

6 *Global Governance*: Die Vereinten Nationen und die nicht-staatlichen Organisationen

Internationale Organisationen sind wichtige Akteure in der internationalen Politik. Das seit 1910 veröffentlichte Jahrbuch Internationaler Organisationen wies im Jahr 2011 allein 64.523 Profile von internationalen Organisationen in 300 Ländern und Territorien aus (Yearbook of International Organizations 2011). Im Allgemeinen bezeichnet der Begriff *Internationale Organisation* (IO) einen Zusammenschluss von mindestens zwei Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten, der auf Dauer angelegt ist, sich in der Regel über nationale Grenzen hinweg betätigt und überstaatliche Aufgaben erfüllt. Die wichtigste internationale Organisation sind die Vereinten Nationen mit 193 Mitgliedsländern und zahlreichen Sonder- und Unterorganisationen. Die Aufgaben der Internationalen Organisationen lassen sich in drei große Bereiche bündeln: „Sicherheit“ umfasst die Friedenssicherung und damit verbundene Probleme von Kriegspräventionen, Abrüstung und Rüstungskontrolle, etwa mit der Überwachung der nuklearen Proliferation durch eine eigene Behörde (IAEA), sowie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus; „Wohlfahrt“ beinhaltet die internationalen Handels- und Finanzbeziehungen und die Aufgabe der Herstellung und Verteilung von Gütern und Befriedigung von Grundbedürfnissen mit einer Reihe Internationaler Organisationen (z. B. Weltbank, WTO, IWF, UNEP); „Herrschaft“ bezieht sich auf die Gewährleistung von Freiheit und Gleichheit und die Gewährleistung von Menschenrechten (Rittberger/Zangl 2003).

Neben den auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Verträgen beruhenden Internationalen Organisationen gibt es eine Vielzahl von *nicht-staatlichen internationalen Organisationen* (Non-Governmental Organizations; NGO), die in verschiedenen Bereichen der internationalen Politik, als Aktivisten, Beobachter und Lobbygruppen aktiv sind. Die Zunahme von NGOs in der internationalen Politik zeigt zum einen die Verdichtung von Kommunikationsprozessen und die höhere Mobilität von Akteuren im Zuge der Globalisierung, und zum anderen den enormen Bedarf an konkreter Hilfe und Veränderung, die durch dezentrale, nichthierarchische Politikprozesse gestaltet wird. Häufig wird an die Tätigkeit der NGOs die Erwartung einer „Zivilisierung“ der Welt gerichtet, wobei diese Annahme eher normativ und nicht empirisch ausgerichtet ist. Nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität der nicht-staatlichen Gruppen und der Vielzahl an Funktionen ist die Erwartung der Zivilisierung auf die Zukunft gerichtet.

An die Tätigkeit der Internationalen Organisationen werden je nach politisch-theoretischer Ausrichtung unterschiedliche *Erwartungen* geknüpft. *Neo-Realisten* verstehen Internationale Organisationen als „Inseln“ in einer Welt der Anarchie. Sie sind vor allem Zweckbündnisse zur Absicherung nationaler Interessen und gegenseitiger Kontrolle von Staaten, während der *Institutionalismus* von den Internationalen Organisationen eine Bearbeitung und Regulierung

von Problemen erwartet. Über die Bildung von „Regimen“, etwa im Menschenrechtsbereich können Internationale Organisationen durchaus effektiv sein. Der Politikwissenschaftler Volker Rittberger beschreibt diese politikwissenschaftliche Herangehensweise an die Vereinten Nationen folgendermaßen: „Im Rahmen des ‚traditionellen‘ Ansatzes der politikwissenschaftlichen Analyse internationaler Organisationen werden die internationalen Beziehungen als dezentral verfasstes anarchisches Selbsthilfesystem begriffen. Innerhalb dieser anarchischen Staatenwelt spielen internationale Organisationen zwar eine gewisse Rolle, sie weisen aber nicht über sie hinaus. ... Für den ‚progressiven‘ Ansatz hingegen stellen internationale Organisationen einen potentiellen Mechanismus zur Transformation der internationalen Beziehungen dar. Die Anarchie der Staatenwelt wird diesem Ansatz zufolge durch *international governance*, d. h. durch die Institutionalisierung einer kollektiven, norm- und regelgeleiteten Problem- und Konfliktbehandlung durch die Staaten selbst gezähmt.“ (Rittberger 1994: 562) *Sozialkonstruktivist*en wiederum betonen die Konstruktion und Diffusion von Normen, die das internationale System transformieren können, so dass den Internationalen Organisationen in einem dynamischen System globaler Interaktionen eine wichtige Funktion der Verbreitung allgemein gültiger Normen, wie z. B. der Menschenrechtsnorm, zukommt.

6.1 Die Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (United Nations Organisation; UNO) stellen die wichtigste globale Organisation dar. Mit ihren 193 Mitgliedsländern (2011) repräsentieren die Vereinten Nationen nahezu alle Staaten der Welt.³⁹ An die Vereinten Nationen werden daher hohe Erwartungen an die Bearbeitung und Bewältigung globaler Probleme gerichtet. Vor allem nach Beendigung des Ost-West-Konflikts stellte sich die Frage einer Neudefinition ihrer Rolle. Anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung der Vereinten Nationen heißt es beispielsweise in einem Sammelband kritisch, die Vereinten Nationen stünden „am Scheideweg“: Sie könnten sich von einer *Staatenorganisation* zu einer Organisation der *internationalen Gemeinschaftswelt* entwickeln; hierzu sei ein Aufarbeiten der möglichen „alternativen Wege, auf denen sich die Organisation künftig entwickeln könnte“ notwendig (Albrecht 1998). Die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen hängt dabei zum einen vom Erwartungshorizont der Analyse ab, etwa ob die UN als Krisenmanager oder als umfassende Weltregierung betrachtet wird, und zum anderen auch vom jeweiligen Politikfeld. Dabei stellt die Friedenssicherung das zentrale Politikfeld der UN dar.

Heute steht das UN-System kollektiver Sicherheit durch neue Konflikttypen in „failed states“ bzw. bei Staatszerfall, durch Probleme des internationalen Terrorismus und erweiterten Aufgaben bei Peacekeeping-Missionen vor neuen Herausforderungen. Auch im Bereich der Menschenrechte, in der Entwicklungszusammenarbeit und in der Umweltpolitik sind für die Vereinten Nationen umfassende Aufgaben zu bewältigen. In der wissenschaftlichen Analyse steht dabei die Frage im Mittelpunkt, wie die Vereinten Nationen als Internationale Organisation den Aufgaben von Global Governance gerecht werden können. Sowohl die Interessen von Mitgliedstaaten als auch globale Anforderungen, beispielsweise in der Erhaltung des Weltfriedens oder im Klima- und Umweltschutz, müssen dabei berücksichtigt und miteinander in Beziehung gesetzt werden.

³⁹ Vgl. Website der Vereinten Nationen: www.un.org/Depts/german

Der Begriff *Governance* bezeichnet allgemein betrachtet politische Prozesse, die an kodifizierte Normen und eingeübte Regeln im Rahmen von Institutionen geknüpft sind, aber nicht unbedingt einer Regierung im herkömmlichen, nationalstaatlich verfassten Sinn bedürfen. Im Kontext staatlicher Politik bezieht sich *Governance* auf den Aufgabenbereich staatlicher Steuerungs- und Gestaltungs politik, in dem neben staatlichen Institutionen auch andere Einrichtungen an der Regulierung und Gestaltung gesellschaftlicher Aufgaben beteiligt sein können. In der internationalen Politik ist der Begriff *Governance* zuerst im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen in den 1990er Jahren geläufig geworden. Die *Commission on Global Governance* der UN definiert: „Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme, als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“⁴⁰ Globale politische Gestaltung bedeutet nach dieser Auffassung, dass die Internationalen Organisationen die internationalen Beziehungen transformieren und sich dauerhafte, durch die Internationalen Organisationen repräsentierte Legitimations- und Handlungsmuster herausbilden (vgl. z. B. Behrens 2005; Kratochwil/Mansfield 2005; Risse 2007). Über die Einführung von Regeln und Normen, die über die Sicherheitspolitik hinaus inzwischen weitere Politikfelder umfasst, entscheidet oft ein konfliktreicher Aushandlungsprozess. Dabei geht es nicht nur um die strukturellen und funktionalen Aspekte einer Regierungskapazität, sondern auch um die Kompetenz bei der Lösung politischer Probleme, um Normsetzung und Normeinhaltung (*compliance*), sowie um Kommunikations- und Sozialisationsprozesse im internationalen Kontext.

Die Frage, ob das internationale System dauerhaft in einen friedlichen, gerechten und ökologisch nachhaltigen Zustand überführt werden kann, wird in Hinblick auf die Rolle, die Internationale Organisationen einnehmen können, kontrovers diskutiert. Die Positionen reichen von einer strukturell begründeten, skeptischen Einschätzung Internationaler Organisationen über die partielle Anerkennung ihrer Leistungen bis hin zu der Erwartung, dass die Vereinten Nationen eine neue „Weltregierung“ bilden könnten. Die *neorealistische Denkschule* Internationaler Beziehungen, die von einem Zustand der „Anarchie“ in der Weltpolitik ausgeht, vertritt eine skeptische Position gegenüber den Vereinten Nationen. Gegen die potentielle Bedrohung der Sicherheit von Staaten, sei es durch neue Waffensysteme oder aufsteigende, expansive Mächte, könnten sich nach ihrer Auffassung nur die Staaten selbst schützen; dies gilt vor allem auch angesichts der weltweiten Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Da Internationale Organisationen auf dem Prinzip staatlich souveräner Mitgliedstaaten aufbauen, können sie schon aus völkerrechtlichen Gründen die Struktur des Weltsystems nicht transformieren. Die Interessen von Staaten haben daher stets Vorrang vor globalen und allgemeinen Aufgaben. Anders sehen *Institutionalisten* die Bedeutung Internationaler Organisationen. Letztere haben nach ihrer Auffassung die internationalen Beziehungen bereits soweit transformiert, dass diese Organisationen einen Handlungs- und Aktionsrahmen für die transnationalen Akteure bilden, den sie in ihre Handlungsoptionen und Entscheidungsmuster

⁴⁰ Vgl. Commission on Global Governance: *Nachbarn in einer Welt*. Der Bericht der Kommission für die Weltordnungspolitik (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn 1995, S. 4.

einbeziehen. In einigen Politikfeldern, wie im Bereich der Menschenrechte sowie im internationalen Umweltschutz sind nach Auffassung der InstitutionalistInnen bereits internationale Regime und Regelwerke entstanden, die normierte und allgemein verbindliche Verfahren zumindest in einigen Sachbereichen der internationalen Politik vorgeben. Normbildung wirkt einerseits als verbindlicher Rahmen für die internationale Staatengemeinschaft, auf die sich alle Staaten und internationalen Akteure beziehen, andererseits versuchen Staaten zugleich, auf diese Normbildung Einfluss zu nehmen oder sie zu verändern.

Ob und in welcher Weise dadurch eine „Weltordnung“ entstehen kann, bleibt allerdings umstritten. Vom Standpunkt der Vertreter einer „Weltinnenpolitik“ (Senghaas), die davon ausgehen, dass eine gemeinsame politische Gestaltung der Welt heute möglich und notwendig ist, da globale Probleme alle Staaten angehen und diese nur im internationalen Rahmen gelöst werden können, werden die am weitestgehenden Erwartungen an die Internationalen Organisationen gerichtet. Die Vereinten Nationen sollten zur Lösung der weltweiten Sicherheits-, Ökologie- und Bevölkerungsprobleme eine Form der „Weltregierung“ bilden. Diese Vorstellung steht allerdings in einem Spannungsverhältnis zu den Macht- und Entscheidungsstrukturen im globalen System. Gegen die mit einer Weltregierung verbundene Zentralisierung politischer Entscheidungsmacht erheben nicht nur „Souveränisten“ Einspruch, die auf der Unabhängigkeit und Souveränität von Staaten bestehen; auch progressive liberale InstitutionalistInnen formulieren Einwände, da die Einhaltung von Regeln und Normen auf freiwilliger Basis beruhen und Überzeugungsprozesse beinhalten müsse. Sie kritisieren die im Weltregierungs-Entwurf enthaltene Zentralisierung von Macht, die angesichts der kulturellen und politischen Vielfalt der Völker der Welt zum „Despotismus“ missbraucht werden könnte. Neo-realistische, institutionalistische und Weltgesellschaft-Positionen vertreten damit unterschiedliche Auffassungen über die Bedeutung und Ausgestaltung von Global Governance.

In der neueren, vom Sozialkonstruktivismus beeinflussten Forschung, steht dagegen die Wechselbeziehung zwischen institutionellem Kontext und ideellen Konzepten im Mittelpunkt. Ein wichtiges Kriterium, um die Entwicklung von Global Governance zu beurteilen, besteht dabei in dem internationalen Ausmaß von Normeinhaltung („*compliance*“), bzw. in dem Grad der Übereinstimmung zwischen internationalen Normen und deren Umsetzung in den Mitgliedsländern. Dabei zeigt sich, dass „soft laws“, d. h. Regeln, die Umsetzungsspielräume beinhalten und die Normveränderung durch Deliberation und Sozialisierungsprozesse herbeiführen, wirksamer als „harte“ Regeln sein können, welche zwar Sanktionen oder andere Zwangsmaßnahmen vorsehen, oft jedoch nicht eingehalten werden, da sie aufgrund rechtlicher Begrenzungen von den Vereinten Nationen nicht eingefordert werden können. Dies gilt insbesondere dann, wenn Staaten und transnationale Akteure sich dagegen sperren. „Damit treten Argumentieren und Begründen in den Vordergrund der Diskussion über neue Formen des Regierens“ (Risse 2007: 57). Wird von Prozessen der Deliberation ausgegangen, dann folgt der Entwicklung gemeinsamer, kollektiven Regeln ein Prozess des Lernens und der Policy-Diffusion.

6.1.1 Geschichte und Bedeutung der Vereinten Nationen

Der historische Vorläufer der Vereinten Nationen ist der Völkerbund. Bereits während der beiden Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 wurde der Gedanke einer internationalen Friedensorganisation entworfen, der während des Ersten Weltkriegs vom amerikanischen

Präsidenten Woodrow Wilson in seinem 14-Punkte-Plan von 1918 wieder aufgegriffen und in der Gründung des Völkerbundes 1920 mit Sitz in Genf umgesetzt wurde. Die Konzeption des Völkerbundes, dem die USA jedoch aus innenpolitischen Gründen nicht beitraten, beruhte auf den Vorstellungen von Präsident Wilson, wonach die Staaten aufgerufen waren, eine Institution kollektiver Sicherheit zu schaffen. Wie Präsident Wilson in seiner Rede vor dem US-Senat am 22.01.1917 ausführte: „It will be absolutely necessary that a force be created as a guarantor of the permanency of the settlement so much greater than the force of any nation now engaged or any alliance hitherto formed or projected that no nation, no probable combination of nations could face or withstand it. If the peace presently to be made is to endure, it must be a peace made secure by the organized major force of mankind When all unite to act in the same sense and with the same purpose all act in the common interest and are free to live their lives under a common protection.“ (Wilson, zitiert nach Graebner 1964: 441f.) Die Idee eines Systems „kollektiver Sicherheit“, in dem nicht die Staaten, sondern die internationale Gemeinschaft über den Weltfrieden wachen sollte, erhielt nach den traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs und des Holocausts wieder neue Aktualität und führte zur Gründung der Vereinten Nationen.

Die Vereinten Nationen wurden am 26. Juni 1945 auf Initiative der Vereinigten Staaten in San Franzisko gegründet. 50 Staaten zählten zu den Gründungsmitgliedern. Ursprünglich basierend auf dem Kriegsbündnis der Alliierten gegen die Achsenmächte Deutschland, Italien und Japan wurde die Organisation schrittweise erweitert, vor allem mit der Aufnahme der unabhängig gewordenen, ehemaligen Kolonien während der 1950er und 60er Jahre. Zugleich polarisierten sich die politischen Kräfteverhältnisse während der Zeit des Kalten Krieges, so dass die Auseinandersetzung zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion die Politik der Vereinten Nationen dominierte und die Organisation in entscheidenden Konfliktsituationen handlungsunfähig war. Daher wurde das Ende des Ost-West-Konflikts als Chance für die UN begrüßt. Heute sind die UN als Vereinigung von 193 Mitgliedstaaten (Stand: 2011) mit Sitz in New York die umfassendste globale Organisation, die auch zahlreiche Neben- und Spezialorganisationen umfasst. Allerdings ist die Diskussion um die Reform der UN nach Ende des Ost-West-Konflikts bis heute nicht abgeschlossen und stellt eine große Herausforderung dar.

Die wichtigste *Zielsetzung* der Vereinten Nationen besteht in der weltweiten Friedenssicherung. Gemäß Artikel 1 der UN-Charta setzen sich die Vereinten Nationen für das anspruchsvolle Ziel ein, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“ (UN-Charta, Art. 1, Ziff. 1) Die Charta sieht zu diesem Zweck kollektive Sicherheitsmaßnahmen, ein allgemeines Verbot der Anwendung von Gewalt sowie die Achtung von Menschenrechten vor. Im Bereich der Achtung der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen seit der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) der Beseitigung von Rassismus, religiöser und ethnischer Diskriminierung sowie den Frauenrechten große Aufmerksamkeit gewidmet und hierzu gesonderte Erklärungen verfasst.

Seit der Aufnahme der postkolonialen Länder Afrikas und Asiens ist der Aufgabenbereich der Vereinten Nationen ständig gewachsen und mit der Entwicklungs- und Bevölkerungspoli-

tik sowie der Bekämpfung der weltweiten Armut haben die Vereinten Nationen einen großen Aufgabenbereich zu bewältigen. Mit ihren Sonder- und Unterorganisationen haben sich die Vereinten Nationen daher zu einem internationalen Forum mit einem weit verzweigten, komplexen System weltweiter Leistungsverwaltung entwickelt. Zu den Aufgabenbereichen der Vereinten Nationen gehören heute im Einzelnen: Sicherheitspolitik und „friedenserhaltende Operationen“, Rüstungskontrolle, Schutz der Menschenrechte, Frauenrechte, Aktivitäten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich vor allem in der Entwicklungspolitik, sowie neuerdings die Bereiche internationaler Umwelt- und Klimaschutz. Da die Vereinten Nationen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im Rahmen der Friedenssicherung eine erhebliche Bedeutung beimessen, widmen sich die Spezial- und Sonderorganisationen auch Handels-, Finanz- und Wirtschaftsfragen.

Mehr als sechzig Jahre nach ihrer Gründung stehen die Vereinten Nationen allerdings vor einem grundlegenden Dilemma. Auf der einen Seite hat der internationale *Erwartungsdruck* gegenüber der Organisation, bei der Sicherung des Friedens und anderen globalen Problemen aktiv zu werden, deutlich zugenommen. Als Stichworte seien genannt: die rasante Ausweitung ethnisch-religiöser und ethno-sozialer Konflikte, die weitgehend unkontrollierte Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen (insbes. nukleare Proliferation), das Weltflüchtlingsproblem, der internationale Terrorismus, sowie Klimawandel und die Gefahren ökologischer Großkatas-trophen. So ist im Bereich der Sicherheitspolitik das Problem der „neuen Kriege“ schwer in den Griff zu bekommen, da diese in der Regel innerhalb von Staaten stattfinden und daher neue Politikinstrumente erfordern, wie z. B. die humanitäre Intervention, die ursprünglich nicht in der UN-Charta vorgesehen war. Auch die Tatsache, dass es neben den knapp 200 Nationalstaaten auf der Welt etwa 170 ethnische Gruppen ohne „eigenen“ Staat, aber mit Forderungen nach Autonomie und Selbstbestimmung der Minderheiten gibt, führt immer wieder zu Konflikten, denn einerseits sind die Vereinten Nationen dem Prinzip der staatlichen Einheit und Nichteinmischung verpflichtet und andererseits erkennen sie das Recht auf Selbstbestimmung von Minderheiten an.

Auf Grund der hohen Erwartungen wird die *Leistungsfähigkeit* der Vereinten Nationen in ihren gegenwärtigen Strukturen zunehmend überfordert. Dies lässt sich beispielsweise im Bereich der Friedenssicherung aufzeigen. So gab es zwischen 1945 und 1988 13 Blauhelm-einsätze; allein in den drei darauf folgenden Jahren wurden 14 weitere Einsätze beschlossen. 1992 betrugen die Gesamtkosten der Friedenseinsätze rund 700 Millionen US \$, 1994 waren es bereits ca. 3,5 Milliarden, und im Jahr 2006 rund 5 Milliarden US \$.⁴¹ Im Jahr 1994/95 wurden bereits 69,6 Prozent des Gesamtbudgets der Vereinten Nationen für Blauhelmeinsätze ausgegeben. Bislang gibt es jedoch keine gleichwertige Alternative zu den Aktivitäten der Vereinten Nationen. Die gegenwärtige Diskussion konzentriert sich daher vor allem darauf, Konzepte einer Reform der Organisation zu entwickeln.

In der Außenpolitik der *Bundesrepublik* haben die Vereinten Nationen bis zum Ende des Ost-West-Konflikts nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Erst 1974 wurde die Bundesrepublik, ebenso wie die DDR, in die Vereinten Nationen aufgenommen. Nach der deutschen Einheit 1990 mit der Wiederherstellung vollständiger Souveränität ist die Mitarbeit Deutschlands in den Vereinten Nationen kontinuierlich aufgewertet worden. Innenpolitisch umstritten war dabei zunächst die Beteiligung Deutschlands bei friedenssichernden bzw. friedenserzwingenden Maßnahmen aufgrund der historisch bedingten Selbstbeschränkung der Bundesrepu-

⁴¹ http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/pub/year_review06/PKmissions.pdf (aufgerufen am 6. September 2007).

blik bei militärischen Auslandseinsätzen. Nach der deutschen Vereinigung beteiligte sich die Bundesrepublik zunächst nur in begrenztem Umfang an UN- bzw. NATO-Einsätzen. Diese wurden dann ausgedehnt, zuerst im Somalia-Einsatz (1992) und im Bosnien-Krieg (1992–95). Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr am 12. Juli 1994 wurde dann eine rechtliche Klärung über die verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser umstrittenen Einsätze herbeigeführt, in der sicher gestellt wird, dass die militärischen Auslandseinsätze nur in einem internationalen Verbund erfolgen dürfen und in der Regel eines UN-Mandats bedürfen. Ein hiervon abweichender Fall ist die Entscheidung der Bundesregierung im März 2011, nicht am NATO-Einsatz zum Schutz von Zivilisten gegen das Regime in Libyen teilzunehmen, obwohl hier beide Bedingungen, das UN-Mandat und die NATO-Rolle, gewährleistet waren. Bei den UN-mandatierten Einsätzen in Afghanistan, Mazedonien und im Kosovo hat sich die Bundesrepublik im Rahmen des Wiederaufbaus nicht nur mit Bundeswehr- und Polizeieinheiten beteiligt, sondern ist inzwischen auch mit leitenden bzw. koordinierenden Funktionen betraut. Während der zweiten Amtszeit von Kanzlerin Angela Merkel (CDU) waren zu Beginn des Jahres 2010 rund 6.900 Bundeswehrsoldaten und -soldatinnen bei internationalen Friedensmissionen im Einsatz.

Aufgrund ihres Engagements bei UN-Einsätzen bemüht sich die Bundesrepublik seit einiger Zeit darum, einen *ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat* zu erhalten. Ein Sitz im Sicherheitsrat würde für die Bundesrepublik, die bereits 2004 das zweitgrößte Truppenkontingent für UN-Missionen stellte, nicht nur mehr Einfluss auf die Entscheidungen im Sicherheitsrat, sondern auch die Übernahme einer größeren globalen Verantwortung bedeuten. Während der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan konnte jedoch mit dem Scheitern einer „großen“ UN-Reform auch das Anliegen Deutschlands, einen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten, nicht realisiert werden. Als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat (2011–2012) kann die Bundesrepublik jedoch einen gewissen Einfluss in der UN ausüben, zumal sie im Juli 2011 den Vorsitz im Sicherheitsrat übernommen hat. Die Reformdebatte mit einer Erweiterung des Sicherheitsrates ist bis heute nicht abgeschlossen.

Merkel fordert Reform des UN-Sicherheitsrates

„Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) mahnte unter anderem eine Reform des UN-Sicherheitsrates an. ‚Der UN-Sicherheitsrat reflektiert die Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, aber nicht mehr die heutige Ordnung nach dem Ende des Kalten Krieges‘, sagte Merkel am Samstag auf dem Evangelischen Kirchentag in Dresden. Es sei freilich unrealistisch, die Veto-Rechte der ständigen Mitglieder USA, China, Russland, Frankreich und Großbritannien zu beschneiden. ‚Aber wir sollten zumindest dafür kämpfen, dass wir neue Mitglieder in den Sicherheitsrat bekommen.‘ Denn so werde deutlich, dass es heute mehr Länder mit Gewicht gebe als bei der Gründung der UN vor mehr als sechs Jahrzehnten. ...

Merkel ging nicht auf den deutschen Wunsch ein, ständiges Mitglied in dem bedeutenden UN-Gremium zu werden. Momentan ist die Bundesrepublik im Sicherheitsrat als nichtständiges Mitglied vertreten.“

Quelle: http://www.focus.de/politik/deutschland/kirchentag-merkel-fordert-reform-des-un-sicherheitsrates_aid_633964.html (4. Juni 2011)

Die Vereinten Nationen haben mit der Zunahme ihrer Aufgaben ihren institutionellen Apparat immer weiter ausgebaut. *Hauptorgane* der UN sind:⁴²

- der Sicherheitsrat (*Security Council*) mit insgesamt 15 Mitgliedern, darunter die ständigen Mitglieder USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China sowie zehn nicht-ständige Mitglieder, die jeweils auf zwei Jahre von der Generalversammlung gewählt werden (Deutschland 2011 bis 2012). Beschlüsse bedürfen der Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern, darunter alle Stimmen der fünf ständigen Mitglieder, die jeweils ein Vetorecht haben. Das völkerrechtlich begründete Vetorecht ist politisch gesehen ein starkes Instrument der Mitgliedstaaten, das die einmal gefällten Entscheidungen auf eine breite Legitimationsbasis stellen soll. Das Prinzip der Einstimmigkeit hat in der Vergangenheit jedoch häufig Kritik ausgelöst, da es die UN zur Handlungsunfähigkeit verdammen kann, wenn bereits eines der ständigen Mitglieder einer Maßnahme nicht zustimmt.
- der Generalsekretär, der dem Sekretariat (*United Nations Secretariat*) als höchster Beamter vorsteht. Er wird für fünf Jahre gewählt und erfüllt neben seinen administrativen Aufgaben auch eine politische Funktion, die die Generalsekretäre unterschiedlich aktiv ausgefüllt haben. Derzeitiger Generalsekretär ist der Koreaner Ban Ki-moon (seit Januar 2007).
- die Generalversammlung (*General Assembly*): Alle 193 Mitgliedsländer der Vereinten Nationen haben einen Sitz in der Generalversammlung. Die Generalversammlung kann Empfehlungen abgeben, und wird daher häufig als Forum für die Darstellung nationaler Positionen genutzt. Die Empfehlungen der Generalversammlung sind nicht bindend für die Mitglieder. Weiterhin entscheidet sie über die Aufnahme neuer Mitglieder, verabschiedet den Etat, und wählt u. a. die nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, sowie auf Vorschlag des Sicherheitsrates den Generalsekretär. Die Länder der Europäischen Union sind als Länder einzeln vertreten, stimmen sich in ihren Positionen aber zunehmend ab und sprechen verstärkt „mit einer Stimme“.

Als weitere Organe sind der Internationale Gerichtshof IGH (*International Court of Justice*) mit Sitz in Den Haag zu erwähnen, der Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten regelt. Er ist nicht zu verwechseln mit dem im Juli 2002 eingerichteten Internationalen Strafgerichtshof (*International Criminal Court*, ICC) zur Verfolgung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ein weiteres Organ ist der Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council*, ECOSOC), dem mehrere Spezialorganisationen unterstellt sind, wie z. B. der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank und die Welthandelsorganisation (WTO). Zur Wahrnehmung besonderer Aufgaben haben die Vereinten Nationen darüber hinaus Neben- und Sonderorganisationen gebildet, wie das Umweltprogramm UNEP, das Flüchtlingskommissariat UNHCR, und das Entwicklungsprogramm UNDP, sowie Sonderorganisationen mit rechtlich selbständigem Status, wie z. B. im Bereich Bildung die UNESCO oder für globale Aufgaben in der Gesundheitspolitik die WHO.

6.1.2 Reformbedarf der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben ihre Instrumente und Strategien ständig an die veränderte Weltlage angepasst. Aber noch immer beherrschen Krieg und Gewalt, Flüchtlingsnot, Men-

⁴² Vgl. www.un.org/aboutun/chart

schenrechtsverletzungen und Armut die internationale Politik. Für das Auseinanderklaffen zwischen Anspruch und Realität gibt es mehrere Gründe. Zum einen war die politische Handlungsfähigkeit im Sicherheitsrat durch die Blockaden im Ost-West-Konflikt stark eingeschränkt. Viele Konflikte globaler und regionaler Art wurden im Spannungsfeld des politischen und militärischen Handelns der Großmächte ausgetragen, ohne dass die Vereinten Nationen eine Mittlerrolle übernehmen konnten. Aber auch strukturelle, und administrative Probleme der Organisation, die Mittelausstattung sowie völkerrechtliche Probleme sind als Gründe für die teils schwache Rolle bei der Friedenserhaltung anzusehen. Daher findet seit einiger Zeit eine intensive Debatte über eine Reform der Vereinten Nationen statt.

Als Reaktion auf den erbitterten Streit im Sicherheitsrat über den Irak-Krieg und den Alleingang der USA und Großbritanniens 2003 forderte der UN-Generalsekretär Kofi Annan beispielsweise eine durchgreifende Reform der wichtigsten Organe der Vereinten Nationen, darunter eine Erweiterung des Sicherheitsrates. Auch die Idee, das Vetorecht durch ein Mehrheitswahlsystem abzulösen und damit die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zu erhöhen, ist Teil der Reformdiskussion. Diese Reformvorschläge sollten der langjährigen Kritik an den Vereinten Nationen begegnen. Allerdings musste der Generalsekretär zum Ende seiner Amtszeit ein Scheitern der Reformvorschläge eingestehen und sein Nachfolger, Ban Ki-moon, hat diese ambitionierten Pläne nicht fortgeführt. Die Aufgabe, die Vereinten Nationen handlungsfähiger zu gestalten, bleibt daher bestehen.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind mehrere Vorschläge unterbreitet worden, um die Vereinten Nationen zu reformieren, damit sie ihre Aufgaben im Sinne von Global Governance besser erfüllen kann, darunter Konzepte von Generalsekretär Boutros-Boutros Ghali (1992–1996), Kofi Annan (1997–2006) und Ban Ki-moon (seit 2007). Zu den wichtigsten Initiativen gehören:

- Die „*Agenda für den Frieden*“, vorgelegt vom damaligen UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Juni 1992 (Boutros-Ghali 1992). Kernpunkte bildeten der Ausbau vorbeugender Diplomatie, der Aufbau einer ständig abrufbereiten, bewaffneten UN-Truppe für friedensschaffende Maßnahmen sowie ein umfassendes Konfliktmanagement zur Friedenssicherung. Weitere Vorschläge bezogen sich auf die Abschaffung des Vetos im Weltsicherheitsrat sowie die Erhebung von Sondersteuern für die Vereinten Nationen weltweit. Nur wenige dieser Vorschläge konnten umgesetzt werden. So müssen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Operationen jeweils regionale Organisationen, wie die Afrikanische Union oder die NATO, mit konkreten Einsätzen beauftragen, da ein Aufbau einer ständigen UN-Truppe politisch und kapazitätsmäßig nicht durchsetzbar ist. Allerdings ist das präventive Konfliktmanagement deutlich ausgebaut worden.
- Ein weiterer Reformvorschlag bezieht sich auf das Konzept Global Governance. Eine eigens eingerichtete, unabhängige Arbeitsgruppe, die „*Commission on Global Governance*“ legte 1995 einen Bericht mit ausgearbeiteten Reformvorschlägen vor („*Our Global Neighbourhood*“, Leitung Ingvar Carlsson und Shridath Ramphal). Darin wurden folgende Kernpunkte benannt: eine Erhöhung der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat von fünf auf zehn Länder, darunter Vertreter aus den drei Entwicklungsregionen Afrika, Asien und Lateinamerika; die Beschränkung des Vetorechts auf diejenigen Fälle, die sich auf militärische Einsätze beziehen; die Einrichtung eines zusätzlichen Sicherheitsrates für Wirtschaftsfragen im Sinne eines „*Ökonomischen Sicherheitsrats*“ bzw. UN-Sozialrates; die Auflösung des wenig wirkungsvollen Wirtschafts- und Sozialrates und die Prüfung anderer, seit längerem kritizierter nicht funktionsfähiger UN-Organe. Aus dem Kreis der

Vorschläge ist vor allem das Prinzip des Global Governance aufgegriffen und die Effizienz einiger Organe überprüft worden, während andere konkrete Vorschläge, wie die Erweiterung des Sicherheitsrates, bislang nicht durchgesetzt werden konnten.

- Das *Reformprogramm von Generalsekretär Kofi Annan* von 1997: Gegenüber den weit gesteckten institutionellen Reformvorschlägen seines Vorgängers legte Generalsekretär Kofi Annan nach seiner Amtsübernahme 1997 zunächst ein eher bescheidenes Reformpaket vor. Es beinhaltete eine Verschlinkung der Bürokratie und die Reduzierung von Kosten in der Verwaltung der Organisation. Angemahnt wurde auch die Zahlungsmoral des größten Schuldners USA, deren säumige Zahlungen den finanziellen Handlungsspielraum der Organisation deutlich eingeengt hatten. Nach den Vorschlägen von Generalsekretär Kofi Annan sollte auch der Sicherheitsrat erweitert werden, um die veränderten weltpolitischen Machtverhältnisse institutionell abzubilden. In einer Ende November 2004 von einer Reformkommission vorgelegten Expertise wurden zwei Modelle vorgeschlagen, nach denen der Sicherheitsrat mit derzeit fünf ständigen Mitgliedern um sechs Mitglieder erweitert wird, um der globalen Verantwortung der Vereinten Nationen besser zu entsprechen; dabei waren die Länder Brasilien, Indien, Deutschland, Japan, Ägypten und Nigeria bzw. Südafrika im Gespräch. Alternativ hierzu schlägt der Bericht ein kompliziertes Rotationsmodell von acht weiteren halb-ständigen Mitgliedern vor. Kofi Annan setzte sich mehrfach, allerdings vergeblich, für diese institutionelle Reform ein.
- Der Kampf gegen den *Terrorismus* nach dem 11. September 2001 und die Frage, wie mit der Gefahr einer weiteren Ausbreitung des internationalen Terrorismus umzugehen sei, hat die Vereinten Nationen in den letzten Jahren vor neue Herausforderungen gestellt. Terrorismusbekämpfung in Form einer „*Counter-Terrorism Strategy*“ wird heute als eine zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen definiert. Im September 2003 mahnte der Generalsekretär als Reaktion auf die Kontroversen im Sicherheitsrat um den Irak-Krieg allerdings auch die Reform der zentralen Organe der UN an, wobei wiederum die Aufgaben und Strukturen des Sicherheitsrates auf dem Prüfstand standen, da sich die großen Regionen der Welt im Sicherheitsrat nicht mehr angemessen vertreten fühlten. Zugleich wird die Effizienz der administrativen Abläufe evaluiert.
- Mit der Reform der Vereinten Nationen entschloss sich die UN-Generalversammlung im März 2006 mit großer Mehrheit auch für die Gründung eines neuen *UN-Menschenrechtsrates* als Nachfolge der im Jahr 1946 gegründeten UN-Menschenrechtskommission. Die Kommission war in die Kritik geraten, nicht effektiv für den Schutz der Menschenrechte einzustehen, da es den Menschenrechtsverletzungen beschuldigten Staaten möglich war, sich innerhalb der Kommission gegenseitig vor Kritik zu schützen. Aber auch der neu formierte Menschenrechtsrat geriet bald in die Kritik, da unter den 47 Mitgliedern, die von der Generalversammlung gewählt wurden, Staaten mit einer schlechten Menschenrechtsbilanz die Mehrheit haben. Immer wieder kam es daher zu Konflikten über die Arbeitsweise und die Kompetenzen innerhalb des Menschenrechtsrates, wie z. B. bei der Frage, ob unabhängige Expertisen von NGOs bei der Beurteilung von Menschenrechtsverletzungen berücksichtigt werden sollten.

Das Scheitern bisheriger Reforminitiativen hat mehrere Ursachen. *Strukturell* besteht das Problem darin, dass die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten selbst über eine Reform ihrer Institutionen entscheiden müssten. Da die Abkehr vom Veto-Prinzip sowie die Aufnahme neuer Mitglieder die derzeitige Machtposition einzelner Staaten einschränken würde, kann es als höchst unwahrscheinlich gelten, dass die Mitglieder einer Abkehr vom Veto-Prinzip oder

einer Erweiterung des Sicherheitsrates zustimmen. Daher sind die institutionellen und politischen Voraussetzungen für ein umfassendes kollektives Sicherheitssystem auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eher schwach, nicht zuletzt weil das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat andere Staaten diskriminiert und sich die vertretenen Großmächte möglichen Sanktionen entziehen können. Ein weiteres strukturelles Problem besteht in dem ungleichen Gewicht der Länder; so haben die Vereinten Staaten aufgrund ihrer militärischen und strategischen Ressourcen einen wesentlich größeren Einfluss als andere Länder und auch China gewinnt aufgrund seiner starken wirtschaftlichen Ressourcen mehr Einfluss. Die Präferenzen und Interessen der größeren Länder können von denen der kleineren Länder erheblich abweichen. Des Weiteren haben die Vereinten Nationen ein *Kompetenz- und Ressourcenproblem*. Nicht immer gelingt es, wie im Fall der Menschenrechtsverletzungen in Libyen im Februar 2011 mit einem blutigen Bürgerkrieg gegen die eigene Bevölkerung, innerhalb weniger Wochen ein Mandat des Sicherheitsrates zu erteilen und militärische Maßnahme zum Schutz der Zivilbevölkerung durchzusetzen. Die oft monate- und jahrelang dauernden Verhandlungen über die Bereitstellung von Friedenstruppen, wie im Fall des Darfur-Konflikt im Sudan, zeigen, wie sehr die UN selbst bei schweren Verstößen gegen das Friedensgebot und die Menschenrechte auf die Ressourcen der Mitgliedsländer angewiesen ist. Ein weiteres Problem betrifft die Organisation selbst. Das *Organisationsproblem* der Vereinten Nationen bezieht sich auf die Komplexität und Kompetenzverschachtelung der Organisation. Hier haben Generalsekretäre, wie z. B. Kofi Annan, versucht, durch administrative Reformen Verbesserungen zu erzielen. Auch Generalsekretär Ban Ki-moon hat angekündigt, in dieser Hinsicht eine eigene Reformagenda zu setzen.

Die zukünftige Bedeutung der Vereinten Nationen wird davon abhängen, inwieweit sie in der Lage ist, Reformen ihrer inneren Organisation umzusetzen und so ihrem selbst gesteckten Ziel gerecht werden zu können, die globale Sicherheit und den Weltfrieden zu wahren. Die Vereinten Nationen üben eine wichtige Funktion in der Normbildung und -diffusion der globalen Politik aus. Nach dem Ende von Bürgerkriegen haben die Vereinten Nationen darüber hinaus in vielen Regionen friedenskonsolidierend gewirkt. Positiv kann auch angeführt werden, dass die Vereinten Nationen bereits im Vorfeld von offenen Konflikten durch vorbeugende Diplomatie gewaltsame Konflikte verhindern helfen. Diese Prävention sollte nach Ansicht der Befürworter bei einer stärkeren Rolle der Vereinten Nationen noch ausgebaut werden. Durch ihre Sonderorganisationen erbringen die Vereinten Nationen darüber hinaus internationale Leistungen, die vor allem die postkolonialen Länder unterstützen. Schließlich bilden sie ein unverzichtbares Forum für die Behandlung globaler Probleme, etwa bei den Frauenrechten, beim Flüchtlingsschutz oder in der Klimapolitik, wo es zur Verabschiedung wichtiger internationaler Abkommen gekommen ist. Da andere internationale Organisationen entweder in ihren Zielsetzungen begrenzte Aufgaben erfüllen oder regional ausgerichtet sind, stellen die Vereinten Nationen das wichtigste Forum für internationale politische Probleme dar.

6.1.3 Mittel der regionalen Friedenssicherung durch die UN

Ein wichtiges Instrument zur Sicherung des Weltfriedens, über das die Vereinten Nationen verfügen, sind militärisch abgesicherte Friedensmissionen, das *Peacekeeping* mit Hilfe von „Blauhelmen“. Es setzt ein Mandat des Sicherheitsrates voraus und soll Ländern in schweren Konfliktsituationen oder nach Abschluss von Friedensabkommen helfen, einen dauerhaften Frieden zu sichern. *Peacekeeping* kann vertrauensbildende Maßnahmen, die Unterstützung

beim Aufbau funktionierender Polizei- und Rechtssysteme, bei Wahlen oder in der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung beinhalten. Daneben können die Vereinten Nationen im Rahmen von Konfliktprävention nicht-militärische Maßnahmen ergreifen, wie z. B. Sanktionen oder Handelsembargos. Zu den Maßnahmen, die in jüngerer Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben, zählen darüber hinaus humanitäre Interventionen, der Ausbau der präventiven Diplomatie und die Stärkung von Einrichtungen des internationalen Rechts.

Peacekeeping hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erheblich an Bedeutung gewonnen. Im Jahr 2009 führten die Vereinten Nationen insgesamt 17 Missionen durch mit mehr als 90.000 Soldaten und Polizisten. Allein der im August 2007 vom Sicherheitsrat beschlossene Einsatz in der Region Darfur im Sudan umfasst 18.775 uniformierte Personen, darunter rund 14.000 Soldaten.⁴³ Dementsprechend gestiegen sind auch die Ausgaben für diese Einsätze; allein im Jahr 2007 sind sieben Milliarden Dollar veranschlagt. Die Einsätze werden von Truppeneinheiten aus verschiedenen Ländern durchgeführt, nachdem sich die ambitionierten Pläne von eigenen UN-Brigaden bislang nicht realisieren ließen. Bangladesch, Pakistan, Indien, Jordanien und Nepal stellen dabei die meisten Blauhelme, die in eigenen UN-Ausbildungszentren trainiert werden. Im Fall des Darfur-Einsatzes auf Basis der im August 2007 beschlossenen UN-Resolution 1769 arbeiten die Vereinten Nationen mit der Afrikanischen Union zusammen („Hybridstruktur“), die die meisten Truppen stellt. Die Rekrutierung erfolgt durch die Vereinten Nationen und unmittelbar nach dem Sicherheitsratsbeschluss hatten zunächst Burkina Faso, Kamerun und Nigeria Soldaten zugesagt, wobei der Aufbau der militärischen Sicherheit zwangsläufig auch die Beteiligung von hochspezialisierten Soldaten erfordert. Die im Sicherheitsrat gefällte Entscheidung, im Darfur-Konflikt in Sudan einzugreifen, kam erst vier Jahre nach dem Beginn des Mordens mit schätzungsweise 400.000 Toten und mehr als zwei Millionen Flüchtlingen, die aus der Region vertrieben wurden, und letztlich nur unter massivem, internationalem Druck zustande. Die Resolution zur Schaffung der Unamid wird als bedeutender diplomatischer Erfolg für die westlichen Vetomächte im UN-Sicherheitsrat gewertet, die sich seit Jahren für eine Friedenstruppe in Darfur eingesetzt hatten. Erst als China, ein Land, das enge wirtschaftliche Beziehungen im Sudan vor allem in der Erdölförderung unterhält, seine Zustimmung für den mit einem robusten Mandat ausgestatteten „Blauhelm-Einsatz“ gab, war der Weg für die Schaffung einer Blauhelm-Mission frei.

Wie die folgende Übersicht zeigt, finden derzeit die meisten *Peacekeeping*-Operationen in Afrika statt, die rund 80 Prozent der Mittel erfordern, unter anderem in Einsätzen im Kongo, in Liberia, Süd-Sudan, Elfenbeinküste, Burundi, Äthiopien und Eritrea. Die Dauer der Einsätze ist höchst unterschiedlich, wobei einige Missionen bereits seit 1948 (Naher Osten), 1949 (Indien und Pakistan) und 1964 (Zypern) bestehen. Die Mehrzahl der Operationen begann allerdings erst nach 1990.

Neben dem *Peacekeeping* bzw. den Friedensmissionen, die ein Einverständnis der betroffenen Länder bzw. der kriegsführenden Parteien voraussetzen, haben die Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren in mehreren Fällen in eine Krisensituation durch *humanitäre Intervention* eingegriffen. Der Begriff der humanitären Intervention bezieht sich allgemein formuliert auf einen internationalen Eingriff in das Hoheitsgebiet eines Staates zum Schutz von

⁴³ <http://www.un.org/en/peacekeeping/> (aufgerufen am 10. Juli 2011).

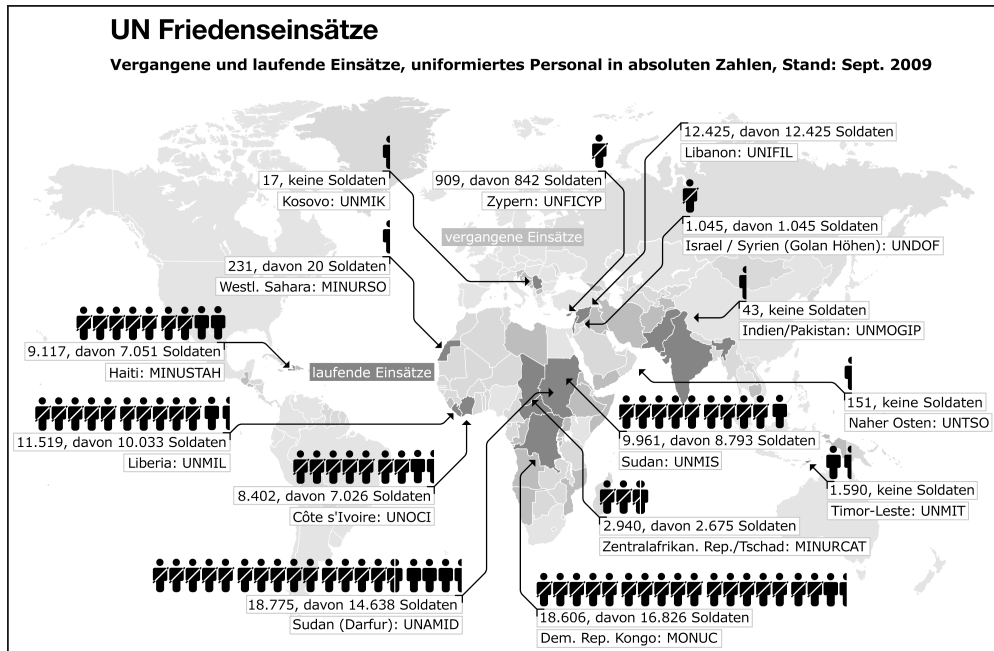


Abb. 6.1: UN-Friedenseinsätze (Stand: 2009)

Quelle: UN peacekeeping: www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.aspBundeszentrale für politische Bildung, 2009, www.bpb.de

Menschen in einer humanitären Notlage, beispielsweise bei Genozid oder massiven Menschenrechtsverletzungen, und kann auch gegen den Willen von Staaten stattfinden, oder dann, wenn Staaten entweder versagen die Sicherheit ihrer Bürger zu schützen („failing states“), selbst grobe Menschenrechtsverletzungen begehen, oder die Staatsfunktionen vollständig versagen („failed states“). Die humanitäre Intervention ist eine Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts. Vor allem im Umgang mit ethnischen, religiösen und ethno-sozialen Konflikten und innerstaatlichen Machtkämpfen stehen die Vereinten Nationen vor neuen Herausforderungen, wie die Beispiele des Völkermords in Ruanda und die massiven Kriegsverbrechen in Bosnien und im Kosovo gegen die eigene Bevölkerung Ende der 1990er Jahre gezeigt haben. Dabei wird von den Befürwortern einer aktiveren Rolle der Vereinten Nationen gefordert, dass die UN verstärkt bei innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten, wie im Fall von Völkermord und Vertreibungen („ethnische Säuberungen“) eingreift. Seit Beginn der 1990er Jahre haben die Vereinten Nationen mehrere solcher humanitären Interventionen unternommen: Somalia, Haiti, Ruanda, Bosnien, Kosovo, Kurdengebiet, Darfur-Region im Sudan, Libyen. In keinem Fall sind die Entscheidungen für eine humanitäre Intervention in der Vergangenheit jedoch ohne Konflikte gefällt worden.

Da humanitäre Interventionen nicht als Instrument in der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, bleibt ihre *rechtliche Zulässigkeit* aufgrund des Souveränitätsprinzips, dem die UN verpflichtet ist, umstritten. Jede humanitäre Intervention erfordert eine militärische Absicherung, die eine Reihe von völkerrechtlichen und politischen Fragen aufwirft. Völkerrechtlich gilt für die Vereinten Nationen einerseits als Leitprinzip die Beachtung der *Souve-*

ränität von Staaten. Hieraus folgt ein Einmischungsverbot in die inneren Angelegenheiten eines Landes (UN-Charta, Art. 2. 2). Andererseits erfordern sicherheitsbedrohende Situationen, insbesondere solche, die den Weltfrieden bedrohen, *Interventionen* der Vereinten Nationen (UN-Charta, Art. 1). Allerdings gilt dies völkerrechtlich bislang nur für den Selbstverteidigungsfall. Umstritten ist daher, ob und wann auch bei innerstaatlichen Konflikten eingegriffen und humanitäre Interventionen durchgeführt werden können. Die Positionen reichen von genereller Ablehnung humanitärer Interventionen durch die Vereinten Nationen bis zur nachdrücklichen Befürwortung, wobei die Konfliktlinien sowohl entlang moralisch-ethischer, als auch sicherheitspolitischer Argumentationen verlaufen. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel sowie die Frage, ob eine humanitäre Intervention Konflikte abschwächt oder vielmehr eskaliert, sind weitere Probleme, die sich bei einem Beschluss zur humanitären Intervention stellen. Allerdings stellt sich bei Untätigkeit die Frage, wie elementare Menschenrechte überhaupt gewahrt werden können, wenn die Vereinten Nationen stets dem Souveränitätsprinzip Vorrang geben?

Die rechtliche Debatte kreist dabei um zulässige Ausnahmen vom allgemeinen Gewaltverbot der UN-Charta, das sich rechtlich bislang nur auf den Selbstverteidigungsfall bezieht. Bereits unmittelbar nach Ende des Ost-West-Konflikts hatte der Friedensforscher Dieter Senghaas eine „Interventionskaskistik“ gefordert, die eine Liste von Ausnahmefällen, in denen die Vereinten Nationen intervenieren dürfen, enthalten solle. Senghaas schlägt folgende Fallgruppen vor: Genozid, Politik der Vertreibung, Hilfsaktionen in Bürgerkriegen und Kriegen, interne Drangsalierungen, Verletzung von Minderheitenrechten, ökologische Kriegsführung, Streben nach Massenvernichtungswaffen und ihre Proliferation (Senghaas 1992). Aber wo liegen die Grenzen zur Machtpolitik? Und wer entscheidet über die Ausnahmen? Bis heute ist die Debatte über eine solche Interventionskaskistik nicht abgeschlossen. In einer Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts setzt sich die renommierte Rechtsexpertin Anne-Marie Slaughter (2007) beispielsweise für eine Verpflichtung zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen („duty to prevent“) ein, um in einigen klar definierten Fällen international eingreifen zu können. Die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen haben sich unter dem Eindruck des Völkermords in Ruanda, ein Fall, in dem keine UN-Friedenstruppe zustande kam, sowie mit Blick auf den Kosovo-Konflikt und andere massive Menschenrechtsverletzungen innerhalb von Staaten unterdessen auf eine *Schutzverantwortung (responsibility to protect)* geeinigt, um Menschen vor Genozid und Kriegsverbrechen zu schützen, und in diesen Fällen auch eine Intervention zu befürworten. Wie weit die Schutzverantwortung definiert wird und wann sie einzusetzen hat, ist jedoch rechtlich sowie politisch umstritten. So wurde der Einsatz gegen den Machthaber Muammar Gaddafi mit einer Schutzverantwortung der Vereinten Nationen für die zivile Bevölkerung des Landes begründet (vgl. Slaughter 2011). Diese Position wurde jedoch selbst von den westlichen Ländern nicht allgemein geteilt, wie die Enthaltung Deutschlands in der UN-Abstimmung zeigte. Angesichts rechtlicher Unklarheiten und politischer Meinungsverschiedenheiten ist es daher nicht klar, ob sich diese Doktrin von Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) als neue Richtschnur innerhalb der Vereinten Nationen durchsetzen wird, oder nicht vielmehr auf Einzelfälle beschränkt bleibt.

Präventive Diplomatie und vorbeugende Konfliktbearbeitung: Unter präventiver Diplomatie werden Praktiken verstanden, die bereits vor dem Entstehen gravierender Konflikte auf eine politische Konfliktlösung hinarbeiten. Dabei kommt es darauf an, „zivile“, d. h. gewaltfreie Lösungen für ein Problem bereits im Vorfeld gewaltsamer militärischer Auseinandersetzungen zu entwickeln. Ein relativ breites Spektrum an vorbeugenden Maßnahmen sollte präven-

tiv in der internationalen Politik praktiziert werden: von der militärischen Abrüstung und Konversion, über den Schutz von Minderheitenrechten und die Demokratisierung politischer Strukturen mit einer Einführung von Gewaltenteilung und föderalen Strukturen bei ethnischen Konflikten, bis zu wirtschaftlichen Hilfen in Krisenregionen sowie generell in Entwicklungsländern. Auch die klassische Diplomatie wird stärker als bisher in der Konfliktprävention eingesetzt; Konfliktbearbeitung kann darüber hinaus etwa auch durch „multi-track diplomacy“ vorangetrieben werden.

Internationales Recht: Das internationale Recht ist ein zentrales Instrument der Friedenssicherung. Seine besondere Bedeutung liegt darin, dass es zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen beiträgt, indem es Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid und andere schwere Verbrechen ahndet und damit Regeln für menschliches und politisches Verhalten setzt. Dabei gilt nach heutigem Rechtsverständnis die Verantwortlichkeit von handelnden Individuen, die, unabhängig von ihrem Status, für diejenigen Verbrechen haftbar gemacht werden können, für die eine Verantwortlichkeit nachgewiesen werden kann. Für die Verfolgung von schweren Kriegsverbrechen können die Vereinten Nationen internationale Gerichte einsetzen und mit der Aufklärung von Verbrechen und der Bestrafung der Täter beauftragen. So hat der UN-Sicherheitsrat mit einer Resolution am 25. Mai 1993 ein *Internationales Kriegsverbrecher-Tribunal* in Den Haag ins Leben gerufen, das Verbrechen ahnden soll, die im früheren Jugoslawien begangen wurden. Gegenstand waren schwere Verstöße gegen die Genfer Konvention und das Kriegsrecht, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Einen Höhepunkt der Arbeit des Tribunals stellte die Anklage gegen den jugoslawischen Staatschef Slobodan Milosevic dar, der später in der Haft verstarb, sowie vier weitere hochrangige jugoslawische Persönlichkeiten am 27. Mai 1999. Jedem der Beschuldigten wurden drei Fälle von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ein Verstoß gegen das Kriegsvölkerrecht zur Last gelegt (Vertreibung von 740 000 Menschen aus Kosovo seit Beginn 1999, Ermordung von 340 namentlich genannten Kosovo-Albanern). Die Anklage, die auf Ermittlungen beruht, die bereits vor Beginn der NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien eingeleitet worden waren, basiert auf dem Prinzip der individuellen Verantwortung für die zur Last gelegten Taten. Völkerrechtlich war dieses Verfahren insofern ein Novum, als damit zum ersten Mal ein amtierender Präsident eines Landes von einem unabhängigen internationalen Gericht angeklagt worden ist. Im Juni 2011 konnte schließlich auch der bosnisch-serbische Armeeführer Ratko Mladic in Serbien festgenommen und nach Den Haag überführt werden, was als bedeutender Wendepunkt in der Arbeit des UN-Tribunals für Kriegsverbrechen im einstigen Jugoslawien gewertet wurde. Kurz darauf, im Juli 2011, konnte der letzte der insgesamt 161 vom Jugoslawien-Tribunal Beschuldigten, der mutmaßliche Kriegsverbrecher Goran Hadzic, festgenommen und dem Tribunal überstellt werden. Auch in anderen Fällen haben die Vereinten Nationen UN-Tribunale eingerichtet, so zur Verfolgung von Verbrechen in Ruanda, manchmal auch zu länger zurückliegenden Verbrechen, wie im Fall von Kambodscha. Im Jahr 2011 waren insgesamt fünf UN-Tribunale eingesetzt. Daneben haben sich Wahrheitskommissionen in Post-Konflikt-Gesellschaften um die Aufklärung von Verbrechen bemüht.

Endlich die großen Fische.

In Kambodscha beginnt der Prozess gegen Führer der Roten Khmer

„32 Jahre nach dem Ende der Terror-Herrschaft der Roten Khmer in Kambodscha beginnt an diesem Montag der Prozess gegen vier der Führer des damaligen Regimes.

Vor dem internationalen Tribunal in Phnom Penh müssen sich Nun Crea, Kies Samphan, Ieng Sary und Ieng Thirit wegen Völkermords, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter und Verfolgung religiöser Minderheiten verantworten. Opfer der Roten Khmer-Herrschaft erhoffen sich eine Aufarbeitung der grausamen Vergangenheit. ... Unter der Herrschaft der Roten Khmer sind fast ein Viertel der damals acht Millionen Kambodschaner umgekommen, durch Tötung oder Zwangsarbeit und Hunger.“

Quelle: Frankfurter Allgemeine, 27. Juni 2011, S. 10

Die Idee der Stärkung des internationalen Rechts wird vor allem in dem auf Beschluss der UN-Staatenkonferenz in Rom (1998) eingerichteten *Ständigen Internationalen Strafgerichtshof* (International Criminal Court, ICC) deutlich. Während die Kriegsverbrecher-Tribunale jeweils eine *ad-hoc*-Gerichtsbarkeit schaffen, ermöglicht der Internationale Strafgerichtshof eine kontinuierliche Verfolgung von Verbrechen, die gegen internationales Recht und völkerrechtliche Grundsätze verstoßen. Auch die Tatsache, dass der Internationale Strafgerichtshof durch einen internationalen Vertrag, und nicht durch Beschluss des Sicherheitsrates ins Leben gerufen wurde, gibt ihm besonders hohe Legitimität. Das Internationale Strafgericht mit Sitz in Den Haag konnte seine Arbeit im Juli 2002 aufnehmen, nachdem 60 Staaten den Vertrag ratifiziert hatten; inzwischen haben 114 Staaten das Rom-Statut unterzeichnet (Stand: 2011). Chefankläger des ICC ist Luis Moreno Ocampo. Der Internationale Strafgerichtshof unterscheidet sich von bisherigen Völkerrechtstribunalen dadurch, dass er das Anliegen der internationalen Gemeinschaft, rechtlichen Maßnahmen in einer permanenten Organisation Nachdruck zu verleihen verstetigt. Er stützt seine Arbeit auf eine systematische Datensammlung im „Legal Tools Project“, dem u. a. das Norwegian Center for Human Rights sowie Einrichtungen deutscher Universitäten zuarbeiten. Rechtlicher Zugriff auf Angeklagte und faktische Verurteilung sind allerdings daran geknüpft, dass die Staaten das Statut des ICC unterzeichnet haben und den Regeln des Gerichts folgen. Eine gewisse Einschränkung seiner Wirksamkeit ergibt sich daraus, dass einige Länder dem Statut nicht beigetreten sind, wie die USA, Russland, China, Indien, Pakistan und Israel, da sie den Strafgerichtshof aus verschiedenen Gründen ablehnen.

Im Fall des Genozids in Darfur hat der ICC im März 2009 zuerst einen Haftbefehl gegen ein amtierendes Staatsoberhaupt, den Präsidenten des Sudan, Omar al-Baschir, ausgestellt; die Anklage lautet auf Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Da der Sudan das Rom-Statut nicht unterzeichnet hat, ist seine Überstellung nach Den Haag bisher gescheitert und Bashir übt sein Amt im Sudan weiter aus. Auch im Fall des Haftbefehls gegen den libyschen Führer Muammar Gaddafi, der im Mai 2011 ausgestellt wurde, ist offen, ob er dem ICC in Den Haag überstellt werden wird, wenn er in ein Land flüchten sollte, das das Statut von Rom nicht unterzeichnet hat. Ermittelt wird außerdem wegen Verbrechen in der Zentralafrikanischen Republik, in Kongo, Uganda und Kenia, sowie Fällen in Georgien, Kolumbien, Palästina und Südkorea.

Strafgericht erlässt Haftbefehl gegen Gaddafi

„Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag hat Haftbefehle gegen Muammar al-Gaddafi und zwei seiner engsten Verbündeten erlassen. Dem libyschen Staatschef sowie seinem Sohn Saif al-Islam und seinem Schwager, Geheimdienstchef Abdullah Senussi, werden Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen – darunter Morde an Hunderten von Zivilisten, Folter, die Verfolgung unschuldiger Menschen und

die Organisation von Massenvergewaltigungen zur Einschüchterung der Bevölkerung. Außerdem wird ihnen der Versuch zur Last gelegt, die mutmaßlichen Verbrechen zu vertuschen. Gaddafi, sein Sohn und sein Schwager seien im strafrechtlichen Sinne persönlich für die Verbrechen verantwortlich, die zur Niederschlagung des Volksaufstandes in Libyen begangen worden seien, sagte Chefankläger Luis Moreno Ocampo. Er legte dem Gericht eine mehr als 70 Seiten umfassende Anklageschrift mit mehr als 1200 einzelnen Dokumenten vor. Durch die Haftbefehle sind nun alle 116 Mitgliedstaaten des IstGH verpflichtet, den 69-jährigen Gaddafi und die Mitangeklagten als mutmaßliche Kriegsverbrecher festzunehmen, sobald sie die Möglichkeit dazu bekommen. Gaddafi hat allerdings trotz andauernder Nato-Luftangriffe erklärt, er werde kämpfen bis zum Tod.“

Quelle: <http://www.sueddeutsche.de/politik/krieg-in-libyen-straftgerichtshof-stellt-haftbefehl-fuer-gaddafi-aus-1.1112837> (27. Juni 2011)

6.2 Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)

Nicht-Regierungsorganisationen (englisch: *non-governmental organizations*, NGOs) sind Organisationen, die sich unabhängig von Regierungen in der Zivilgesellschaft gebildet haben, allgemeinpolitische oder spezifische Anliegen vertreten und gesellschaftliche oder politische Veränderungen, in der Regel gewaltfrei, herbeiführen wollen. In der englischsprachigen Literatur werden NGOs auch als „voluntary associations“, „non-profit organizations“ oder „civil society organizations“ beschrieben. In der internationalen Politik haben NGOs als „dritte Kraft“ zwischen Staat und Markt in den letzten Jahren rapide an Bedeutung gewonnen. Es gibt keine rechtlich verbindliche Definition der NGOs und sie können in der Praxis eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen und Interessen repräsentieren.

Als internationale NGO bezeichnen die Vereinten Nationen weit gefasst jede internationale Organisation, die nicht durch zwischenstaatliche Übereinkunft errichtet wurde. So legte der Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC der Vereinten Nationen in einer Resolution vom Juni 1968 fest, dass jede internationale Organisation „which is not established by intergovernmental agreement shall be considered as a non-governmental organization ... including organizations which accept members designated by government authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of view of the organization.“ (zitiert nach Meyers 1994: 546)

Internationale NGOs sind beim ECOSOC akkreditiert und können Konsultationsstatus erhalten. Das ECOSOC legt bei der Vergabe des Konsultationsstatus an NGOs sechs Prinzipien zugrunde: Unterstützung der Ziele der Vereinten Nationen, demokratische Organisationsform, non-profit Konzept, Gewaltfreiheit, Prinzip der Nichteinmischung in staatliche Angelegenheiten, Unabhängigkeit von zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Dabei vertreten NGOs, die bei den Vereinten Nationen akkreditiert sind, nicht ausschließlich Ziele sozialer Bewegungen, sondern es kann sich auch um Interessenverbände von Unternehmensgruppen handeln, und selbst die amerikanische Waffenlobby („National Rifle Association“) wurde 1996 auf die Liste der NGOs bei den Vereinten Nationen gesetzt (vgl. auch Willetts 2001: 375). Von den NGOs mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC sind die meisten Gruppen bereits über einen längeren Zeitraum akkreditiert. In bestimmten Problembereichen sind NGOs überdies besonders aktiv. So nahmen bei den Jahrestagungen

der UN-Menschenrechtskommission nicht nur die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen teil, sondern es waren auch etwa 200 nichtstaatliche Organisationen als Beobachter vertreten. Auch im Bereich des Umweltschutzes sind NGOs besonders aktiv. Einer Unterscheidung der Weltbank folgend können „operational“ und „advocacy“-NGOs unterschieden werden. Erstere konzentrieren sich auf Wandel im kleinen Maßstab, etwa bei konkreten humanitären Projekten, während letztere größere Veränderungen anstreben und direkt auf politische Institutionen einwirken.

Die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus bei der UN erreichte Ende 1997 mit fast 1.400 einen neuen Höchststand. Heute sind rund 1.500 internationale nichtstaatliche Organisationen bei den Vereinten Nationen ständig akkreditiert; nach Schätzungen der Organisation agieren weltweit etwa 50.000 NGOs; etwa ein Drittel der NGOs kommt aus Europa, ein weiteres Drittel aus Nordamerika, während in Afrika und Asien nur etwa 10 bzw. 16 Prozent der NGOs angesiedelt sind. Eine Kurzbeschreibung von NGOs gibt das „Yearbook of International Organizations“.

Im Unterschied zu dieser breiten Definition der Vereinten Nationen wird in der wissenschaftlichen Literatur als Minimalkriterium einer internationalen oder transnationalen Organisation gefordert, dass in ihr mindestens drei verschiedene Länder vertreten sein müssen und mindestens einer der Vertreter kein Beauftragter der Regierung sein dürfe (Meyers 1994: 546). Nach Problemfeldern können Nicht-Regierungsorganisationen mit allgemein-politischen, humanitären und single-issue Anliegen unterschieden werden. Beispiele für eine internationale NGO mit allgemein-politischen Anliegen sind das Frauennetzwerk der Europäischen Union sowie internationale Gewerkschaftsverbände; eine humanitäre NGO ist die Gefangenenhilfsorganisation „Amnesty International“ und als Beispiel für eine ausschließlich im Umweltschutz tätige NGO („single issue“) gilt „Greenpeace“.

Die Bedeutungszunahme von Nicht-Regierungsorganisationen wird als Indikator für eine weltweite Vernetzung von gesellschaftlichen Gruppen, die Vorboten einer transnationalen Politik sind, interpretiert. So schreibt der Politikwissenschaftler Reinhard Meyers: „Das Substrat und Milieu der transnationalen Politik ist nicht in erster Linie die Staatengesellschaft, sondern die transnationale Gesellschaft: ein netz- oder spinnwebartig verflochtenes, grenzüberschreitendes wie grenzunterlaufendes Konglomerat gesellschaftlicher Einzel- und Gruppenakteure, die in unterschiedlichster Form und Dichte organisiert sind, verschiedenste Kompetenzen in fast allen denkbaren Bereichen gesellschaftlichen Handelns beanspruchen und über eine Vielfalt von Mitteln zur Durchsetzung ihrer Ziele ebenso verfügen, wie sie sich höchst disparater Chancen und Aussichten auf den Erfolg ihres Tuns erfreuen.“ (Meyers 1994: 544f.)

Das an der London School of Economics ansässige *Global Civil Society*-Projekt veröffentlicht in seinen Jahrbüchern seit 2001 regelmäßig Berichte über zivilgesellschaftliche Entwicklungen und eine Vielzahl von NGOs, wobei die Autoren von einem breiten Begriff von NGOs ausgehen. Das Center schätzt, dass von den rund 13.000 internationalen NGOs rund ein Viertel nach 1990 gegründet wurde. Die Mitarbeiter unterscheiden in der „internationalen Zivilgesellschaft“ die NGOs nach vier Gruppen: Neues Management (*new public management*), betriebliche Partnerschaftsbildung (*corporatisation*), Soziales Kapital und Selbsthilfe (*social-capital and self-organization*), sowie Aktivismus (*activism*).

Tab. 6.1: Manifestation of global civil society

Forms	Main actor	Of primary Interest to	Example
New public management: Civil society organisation as Sub-contractors to robust National and IGO policy-making	NGOs and developed government	Supporters and Reformers	Oxfam, World Vision, Save the Children
Corporatisation: Civil Society Organisations partnering with Companies	NGOs and TNCs	Supporters and Reformers	Nike, Greenpeace, Starbucks and World Wildlife Fund
Social capital of self-organisation: Civil society building trust through networking	NGOs and associations; alternatives	Reformers; Rejectionists; Regressives	Community building organisations, faith-based communities
Activism: civil society Monitoring and challenging power-holders	Movements, transnational civil networks	Reformers and Rejectionists	Global Witness; Corporate Watch; Social Forums

Quelle: Global Civil Society Yearbook 2003, hrsg. Von M. Kaldor, H. Anheier, M. Glasius, Kap. 1 (Concepts of Global Civil Society), London 2003, S. 8

Die Aufwertung der internationalen NGOs erfolgte zunächst durch ihre Beteiligung an den globalen Fach- und Gipfelkonferenzen der Vereinten Nationen. Durch eine Änderung des UN-Statuts erhielten die NGOs auf Antrag einen Konsultationsstatus, der die organisatorische Struktur festigte. Internationale Beachtung fanden die NGOs bei den UN-Weltklimakonferenzen in Rio de Janeiro 1992 und Kyoto 1997, sowie beim UN-Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen („Global Village“). Als besonders aktiv gelten auch die Frauennetzwerke unter den NGOs („Women’s Caucus“). Sie traten zuerst im Rahmen der UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi 1985 auf und beteiligten sich später nicht nur an allen folgenden UN-Weltfrauenkonferenzen, wie in Peking 1995, sondern sie waren auch bei anderen UN-Konferenzen mit ihren Forderungen präsent, wie bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1995 sowie den Umweltkonferenzen. Während dieser internationalen Konferenzen machten die NGOs auf die Probleme der Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen aufmerksam und forderten internationale Maßnahmen für Frauenrechte („Frauenrechte sind Menschenrechte“). Praktiken der Zwangssterilisation und Zwangsabtreibungen (China) bzw. die „präinatale Selektion“ (praktiziert z. B. in Indien), das Problem der genitalen Verstümmelung junger Mädchen und Frauen (Afrika), Mädchenhandel und Prostitution sowie Gewalt gegen Frauen sind unter anderem Themen, mit denen sich die NGOs auseinandergesetzt haben und die sie auf die Agenda der Vereinten Nationen brachten.

Verschiedentlich wird die These vertreten, dass die dezentrale, nichthierarchische Struktur der NGOs eine neue Form der *Weltzivilgesellschaft* begründen könne (Brand/Demirovic/Görg/Hirsch 2001). Diese Auffassung gründet sich auf die These von der Denationalisierung, nach der NGOs mit dem Bedeutungsverlust von Staaten die entscheidende Rolle als Akteure in der internationalen Politik übernehmen könnten. Ob diese These allerdings einer empirischen Überprüfung standhält, ist fraglich, denn die globale Vernetzung von NGOs kann unterschiedliche Ursachen haben und muss nicht notwendigerweise in eine „Weltzivilgesellschaft“ münden. Vielfach hat ihre politische Betätigung erst durch die Einbindung in die Vereinten Nationen einen Stellenwert erhalten. Außerdem hat die Vernetzung durch neue Technologien ihre Arbeit aufgewertet, wobei nicht immer klar ist, wie stark die Gruppen sind

und wie sie legitimiert werden. Auch hat sich gezeigt, dass die Bedeutung von Staaten für die Zivilisierung nach innen und nach außen immer noch entscheidend ist; zerfällt ein Staat geht dies in der Regel mit gravierenden Sicherheits- und Menschenrechtsverletzungen einher. Der Politikwissenschaftler Thomas Risse betrachtet die Beteiligung der NGOs in Internationalen Organisationen daher als Form von „new governance“, nicht aber als Ersatz für die Steuer- und Regelungsfunktion der Staaten innerhalb der Internationalen Organisationen (Risse 2007).

Welchen Einfluss üben Nichtregierungsorganisationen auf die Politik der Internationalen Organisationen aus? Anhand von internationalen Umweltverhandlungen untersucht die Politikwissenschaftlerin Tanja Brühl beispielsweise die Partizipationsmöglichkeiten von NGOs in internationalen Verhandlungen und kommt zu dem Ergebnis, dass sich Verhandlungssysteme generell immer stärker für die Beteiligung von NGOs öffnen, ihre Partizipationsmöglichkeiten jedoch sehr unterschiedlich sind (Brühl 2003). Je stärker der Bedarf an Ressourcen, wie Wissen, Macht, Werte, Legitimität, in einer Verhandlungssituation ist und je weniger konfrontativ sich diese Situation gestaltet, desto mehr Teilnahmerechte bekommen NGOs.

Eine Studie der Politikwissenschaftlerin Jutta Joachim zeigt, dass NGOs besonders dann erfolgreich sein können, wenn es ihnen gelingt, ihre Themen in einen breiteren Diskurs einzubetten, etwa indem Frauenrechte als Menschenrechte bezeichnet werden und nicht als separate Anliegen einer speziellen Gruppe. Dieser Prozess des „*framing*“ (Einrahmen) ist mitentscheidend für die Durchsetzungschancen politischer Handlungsstrategien (Joachim 2007). Da Frauen weltweit politisch unterrepräsentiert sind, können sie in den Organisationen der Vereinten Nationen „Bündnispartner“ finden und Koalitionen bilden, um sich bei wichtigen globalen Themen, wie etwa der Gewalt gegen Frauen, politisch Gehör zu verschaffen. Die „political opportunity structure“ (Chancenstruktur) variiert in den Internationalen Organisationen, und der Erfolg des *framing* setzt ein günstiges Zeitfenster sowie rezeptive Rahmenbedingungen voraus.

Bei der Bereitstellung von Informationen, die die NGOs vor Ort sammeln, und dadurch *Öffentlichkeit* für ein Problem herstellen, können die Nicht-Regierungsorganisationen eine wichtige Funktion übernehmen. Der Forscher Matthias Ecker-Ehrhardt hat am Beispiel der humanitären Krise in Darfur gezeigt, dass die Vereinten Nationen und die NGOs die Meinungsbildung in der Bereitstellung humanitärer Hilfe durch westliche Länder entscheidend beeinflusst haben. Die Expertise, die die Vereinten Nationen bereitstellen, wird von Regierungsvertretern anerkannt, und auch NGOs üben Einfluss aus, allerdings in geringerem Ausmaß als die UN, obwohl sie sich teils vehement für humanitäre Fragen engagieren. In seiner empirisch fundierten Untersuchung konnte Ecker-Ehrhardt darüber hinaus zeigen, dass Länder sehr unterschiedlichen Gebrauch von Informationen der internationalen Organisationen machen. In den untersuchten Fällen bezogen sich Parlamentarier des britischen Unterhauses in erheblichem Umfang auf UN-Agenturen (etwa 25 Prozent der Stellungnahmen); diese Verschiebung des Gewichts auf „neue internationale Autoritäten“ gilt dagegen in geringerem Ausmaß für das US-Repräsentantenhaus, in dem sich die Abgeordneten vor allem auf eigene Ausschüsse, Kammern oder andere Abgeordnete beziehen. Allerdings setzt sich Ecker-Ehrhardt auch kritisch mit der Weltzivilgesellschafts-These auseinander. „Die Analyse belegt also in beiden Häusern eine geteilte Autorität der UN. Demgegenüber fällt die Bedeutung der in diesem Feld tätigen NGO deutlich schwächer aus und entspricht kaum dem Bild einer zivilgesellschaftlich dominierten Weltgesellschaft.“ (Ecker-Ehrhardt 2007: 24)

6.3 Problembeispiel: Menschenrechte

Die Verwirklichung von Menschenrechten (*human rights*) wird heute als eines der vordringlichsten Probleme in der internationalen Politik angesehen. Die Vereinten Nationen sowie eine Reihe von Nicht-Regierungsorganisationen verstehen die Durchsetzung universaler Menschenrechte als Kernaufgabe ihrer Politik. Im Bereich der Menschenrechte greifen Staaten, Internationale Organisationen und transnationale NGOs ineinander. Staaten verankern allgemeine Bürger- und Menschenrechte beispielsweise in der Verfassung, während Internationale Organisationen durch völkerrechtliche Verträge und Erklärungen, Institutionen wie internationale Gerichte und Monitoring die Einhaltung von universalen Menschenrechten fördern. Nichtstaatliche Organisationen wiederum treten als Fürsprecher (*advocacy*) und Lobbygruppen für die Einhaltung der Menschenrechte ein. Zu diesen Gruppen, die ein internationales Netzwerk bilden, zählen z. B. „Amnesty International“, „Terre des Femmes“, „Gesellschaft für bedrohte Völker“ oder „Ärzte ohne Grenzen“. Die zahlenmäßige Zunahme dieser Gruppen und ihr Bedeutungszuwachs zeigen eine deutliche Stärkung des Menschenrechtsdiskurses an.

Rechtlich besteht in der internationalen Politik ein *Spannungsverhältnis* zwischen der Durchsetzung universaler Menschenrechte einerseits, und andererseits der Anerkennung des Prinzips staatlicher Souveränität. Die amerikanische Philosophin Seyla Benhabib stellt einen Zusammenhang zwischen diesem Konflikt und der Globalisierung her und spitzt das Problem folgendermaßen zu: „Im Prozess der Globalisierung und gleichzeitigen Fragmentierung geraten Menschenrechte und Souveränitätsansprüche zunehmend miteinander in Konflikt. Einerseits wächst weltweit das Bewusstsein für die universalen Prinzipien der Menschenrechte; andererseits werden partikularistische Identitäten im Sinne von Nationalität, Ethnizität, Religion, Rasse und Sprache, auf Grund deren man einem souveränen Volk angehören soll, mit zunehmender Schärfe behauptet ... die Globalisierung (hat) den Konflikt zwischen den Menschenrechten und den souveränen Selbstbestimmungswünschen von Kollektiven eher verschärft.“ (Benhabib 1999:22)

Die *Lage der Menschenrechte* ist weltweit prekär. Nach Angaben des UN-Menschenrechtszentrums in Genf leidet zumindest die Hälfte der Weltbevölkerung an ernstlichen Verletzungen oder dem Entzug ihrer grundlegenden Rechte. Allein 1993 erreichten das Zentrum z. B. rund 300.000 Beschwerden über Folter, Hinrichtungen, Vergewaltigungen, willkürliche Festnahmen und das Verschwinden lassen von Menschen – ein dramatischer Anstieg gegenüber 1992 mit 43.000 Fällen. Weltweit ist auch die Zahl der Flüchtlinge angestiegen. Bis zu 1,4 Milliarden Menschen leben in absoluter Armut, eine weitere Milliarde am Rande der Armut. Die Verletzung elementarer Menschenrechte in allzu vielen Staaten der Welt wird von den Vereinten Nationen als einer der Hauptgründe für weltweite Fluchtbewegungen angeführt.

Die Wurzeln des Menschenrechtsverständnisses liegen im Gedankengut der Antike (Stoa), im jüdisch-christlichen Denken, in Teilen des Islam und in Aspekten afrikanischer Überlieferungen. Theoriegeschichtlich betrachtet ist die Konzeption allgemeiner unveräußerlicher Menschenrechte als Grundlage für politisches Handeln vor allem ein Produkt. Zu den ältesten Freiheitsdokumenten, in denen Menschenrechte festgehalten worden sind, gehört die Magna Charta Libertatum (1215), mit der sich der britische Adel vor monarchischer Willkür absicherte. Ihre positiv-rechtliche Ausprägung als Individualrechte haben die Menschen-

rechte dann unter dem Einfluss der Naturrechtslehre (John Locke) und vor allem durch die Philosophie der Aufklärung erhalten. Der Menschenrechtsgedanke findet in grundlegenden Dokumenten politischer Gemeinschaften seinen Ausdruck, wie in der „Bill of Rights“ (1689) in England, in den USA in der Unabhängigkeitserklärung von 1776 und in der amerikanischen „Bill of Rights“ (1791) sowie in Frankreich während der Revolution von 1789. In der Bundesrepublik Deutschland sind im Grundgesetz von 1949 in den Artikeln 1 bis 19 die grundlegenden Menschen- und Freiheitsrechte aufgenommen.

Unter *Menschenrechten* versteht man allgemein diejenigen individuellen und kollektiven Rechte und Ansprüche, die unmittelbar dem Schutz der jedem Menschen innewohnenden Würde dienen. Sie sind den Menschen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, ihrem Glauben oder ihrem Geschlecht „von Natur aus“ gegeben.

Während Menschenrechte mit dem Beginn der Aufklärung zunächst individuelle Freiheit, körperliche Unversehrtheit und Eigentumsrechte sichern sollten, führte die rasche Industrialisierung und die damit verbundene Verelendung der Arbeiter im ausgehenden 19. Jahrhundert dazu, dass dem Menschenrechtsgedanken sozialschützende Dimensionen hinzugefügt wurden, wie das Recht auf Arbeit und Bildung, und, in neuerer Zeit, das Recht auf eine minimale Absicherung in Notlagen, z. B. durch staatliche Sozialhilfe. Im 20. Jahrhundert kam als kollektives bzw. Gruppenrecht das Recht auf kulturelle und politische Selbstbestimmung zum Kreis der Menschenrechte hinzu. Als Menschenrechte der „dritten Generation“ sind heute kollektive Menschenrechte auf Frieden, Entwicklung, Frauengleichstellung, gesunde Umwelt in der Diskussion und teilweise im Stadium der Kodifikation. Den Kern der Menschenrechte bilden also die persönlichen Freiheitsrechte, wie das Recht auf körperliche Unversehrtheit und die Integrität der Person. Zu den Menschenrechten gehören nach heutigem Verständnis auch das Recht auf Meinungs- und Glaubensfreiheit, Besitz- und Eigentumsrechte, das Widerstandsrecht gegen Unterdrückung und die kulturelle und politische Selbstbestimmung.

Als *internationale Aufgabe* wird der Menschenrechtsschutz erst im 20. Jahrhundert begriffen. Eine wichtige Rolle spielten dabei die Erfahrung des Holocaust sowie die Kriegsgreuel der Japaner in Asien während des Zweiten Weltkriegs. Zu einer internationalen Kodifizierung von Menschenrechten kam es erstmals im Rahmen der UN-Charta von 1945. Artikel 55 und 56 verpflichten alle UN-Mitglieder zur Achtung und Zusammenarbeit bei der Verwirklichung der Menschenrechte. Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen von 1948 (Menschenrechtsdeklaration) spricht allen Menschen die gleichen Rechte zu „ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer und sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen“ (Art. 24). Nach dem völkerrechtlich seit 1969 gültigen „Internationalen Übereinkommen gegen jede Form der Rassendiskriminierung“ haben die UN inzwischen 25 weitere Einzelvereinbarungen verabschiedet, z. B. gegen Völkermord, Menschenhandel und Prostitution, Apartheid und Folter.

Die politische Philosophin Hannah Arendt, deren Arbeiten durch die Erfahrungen mit Nationalsozialismus und Holocaust in Deutschland geprägt sind, reflektiert diese gestiegene Achtung der Menschenrechte und die Rolle der internationalen Organisationen. Während sie in frühen Schriften noch davon ausging, dass Menschenrechte nur im Rahmen des Staates gewahrt werden können, rückte sie später angesichts des massiven staatlichen Terrors im nationalsozialistischen Deutschland und der Versäumnisse des NS-Staates, elementare Men-

schenrechte zu garantieren ab und kritisierte das Konzept staatlicher Souveränität als unzulänglich. Wie Arendt argumentierte, wurde der klassische Souveränitätsbegriff faktisch zum Deckmantel nationalen Faustrechts und Völkermords. In ihren späteren Arbeiten trat sie für die Idee einer Weltgesellschaft ein, in der internationales Recht und globale Formen der Menschenrechtspolitik einen zentralen Platz einnehmen, um „das Recht, Rechte zu haben“ zu verwirklichen. Die Verrechtlichung des internationalen Menschenrechtsschutzes stellte daher einen gewichtigen Fortschritt dar, der die Rolle des nationalstaatlichen Gewaltmonopols als „Unterwerfungsvertrag“ zum Schutz von Leib und Leben des Bürgers gegen Gewalt und Willkür (Hobbes) einer übergeordneten Instanz überträgt und damit internationaler Deliberation und Normbildung öffnet.

Vergleichsweise am weitesten entwickelt wurde der internationale Menschenrechtsschutz regional und zuerst in (West) Europa (1950) und in Amerika (1969), ansatzweise in Afrika (1981) und neuerdings in Asien. Andrew Moravcsik (2000) vertritt in diesem Zusammenhang die These, dass die Präferenz für die rechtliche Verankerung universeller Menschenrechte durch Internationale Organisationen, zumindest in der historischen Entwicklung der europäischen Länder, von der gesellschaftlichen und politischen Konstellation der Länder abhängt und vor allem diejenigen Länder mit einer historisch schwächeren Menschenrechtstradition, wie etwa Deutschland oder Italien nach dem Zweiten Weltkrieg, dem internationalen, institutionalisierten Menschenrechtsschutz eine hohe Priorität beigemessen haben, weil sich binnenpolitische Akteure für internationale Regeln und deren Absicherung durch internationale Organisationen einsetzen, um Erfahrungen wie zur Zeit des Nationalsozialismus und des Faschismus zukünftig auszuschließen. So zeigt sich auch in der Menschenrechtsanalyse, dass der liberale Institutionalismus gesellschaftliche Präferenzbildungsprozesse als Voraussetzung internationalen Handelns begreift. Demgegenüber hebt der Konstruktivismus hervor, dass die Verankerung von Menschenrechten auf Normdiffusion und den Sozialisationseffekt von Internationalen Organisationen zurückzuführen ist (z. B. Risse 2007; Sikkink 2011).

Grundlage für die europäische Menschenrechtspolitik ist die im Jahr 1950 verabschiedete „Europäische Menschenrechtskonvention“ (EMRK). Noch im selben Jahr richtete der Europarat den Europäischen Gerichtshof mit Sitz in Straßburg ein, der Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen verfolgt. Durch die Öffnung Osteuropas hat der Gerichtshof an Bedeutung gewonnen, denn nun werden auch die neuen Europaratsmitglieder, wie etwa Russland, einer internationalen Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen. Eine steigende Zahl von Eingaben spricht für eine gewachsene Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs. Im Jahr 1985 erreichten 2830 Beschwerden das Gericht; 1998 waren es bereits 11000. Besonders wichtig war eine Reform des Gerichtshofs im Jahr 1998, nach der sich Bürgerinnen und Bürger aus den 47 Mitgliedsländern des Europarates mit Beschwerden direkt an das Gericht wenden können, wobei zunächst die nationale Gerichtsbarkeit durchlaufen werden muss. Im Einzelfall kann das Gericht jedoch, etwa bei Abschiebung oder Folter, Aufschub oder sofortige Unterlassung erwirken. Damit ist der Europäische Gerichtshof der einzige internationale Gerichtshof der Welt, bei dem Bürger sich direkt mit ihrer Beschwerde gegen den Staat wenden können.

Das Konzept von *Global Governance* weist *elementaren Menschenrechten* eine Priorität gegenüber jeglicher Form der territorialen Souveränität zu. Der Schutz des menschlichen Lebens gegen Vernichtung, Hunger und Vertreibung sowie die Achtung der menschlichen Würde unabhängig von Fragen politischer Rahmenbedingungen steht im Zentrum der notwendigen Befugnisse, die ein globales Machtzentrum – wie die Vereinten Nationen – durch-

setzen muss, um von einer neuen Qualität der Weltordnung ausgehen zu können. Allerdings besteht zwischen Anspruch und Realität eine Umsetzungslücke. Die Vereinten Nationen haben in der Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechtes und der Übernahme des Prinzips einer „Schutzverantwortung“ bei besonders gravierenden Fällen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid den Menschenrechten politisch und rechtlich eine größere Bedeutung gegeben, und damit auf Probleme in der Vergangenheit reagiert. Die Vereinten Nationen sind jedoch keine „Weltpolizei“, so dass die auf Menschenrechten basierte internationale *Governance* bislang nur in einigen Fällen eingelöst werden konnte und humanitäre Interventionen nur in wenigen Fällen erfolgt sind; trotzdem ist die Tendenz, dem internationalen Menschenrechtsschutz größere Bedeutung beizumessen, unverkennbar.

Die Umsetzung der internationalen Erklärungen in geltendes Vertragsrecht trifft auf vielfältige Widerstände und Schwierigkeiten. Zwar besteht bei groben, gewaltsamen Konflikten inzwischen eine größere Bereitschaft einzugreifen; schwieriger ist es jedoch, die internationale Gemeinschaft zur Einhaltung von Menschenrechten in den Mitgliedsländern zu bewegen. Die Verwirklichung der Menschenrechte in der politischen und gesellschaftlichen Praxis zu realisieren, weist immer noch Defizite auf, obwohl die Vereinten Nationen mit Deklarationen und Abkommen diese Rechte zu schützen suchen. Exemplarisch kann dies am *Beispiel der Frauenrechte* verdeutlicht werden. Internationale Organisationen und Frauengruppen treten seit vielen Jahren dafür ein, die Rechtsstellung von Frauen und Mädchen durch international gültige, universale Rechte für Frauen zu stärken. So verabschiedeten die Vereinten Nationen 1993 die „Declaration on the Elimination of All Forms of Violence Against Women“, die das Recht auf körperliche Unversehrtheit von Frauen vorsieht. Dabei werden Frauenrechte als Menschenrechte verstanden. Die Praxis in vielen Ländern der Welt sieht jedoch anders aus: Zur Missachtung von Menschenrechten gehören insbesondere Praktiken, die die körperliche Integrität von Frauen verletzen, wie die genitale Verstümmelung durch Klitorisbeschneidung, Zwangssterilisationen und Zwangsabtreibungen als „Bevölkerungspolitik“. Auch die in vielen Ländern verbreitete Kinderehe sowie die Zwangsheirat werden als Verletzung der Menschenrechte begriffen.

Bislang hat es sich als ausgesprochen schwierig erwiesen, globale Menschenrechte durchzusetzen. Nicht nur „offizielle“ Positionen von Staaten, die ihre bestehenden Herrschaftsverhältnisse aufrechterhalten wollen, sondern auch unterschiedliche kulturelle Traditionen in den Ländern setzen dem Gedanken einer universalen Frauen- und Menschenrechtspolitik Grenzen. Von den größeren Ländern hat sich besonders China in der Vergangenheit vehement gegen die internationalen Forderungen nach Einhaltung der individuellen Menschenrechte gewandt, die das Land als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ zurückweist. Auch in den südostasiatischen Ländern („kleine Tiger“) wird die Frage von Menschenrechten und Demokratie kontrovers beantwortet. Während einige Staatsführer auf eigene „kulturelle Traditionen“ der Region verweisen und den „autoritären Weg“ als notwendig für den wirtschaftlichen Aufschwung bezeichnen, vertreten andere die Auffassung, dass das kulturelle Erbe bestimmter Regionen kein Hindernis für ein an Individualrechten orientiertes Menschenrechtsverständnis sei. Länder, wie China, verweisen darauf, dass die Umsetzung von Menschenrechten ein „langer Weg“ sei, welcher aufgrund von sozialen Entwicklungsproblemen mehr Zeit beanspruche. Immerhin hat China, welches in der Vergangenheit häufig für grobe Menschenrechtsverletzungen kritisiert wurde, im Jahr 2004 einen Zusatz in die Verfassung aufgenommen (Art. 33.3), welcher festhält, dass das Land die Menschenrechte respektiert und gewährleistet.

Wie schwierig es ist, Menschenrechte in der Weltpolitik durchzusetzen, lässt sich beispielhaft an Konflikten innerhalb der Vereinten Nationen um ein funktionsfähiges Organ zur *globalen Überwachung der Menschenrechte* zeigen. Zwar ist es inzwischen gelungen, einen neuen UN-Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf einzurichten, aber das Mandat, die Verfahrensweisen und Kompetenzen bei Menschenrechtsfragen waren lange Zeit unter den Mitgliedsländern höchst umstritten. Wie soll der Rat Grausamkeiten, etwa in Sudans Krisenprovinz Darfur, wirksam entgegenreten? Welche Rolle sollen NGOs und unabhängige Experten im Ringen um einen besseren Schutz von Minderheiten spielen? Während die westlichen Länder auf einen starken Rat drängten, wollten autoritär regierte Staaten ein eher schwaches Gremium. So verlangten die EU-Staaten, die unter den 47 Mitgliedern über acht Stimmen verfügen und von Kanada und der Schweiz unterstützt werden, eine periodische Überprüfung der Menschenrechte in allen Ländern bei der auch Expertisen von Menschenrechtsorganisationen und unabhängige Quellen berücksichtigt werden sollen. Andere Länder, vor allem China und seine Verbündeten im Rat wie Pakistan, drängten dagegen darauf, dass bei dieser Überprüfung nur Informationen der Regierungen berücksichtigt werden sollen. Ob der im Jahr 2006 erstmalig einberufene Menschenrechtsrat effektiv arbeiten kann und nicht wie seine Vorgängerin, die UN-Menschenrechtskommission, blockiert und möglicherweise aufgelöst wird, ist daher offen. Immerhin wurde Libyen, welches eine Zeit lang sogar den Vorsitz des Menschenrechtsrates innehatte, von der Arbeit des Rates ausgeschlossen, nachdem der Machthaber Libyens, Muammar Gaddafi, im Februar 2011 Militär und Söldner zum blutigen Kampf gegen sein eigenes Volk aufrief.

Das Beispiel der Menschenrechte zeigt, dass die Idee allgemeiner, unveräußerlicher Menschenrechte inzwischen nicht nur Eingang in internationale Dokumente gefunden hat, sondern auch zur Gründung neuer Institutionen, wie dem Europäischen Gerichtshof, geführt hat. Darüber hinaus zeigt das Beispiel, wie transnationale Netzwerke von NGOs die internationale Politik beeinflussen und selbst in Ländern, in denen der Menschenrechtsgedanke schwach verankert ist, Öffentlichkeit für Menschenrechtsverletzungen herstellen können. Die Normdiffusion hat transnationalen Charakter. Sie hat außerdem dazu geführt, dass politische Entscheidungsträger, wie Staatspräsidenten, Generäle oder Geheimdienstchefs, bei Menschenrechtsverletzungen immer häufiger direkt zur Verantwortung gezogen werden. Die amerikanische Politikwissenschaftlerin Kathryn Sikkink nennt dies die Gerechtigkeits-Kaskade (Sikkink 2011).

Übungsfragen zu Kapitel 6: Global Governance

1. Was bedeutet Global Governance? Erläutern Sie das Konzept und nehmen Sie Bezug auf die Vereinten Nationen als wichtigste Internationale Organisation.
2. Menschenrechte nehmen eine bedeutende Rolle in der Arbeit Internationaler Organisationen. Wie erklären Sie die Ausbreitung des Menschenrechtsgedankens? Nehmen Sie Bezug auf die Theorie des liberalen Institutionalismus und den Konstruktivismus und stellen Sie die Erklärungsmuster einander gegenüber.
3. Welche Bedeutung hat der Internationale Strafgerichtshof? Vergleichen Sie ihn mit den UN-Kriegsverbrecher-Tribunalen. Welche Faktoren stärken den IstGH und welche schwächen ihn?
4. Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) spielen eine immer wichtigere Rolle in den internationalen Beziehungen. Welche Vorteile haben NGOs? Wie sind NGOs legitimiert? Welche Nachteile können mit dem wachsenden Einfluss von NGOs verbunden sein?

Literatur

- Albrecht, Ulrich (Hg.): Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt? Studien zu den Vereinten Nationen, Bd. 1, Hamburg 1998
- Behrens, Maria (Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung: Global Governance zwischen Utopie und Realität, Wiesbaden 2005
- Benhabib, Seyla: „Eine spannungsgeladene Formel: ‚Wir sind das Volk‘. Hannah Arendt und ‚das Recht, Rechte zu haben‘“, in: Frankfurter Rundschau, 29. Oktober 1999, S. 22.
- Boutros-Ghali, Butros: „Agenda für den Frieden“, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Bonn 1992
- Brand, Ulrich/Alex Demirovic/Christoph Görg/Joachim Hirsch (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster 2001
- Brühl, Tanja: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen, Frankfurt a. M. 2003
- Ecker-Ehrhardt, Matthias: „Neue Autoritäten. UNO und Nichtregierungsorganisationen: Mächtige Experten in der Darfur-Debatte“, in: WZB-Mitteilungen, H. 116, Juni 2007, S. 22–25
- Global Civil Society Yearbook 2003, hrsg. von M. Kaldor, H. Anheier, M. Glasius, Kap. 1 (Concepts of Global Civil Society), London 2003
- Graebner, Norman A. (Hg.): Ideas and Diplomacy. Readings in the Intellectual Tradition of American Foreign Policy, New York: Oxford University Press 1964
- Heinz, Wolfgang S.: „Schutz der Menschenrechte durch humanitäre Intervention“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/93, 19. März 1993, S. 3–11
- Hoffmann, Stanley (Hg.): The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention, Indiana 1996
- Joachim, Jutta: „Wie NROs die UNO beeinflussen: Die internationale Chancenstruktur beim Thema Gewalt gegen Frauen in der UNO“, in: Hanne-Margret Birckenbach/Uli Jäger/Christian Wellmann (Hg.): Jahrbuch Frieden 1997, München 1997, S. 98–111
- Joachim, Jutta M.: Agenda Setting, The UN, and NGOs. Gender, Violence and Reproductive Rights, Georgetown Press, Washington DC 2007

- Karns, Margaret P./Karen A. Mingst: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder 2004
- Knapp, Manfred: „Die Rolle der Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen“ in: M. Knapp/G. Krell: *Einführung in die internationale Politik*, München 1996, S. 476–504
- Kratochwil, Friedrich/Ed Mansfield (Hg.): *International Organizations and Global Governance*, New York 2005
- Meyers, Reinhard: „Transnationale Politik“ in: Andreas Boeckh (Hg.): *Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik*, Bd. 6, 1994, S. 543–547
- Moravcsik, Andrew: „The Origins of Human Rights Regimes. Democratic Delegation in Postwar Europe“, in: *International Organization* 54 (2), 2000, S. 217–252
- „Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance“, Oxford University Press 1995
- Risse, Thomas: „Global Governance und kommunikatives Handeln“, in: Peter Niesen/Benjamin Herborh (Hg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt a. M. 2007, S. 57–86
- Rittberger, Volker/Bernhard Zangl (Hg.): *Internationale Organisationen – Geschichte und Politik. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse*, 3. Aufl., Opladen 2003
- Rittberger, Volker: „Vereinte Nationen“, in: Andreas Boeckh (Hg.): *Internationale Beziehungen, Lexikon der Politik*, hrsg. von Dieter Nohlen, Bd. 6, München 1994, S. 561–582
- Ropers, Norbert: „Präventive Diplomatie“, in: Ulrich Albrecht (Hg.): *Die Vereinten Nationen am Scheideweg*, Opladen 1998, S. 172–190
- Senghaas, Dieter: „Weltinnenpolitik. Ansätze für ein Konzept“, in: *Europa-Archiv*, 47 (1992), S. 643–652
- Sikkink, Kathryn: *The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, New York 2011
- Slaughter, Anne-Marie: „A Duty to Prevent: The Future of International Security. Interview mit“, in: *Schlossplatz 3*, hrsg. v. d. Hertie School of Governance, Frühjahr 2007, Nr. 2, S.15–17
- Slaughter, Anne-Marie: „Fiddling While Libya Burns“, in: *The New York Times*, 14. März 2011, Op-Ed, S. A 21
- Union of International Associations (Hg.): *Yearbook of International Organizations*, fünf Bände, 43. Aufl., München 2006
- Willetts, Peter: „Transnational Actors and International Organizations in Global Politics“, in: J. B. Baylis/S. Smith (Hg.): *The Globalisation of World Politics*, Oxford and New York, 2. Aufl. 2001, S. 356–383
- Wolfrum, R. von (Hg.): *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl. München 1991
- Yearbook of International Organizations*
Online <http://www.uia.be/ybonline> (aufgerufen am 10.07. 2011)
- Zangl, Bernhard: „Humanitäre Intervention“, in: Ferdowski, Mir A. (Hg.): *Internationale Politik im 21. Jahrhundert*, München 2002, S. 105–122
- Zürn, Michael/Andreas Hasenclever/Klaus Dieter Wolf (Hg.): *Macht und Ohnmacht Internationaler Organisationen*, Frankfurt/New York 2007