

Internationale Organisationen in Zeiten der Globalisierung

Von Felix Kirchmeier

1. Einleitung

Internationale Organisationen stellen selbst einen Teil der Globalisierung dar – Staaten haben erkannt, dass manche Probleme nicht auf rein nationaler Ebene zu lösen sind und sich daher in verschiedenen Formen zusammengeschlossen, um diese Probleme zu bearbeiten. Die so geschaffenen Organisationen sind aber immer noch vom politischen Willen ihrer Mitglieder abhängig und nur in engen Grenzen zu einem „Eigenleben“ fähig. Sie sind immer nur so stark, wie die Mitgliedsstaaten es ihnen gestatten.

Bei den heutigen Organisationen ist zwischen *supranationalen* und *internationalen* zu unterscheiden. In supranationalen Organisationen treten Staaten Bereiche ihrer souveränen Entscheidungsmacht an eine Organisation ab, die für sie in diesen Bereichen bindende Entscheidungen treffen kann. Die Europäische Union beispielsweise beinhaltet supranationale Elemente. Aus diesem Grund betreffen die in Brüssel beschlossenen Gesetze die Bürger aller EU-Staaten unmittelbar. Die Gesetze der Europäischen Union bedürfen nicht erst der nationalen Zustimmung, sondern erlangen mit Beschluss der EU in allen Mitgliedsstaaten Gültigkeit. Internationale Organisationen hingegen sind institutionalisierte Foren der Abstimmung verschiedener Staaten, in denen Entscheidungen von den Mitgliedsstaaten getroffen werden. Regierungsvertreter beraten über Probleme und treffen Entscheidungen, die anschließend durch die nationalen Parlamente bestätigt werden müssen. Erst durch diesen Vorgang der Ratifizierung sind sie im betroffenen Land bindend. Die Organisation dient der Aushandlung von Entscheidungen und sichert deren Einhaltung, kann diese Entscheidungen aber nicht selbstständig treffen. Dieser zweite Typus, die *internationalen* Organisationen, ist Thema dieses Beitrages.

Während diese internationalen Organisationen relativ neu sind, besteht das Phänomen der Globalisierung schon lange. Wirtschaftliche Verflechtungen und internationaler Handel sind schon seit Jahrhunderten üblich. In jüngerer Vergangenheit fand vor allem in der Zeit der Industrialisierung - bis zur Zäsur des Ersten Weltkrieges – eine extreme Zunahme internationaler wirtschaftlicher Beziehungen und Aktivitäten statt, wenn auch hauptsächlich unter den Vorzeichen des Kolonialismus.

Die heutige Globalisierung unterscheidet sich in einigen Facetten, hauptsächlich jedoch in ihrer Geschwindigkeit von allen vorherigen Wellen wirtschaftlicher und politischer Kooperation. Auch die Tatsache, dass sie alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringt und sich nicht mehr auf bestimmte Felder eingrenzen lässt, gehört zu den neuen Charakteristika. Die immense Beschleunigung der Kommunikation – die im weitesten Sinne nicht nur Telefon und Internet, sondern auch die Möglichkeiten der modernen Logistik umfasst – und die Internationalisierung der Kapitalmärkte erlauben eine ganz neue Intensität der Kooperation. In der heutigen Globalisierung spielen ausländische Direktinvestitionen (FDI) und neue Formen der Arbeitsteilung (production chains) eine herausragende Rolle. Moderne Logistik und „just-in-time“-Produktion bestimmen die wirtschaftlichen Beziehungen und damit auch die Entwicklung und Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Bevölkerungswachstum, eine steigende Diskrepanz zwischen Arm und Reich (international, wie auch innerhalb von Gesellschaften) und eine damit einhergehende soziale Polarisierung prägen das Gesicht der heutigen Globalisierung. Die Antwort darauf muss eine Weltordnungspolitik sein, die sich für soziale Belange einsetzt, und somit die sozialen Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden schafft. Diese ist letzten Endes aber nichts anderes als eine kooperative Politik der Nationalstaaten, denn, wie im ILO¹-Bericht „Eine Faire Globalisierung“ formuliert ist: „Weltordnungspolitik ist kein erhabenes körperloses Gewölbe, sondern lediglich der Scheitelpunkt von Entscheidungsstrukturen, die von der lokalen Ebene nach oben führen.“² In diesem Kontext ist die erstarkende internationale Bewegung der „Globalisierungsgegner“ auch eher eine Bewegung der Gegner einer rein wirtschaftlichen und ungesteuerten Globalisierung.

Durch internationale Organisationen wird nun versucht, der wirtschaftlichen Globalisierung ein System der „global governance“³ entgegenzusetzen, um der Gesellschaft die Möglichkeit zu erhalten, über ihre eigene Struktur und Zukunft selbst zu entscheiden.

¹ ILO: International Labour Organisation.

² Eine Faire Globalisierung, Chancen für alle schaffen, Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, ILO, 2004.

³ „Global governance“ bedeutet die Möglichkeit von Staaten in internationaler Abstimmung Politik- und Wirtschaftsprozesse von internationalem Ausmaß zu regulieren. Global Governance ist die Verrechtlichung und Regulierung derjenigen Prozesse, die nicht im nationalen Alleingang gesteuert werden können. Siehe zum Thema „Global Governance“ den Beitrag von Professor Dr. Christoph Scherrer und Dr. Ulrich Brand in der FES-OnlineAkademie.

2. Die Rolle internationaler Organisationen in Zeiten der Globalisierung

2.1 Warum wurden sie eingerichtet?

Auch schon vor der Zeit der internationalen Organisationen bestanden Verträge und Abkommen zwischen Staaten. Ohne eine überwachende Institution konnten diese jedoch nicht in dem Maße Vertrauen aufbauen, wie dies von heutigen Organisationen geleistet wird. Ausschlaggebend für die Schaffung von internationalen Organisationen, wie wir sie heute kennen, war die Erfahrung des Ersten Weltkrieges. Die Machtpolitik der europäischen Mittelmächte hatte in einen Krieg bisher unbekanntes Ausmaß geführt und in der Weltpolitik wurde nach Möglichkeiten gesucht, einen weiteren Krieg wie diesen unmöglich zu machen. Auf dieser Suche begründet sich ein eigener Zweig der Politikwissenschaft, der Neoinstitutionalismus, auch Idealismus genannt. Ziel dieser Strömung war „Kriegsverhinderung als Aufgabe einer Wissenschaft“. Ihr Anliegen war und ist es, eine „transnationale Weltgesellschaft“ zu schaffen, „die Kriege zwischen Staaten und Völkern unwahrscheinlich werden lässt, sie tendenziell völlig eliminiert.“⁴ Dies sollte auf Basis des Völkerrechtes und einer es vertretenden Institution, zuerst dem Völkerbund, heute den Vereinten Nationen (UN), geschehen. Der Gedanke war, dass die Einrichtung internationaler Organisationen Vorteile für alle Beteiligten bringen würde. Die UN erfüllen die Funktion einer vertrauensbildenden Institution und die 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schafft in ihren Regelungen die nötigen sozialen Voraussetzungen für Frieden.

Auch die Tatsache, dass der Völkerbund den Nationalsozialismus und den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern konnte, führte nicht zu einer Abkehr von internationalen Organisationen. Mit der Schaffung der Vereinten Nationen, die 1945 den (de facto nicht mehr existenten) Völkerbund ablösten, leiteten die Siegermächte USA, England, Sowjetunion und Frankreich ein neues Zeitalter der internationalen Politik ein. Dem Problem einer möglichen Aggression setzt die Charta der UN ein absolutes Gewaltverbot entgegen. Der Wiederaufbau einer solchen Welt-Institution war jedoch hauptsächlich in der Erkenntnis begründet, dass scheinbar lokale oder nationale Probleme und Konflikte nicht mehr lokal oder regional begrenzt bleiben, sondern globale Bedeutung erlangen können. Abgesehen von militärischen Konflikten bezieht sich diese Tatsache in einer Welt fortschreitender Industrialisierung und Globalisierung auch auf umweltpolitische und generelle soziale Problematiken. Ein Land allein kann seine ökologische Umwelt nicht effektiv schützen, da sich die Probleme

⁴ Martin List u.a. (1995), S. 33.

nicht an Ländergrenzen halten. Soziale Defizite in einem Land wirken sich auch auf andere aus – sei es durch Migration oder Druck auf nationale Arbeitsstandards. Diese Überzeugung ist auch schon in der Präambel der ILO-Verfassung festgeschrieben.

Vor allem in den Politikbereichen Entwicklung, Umweltschutz und Sicherheit ist die Überforderung des einzelnen Nationalstaats eindeutig. Exklusiv bilaterale Entwicklungspolitik schafft ebenso wenig globale Gerechtigkeit, wie die Umweltpolitik eines einzelnen Landes globale Probleme (Ozonloch, globale Erwärmung, Knappheit natürlicher Ressourcen) zu lösen im Stande ist. Die Sicherheitspolitik eines Landes ist nicht in der Lage, international organisiertes Verbrechen und Terrorismus effektiv zu bekämpfen. Damit ist nicht gesagt, dass die Versuche und Programme der einzelnen Staaten, die genannten Probleme zu behandeln, nicht legitim und lobenswert wären. Nur sind sie im nationalen Alleingang nicht durchsetzbar. Das Kyoto-Protokoll⁵ zur Verminderung von Treibhausgasen würde im ökologischen Bereich eine funktionsfähige Alternative zu nationalen Politiken darstellen – wenn es nicht von der nationalen Politik nachträglich ausgehebelt worden wäre. Auch hier zeigt sich wieder, wie eingangs erwähnt, die Einschränkung internationaler Organisationen: sie haben nur soviel Macht, wie die Mitgliedsstaaten ihnen zu übertragen bereit sind.

In Wirtschaftsbeziehungen wurden Internationale Organisationen nur zögerlich geschaffen, da in diesem Bereich nicht nur vitale Staatsinteressen berücksichtigt werden müssen, sondern auch die private Wirtschaft – nationale und internationale Unternehmen – in den Interessenskonflikten eine große Rolle spielt. Während die ersten modernen, internationalen Übereinkommen wie das GATT⁶ noch kaum als Organisation bezeichnet werden konnten, hat sich die heutige, aus dem GATT entstandene, Welthandelsorganisation (WTO) zu einer der einflussreichsten internationalen Organisationen entwickelt. Abgesehen vom Warenhandel, dessen Regelung Ziel und Zweck des GATT war, erstreckt sich die Regelungskompetenz der WTO auf wesentlich umfassendere Bereiche.

2.2 Welche Funktionen erfüllen sie?

Internationale Organisationen wurden von Staaten geschaffen, um in einer Welt der Zusammenhänge und Abhängigkeiten die Abstimmung und Steuerung politischer und wirtschaftlicher Vorhänge zu ermöglichen und zu bewahren. In erster Linie dienen sie der Kommunikation. Verständ-

⁵ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>

⁶ Das „General Agreement on Tariffs and Trade“ war ein Staatenvertrag, der bei weitem nicht die Kompetenzen hatte, wie die heutige WTO.

gung und die Etablierung verlässlicher Strukturen sind die Grundlagen für eine funktionierende internationale Politik. Verlässlichkeit ist in politischen wie in wirtschaftlichen Beziehungen von größter Bedeutung. Nur in verlässlichen Strukturen kann dem Gefangenendilemma⁷ einer internationalen Politik entgangen werden, die sich nur als Summe der Außenpolitik souveräner Nationalstaaten in einem anarchischen Weltsystem sieht. Nullsummenspiele⁸, wie sie durch gegenseitiges Misstrauen und fehlende Kooperation entstehen, können überwunden und eine für alle Beteiligten positive Entwicklung gefördert werden.

Auch die deutsche Politik misst internationalen Organisationen in wirtschaftlichen Beziehungen eine große Bedeutung zu: Effiziente Institutionen würden Unsicherheit vermindern und die Bereitschaft für Investitionen erhöhen. Langfristig, so ein Diskussionspapier des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), könnten dynamische Wachstumsprozesse nur aufrechterhalten werden, wenn Institutionen existieren, die ein hohes Maß an Stabilität garantieren bzw. die Verletzlichkeit gegenüber externen Schocks vermindern.⁹ Dies zeigt die Bedeutung von internationalen Organisationen – den erwähnten „effizienten Institutionen“ - im *wirtschaftlichen* Bereich. In *politischen* Beziehungen verhält es sich nicht anders. Hier dienen die internationalen Organisationen der Regelung internationaler Probleme und wirken vertrauensbildend zwischen Staaten. Erst mit ihnen und durch sie entsteht eine wirkliche internationale Politik, die nicht über den Staaten steht oder für sie Entscheidungen trifft, die aber den Beziehungen der weiterhin unabhängigen Staaten einen geregelten Rahmen gibt.

Dieser Rahmen kann internationale Abkommen von Menschenrechten bis Zollbestimmungen betreffen. Die Vielzahl der bis heute geschaffenen Organisationen zeigt hierbei, wie wichtig diese in allen Bereichen der internationalen Beziehungen geworden sind. Internationale Probleme können nur in einem internationalen Rahmen angegangen werden. Diesen zu schaffen ist der Zweck internationaler Organisationen.

⁷ „Gefangenendilemma“ bezeichnet die Situation, in der sich ein Staat aus Angst vor einer angenommenen Handlung eines anderen Staates zu einer bestimmten Handlung gezwungen sieht. Man beschreibt damit den Teufelskreis des Misstrauens in der Politik, in dem jeder Staat die schlechteste der möglichen Handlungen anderer Staaten voraussetzt und darauf „reagiert.“

⁸ Die Theorie des Nullsummenspieles geht davon aus, dass es in internationalen Beziehungen nicht nur Gewinner geben kann. Was ein „Mitspieler“ gewinnt, muss demnach ein anderer verlieren. Beiderseitige Vorteile durch Kooperation sind nicht möglich.

⁹ Diskussionspapier, Post-Washington-Consensus, BMZ, April 2004, Hintergrundmaterial zu FES/ IEZ Fach-Tagung New York, 7.-12.11.2004.

Speziell hervorzuheben ist an dieser Stelle die Funktion der Vereinten Nationen (im Weiteren: UN). Die Funktion, die dieser Organisation zugedacht ist, erschöpft sich nicht in Verlässlichkeit und Kommunikation. Oberstes Ziel der UN ist nichts geringeres als die Wahrung des Weltfriedens; ihre Funktion ist die Schaffung eines „positiven Friedens.“ Damit unterscheiden sich die UN von ihrem Vorgänger, dem Völkerbund, der zwar ebenfalls eine internationale Organisation war, jedoch nur den oben genannten Zwecken internationaler Organisationen diene und noch kein absolutes Gewaltverbot verlangte, wie dies die Satzung der UN nun beinhaltet. Der erwähnte positive Friede der UN geht über ein Verständnis von Frieden im Sinne von Abwesenheit von Krieg hinaus. Auch was als strukturelle Gewalt und somit als Anlass zu Krieg und Bedrohung von Frieden gesehen wird, weist dieser Friedensbegriff zurück und deckt sich somit mit dem, was Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen bis Ende 2006, in seinem Grundsatzreport als „größere Freiheit“ bezeichnet hat.

Größere Freiheit bedeutet, dass Männer und Frauen überall das Recht haben, kraft ihrer eigenen Zustimmung regiert zu werden, nach dem Gesetz, in einer Gesellschaft, in der alle Menschen ohne Diskriminierung oder Vergeltung frei reden, ihre Religion frei ausüben und sich frei versammeln können. Sie müssen außerdem frei von Not sein – damit sie nicht mehr durch extreme Armut und Infektionskrankheiten zum sicheren Tod verurteilt sind – und frei von Furcht – damit ihr Leben und ihre Existenz nicht durch Gewalt und Krieg zerstört werden. Alle Menschen haben ein Recht auf Sicherheit und Entwicklung.¹⁰

2.3 Vor welchen Herausforderungen stehen die Internationalen Organisationen?

Zunehmende Globalisierung bezieht sich in diesem Fall zuerst auf wirtschaftliche Globalisierung. Die Herausforderung für internationale Organisationen ist es, mit dieser fortschreitenden Entwicklung Schritt zu halten und der wirtschaftlichen Globalisierung einen regulativen Rahmen der „Global Governance“ zu geben.

Hierbei muss allerdings bedacht werden, dass die Politik nicht, wie oft vereinfachend behauptet wird, einer ungreifbaren und nicht beeinflussbaren Entwicklung der Globalisierung hilflos ausgesetzt ist. Die sich vergrößernde Diskrepanz zwischen schnell wachsender, wirtschaftlicher Ver-

¹⁰ In larger freedom, UN-Dokument A/59/2005, deutsche Version auf <http://www.uno-komitee.de/de/dokumente/a-59-2005-de.pdf>.

flechtung sowie Liberalisierung einerseits und der oft beklagten Schwäche von Global Governance andererseits ist vielmehr ein hausgemachtes Problem. Letzten Endes sind es dieselben Staaten, die unter dem Dach der einen Organisation die Öffnung der Märkte beschließen und so der wirtschaftlichen Globalisierung den Weg ebnen, und im Rahmen anderer Foren die eigene Machtlosigkeit angesichts der sich entwickelnden Fortschritte beklagen. Die Tatsache, dass die Liberalisierung der Märkte auf Entscheidungen der Regierungen beruht, bedeutet auch gleichzeitig, dass diese auf die weitere Entwicklung dieser Globalisierung durchaus Einfluss nehmen können. Lediglich in manchen Bereichen, wo kurzfristige Politik schon zu viel Regelungskompetenz aus der Hand gegeben hat, ist es extrem schwierig, diese Entscheidungsmacht wieder zurück zu gewinnen.¹¹

Internationale Organisationen stehen auch vor der Herausforderung, übergroße Erwartungen erfüllen zu sollen. Oft wird gefordert „die UN“ sollte dies oder jenes tun, dringende internationale Probleme lösen. Aufgrund der Zögerlichkeit der Mitgliedsstaaten, die der Organisation kaum Macht abtreten wollen, ist aber gerade die UN oft nicht in der Lage, diese Erwartungen zu erfüllen. Kritik wird in solchen Fällen allerdings an der Organisation generell und nicht an den bremsenden Mitgliedsstaaten geübt. Dies führt über längere Zeit zu einem Verlust an Glaubhaftigkeit und kann die UN wie auch andere internationale Organisationen nachhaltig schädigen. Es sollte daher also bei jeder Kritik bedacht werden, wo denn der Grund für die jeweilige Handlungsunfähigkeit liegt. Die internationalen Organisationen stehen damit vor der Herausforderung, innere Entscheidungsvorgänge transparent darzustellen, um nicht in undifferenzierter Kritik unterzugehen.

Eine weitere Herausforderung ist es, im ständig wachsenden Bereich internationaler Regelungen Übersicht und Kohärenz zu bewahren. Bei der Vielzahl bestehender internationaler Organisationen und Unterorganisationen kommt es schon heute in vielen Fällen zu Duplikationen. Verschiedene Organisationen arbeiten zu denselben Themen, ohne sich gegenseitig abzustimmen oder gar miteinander zu kooperieren. Die Neuschaffung von Organisationen verstärkt diese Gefahr noch zunehmend. Anschauliche Beispiele finden sich in einigen Gremien der Europäischen Union und des Europäischen Rates, deren Kompetenzansprüche nicht immer klar abgegrenzt sind. Dasselbe Problem ist innerhalb der UN zwischen den jeweiligen Unter- oder Sonderorganisationen (ILO, OHCHR, UNESCO, UNDP, ...) zu beobachten. Daher ist in diesem Gebiet auch oft von Management-Re-

¹¹ Ein anschauliches Beispiel hierzu ist die aktuelle Enteignungs- und Verstaatlichungspolitik Boliviens. Die umfassende Privatisierung, die vom Staat - zurecht oder nicht - als negativ angesehen wird, ließ der nationalen Politik kaum noch Regelungsspielraum. Ein Rundumschlag auf rechtlich fraglicher Basis war in diesem Fall die einzige Möglichkeit, welche die Regierung noch als gegeben ansah.

formen die Rede, wobei manche Reform wiederum politischen Abwägungen zum Opfer fällt, da ein Zusammenfassen bestehender Strukturen das komplizierte politische Gleichgewicht stören könnte.

2.4 Bandbreite der Internationalen Organisationen

Wie schon erwähnt, gibt es in der heutigen politischen Landschaft eine Vielzahl von internationalen Organisationen, die in verschiedenen Politikbereichen arbeiten. Einige wichtige Akteure sollen hier vorgestellt und ihre jeweiligen Reformansätze kurz diskutiert werden. Diese Auswahl stellt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern konzentriert sich auf Organisationen, die speziell zu Themen der wirtschaftlichen Globalisierung und ihrer sozialen Steuerung arbeiten. Reformen in anderen Teilen der UN (Sicherheitsrat, OHCHR, DPKO) werden in diesem Abschnitt noch nicht beachtet, da ihnen ein eigenes Kapitel gewidmet ist.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

Aufgaben: „Established in 1964, UNCTAD promotes the development-friendly integration of developing countries into the world economy.” So stellt sich die Organisation selbst in einem Satz vor. Damit befindet sie sich im Zentrum der Globalisierung, denn ihre Aufgabe ist die Förderung einer sozial verträglichen Globalisierung. In Ausübung ihres Mandates hat die UNCTAD drei Kernaufgaben:

(1) Sie ist ein Forum für zwischenstaatliche Überlegungen und Debatten mit dem Ziel, Konsens zu schaffen, (2) sie betreibt Forschung, Politikanalyse und Datensammlung als Grundlage für Überlegungen und Debatten, (3) sie leistet technische Unterstützung.

Hinsichtlich der sozialen Unterstützung von Globalisierung ist es Aufgabe der UNCTAD, Entwicklungsländern bei Diversifizierung und Entwicklung zu helfen und den Einfluss von Handelsabkommen auf die nationale Wirtschaft zu bewerten. Darüber hinaus berät sie Entwicklungsländer bei Verhandlungen zu Investitions- und Handelsabkommen. Ebenso unterhält die UNCTAD ein Programm für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), welches die speziellen Bedürfnisse dieser Länder analysiert und speziell zugeschnittene Entwicklungsprogramme erarbeitet. Besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Zusammenhang zwischen Entwicklungsstrategien und Armutsreduzierung. LDCs werden von der UNCTAD in den Aufnahmeverhandlungen der WTO unterstützt

wie auch im Aushandeln kommender Wirtschaftsabkommen geschult. Kritisiert wurde die UNCTAD wegen der sich scheinbar überschneidenden Aufgaben mit der WTO, wie auch aufgrund der Diversifizierung und fehlenden Kohärenz in ihrer Arbeit.

Reformanstrengungen: Im Oktober 2005 wurde vom Generaldirektor der UNCTAD, Supachai Panitchpakdi, ein Expertengremium eingesetzt mit der Aufgabe, Empfehlungen für die Zukunft der UNCTAD zu erarbeiten. Dieses „Panel of Eminent Persons“ legte im Juni 2006 seinen Bericht vor.¹² Hauptempfehlungen sind unter anderem (a) die Schaffung eines globalen Netzwerks von Think Tanks zur Entwicklungspolitikberatung und eine innere Überprüfung der Forschung und Analyse („peer review“); (b) Konzentration auf einige Hauptpublikationen zu Schlüsselthemen, die sich politische Machthaber und „Entscheider“ („policy makers“) zur Zielgruppe setzen sollen; (c) Entwicklung pragmatischer Lösungen zu Entwicklungsproblemen; (d) Straffung der internen Verwaltung und Struktur der Organisation; (e) Ergänzung des bestehenden Entscheidungsgremiums „governing body“ durch einen „multi-stakeholder dialogue“ und damit ein Forum, welches nicht nur Regierungsvertreter zulassen würde. Mit einer solchen Änderung würde es sich an die Struktur der nächsten Organisation annähern, die hier vorgestellt werden soll.

In der Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen empfiehlt der Bericht eine bessere Abstimmung und Definierung der jeweiligen Kompetenzen. Dies ist allerdings nicht UNCTAD-spezifisch, sondern eine Empfehlung, wie sie in jedem Reformvorschlag für internationale Organisationen zu finden ist. Die Debatte um die Abschaffung der UNCTAD, wie sie vor einigen Jahren angestoßen von den USA geführt wurde, die mit der Schaffung der WTO keinen Bedarf mehr an einer Organisation wie der UNCTAD sahen, ist inzwischen wieder abgeebbt. Dazu trug sicherlich auch die Nominierung des neuen, in den USA weniger umstrittenen Generalsekretärs, Supachai, bei.

International Labour Organization (ILO)

Aufgaben: Gegründet 1919 ist die ILO die älteste der heute bestehenden internationalen Organisationen. Als einzige Organisation überlebte sie das Ende des Völkerbundes und wurde somit die erste spezialisierte Organisation der UN. Abgesehen davon ist die ILO auch eine Besonderheit innerhalb des UN-Systems, da sie die einzige Organisation ist, in der nicht nur Regierungen vertreten

¹² Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, Report of the Panel of Eminent Persons. http://www.unctad.org/sections/edm_dir/docs/osg20061_en.pdf.

sind, sondern auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Diese so genannte tripartite Struktur gibt der ILO mehr Legitimität, Arbeitsthemen zu diskutieren und Entscheidungen zu treffen, da alle betroffenen Parteien am Prozess beteiligt sind. Bezüglich der Globalisierung findet sich schon in der „Verfassung“ der ILO ein Bezugspunkt: die Präambel der ILO-Satzung hält fest, dass die Arbeitspolitik und der Umgang mit Menschenrechten in einem Land, die Verhältnisse in anderen Ländern beeinflussen: „[...] the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries.“¹³ Der Schutz von Arbeitern, die in einem anderen Land als ihrem eigenen arbeiten, ist ebenfalls ein in der Präambel erklärtes Ziel.

Die tripartite Struktur der ILO ist ihr großer Vorteil und zugleich der Grund für eine Schwäche in der Entscheidungsfindung innerhalb der Organisation. Politische Rücksichten, wie auch die übergroße Zahl von Konventionen und die Tatsache, dass viele ILO-Mitgliedstaaten vielen der Konventionen nicht beigetreten sind, sind die aktuellen Hauptprobleme, mit denen die ILO zu kämpfen hat.

Reformanstrengungen: Die ILO arbeitet zurzeit an einer Zusammenfassung ihrer 185 Konventionen, um sie übersichtlicher und anwendbarer zu gestalten. In Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen hat sie sich die Förderung von menschenwürdiger Arbeit (decent work) zum Ziel gesetzt. In diesem Programm geht es darum, nicht irgendwelche Arbeit zu schaffen, wie dies von der Industrie im Rahmen der Globalisierung getan wird, sondern dafür Sorge zu tragen, dass die neu geschaffenen – wie natürlich auch die schon bestehenden – Arbeitsplätze ein gewisses Maß an Menschenwürde achten. Als Maßstab dienen hierzu die ILO-Kernarbeitsnormen.¹⁴ 1998 hat die ILO diese Normen verabschiedet, die für alle Mitgliedsstaaten binden sind, unabhängig davon, ob sie die entsprechenden Konventionen ratifiziert haben oder nicht. In diesem Punkt geht die ILO weiter als die meisten internationalen Organisationen, indem sie eine bindende Entscheidung auch für die Staaten trifft, die den einzelnen Inhalten nicht explizit zugestimmt haben.

¹³ Preamble, ILO Constitution: <http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>.

¹⁴ Diese Kernarbeitsnormen sind: a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Weltbank und Internationaler Währungs-Fonds (IMF)

Aufgaben: Diese beiden internationalen Organisationen, oft gemeinsam als Bretton-Woods-Institutionen oder IFIs (Internationale Finanzinstitute) genannt, spielen eine große Rolle in der Ausgestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Globalisierung. Obwohl sie generell zu den Unterorganisationen („Specialized Agencies“) der UN gezählt werden¹⁵, genießen sie eine außerordentliche Selbstständigkeit. Das Prinzip der Gleichheit aller Mitglieder, welches in anderen Organisationen der UN grundsätzlich herrscht, gilt für diese beiden Institutionen nicht. Die Mitgliedschaft in der Weltbank setzt die im IMF voraus. Die Stimmrechte der Mitglieder oder im Bankjargon „Anteilseigner“ berechnen sich grob gesagt nach deren Kapitalkraft. Das Ziel der Weltbank ist globale Armutsreduzierung und die Hebung von Lebensstandards. Dabei spielt sie eine herausragende Rolle in der Vergabe von Krediten an Entwicklungsländer und auch in deren technischer Beratung. Die Bank sieht sich in vielen Fällen sogar mehr als „Wissensbank“ und Berater, denn als Bank im klassischen Sinne. Der Anschluss von Entwicklungsländern an die Weltwirtschaft und somit an das Phänomen der wirtschaftlichen Globalisierung wird von der Weltbank unterstützt, aber auch sehr dominant gelenkt. Die Bedingungen, die sie an ihre Kredite knüpft, haben schon in vielen Fällen zu Kritik und auch neuen Entwicklungsproblemen beigetragen, was manche Länder sogar dazu veranlasst hat, keine Kredite mehr von Weltbank oder IMF anzunehmen. Vor allem der IMF wird oft als eine Institution gesehen, die einem makroökonomischen Ansatz folgt, ohne Länderstrategien zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist die unflexible Machtverteilung innerhalb der Organisation für viele Mitglieder Anlass zur Kritik.

Reformanstrengungen: Zwei große Reformanstrengungen sind in den IFIs zu beobachten. In der Weltbank fand seit einigen Jahren eine Rückbesinnung auf das eigentliche Ziel der Armutsreduzierung statt. Gestaltungsmöglichkeiten für Entwicklungsländer und die Einbeziehung aller betroffenen Gruppen wurden in Entwicklungsprojekten gefördert. Die neueste Ankündigung des momentanen Weltbankpräsidenten, Paul Wolfowitz, wieder verstärkt auf große Strukturprojekte zu setzen, stellt diese Bewegung zwar etwas in Frage, der generelle Reformtrend geht jedoch zu mehr „Policy Space“ oder Gestaltungsfreiheit der Empfängerländer und einer größeren Beachtung der menschen-

¹⁵ In offiziellen Auflistungen des UN Department of Public Information werden die IFIs zu den „specialized agencies“ gezählt. Dies gründet sich auf einem Kooperationsvertrag von 1947. Eine direkte Verbindung zur UN besteht auch darin, dass der Präsident der Weltbank gleichzeitig Mitglied im „chief executive board“ der UN ist. Eine enge Zuordnung, vergleichbar mit der ILO beispielsweise, lässt sich aber aufgrund anderer Kriterien, wie der Verteilung der Stimmrechte oder auch der Eigenwahrnehmung der Bank, nicht feststellen.

rechtlichen und sozialen Implikationen von geförderten Programmen. Ein Problem dieses Reformansatzes ist die Schwierigkeit in der Umsetzung. Dazu der deutsche Exekutivdirektor der Weltbank: „Trotz der erfolgreichen Reformschritte in den letzten Jahren, bestehen Defizite in der Weltbank-Politik fort. Insbesondere gibt es Anzeichen, dass im operativen Geschäft nicht immer die konzeptionellen Fortschritte mitvollzogen wurden.“¹⁶ Das Sekretariat der Weltbank mahnt selbst Reformen an, jedoch können diese nicht von ihr selbst, sondern nur von den 184 Anteilseignern beschlossen werden.

Auch beim IMF gibt es seit 1999 Anstrengungen zur Armutsreduzierung und Förderung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern. Die Einrichtung von „Poverty Reduction and Growth Facility“, „Poverty Reduction Strategy Papers“ und die Verbindung beider mit der „Heavily Indebted Poor Country“ Entschuldungsinitiative sollte Armutsreduzierung ins Zentrum der IMF-Arbeit bringen, und damit die kurzfristigen Stabilisierungsprojekte ablösen. Durch die Unterrepräsentation von Entwicklungsländern in der Entscheidungsebene des IMF bleibt aber auch dieser Vorstoß unzulänglich.¹⁷

Die zweite Reformanstrengung bezieht sich auf eine Änderung der Machtverhältnisse innerhalb der Bank und des IMF. Ariel Buria, Direktor der G24¹⁸ strebt dies an, wenn er kritisiert: „Obwohl der IWF eine internationale Organisation ist, haben seine Mitglieder nicht die gleichen Stimmrechte.“ Trotz der oft wiederholten Forderungen seitens der Entwicklungsländer ist eine solche Änderung jedoch immer noch sehr unwahrscheinlich, da die Geldgeber, die aufgrund ihrer Rolle die größten Stimmanteile haben, einem Machtverzicht zustimmen müssten.

World Trade Organization (WTO)

Aufgaben: Bei dieser Auflistung fällt die WTO etwas aus dem Rahmen. Als einzige der hier aufgeführten internationalen Organisationen ist die WTO in keiner Weise Teil des UN-Systems. Die WTO ist ein Rechte und Regeln schaffendes Gremium, welches die internationale wirtschaftliche Liberalisierung in ein effektives, regelbasierendes System einbinden will. Dabei fungiert sie in ers-

¹⁶ Eckhard Deutscher: Diskussionspapier, Post-Washington-Consensus, BMZ, April 2004, Hintergrundmaterial zur FES/ IEZ Fach-Tagung.

¹⁷ Zu einer eingehenderen Diskussion der IMF-Reform und den geschaffenen armutsreduzierenden Maßnahmen siehe: Cyrus Rustomjee: Why Developing Countries Need a Stronger Voice, in: Finance & Development, 2004.

¹⁸ Die G24 ist eine Gruppe von Entwicklungsländern mit dem Ziel, eine gemeinsame Finanz- und Entwicklungspolitik zu entwickeln und durchzusetzen. www.g24.org.

ter Linie als Verhandlungsplattform für die Ausarbeitung internationaler Handelsabkommen. Entstanden ist die WTO aus ihrem Vorgänger, dem GATT,¹⁹ gegründet 1948. Dies geschah aus der Erkenntnis heraus, dass sämtliche vorherigen Versuche der Liberalisierung nicht nachhaltig waren, da eine stützende und vertrauensbildende Institution fehlte. Während die WTO oft als Motor der wirtschaftlichen Liberalisierung und Globalisierung wahrgenommen wird, sieht sie selbst ihre Rolle mehr in einer „Zähmung“ der Liberalisierung, indem sie einem sich sonst noch ungerechteren und schneller vor sich gehenden Prozess der Globalisierung Regeln gibt. In der Reglementierung von Handelsbeziehungen sieht die WTO durchaus auch einen Beitrag zu einer friedfertigeren Weltordnung, da Kriege, die aus wirtschaftlichen Gründen geführt werden, damit verhindert werden könnten – so Keith Rockwell, Direktor der Informations- und Medienabteilung der WTO. Interne Probleme, die in Staaten aufgrund der vereinbarten Handelsabkommen auftreten können, werden von der WTO jedoch nicht berücksichtigt, da diese nicht in ihren Kompetenzbereich fallen. Bei dieser Organisation, wie auch bei den anderen internationalen Organisationen, muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass es souveräne Staaten sind, die hier im Konsens Entscheidungen treffen, nicht die Organisation selbst. In den Abstimmungen sind zwar gewisse Gruppenloyalitäten zu beobachten, jedoch längst nicht in dem Maße, wie dies bei der UN gegeben ist. In Handelsfragen, die auf die Wirtschaft eines jeden Landes direkte Auswirkungen haben, überlassen Staaten ihre Entscheidungen keinem anderen Gremium oder einer Organisation. Dies vor allem, da die getroffenen Vereinbarungen anschließend bei der WTO einklagbar sind. Im „Dispute Settlement“ oder Streit-schlichtungsverfahren kann ein Staat die Einhaltung der Vereinbarungen durch einen anderen Staat einfordern. Dies ist die zweite Hauptfunktion der WTO. Als Basis für diese Streitschlichtung dient das Nicht-Diskriminierungs-Prinzip der WTO. Dieses so genannte „Most-Favourite-Nation Principle“ (MFN) besagt, dass jedes Land die gleichen Präferenzen bekommen muss, wie sie einem anderen Land oder auch inländischen Unternehmen gewährt werden. Handelssanktionen und das Verhängen finanzieller Strafen stehen der WTO zur Erzwingung ihrer Regeln zur Verfügung.

Reformanstrengungen: Von einer Reform kann man bei der WTO in letzter Zeit kaum sprechen. Eine gewisse Weiterentwicklung ist darin gegeben, dass in diesem Forum immer mehr Fragen behandelt werden, ausgehend von Zöllen und anderen Handelshemmnissen, mit denen sich das GATT

¹⁹ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade. Dieses Abkommen hatte allerdings mehr Vertragscharakter und war noch nicht von einer derart starken Organisation gestützt, wie dies nun bei der WTO der Fall ist. Auch sind die Bereiche, mit denen sich die WTO befasst, weitaus größer als die des GATT.

befasste. Heute sind auch Bereiche wie geistiges Eigentum und grenzübergreifende Serviceleistungen Thema der WTO.

Vorschläge zu einer gewissen Reform der Organisation wurden allerdings von Zeit zu Zeit ausgearbeitet, wie zuletzt im so genannten „Sutherland Report“²⁰, der vom vorherigen Generaldirektor der WTO, Supachai Panitchpakdi (jetzt Generalsekretär der UNCTAD), in Auftrag gegeben wurde. Die Empfehlungen dieses Reports beziehen sich auf bessere Koordination innerhalb der Organisation, eine stärkere Zusammenarbeit mit NGOs und Zivilgesellschaft, eine Stärkung des „Dispute Settlement“ (es sollen keine Ausnahmen mehr zugelassen werden) und eine Einschränkung der Konsensentscheidungen. Letzteres ist eine interessante Empfehlung, denn sie bedeutet, dass die Organisation die Macht haben sollte, einzelne Staaten in deren Handelspolitik zu bestimmen. Die Idee ist, die Blockadehaltung von einzelnen Staaten nicht zuzulassen, wenn diese nicht schriftlich darlegen können, warum eine bestimmte Entscheidung gegen ihr „vitales Interesse“ verstößt. Neue Vereinbarungen sollen allerdings diesem Reformvorschlag nach Hilfsprogramme für die ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) beinhalten, um diese in der Umsetzung der Entscheidung zu unterstützen. Ebenso schlägt der Report vor, die Ministertreffen der WTO jährlich, anstatt bisher alle zwei Jahre zu veranstalten.

3. UN-Reformen

Die Fähigkeit zu Reformen ist eine Überlebensbedingung politischer Institutionen. Institutionelle Reformen dienen stets einem doppelten Ziel: einmal der Aufrechterhaltung eines Institutionengefüges insgesamt und zum anderen gleichzeitig der Anpassung dieses Institutionengefüges an eine sich ständig wandelnde Umwelt und an neue Herausforderungen.²¹

3.1 Wo und warum besteht Reformbedarf?

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung 1945 stetig weiterentwickelt und vergrößert. Dies gilt sowohl für ihre Mitgliedschaft – diese ist von 51 Staaten 1945 auf 192 Staaten angewachsen, als auch für die Bereiche, in denen die Organisation tätig ist. Mit den Hauptorganen und allen

²⁰ Der Bericht wurde nach seinem Hauptautor benannt: Peter Sutherland, ehemaliger Generaldirektor von GATT und WTO, Vorsitzender von BP und Goldmann Sachs.

²¹ Dicke: Reform der UN, in Volger: Lexikon der Vereinten Nationen.

Unterorganisationen²² umfasst die Tätigkeit der UN alle erdenklichen Felder internationaler Politik. Wie bei jeder sich ständig vergrößernden Verwaltung sind auch bei der UN einige klassische Probleme aufgetreten: die Koordination zwischen den einzelnen Organen gestaltet sich zunehmend komplizierter und unzureichender. Überholte oder unnötige Teile der Verwaltung werden nur langsam reformiert oder abgeschafft. Die Zuständigkeiten sind nicht klar genug definiert, was zu Doppelarbeit und Kompetenzstreitigkeiten führen kann; die bestehenden Strukturen ändern sich zu langsam, um die neuen Aufgaben nachhaltig wahrzunehmen.

Durch die große Mitgliederzahl und die Verschiedenartigkeit der vertretenen Regierungsformen wird eine Entscheidungs- oder gar Konsensfindung in der Generalversammlung immer schwieriger. Auch im eigentlich entscheidungsfähigeren, da kleineren Sicherheitsrat werden Resolutionen oft durch die Vetopolitik der ständigen Mitglieder blockiert. Während diese Haltung nach dem Ende des Kalten Krieges stark nachgelassen hat, ist sie doch noch sehr oft präsent, wie jüngste Entscheidungen zum Nahostkonflikt wieder einmal deutlich vor Augen führten. Gleichzeitig wird die Legitimität des Sicherheitsrates immer häufiger in Frage gestellt, da er die Machtverhältnisse von 1945 widerspiegelt, nicht die heutigen.

Um den sich wandelnden Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung gewachsen zu sein, hat die UN daher immer wieder Schritte zu Reform und Veränderung unternommen. Der neueste Anlauf wurde von Generalsekretär Kofi Annan in seinem Bericht 2005 „In größerer Freiheit“ unternommen. Aufbauend auf Reformanstöße vorheriger Berichte, fordert Kofi Annan ein generelles Umdenken in den Vereinten Nationen und eine Gleichstellung der drei in der Charta verankerten Säulen Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte, die er als untrennbar miteinander verbunden ansieht:

„We must aim [...] to perfect the triangle of development, freedom and peace [...] Not only are development, security and human rights all imperative; they also reinforce each other. [...] Accordingly, we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed.”²³

²² Zur Struktur der UN siehe Schaubild auf: <http://www.un.org/aboutun/chart.html>.

²³ In larger freedom, Art. 12, 16 und 17.

Abgesehen von der grundsätzlichen Positionierung in seinem Bericht „In größerer Freiheit“ liegt auch ein konkreter Reformvorschlag für das Sekretariat der UN vor. Dieser Bericht, der im nächsten Absatz vorgestellt werden soll, geht auf die verschiedenen Management-Bereiche, wie auch auf die Finanzierung der UN ein.

3.2 Managementreform im Sekretariat

Aufgrund des oben erwähnten Anwachsens der UN-Verwaltung wurde eine Managementreform dringend nötig. Einen umfassenden Vorschlag legte Generalsekretär Kofi Annan am 7. März 2006 vor. Sein Bericht „In die Vereinten Nationen investieren“²⁴ stellt eine generelle Managementreform dar, die sich über die Bereiche Personal, Führungsebene, Informationstechnologie, Dienstleistungen, Budget, Führungsstrukturen und Durchsetzung der erarbeiteten Vorschläge erstreckt. Damit ist der Bericht eine Reaktion auf heutige Ansprüche und zielt darauf ab, die UN an die Bedürfnisse unserer Zeit anzupassen.

Der Generalsekretär hebt hervor, dass die momentanen Regeln der UN für ein Sekretariat gemacht waren, welches in erster Linie dazu da war, Konferenzen und internationale Treffen auszurichten. Heute ist die UN in vielen Teilen der Welt direkt engagiert, sei es mit Länderbüros oder in friedenssichernden Maßnahmen. Während beispielsweise noch vor zehn Jahren 50% des damaligen Budgets für Friedenssicherung (Peacekeeping) eingesetzt wurden, sind es heute etwa 70% des deutlich erhöhten Budgets. Mit der jetzt vorgeschlagenen Reform möchte Kofi Annan nun die Gründe für die Unzulänglichkeiten der UN angehen, und nicht nur, wie es bisher immer wieder geschehen sei, die Symptome bekämpfen.

Im Bereich der Friedenssicherung sollen die momentanen Kurzzeit-Positionen in eine stehende, schnell verfügbare Truppe von Spezialisten umgeformt werden. Damit würde das Department of Peace Keeping Operation (DPKO) gründlich gestärkt. Die Beschäftigungspolitik soll sich generell verändern und in allen Bereichen eine größere Mobilität zulassen und fordern, sowohl hinsichtlich der Karrieremöglichkeiten als auch lokal.

In der Leitung des Sekretariates soll dem stellvertretenden Generalsekretär mehr Bedeutung zukommen, um den Generalsekretär zu entlasten. Ebenso soll eine neue Assistenz-Generalsekretär-

²⁴ Investing in the United Nations for a Stronger Organization Worldwide, A/60/692.

stelle geschaffen werden, um den Bereich der Kommunikation und Informationstechnologie an einem zentralen Punkt zu bündeln. Dienstleistungen, die für die UN erbracht werden, sollen unkompliziert und schnell vergeben und die Möglichkeiten des „Outsourcing“ (Auslagerung an externe Firmen) genutzt werden. Auch sieht der Reformvorschlag vor, dem Generalsekretär mehr Entscheidungsfreiheit in Finanzfragen einzuräumen und Einsparungen in einem Bereich anderen zugute kommen zu lassen. Das gesamte System der internen Berichterstattung, welches sich extrem ausdifferenziert hat, soll in eine schlankere Struktur zusammengeführt werden, und, wenn auch der letzte Punkt der Empfehlungen, so sicher nicht der unwichtigste: neue Ressourcen sollen zur Verfügung gestellt werden, um diese Veränderungen durchzusetzen, wie auch generell für die Arbeit der UN.

3.3 Reformen in Sicherheitsrat und Peacekeeping

In keinem anderen Bereich der UN wird soviel über Reformen gesprochen, wie in der *Friedenssicherung*. Dies bezieht sich nicht nur auf die Organisation und Durchführung der oben erwähnten friedenserhaltenden oder –schaffenden Maßnahmen, sondern ebenfalls auf den unten aufgeführten Sicherheitsrat der UN.

Während militärische Konfliktbeilegung und Friedenssicherung bis zum Ende des Kalten Krieges nur sehr selten unter die Leitung der Völkergemeinschaft gestellt wurden, zeigt der sprunghafte Anstieg der „Peace-Keeping-Einsätze“ der UN eine drastische Veränderung auf diesem Gebiet. Nicht nur die Anzahl sondern auch die Art der Einsätze hat sich grundlegend verändert. Von den unbewaffneten Beobachtern und (zur Selbstverteidigung) leicht bewaffneten Truppen der ersten Generation des Peacekeeping haben sich die heutigen Missionen der sogenannten vierten Generation mit Aufgaben wie „Robuste Peace Keeping“ und „Peace Enforcement“ zu Einsätzen mit Kampftruppen und Personal mit Regierungsgewalt entwickelt. Bewaffnete Konflikte wie der Irakkrieg 1991 wurden unter der Ägide der UN geführt.

Diese Zunahme von Einsätzen und Aufgaben macht eine weitergehende Stärkung der UN-Abteilung für Friedenssicherung (DPKO), wie in der oben erwähnten Managementreform gefordert, dringend notwendig. Darüber hinaus wird mit Hilfe von „Field Missions“ (einer „Vor-Ort-Präsenz“ der UN) versucht, die anschließenden Friedensprozesse begleitend zu unterstützen.

Die Wirkung und vor allem Nachhaltigkeit all dieser Einsätze sind jedoch oft fraglich und wurden zunehmend kritisiert. So gibt es seit Ende des Kalten Krieges beispielsweise nicht mehr Bürger-

kriege als zuvor (wie oft angenommen wird); doch fast die Hälfte aller Friedensabkommen sind innerhalb von fünf Jahren zusammengebrochen, egal ob eine UN Field Mission an der Konfliktbeilegung beteiligt war oder nicht.²⁵

Als Reaktion auf diese Unzulänglichkeiten hat ein von Kofi Annan einberufenes „UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ die Schaffung einer „Peacebuilding Commission“ (PBC) vorgeschlagen. Diese soll der Kohärenz im „Post-conflict Peacebuilding“ und der Dialogförderung zwischen den ehemaligen Kriegsparteien dienen. Dieser Vorschlag wurde vom World Summit 2005 angenommen, und die Commission mit einem Gegenpart im Sekretariat ausgestattet, dem „Peacebuilding Support Office“, welches als Zentrale der UN-Einsätze dienen wird. Die PBC besteht aus einem Organisationskomitee mit 31 Mitgliedern, sowie aus länderspezifischen Zusammensetzungen für die Behandlung aktueller Fälle. Im Komitee sind sieben ausgewählte Staaten des Sicherheitsrates vertreten, sieben des Wirtschafts- und Sozialrates, sieben der Generalversammlung und jeweils fünf von einer Liste der zehn größten Geldgeber und Truppensteller. Der Generalsekretär und die IFIs sind eingeladen, sich an allen Treffen des Komitees zu beteiligen. In länderspezifischen Situationen wird zusätzlich das betroffene Land vertreten sein, wie auch, falls relevant, dessen Nachbarstaaten, regionale Organisationen und hochrangige UN-Vertreter, die vor Ort arbeiten.

Aufgabe der PBC ist es, die Lücke zwischen Peacekeeping und regulärer Entwicklungszusammenarbeit zu schließen, und einen bürgernahen Staat zu stärken. Diese Aufgabe soll in langfristiger Planung angegangen werden, da sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass der Erfolg von Peacebuilding nicht in Jahren, sondern Jahrzehnten oder gar Generationen gemessen werden muss. Um ihre Aufgaben sinnvoll erfüllen zu können, muss die PBC über ausreichend Glaubwürdigkeit und entsprechenden Druck auf Geberländer verfügen, um deren Augenmerk auf klassisch unterfinanzierte Sektoren, wie innere Sicherheit und Rechtssysteme, zu lenken.

Ein weiterer Vorschlag des Panels war es, eine zweite Vize-Generalsekretärsstelle zu schaffen, um einen besseren Überblick sowohl über die sozialen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen als auch die Friedens- und Sicherheitsfunktionen zu gewährleisten.

Eine Reform des *UN-Sicherheitsrates* ist ebenfalls seit langer Zeit im Gespräch. Die hauptsächliche Kritik bezieht sich auf seine Zusammensetzung. In der heutigen Form stellt er die Machtverhält-

²⁵ International Peace Academy: The UN Peacebuilding Commission: Benefits and Challenges. Background Paper, June 2006, on: www.fes-globalization.org.

nisse von 1945 dar und festigt diese in den Entscheidungen der internationalen Politik. Nicht umsonst wird der Sicherheitsrat in der Presse oft als „Weltregierung“ bezeichnet. So weit gehen seine Kompetenzen natürlich nicht, aber er entscheidet doch über wirtschaftliche Sanktionen und militärische Maßnahmen, die im Namen der Völkergemeinschaft gegen einen Staat ergriffen werden können. Als mächtigstes Organ der Vereinten Nationen, so die Kritik, widerspricht er deren fundamentalem Gleichheitsprinzip und kann für die nationalen Interessen seiner mächtigen Mitglieder missbraucht werden. Verschiedene Reformvorschläge, die oft von Entwicklungs- oder Schwellenländern aufgebracht wurden, verlangen teils eine Abschaffung des Vetorechtes oder der ständigen Mitgliedschaft, verbunden mit einer Vergrößerung der Mitgliederzahl. Seit sich erstarkende Wirtschaftsmächte, die ihr wirkliches politisches Gewicht in keiner Weise repräsentiert sehen, für Reformen stark machen, haben zwei Vorschläge einer Umformung des Sicherheitsrates an Bedeutung gewonnen. Unter den Befürwortern der folgenden Vorschläge ist auch Deutschland, welches sich vor allem während der letzten Legislaturperiode einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zum erklärten Ziel setzte.

Die zwei Modelle (A und B), die Kofi Annan in seinem Report „In größerer Freiheit“ vorstellte, sehen beide einen Sicherheitsrat mit 24 Mitgliedern (gegenüber den aktuellen 15) vor. Die permanenten Sitze werden von den beiden Reformvorschlägen nicht angegriffen, sondern nur um weitere ergänzt. Die Sitze sind wie folgt verteilt: Modell A sieht sechs neue ständige Mitglieder vor, jedoch ohne Vetomacht, und drei neue nicht-ständige. Modell B sieht keine weiteren ständigen, jedoch eine neue Kategorie von vier-jährigen, erneuerbaren Sitzen sowie einen neuen zwei-jährigen nicht-erneuerbaren Sitz vor.²⁶

Während um die Zeit der Veröffentlichung des Berichts eine angeregte politische Diskussion und auch die Bildung von Seilschaften einiger Länder zu beobachten war, die sich gegenseitig zu einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat verhelfen wollten, ist es momentan eher wieder ruhiger geworden um diesen Reformansatz. Einerseits ist dies auf die Zurückhaltung der momentanen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zurückzuführen, die einer Änderung zustimmen müssen, andererseits ist das Thema sicher auch von anderen tagespolitischen Entwicklungen überdeckt worden.

²⁶ In Larger Freedom, Report of the SG, Chapter V Strengthening the United Nations, Article 170. <http://www.un.org/largerfreedom/chap5.htm>.

3.4 Reform des UN-Menschenrechtssystems

Eine weitere Reform, die in der letzten Zeit auch viel Aufmerksamkeit in den Medien erlangt hat, ist die Ablösung der Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat. Hinsichtlich des Themas dieses Artikels, der Rolle internationaler Organisationen im Zeitalter der Globalisierung, ist dieser Bereich vielleicht am anschaulichsten. In keinem anderen Politikfeld wird die Souveränität von Nationalstaaten mehr in Frage gestellt, als bei den Menschenrechten. In der Charta der Vereinten Nationen ist zwar das Prinzip der nationalen Souveränität als ein Grundstein der Organisation festgeschrieben, aber ebenso sind alle Mitglieder aufgerufen, sich für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte einzusetzen und haben sich auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte hierzu verpflichtet.²⁷ Damit wird der Menschenrechtsbereich zu einem internationalen Politikfeld. Nach wie vor sind die Nationalstaaten dazu aufgerufen, die Menschenrechte in ihrem Hoheitsgebiet und in von ihnen kontrollierten Gebieten zu achten und durchzusetzen. Wo sie aber nicht dazu in der Lage oder Willens sind, dies zu tun, ist das Engagement der internationalen Gemeinschaft gefragt.

Universelle Natur der Menschenrechte

Im Normen schaffenden und Regeln setzenden Bereich der Menschenrechtspolitik drückt sich die universelle und globale Natur dieser Kategorie von Rechten aus. Der Menschenrechtsbereich ist insofern ein wichtiger Steuerungsmechanismus für die Globalisierung, weil er auf globalen Diskussionen aufbaut und globale Regeln aufstellt. In der ehemaligen Menschenrechtskommission wurden (vor ihrer politischen Diskreditierung) wichtige und fundamentale Prinzipien erarbeitet, die von der Weltgemeinschaft als universelle Rechte anerkannt wurden. Wenn auch aufgrund politischer Entwicklungen, vor allem des Kalten Krieges und des Erstarkens der Länder des Südens, die Akzeptanz verschiedener Gruppen von Rechten nicht gleichmäßig oder gleichzeitig vonstatten ging, so ist doch eine allgemeine Zustimmung zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 bis hin zur Wiener Menschenrechtserklärung von 1993 zu beobachten. Bei dieser Konferenz wurde endgültig die Untrennbarkeit der zivilen und politischen Rechte einerseits und der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte andererseits anerkannt, die zuvor in zwei getrennten Abkommen (eines unterstützt vom Westen, das andere vom Osten) erarbeitet worden waren. Auch das Recht auf Ent-

²⁷ Universal Declaration on Human Rights, 1948.

wicklung, welches als eine Brücke zwischen den beiden Kategorien gesehen werden kann, da es zum Erreichen der einen Rechte die anderen nutzen will, wurde auf dieser Konferenz erstmals einstimmig anerkannt.

Dieser globale Konsens, wie auch die Art und Weise, wie das Menschenrechtssystem im Rahmen der UN in internationalen Foren ausgearbeitet, verfeinert und erweitert wird, ist ein Paradebeispiel für den Prozess der Global Governance. Was übrigens auch für die grundlegenden Menschen- und Arbeitsrechte, wie sie in den ILO-Kernnormen (siehe oben) festgelegt sind, gilt.

Abgesehen von der internationalen Debatte und der daraus resultierenden Natur der Menschenrechte hat dieser Politikbereich noch eine weitere globale Dimension. In der UN-Charta (Artikel 13) ist die Generalversammlung dazu beauftragt, Stellung und Durchsetzung der Menschenrechte in den Mitgliedsstaaten zu überprüfen und diesbezügliche Empfehlungen an die Staaten zu geben. Obwohl dieser Artikel keinerlei Sanktionen gegen Staaten bei Nichteinhaltung der Empfehlungen vorsieht, gibt er erstmals das Recht, sich mit nationalen Menschenrechtssituationen zu befassen, an eine internationale Organisation.

Reform von der Kommission zum Rat

Essentiell mit denselben Aufgaben betraut, handelt es sich bei der Umstellung von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat nicht nur um eine Umetikettierung, wie dies vielleicht auf den ersten Blick scheinen mag, sondern um eine deutliche Reform. Die zusätzliche Umbenennung sollte dies unterstreichen und einen Bruch zu der politisch diskreditierten Kommission markieren. Diese war in den letzten Jahren zunehmend in die Kritik geraten, da sie mehr und mehr für politische Schlagabtausche genutzt wurde und ihre eigentliche Funktion, aufgrund der entstehenden Polarisierung, nicht mehr wahrnehmen konnte. Die oft erwähnte „Politisierung“ der Kommission drückte sich darin aus, dass Entscheidungen nur noch aufgrund von Gruppenloyalitäten getroffen wurden und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nicht mehr verurteilt wurden oder auch nur zur Sprache kamen, weil manche Staaten dies aus politischen Rücksichten nicht für opportun erachteten. Daher war es der Kommission nicht mehr möglich, auf globale Probleme globale Antworten zu geben. Sie wurde somit in der Ära der Globalisierung obsolet.

Der neue Menschenrechtsrat geht die Probleme auf mehreren Ebenen an. Dem Problem der Einseitigkeit der in der Kommission behandelten Themen und der Selektivität in der Beschäftigung mit

bestimmten Ländern setzt der Rat ein neues System, das der Universellen Periodischen Überprüfung (UPR, universal periodic review), entgegen. Diese Neuerung ist vielleicht die wichtigste des gesamten Systems, denn sie sichert eine gleiche Behandlung aller UN-Mitgliedsstaaten. In festgelegtem Turnus wird die Menschenrechtssituation in allen Ländern nach identischen Regeln untersucht. Kein Land ist ausgenommen und keines erhält eine Sonderbehandlung. Es muss ein Bericht über die aktuelle Situation an den Rat gegeben werden und den Ratsmitgliedern Rede und Antwort gestanden werden. In diesem Berichterstattungsverfahren sollen auch NGOs eine – wenn auch noch nicht definierte - Rolle spielen. Soweit zumindest die Theorie, denn in der Praxis muss sich dieses Instrument erst noch beweisen. Im Bereich der Mitgliedschaft haben sich ebenfalls wichtige Veränderungen ergeben. Da sich nun jeder Staat für die Mitgliedschaft im Rat zur Wahl stellen muss und notorische Menschenrechtsverletzer per Beschluss der Generalversammlung aus dem Rat ausgeschlossen werden können, ist er nicht mehr der schützende Hafen für Staaten, die durch eine Mitgliedschaft einer eigenen Verurteilung vorbeugen möchten.²⁸

Was die Funktionen angeht, so hat der Rat, wie gesagt, vorerst in den meisten Bereichen die Regelungen der Kommission übernommen. Gremien zur Überwachung der internationalen Abkommen und Konventionen, wie auch Sonderberichterstatteur und Expertenkommission, haben ihre Arbeit fortgesetzt. Im ersten Jahr seines Bestehens ist der Rat nun aufgefordert, all diese Regelungen und Funktionen zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren. Bei der Expertenkommission (Sub-Commission) und den Berichterstatteuren (Special Rapporteurs; Independent Experts; Special Representatives of the Secretary-General) könnte dies zu Zusammenlegungen verschiedener Mandate und Streichung einiger Funktionen, vor allem in der Expertenkommission, führen.

Wie kann nun der neue Menschenrechtsrat seine Rolle in Zeiten der Globalisierung besser erfüllen, als es der Kommission möglich gewesen wäre? Erstens kann er sich wieder mit globalen Problemen befassen, ohne dass regionale Gruppen dies blockieren. Dies beruht zum einen auf seiner neuen Ausrichtung hinsichtlich einer ausgewählten Mitgliedschaft, andererseits aber auch darauf, dass seit seiner Gründung neuer Schwung und politischer Wille seitens der UN-Mitgliedsstaaten zu beo-

²⁸ Eine ausführliche Abhandlung über die Veränderungen und die neuen Charakteristika des Rates bietet das gemeinsam von der FES Genf und dem International Service for Human Rights herausgegebene Handbuch: A New Chapter for Human Rights. <http://www.ishr.ch/handbook/index.htm>. Einen kurzen Überblick geben die FES Fact Sheets „Inaugural Session of the Human Rights Council“ und „Special Session of the Human Rights Council“, beide Juli 2006 auf www.fes-globalization.org.

bachten ist. Die Stimmung des Neuanfanges wirkt hier noch deutlich nach, auch wenn die Blockabstimmungen der zwei außerordentlichen Sitzungen Anlass zur Sorge geben.

Zweitens kann der Rat flexibler und schneller auf auftretende Menschenrechtsverletzungen reagieren. Abgesehen von den drei jährlichen Sitzungen (gegenüber einer jährlichen Sitzung der früheren Kommission) besteht auch die Möglichkeit der Einberufung außerordentlicher Sitzungen, wenn ein Ratsmitglied dies beantragt und ein Drittel der Mitgliedsstaaten sich dieser Forderung anschließen. Von dieser Möglichkeit wurde zwischen der ersten und zweiten regulären Sitzung schon zweimal Gebrauch gemacht, in diesen Fällen, um sich mit der Situation im Nahen Osten zu befassen.

Ob diese Reform sich in der Praxis bewähren wird, muss sich nun in den kommenden Jahren zeigen, wenn der Rat zu einer gewissen Routine gefunden hat. Auf jeden Fall ist damit eine Basis geschaffen, das UN-Menschenrechtssystem an die Erfordernisse der heutigen Zeit anzupassen und so auf internationaler Ebene auf internationale Probleme zu antworten.

4. Schlussbemerkung

Kritik an internationalen Organisationen ist weit verbreitet; einige Hauptkritikpunkte wurden hier auch aufgezeigt. Dies sollte aber nicht dazu führen, die wichtige Rolle, die internationale Organisationen spielen, an sich in Frage zu stellen. Wenn auch in der Ausgestaltung und im Management Probleme bestehen, so könnte die heutige Politik doch nicht auf diese Organisationen verzichten. Würde die UN heute abgeschafft, so würde sie doch morgen selbst von ihren schärfsten Kritikern neu gegründet werden. Die einmalige Gesprächsplattform, welche die UN bietet, kann in der internationalen Politik nicht ersetzt werden. Ebenso würde sich sehr schnell die Überforderung einzelner Nationalstaaten angesichts globaler Probleme zeigen. Wenn auch manchmal über die hohen Kosten internationaler Organisationen geklagt wird, so wäre es doch für einen einzelnen Staat noch teurer, die von ihnen übernommenen Funktionen im Alleingang wahrnehmen zu wollen. Wenn also Defizite in der Effizienz internationaler Organisationen bestehen, so sind selbst diese reformbedürftigen multilateralen Strukturen mit Sicherheit besser als eine isolationistische nationalstaatliche Alternative.

Abgesehen von direkten finanziellen und organisatorischen Vorteilen bieten internationale Organisationen eine institutionalisierte Form der Völkerverständigung. Die Möglichkeit, auf internationaler Ebene die aufkommenden Probleme zwischen verschiedenen Regionen, Religionen und Gesell-

schaftsmodellen anzugehen, die zunehmend unter dem Begriff „Kampf der Kulturen“ zusammengefasst werden, ist eine weitere wichtige Funktion. Vielleicht kann hier kein direkter Nutzen festgestellt werden, umso mehr muss man aber den Aspekt der Konfliktprävention hervorheben, der ein weiteres Charakteristikum der internationalen Organisationen ist.

Die Arbeit in internationalen Organisationen ist für moderne Nationalstaaten die einzige mögliche Antwort auf die globalen Probleme der heutigen Zeit. Nur so kann Globalisierung erfolgreich und sozial verträglich gelenkt werden, und für alle Menschen Vorteile schaffen anstatt nur für einige wenige.

Felix Kirchmeier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf. Nach dem Politikstudium an der Universität Freiburg absolvierte er ein Praktikum im UN-Menschenrechtskommissariat in Genf und arbeitet nun im dortigen Büro der FES zum Schwerpunkt Menschenrechte.

Abkürzungen

DPKO	Department of Peace Keeping Operation (UN)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der UN)
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GV	Generalversammlung der UN
ILO	International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation)
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
MRK	Menschenrechtskommission (UN)
MRR	Menschenrechtsrat (UN)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (Menschenrechtskommissariat)
SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (VN-Konferenz zu Handel und Entwicklung)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)

Zitierte und weiterführende Literatur

- Fues, Thomas: Reformagenda 2005: Die Vereinten Nationen an einer historischen Weggabel, Deutsches Institut für Entwicklung, Analysen und Stellungnahmen 5/2004.
- ILO: Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen. Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, ILO, Genf, 2004.
- International Peace Academy: The UN Peacebuilding Commission: Benefits and Challenges. Background Paper for the Regional Seminars by FES, 6 June 2006.
- International Service for Human Right/ Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): A New Chapter for Human Rights: A handbook on the transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council, Geneva, 2006.
- Kyoto Protocol: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>.
- Kirchmeier, Felix: Inaugural Session of the Human Rights Council, Fact Sheet, FES Geneva, July 2006, www.fes-globalization.org.
- Kirchmeier, Felix: Special Session of the Human Rights Council, Fact Sheet, FES Geneva, July 2006, www.fes-globalization.org.
- Kirchmeier, Felix: The Right to Development – where do we stand? FES Occasional Paper No. 23, FES Geneva, July 2006.
- List, Martin/ Behrens, Maria/ Reichardt, Wolfgang/ Simonis, Georg (1995): *Internationale Politik. Probleme und Grundbegriffe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Messner, Dirk, Simon Maxwell, Franz Nuscheler, Joseph Siegle: Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, FES Occasional Paper No 18, May 2005.
- Rustomjee, Cyrus: Why Developing Countries Need a Stronger Voice, in: Finance & Development, 2004.
- Schlaffer, Peter, Gabriela Sierck (Friedrich-Ebert-Stiftung und Forum Menschenrechte, Hg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, <http://www.fes.de/handbuchmensenrechte/inhalt/s-1.htm>.
- UN: Investing in the United Nations for a Stronger Organization Worldwide, Report of the Secretary-General March 2006
- UN: In Larger Freedom, Report of the Secretary General. UN-Dokument A/59/2005, <http://www.un.org/largerfreedom> .
- UN: A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN 2004.
- UNCTAD: Enhancing the Development Role and Impact of UNCTAD, Report of the Panel of Eminent Persons, UN, Geneva, June 2006.
- Volger, Helmut (Hg.), Lexikon der Vereinten Nationen, Oldenburg Verlag, München, Wien, 2000.
- WTO: The Future of the WTO (Sutherland Report); addressing institutional challenges in the new millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, WTO, 2004.