

Internationale Regime und Organisationen

Bearbeitet von
Dr. Reinhard Wesel

1. Auflage 2012. Taschenbuch. 296 S. Paperback
ISBN 978 3 8252 8513 5
Format (B x L): 17 x 24 cm

Weitere Fachgebiete > Medien, Kommunikation, Politik > Internationale Beziehungen
> Internationale Organisationen und Institutionen

Zu Inhaltsverzeichnis

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Reinhard Wesel

Internationale Regime und Organisationen



UVK

UTB



Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar
Verlag Barbara Budrich · Opladen · Toronto
facultas.wuv · Wien
Wilhelm Fink · München
A. Francke Verlag · Tübingen und Basel
Haupt Verlag · Bern · Stuttgart · Wien
Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung · Bad Heilbrunn
Mohr Siebeck · Tübingen
Nomos Verlagsgesellschaft · Baden-Baden
Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel
Ferdinand Schöningh · Paderborn · München · Wien · Zürich
Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart
UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz, mit UVK/Lucius · München
Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen · Bristol
vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Meinen Student/inn/en der Model UN-Gruppen
in München und Magdeburg

Reinhard Wesel

Internationale Regime und Organisationen

UVK Verlagsgesellschaft mbH · Konstanz
mit UVK/Lucius · München

Reinhard Wesel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Magdeburg und Leiter der MUN-Gruppen der Universitäten Magdeburg und München (LMU).

Online-Angebote oder elektronische Ausgaben sind erhältlich unter www.utb-shop.de.

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

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

© UVK Verlagsgesellschaft mbH, Konstanz und München 2012
Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart
Lektorat: Verena Artz, Bonn
Satz und Layout: Claudia Wild, Konstanz
Druck: fgb · freiburger graphische betriebe, Freiburg

UVK Verlagsgesellschaft mbH
Schützenstr. 24 · D-78462 Konstanz
Tel.: 07531-9053-0 · Fax 07531-9053-98
www.uvk.de

UTB-Band Nr. 8513
ISBN 978-3-8252-8513-5

Inhalt

1	Einführung	7
1.1	Die Bedeutung von Internationalen Organisationen und Regimen	7
1.2	Entwicklung und Probleme von internationalen Organisationen und Regimen	13
1.3	Zu diesem Buch	17
2	Theoretische und konzeptionelle Grundlagen	21
2.1	»Anarchie« zwischen den Staaten oder »global governance« ?	21
2.1.1	Souveränität als grundlegendes Prinzip der modernen Staatenwelt	21
2.1.2	Folgen der »Globalisierung« für die Nationalstaaten	24
2.1.3	Die Forderung nach »global governance«	29
2.2	Theorien über internationale Politik	37
3	Interdependenz und Kooperation in Internationalen Regimen	49
3.1	Regime-Theorie und -Analyse	51
3.1.1	Die regimetheoretische Debatte	52
3.1.2	Macht und Interessen	55
3.1.3	Interdependenz und Kooperation	56
3.1.4	Wissen und Normen	58
3.1.5	Wirtschafts- und spieltheoretische Argumentationshilfen	60
3.1.6	Ansätze der Regime-Analyse	63
3.2	Begriff und Definitionen	65
3.2.1	Übersicht: Ausgewählte Definitionen	66
3.2.2	Die Vier-Elemente-Lehre	70
3.3	Kritik und Probleme	71
3.4	Synopse: Was sind Internationale Regime?	73
3.4.1	Merkmale	73
3.4.2	Akteure	75
3.4.3	Funktionen	76
3.4.4	Abgrenzungen	77
3.4.5	Typen	79
3.5	Aufgabenfelder und Strukturen der Kooperation	80
4	Multilateralität in Internationalen Organisationen	85
4.1	Was sind Internationale Organisationen?	87
4.2	Zur Geschichte internationaler Organisation	101
4.2.1	Ideen und Ansätze zu internationalen Organisationen	102
4.2.2	Die verwirklichte Idee des Völkerbunds und sein Scheitern	104
4.2.3	Die Entstehung der UNO aus dem Zweiten Weltkrieg	107
4.2.4	Die Entwicklung der UNO in sieben Jahrzehnten	113
4.3	Die Organisation der Vereinten Nationen (UNO)	123
4.3.1	Was ist »die UNO« – und was nicht ?	123
4.3.2	Das »Mandat« der UNO: Die Charta der Vereinten Nationen	128
4.3.3	Struktur der UNO: Haupt- und Neben-Organe	142
4.3.3.1	Die Generalversammlung	142

4.3.3.2	Der Sicherheitsrat	151
4.3.3.3	Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	156
4.3.3.4	Das Sekretariat unter dem Generalsekretär	158
4.3.3.5	Der Internationale Gerichtshof (IGH)	160
4.3.3.6	Der Treuhandrat (suspendiert)	161
4.3.3.7	Nebenorgane und Spezialorgane	162
4.3.4	»System« der UNO: Sonderorganisationen	163
4.3.5	Verwaltung und Finanzierung	167
4.4	Charakteristische Arbeitweisen und Methoden	173
4.4.1	Gruppenbildung	174
4.4.2	Rhetorik und Verhandlung	177
4.4.3	Berichte, Kommissionen und Konferenzen	180
4.4.4	Zivilgesellschaft	184
4.4.5	Konsens und Ritualität	185
5.	Internationale Regime	189
5.1	Friedenssicherung: Sicherheit und Abrüstung (<i>security</i>)	192
5.1.1	Rüstungskontrolle und Abrüstung	194
5.1.2	Friedenssicherung und Konfliktbewältigung	202
5.1.2.1	Streitbeilegung nach Kapitel VI und Friedenserzwingung nach Kapitel VII	204
5.1.2.2	Friedenswahrung/ <i>peace keeping</i> (nach »Kapitel Sechseinhalb«)	209
5.1.2.3	Friedensaufbau (i. S. eines »Kapitel Siebenplus« ?)	216
5.1.3	»Humanitäre Intervention« und »Schutzverantwortung«	221
5.2	Internationaler Menschenrechtsschutz (<i>human rights</i>)	228
5.2.1	Der Anspruch der Menschenrechte	230
5.2.2	Abkommen und Mechanismen zum Menschenrechtsschutz	232
5.2.3	Internationale Strafgerichtsbarkeit	244
5.3	Weltwirtschaft: Handel, Währung und Finanzen (<i>world economy</i>)	245
5.3.1	Weltweiter Handel ohne Hemmnisse	247
5.3.2	Stabile und austauschbare Währungen	249
5.3.3	Globale Finanz- und Wirtschaftspolitik?	250
5.4	Entwicklung/Armutsbekämpfung/Ernährungssicherung (<i>development</i>)	252
5.4.1	Wirtschaftliche, soziale und »menschliche« Entwicklung	254
5.4.2	Agenturen und Methoden der multilateralen Entwicklungspolitik	258
5.4.3	(Welt-)Ernährung	266
5.5	Umwelt- und Klimaschutz (<i>environment</i>)	271
5.5.1	Probleme und Konflikte	272
5.5.2	Institutionen und Verfahren	274
5.5.3	Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz	276
5.5.4	Klimawandel	278
	Literaturverzeichnis	283

1 Einführung

Unsere Welt hat eine Menge Probleme. Manchmal gar scheint das Ende nah zu sein, wenn man sich den Zustand unserer Welt illusionslos anschaut: Gewalt und Krieg, Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten, Wirtschafts- und Finanzkrisen, Hunger und Armut sowie Umwelt- und Klimakatastrophen bedrohen das Leben der meisten heute und zukünftig lebenden Menschen, sei es existentiell oder qualitativ. Gleichzeitig hatte die Menschheit noch nie so viel wissenschaftliches, technisches, infrastrukturelles und materielles Potential, um weltweite Probleme auch auf globaler Ebene zu lösen.

Die mühselige, bislang nicht entscheidend fortgeschrittene Auseinandersetzung um Klimawandel und Klimaschutz z. B. – oder der nunmehr seit fast einem halben Jahrhundert währende, vor allem rhetorisch geführte »Kampf gegen den Hunger in der Welt« als ein noch skandalöseres Beispiel – zeigen aber, dass es nicht so einfach ist, von der mühsam erarbeiteten Einsicht, dass es ein Problem bestimmter Art gibt, zu angemessenem politischen Handeln auf Weltebene zu kommen: Als solche wahrgenommene eigene Interessen, Konkurrenz um wirtschaftliche Ressourcen und Märkte, religiöse und ideologische Blockaden, Engstirnigkeit und Selbstbezogenheit politischer Klassen und andere Unfähigkeiten hemmen die internationale Kooperation der Regierungen der Welt – auch Staaten und Gesellschaften können so etwas wie schlechten Charakter zeigen.

»We have the means and the capacity to deal with our problems, if only we can find the political will.« *Kofi Annan, Generalsekretär der UNO, 1997–2006*

Aber es gibt keine Alternative zu internationaler Verhandlung und Zusammenarbeit, solange es keinen Weltstaat oder effektiven supernationalen Welt-Bundesstaat gibt, was aus guten Gründen hoffentlich nie der Fall sein wird. Wenn zwei Staaten interagieren, ist das logischerweise international, aber nur bilateral. Wenn drei oder ein Dutzend oder gar alle fast 200 Staaten der Erde miteinander verhandeln, ist das auch international, aber vor allem multilateral. Multilaterale Verhandlungen sind aufgrund der Anzahl und meist auch der Vielfalt der Teilnehmer schwierig und zeitraubend, doch internationale Organisationen können dabei als Rahmen und Infrastruktur dienlich sein: Erst internationale Organisationen und Regime ermöglichen multilaterale Zusammenarbeit.

1.1 Die Bedeutung von Internationalen Organisationen und Regimen

Die Problembereiche (Sicherheit/Abrüstung, Welthandel/-wirtschaft, Entwicklung/Ernährung, Menschenrechte, Umweltschutz/Klimawandel) sind die klassischen Arbeitsfelder der seit Mitte des 20. Jahrhunderts in immer größerer Zahl und für immer umfassendere Aufgaben entstehenden internationalen Organisationen und Regime. Sie haben für unser alltägliches Leben überraschend viel Bedeutung, auch wenn wir nicht einmal ihren Namen kennen.

Das Ausmaß internationaler Organisation

Zur Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts gab es (nach Berechnungen der *Union of International Associations*, <http://www.uia.org/>) knapp 250 zwischenstaatliche internationale Organisationen (Mitglieder sind Staaten, vertreten durch ihre Regierungen) und über 7 000 nichtstaatliche internationale Organisationen (Mitglieder aus der Zivilgesellschaft); es gab über 2 300 multilateral-zwischenstaatliche Verträge; über 130 multilateral-zwischenstaatliche Konferenzen und fast 600 multilateral-nichtstaatliche Konferenzserien wurden jährlich abgehalten.

Die wichtigste der gut 34 zwischenstaatlichen internationalen Organisationen mit universaler Mitgliedschaft ist die *Organisation der Vereinten Nationen* (*United Nations Organization/UNO*), der wichtigste multilateral-zwischenstaatliche Vertrag ist die *Charta der Vereinten Nationen* (*Charter of the United Nations*).

Aber zugleich ist vor zu großen Erwartungen an internationale Organisationen, vor allem an »die UNO« zu warnen: Falsche Vorstellungen und gängige Missverständnisse führen zu übertriebenen Hoffnungen an die internationalen Institutionen; wenn der fromme Wunsch dann enttäuscht wird, schlägt er leicht um in meist noch weniger begründete pauschale Kritik. Die symbolischen Aspekte und Funktionen internationaler Organisationen verdienen spätere Betrachtung; doch schon vor dem ersten Versuch einer Skizze ihrer Eigenart und Arbeitsweise kann ein Blick auf gängige Denkbilder lohnen, mit denen wir diese fremdartigen Phänomene in unser Weltbild einordnen. Neben Dutzenden Metaphern, mit denen einzelne Aspekte der Arbeit von internationalen Organisationen und Regimen erfasst werden (*Feuerwehr, Weltpolizei, Arena, Theater, »Völkerclub«, Brennglas, Sündenbock* u. v. m.), können zwei völlig disparate Bilder die beiden vorherrschenden, eben sehr unterschiedlichen Verständnisweisen charakterisieren: »Amt« vs. »Puzzle«.

- *Amt*, das assoziiert Amtshierarchie, Regierungsbehörde, öffentliche Verwaltung (vgl. die frühere Bezeichnung »Internationales Arbeitsamt« für die *International Labour Organization/ILO*): eine hierarchische Struktur mit Durchgriffsrechten und mit eigenen Instrumenten für Durchsetzung und Sanktionierung von oben nach unten bzw. von der Zentrale in die Randbereiche.
- *Puzzle*, das assoziiert ein mehr oder weniger organisierbares Durcheinander, das sich in glücklichen Fällen wenigstens teilweise passend zusammenfügt: eine prinzipiell offene, nicht mehr hierarchische und dynamische Struktur, in der die Mitspieler alles Mögliche tun können, wenn dies nur am Ende zu einem Ergebnis führt.

Internationale Organisationen mögen zu oft intern wie eine Amtsbehörde funktionieren, nach außen und in ihre Mitgliedstaaten hinein haben sie aber selten Amtsprivilegien und Durchgriffsrechte wie eine nationale Regierungsverwaltung. Das Denkbild vom Puzzle-Spiel gibt die Praxis internationaler Koordination und Kooperation wesentlich besser wieder, aber stellt die Mitspieler und ihre jeweiligen Potentiale viel zu beliebig, unbestimmt und undifferenziert vor.

Vorstellungsbilder führen und verführen unser Denken unbewusst, indem sie einige Aspekte beleuchten und hervorheben, andere verdunkeln oder manche ganz ausblenden. Sprachliche Prägungen können auch reine Fiktionen dauerhaft am Leben halten: So geht ein Geist um in Zeitungskommentaren und vielen schönen Reden über Zustand und Zukunft der Welt – die »Internationale Gemeinschaft«. Außerhalb von abstrakten völkerrechtlichen Debatten, die ihr vielleicht einmal neues Leben geben könnten, ist sie noch ein Ideen-Gespenst mit einem ziemlich zerfledderten Astralleib – greifbar ist das Phänomen jedenfalls nicht, auch nicht ansprechbar: wer ist sie, wo hat sie ihr Büro, was ist ihre Telefonnummer? Vom ehemaligen US-Außenminister *Henry Kissinger* stammt das berühmte Bonmot, er glaube erst dann

an ein vereinigtes Europa, wenn man ihm die Telefonnummer des europäischen Außenministers geben könne. Bei der EU gibt es immerhin einige kooperierende und/oder konkurrierende Instanzen, über die »die Europäische Union« ansprechbar ist, aber was könnte die Adresse der so oft beschworenen »Internationalen Gemeinschaft« sein? Und wo lebt ihre wegen der Heimeligkeit des Namens immer noch sehr beliebte ältere Schwester, die gute alte »Völkergemeinschaft«? Sollte ihr Ort »die UNO« (»am East River«) sein, wo die »Internationale Gemeinschaft« oder »Völkergemeinschaft«, »Völker-« oder »Staatenfamilie« u. Ä. beherbergt sind?

Wenn das 20. Jahrhundert das »Jahrhundert der internationalen Organisationen und Regime« (Schwarz 2000, S. 28) war, sind wir dann im 21. Jahrhundert schon weiter, vielleicht in der beginnenden Epoche der »global governance«, also einer Art globalen Steuerung über die Staaten hinaus? Um das zu diskutieren, ist zunächst in einer ersten Annäherung zu zeigen, was unter einer »Internationalen Organisation« und was unter einem »Internationalen Regime« zu verstehen ist – und was das Konzept der »global governance« darüber hinaus beitragen könnte.

Das traditionelle Verständnis von internationalen Organisationen ist eher vom Denkbild *Amt* motiviert. Die klassischen Bestimmungsmerkmale waren (zu Definition und Theorie s. Kap. 4.), dass internationale Organisationen

- ein Zusammenschluss von mindestens zwei (→ bilateral) oder mehreren (→ multilateral) bis zu allen (→ universal) Staaten sind;
- ihre Mitglieder nur und ausschließlich souveräne Staaten sein können, vertreten durch ihre Regierungen;
- durch »internationale« Verträge, völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten, gegründet werden;
- dauerhaft angelegt sind und über eigene handlungsfähige Organe und Infrastruktur verfügen;
- den durch die zugrundeliegenden Verträge gesetzten gemeinsamen Zwecken und Zielsetzungen zu dienen haben;
- eigene Zuständigkeitsbereiche haben, in denen sie nach Maßgabe dieser Verträge bestimmte Aufgaben im Sinne dieser Ziele erfüllen;
- dabei logischerweise meist über nationale politische Grenzen hinweg arbeiten sollen,
- aber die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen dürfen.

Als in den 1970er Jahren das rasch anwachsende Phänomen der sich national und bald auch international einmischenden Organisationen der Zivilgesellschaft entstand, wurde die Bezeichnung »Internationale Organisationen« problematisch. Denn darunter konnten nun auch nichtstaatliche bzw. nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzte international operierende Gruppen und Organisationen verstanden werden; zivilgesellschaftliche Bewegungen wie »amnesty international« oder »Greenpeace« wurden schnell zu bekannten und hoch eingeschätzten »NGOs« (*Non-Governmental Organizations*, Nichtregierungsorganisationen oder Nichtstaatliche Organisationen) bzw. zu INGOs (*International Non-Governmental Organizations*). Da eigentlich auch jedes privatwirtschaftlich verfasste multi- bzw. transnationale Unternehmen eine »nichtstaatliche Organisation« ist, wurde zur sauberen Abgrenzung auch noch der Terminus BINGOs (*Business International Non-Governmental Organizations*) eingeführt.

Früher waren mit »Internationale Organisationen« fast immer Internationale Regierungs-Organisationen (*International Governmental Organizations/IGOs*) gemeint. Auch weiterhin wird der Oberbegriff häufig in diesem eingeschränkten Sinn verwendet. Es ist also sinnvoll, sich dessen bewusst zu sein und jeweils deutlich zu machen, wenn man von NGOs/INGOs spricht.

Auch hier soll »Internationale Organisationen« zumal im Bezug zu »Internationalen Regimen« nur die Regierungsorganisationen bezeichnen, sofern nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet. Schließlich kann sich der Singular »internationale Organisation« auch abstrakt auf das Phänomen organisierter zwischenstaatlicher Zusammenarbeit generell beziehen und nicht auf eine konkrete Organisation, was aber im Zusammenhang jeweils deutlich werden sollte.

Tab. 1: Bezeichnungen für internationale Organisationen

deutsch	englisch	Abk.
Internationale Organisation	<i>International Organization</i>	IO
Internationale Regierungsorganisation (Intergouvernementale Organisation)	<i>International Governmental Organization</i>	IGO
Nichtregierungsorganisation (Nichtstaatliche Organisation)	<i>Non-Governmental Organization</i>	NGO
Internationale Nichtregierungsorganisation (Internationale Nichtstaatliche Organisation)	<i>International Non-Governmental Organization</i>	INGO

Internationale Regime sind gegenüber den fest gefügten Organisationen flexiblere politische Institutionen, die meist auf mehr Ebenen und mit unterschiedlicheren Akteuren funktionieren, aber auch schwerer greifbar sind.

In seinem einfachsten Verständnis bedeutet »Regime« nicht viel mehr als eine verbindliche Regelung in einem bestimmten Ausschnitt des politischen, sozialen und/oder wirtschaftlichen Lebens; Regelung geschieht nach Regeln, die aufgrund von definierten Kriterien, die z. B. aus ethischen oder sozialen Normen gewonnen werden, bestimmte Verfahrensweisen und Standards festlegen. Ähnlich wie bei den ebenfalls »Regime« genannten historischen binnenwirtschaftlichen Verkaufsmonopolen (z. B. das österreichische Tabakmonopol »Austria« oder das italienische »sale e tabacchi«) müssen auch internationale Regime einen legitimen Allein-Anspruch auf ihre Regelungskompetenz erheben können, um wirksam zu sein.

Die negative Konnotation des Terminus, wie sie sich in der Redeweise vom »autoritären/diktatorischen Regime« oder dem »ancien régime« für das absolutistische Herrschaftssystem vor der Französischen Revolution zeigt, sollte hier nicht irritieren; im amerikanischen Englisch hat »regime« eine neutralere Bedeutung. In den internationalen Beziehungen ist mit »Regime« seit den theoretischen Debatten in den 1980er Jahren eine spezifische Art inter- und transnationaler Kooperation zu verstehen, die meist auf der Arbeit und Infrastruktur von internationalen Organisationen aufbaut, aber über sie weit hinausgehen kann.

Wichtige Merkmale dafür, dass in einem Bereich der Zusammenarbeit über Staatsgrenzen hinaus so etwas wie ein internationales Regime zu erkennen ist (zu Definition und Theorie s. Kap. 3), sind

- gemeinsame und/oder harmonisierende Erwartungen der Akteure,
- geteilte Prinzipien, Normen, Regeln sowie
- verbindlich festgelegte Kommunikations-, Entscheidungs- und Arbeitsverfahren,
- zum Zweck der Koordination von Aktivitäten oder der weiter gehenden Kooperation zur Erreichung oder Vermeidung bestimmter Zustände.

Internationale Regime sind formal meist in einem internationalen Vertrag oder mehreren begründet, oft gar in einer langen Kette von Verträgen, Übereinkommen, Abmachungen, Absprachen, auch einseitigen Verpflichtungen usf., die gern auf internationalen Konferenzen oder ganzen Serien davon erarbeitet und verkündet werden.

Auch wenn das Phänomen des internationalen Regimes vielschichtig und durchaus auch fachlich umstritten ist, hat sich doch die Einsicht verbreitet, dass unser alltägliches Leben immer stärker von allerlei internationalen Regimen geregelt wird.

Ein noch vielschichtigeres und umstritteneres Konzept ist seit Beginn dieses Jahrhunderts rasch dominant geworden: »global governance« – für seine Vertreter die alle Fragen und Antworten zusammen-

klammernde analytische und praktische Lösung, für seine Kritiker nur eine Mode-Erscheinung von begrenztem Gebrauchswert (s. Kap. 2.1). Ausgangspunkt war der Gedanke, dass immer mehr komplizierte Probleme global so vernetzt sind, dass »Regierbarkeit« abnimmt, weil Kompetenzen und Ressourcen der Staaten überfordert werden. Der gemeinsame historische Erfahrungshintergrund für die verschiedenen »global governance«-Ansätze ist die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die sich nach Ende des sowjetischen Imperiums und des Ost-West-Gegensatzes rasch beschleunigte; die politisch wichtigste Folge dessen ist – so die weit verbreitete Meinung –, dass der moderne Nationalstaat in seinen Durchgriffsmöglichkeiten und Handlungsoptionen zunehmend beschränkt wird und an Bedeutung, konkret Steuerungskapazität und Sanktionsmonopol gegenüber der »Zivilgesellschaft« verliert.

Mit »governance« ist gemeint, dass gesellschaftliche Abläufe und Entwicklungsprozesse auch ohne den Staat geregelt werden können; eine Art Selbstregierung wird also dem hierarchisch Regiertwerden durch »government«, sprich Steuerung von oben durch den Staat, entgegengesetzt. Damit wären auch das Handeln von einzelnen Staatsregierungen und ihre internationale und multilaterale Zusammenarbeit zu ergänzen oder gar zu ersetzen durch neuartige, nicht nur grenzüberschreitende, sondern »globale« Kooperationsformen und Regelungsmechanismen; darin sind Elemente der Zivilgesellschaft nicht nur einbezogen, sondern diese werden als zuständige wie verantwortliche Akteure eigenständig aktiv.

Die Idee der »global governance« korrespondiert zwar mit der Metapher vom »Puzzle«-Spiel, aber die komplexe Vielzahl ihrer dynamischen Elemente zusammengenommen ergibt kein passendes Bild, sondern bleibt als ein offener Prozess zu begreifen (Karns/Mingst 2010, S. 538). Aber Vorsicht ist auch in der Politikwissenschaft immer angebracht, wenn schlagwortartige Etiketten rasch und allumfassend das Terrain der Seminare und Publikationen erobern: So wenig wie Argumentation, Diskussion und Debatte mit dem »Diskurs« erledigt worden sind, wird mit der Globalisierung und der allseits beschworenen »global governance« der Nationalstaat und sein logisches Gegenstück die internationale Organisation hinfällig werden: Zwar ist mit dem Schlagwort eine zentrale theoretische wie praktische Problematik aufgespannt, aber die komplizierten Prozesse der aktuellen internationalen Kooperation werden nicht erklärt. Handlicher als das große unvollständige Puzzle-Spiel der »global governance« ist das ältere, bescheidenere und deswegen leistungsfähigere Konzept des Internationalen Regimes.

Warum gibt es so viele internationale Organisationen und warum sind die internationalen Regime so unübersichtlich? Darauf gibt es zwei Antworten: Zum einen sind die internationalen oder globalen Probleme vielfältig und kompliziert, zum anderen sind die Funktionsmechanismen der international-multilateralen Politik nicht gerade simpel – zumal schon allein fast 200 sehr unterschiedliche Staaten dabei im Spiel sind, dazu Tausende Interessengruppen, Wirtschaftsunternehmen und viele mehr.

Die Arbeitsbereiche internationaler Kooperation können umfassen: alles – inzwischen auch den Weltraum. Zur Zeit der Anfänge internationaler Organisation im 19. Jahrhundert waren es vor allem technisch-organisatorische Bedürfnisse, die grenzübergreifend zu erfüllen waren: Normierung und Standardisierung der Logistik des internationalen Austauschs (Post/Telekommunikation/Verkehr ...), aber auch die Kooperation naturwissenschaftlicher Forschung.

Das klassische Arbeitsfeld für internationale Organisationen mit universalem Anspruch war und ist immer noch *Krieg und Frieden, Sicherheit und Abrüstung*. Das traditionelle Konzept der »kollektiven Sicherheit« (*collective security*) – alle Staaten zusammen garantieren jedem einzelnen Staat Sicherheit gegen Aggression eines anderen Staates, sodass kein Staat mehr so weit aufrüsten muss, dass er sich alleine verteidigen könnte – ist ein gedanklicher Prototyp eines internationalen Regimes.

Dass die Entwicklung der völkerrechtlichen Gründung der *Menschenrechte* und ihr Schutz zu einem weiteren klassischen Thema internationaler Zusammenarbeit wurden, ist aus der ethisch-idealistischen Tradition des »Völkerbunds«-Denkens und wohl mehr noch aus den Erfahrungen der Weltkriege und der organisierten Menschenrechtsverletzungen und Genozide im 20. Jahrhundert zu verstehen.

Mit der Erfahrung, dass wirtschaftliche Entwicklungen und Krisen für die internationalen Beziehungen von ausschlaggebender Bedeutung sein können, wurden *Wirtschaft*, *Welthandel* und wirtschaftlich-soziale *Entwicklung* zu einem weiteren riesigen internationalen Arbeitsbereich. Dies wurde politisch stark befördert und akzentuiert durch die Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg und der Entstehung von Dutzenden »neuer Staaten« in der dann sog. Dritten Welt.

Ziemlich jung, aber in seinen Problemthemen überwältigend dynamisch ist der Arbeitsbereich *Umwelt* und *Klima*, der erst in den 1970er Jahren öffentlich in den Blick kam, aber inzwischen für viele Menschen als der wichtigste gilt. Die Probleme sind in sich sehr vielfältig und komplex; der Klimaschutz allein ist ein Arbeitsfeld für sich geworden. Die offenkundig internationale oder globale Qualität der Umwelt- und Klimaschädigungen hat ihrerseits maßgeblich das Denken in »globalisierten« Kategorien angeregt.

Arbeitsfelder der UNO nach ihrer Charta

Die *Charta der Vereinten Nationen* nennt als Tätigkeitsfelder explizit

- Friedenssicherung, Sicherheit und Abrüstung [Kapitel V bis VIII]
- Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [diese sind nur als Ziele in Kapitel I genannt, aber es gibt kein gesondertes Kapitel dazu und spezifische zuständige Organe sind nicht vorgesehen]
- Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und sozialen Fragen [Kapitel IV und X]

Die klassischen Arbeitsbereiche internationaler Organisationen und Regime sind also:

- Krieg und Frieden: Sicherheit und Abrüstung;
- Stärkung und Schutz der Bürger- und Menschenrechte;
- Funktionieren der Weltwirtschaft: Handel, Währung und Finanzen;
- Armutsbekämpfung durch wirtschaftliche und soziale Entwicklung;
- Umwelt- und Klimaschutz.

Freilich gibt es eine Reihe von Teil- oder Unter-Regimen, von denen einige auch als weitgehend eigenständige Regime angesehen werden können, wie die zur Ernährungssicherung und zur Katastrophenhilfe, zum Verbot von Chemiewaffen oder auch zur Artenvielfalt (*biodiversity*), zur Ozonschicht, zum Schutz des Regenwaldes u. v. m. Ein wahrscheinlich wichtiger werdendes Problem- und Arbeitsfeld ist

- Gesundheit/Schutz vor weltweiten Krankheiten und Pandemien.

Auch diverse kleinere, thematisch spezielle sowie eine große Zahl regionaler Regime können identifiziert werden. Schließlich kann auch spekulativ so etwas wie ein allerdings ziemlich informelles

- internationales »Reform-Regime«

angenommen werden, in dem die unendliche Geschichte der Diskussionen und Versuche zur Reform der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen bzw. ihrer Arbeitsweisen fortgesponnen wird.

Immer mehr Probleme passen nicht mehr in das alte Schema, wohl auch weil wir sie inzwischen als komplexer und mehrdimensional ansehen. So war AIDS/HIV nie nur dem Bereich Krankheitsbekämpfung/Gesundheitsvorsorge zuzuschreiben: die Ansteckung mit der Krankheit und ihr Verlauf hängt eng zusammen mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen; ihre Folgen können nicht nur wiederum gravierende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben, sondern auch den Frieden in einer Region gefährden, wie das erschreckende Phänomen der AIDS-Waisen, die zu Kindersoldaten gemacht werden, zeigt. Um Kleinbauern in Bolivien und Afghanistan vom Anbau von Rauschgift abzu-

bringen, muss ihnen nicht nur eine wirtschaftliche Alternative geboten werden, sondern dies auch in verlässlichen Schutz vor dem organisierten Verbrechen eingebettet werden. Viele andere Probleme wie Piraterie, Menschenhandel, Schutz von Zivilpersonen in kriegerischen Auseinandersetzungen usw. haben jeweils spezifisch miteinander verbundene Aspekte in den Dimensionen Sicherheit, Menschenrechte, Wirtschaft/Entwicklung und Umwelt/Klima.

Dieses jüngste der internationalen Arbeitsfelder ist zudem selbst eine Art Hybrid: Dank der militärischen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Menschheit vor allem in den entwickelteren nordwestlichen Weltregionen wurde »die Umwelt« geschädigt und vielfach schon zerstört; die »nachholende Entwicklung« in den ökonomisch ärmeren Teilen der Welt scheint dieses Programm nun zügig zu vollenden, was wiederum im Kampf um abnehmende Ressourcen zu Unfrieden, Menschenrechtsverletzungen bis zu Kriegen führen kann. Sollte es gelingen, Umweltzerstörung und Klimawandel zumindest einzudämmen, dann nur durch das Lösen gewaltiger Aufgaben in allen genannten Dimensionen – und dies wäre nur mit internationalen Organisationen und Regimen möglich.

Zwischen den Arbeitsfeldern internationaler Kooperation gibt es naturgemäß viele Zielkonflikte, auch sehr grundsätzliche wie jener, der in dem gern gebrauchten Begriff der »nachhaltigen Entwicklung« (*sustainable development*) geradezu dialektisch eingebaut ist: Die unauflösliche Verknüpfung der entwicklungs- und sozialpolitischen Problemdimension mit der ökologischen ist ausgedrückt, zugleich wird die Möglichkeit der Vereinbarkeit der Ziele Entwicklung und Umweltschutz behauptet sowie schließlich die Notwendigkeit einer Versöhnung beider beschworen. Doch das Dilemma bleibt: Wirtschaftliche Entwicklung ohne Umweltschutz ist zerstörerisch, aber gleichzeitig hat Umweltschutz keine Chance, wenn Entwicklung und Umweltschutz als Zielkonflikte und im Streit über Ressourcenallokation konkurrieren müssen.

1.2 Entwicklung und Probleme von internationalen Organisationen und Regimen

Seit der Gründung des Völkerbunds im Jahr 1918 und der UNO im Jahr 1945 haben sich nicht nur Problemstellungen und Arbeitsaufträge für internationale Kooperation thematisch geändert, auch die internationalen Beziehungen selbst unterliegen raschen und tiefgreifenden Wandlungsprozessen, die sich in internationalen Organisationsstrukturen, mehr noch in Arbeitsweisen und Arbeitsstilen, am meisten aber in veränderten Ansprüchen an die internationale Kooperation auswirken. Dieser Wandel zeigt sich einerseits in epochalen Entwicklungstrends, andererseits in Veränderungen der Praxis internationaler Zusammenarbeit, immer auf der Basis des historisch entstandenen Völkerrechts.

Tragende Prinzipien des klassischen Völkerrechts – oder besser des internationalen Rechts (vgl. das englische *international law*), weil es sich ja in erster Linie auf Staaten als Rechtssubjekte bezieht – sind: Souveränität (und damit das Interventionsverbot), Gleichheit, Reziprozität, das Gewaltverbot und der Grundsatz von »*Treu und Glauben*«.

Die entscheidenden Entwicklungstrends seit Mitte des letzten Jahrhunderts sind:

- Die politische Mehrheit, aber noch nicht der politische Schwerpunkt der Staatenwelt hat sich von Nord nach Süd verschoben – von einem halben Hundert vor allem europäischer und amerikanischer Staaten bei Gründung der UNO zu fast zweimal Hundert Staaten heute. Die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes nach 1989 hat die Folgen dieser Entwicklung noch verstärkt.
- Internationale Zusammenarbeit entwickelte sich zwangsläufig von der Bilateralität zur Multilateralität bis zur Universalität – und gar weiter zur Globalität? Aus der Zusammenarbeit zweier oder weniger Staaten, die zu oft in Konkurrenz oder Gegnerschaft zu anderen kooperierenden Staaten geriet, wurde die naturgemäß anfälligere multilaterale Zusammenarbeit vieler oder fast aller Staaten, die lange Zeit

beeinträchtigt war durch die Bildung gegeneinander arbeitender Staatenblöcke (Ost/West, Nord/Süd), was aber eine Ausprägung von Multilateralität sein kann.

- Mit dem Ende der Ost/West-Blockade waren auch die Bedingungen für eine stark beschleunigte »Globalisierung« gegeben, die ihrerseits wiederum den skizzierten Wandel weiter antrieb. Nicht nur die Anzahl und Vielfalt der Staaten ist gestiegen, nun differenziert sich weltweit auch die Art der Akteure in der internationalen Politik durch die Etablierung nichtstaatlicher, »zivilgesellschaftlicher« Elemente.
- Das grundlegende, nahezu »heilige« Prinzip der Staatensouveränität und damit des Staaten und ihre Regierungen schützenden Interventionsverbots wird durch den wachsenden inter-(bzw. über-)nationalen Anspruch auf Einmischung zum Schutz gemeinsamer Güter und Prinzipien wie der Menschenrechte oder einer sauberen Umwelt zunehmend unter Legitimationsdruck gesetzt.

Die Entwicklungsphasen der internationalen Kooperation folgen dem historischen Wandel. Der Durchsetzung des Nationalstaats als zentralem Akteur in der europäischen Politik und damit der ausschließlichen Orientierung am Souveränitätsprinzip entsprachen Prozesse der Institutionalisierung von internationalen Organisationen und multilateralen Verfahrensweisen. Deren Praxis sowie die gewachsene Anzahl und Vielfalt der Staaten und die somit komplizierter werdenden Konfliktlinien führten zu einer stetig steigenden Verregelung und dann auch Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und transnationalen Aktivitäten. Diese Entwicklung hat eine das ohnehin problematisch gewordene Souveränitätsprinzip schwächende Tendenz in sich.

Elementare Prinzipien des Völkerrechts

<i>Souveränität</i>	Innere Ordnung und Herrschaftsform sind von jedem Staat unabhängig selbst zu bestimmen. Damit gibt es kein Recht zu Eingriffen in einen Staat durch einen oder mehrere andere Staaten. Also gilt das <i>Interventionsverbot</i> , das die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten garantiert.
<i>Gleichheit</i>	Es gilt gleiches Recht für alle Staaten, ungeachtet ihrer Größe, Lage, Macht, Geschichte, z. B. bei Abstimmungen in internationalen Organisationen gemäß dem Prinzip »ein Staat = eine Stimme« – allerdings nicht in allen, was jeweils begründet sein muss.
<i>Reziprozität</i>	Was für Staat A gegenüber Staat B gilt, gilt gleichermaßen auch für Staat B gegenüber Staat A. Jeder Staat ist somit sowohl Urheber als auch Adressat des Völkerrechts.
<i>Gewaltverbot</i>	Der Ausschluss von Gewalt als legitimum Mittel der Außenpolitik ergibt sich wie das Interventionsverbot schon aus dem Souveränitätsprinzip. Die Androhung oder Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates ist (nach Charta der UNO, Art. 2) ausdrücklich verboten.
<i>»Treu und Glauben«</i>	Dieser Grundsatz verpflichtet die Staaten zur Einhaltung des Völkerrechts. Zwar gibt es keine den Staaten übergeordnete Instanz, die das Völkerrecht legitimerweise und faktisch durchsetzen könnte, dennoch gilt dieses oft verletzte Prinzip unter den Staaten, nach dem Verträge eingehalten werden müssen (Vertragstreue), einseitige Versprechen verbindlich sind, Rechtsmissbrauch verboten ist u. v. m.

Tab. 2: Die Evolution internationaler Kooperation

Denkbild	Agenten der Kooperation		Historische Bedingungen	Prinzip/Tendenz
»Amt«	Staat <i>versus</i> andere Staaten	↓	Entstehung des modernen <u>Nationalstaats</u>	<u>Souveränität</u>
	Internationale Organisationen	↓↑	steigende Anzahl und Vielfalt der staatlichen Akteure	Institutionalisierung (Organisationen und Verfahren)
»Puzzle«	Internationale Regime			Verregelung Verrechtlichung
	»global governance«	↓↑	steigende Anzahl und Vielfalt der nichtstaatlichen Akteure	Informalisierung

Festzustellen ist, dass erstens immer mehr Bereiche immer stärker durch Regelungen organisiert werden, dass zweitens diese Regeln nicht mehr nur als ein Ergebnis von politischen Aushandlungsverfahren und als entsprechend flexibel angesehen werden, sondern ihnen zunehmend rechtsverbindlicher Status zugeschrieben wird, und dass drittens – das ist dabei das Wichtigste – über Auslegung und Einhaltung dieser Regeln im Streitfall zunehmend von supranationalen Schlichtungsinstanzen oder Gerichten beraten und entschieden werden kann, egal ob es um Handelsfragen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit geht.

Damit und mit der steigenden Anzahl und Vielfalt der nichtstaatlichen Akteure wird die Lage noch komplizierter, während zugleich die Bemühungen um strukturelle Reformen wichtiger internationaler Institutionen nicht oder nur sehr zäh fortschreiten; das könnte zu immer mehr informellen, also stillschweigend vollzogenen Veränderungen der Arbeitsweisen internationaler Kooperation führen: Als Gegenbewegung zur formalen Institutionalisierung würde eine Informalisierung die Zusammenarbeit im jeweils gegebenen, möglicherweise zu starren institutionellen Rahmen aufrechterhalten oder gar vertiefen können.

Die skizzierten Entwicklungen und Veränderungen sind nicht als aufeinanderfolgende Phasen zu verstehen, sondern im Sinne eines emergenten Schichtaufbaus, d. h. spätere Schichten überlagern frühere, aber verdrängen sie nicht oder allenfalls zum Teil: Staaten bleiben die Handlungskerne der Kooperation, aber andere Instanzen und Mechanismen lagern sich um sie an und gewinnen an Handlungsspielraum.

Internationale Organisationen, zumal die UNO, kennen im Umgang mit neuartigen Problemen drei klassische Strategien, die aus Innenpolitik und Alltagsleben wohlbekannt sind:

- *Ausweitung* des Aufgabenbereichs von schon verfügbaren Institutionen, Gremien und Mitarbeitern;
- *Gründung* neuer Organisationen, Institutionen, Gremien und die Einstellung neuer Mitarbeiter;
- bessere *Koordination* der bestehenden Institutionen, Gremien und ihrer Aktivitäten.

Das bloße Hinzufügen von neuen Aufgaben zu bestehenden Arbeitsbereichen stößt in der Sache meist schnell an Grenzen: Kann eine altgediente wirtschafts- und/oder entwicklungspolitische Agentur (wie die *Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation/FAO* oder die *Konferenz für Handel und Entwicklung/UNCTAD*) auch ökologische Probleme aufgreifen und angemessen verarbeiten? Bestenfalls wäre zu erwarten, dass die etablierten Institutionen sich den neuen Fragen und Anforderungen im Sinne einer »Querschnittsaufgabe« möglichst ernsthaft stellen, aber doch nicht, dass sie selbst zu den Agenten umwälzender Innovationen würden.

Das Neu- oder Ausgründen von Institutionen erlaubt dagegen, sie als neue Instrumente mit klarem Mandat und vielleicht sogar mit den nötigen Mitteln zu versehen, um ihr Thema überhaupt erst im internationalen System zu etablieren, die anzugehende Aufgabe politisch aufzuwerten, innovative Methoden einzuführen u. v. m. Außerdem hat das Gründen neuer Ausschüsse, Komitees, Organisationen usf. politisch den Charme eines bewährten Rituals zur Entschärfung oder Verschiebung von akuten Problemen: Die Methode »Gründen wir eine Ausschuss, der sich in Ruhe drum kümmern kann ...« hält jedenfalls Situationen und Auswege offen.

Ein Dilemma zeigt sich allerdings: Die Ausweitung von Aufgaben und Kompetenzen einer funktionierenden Institution ist billiger und schneller umzusetzen als eine Neugründung, aber das Neue kann sich gegen das Alte womöglich nicht recht durchsetzen; eine Neugründung gibt dem Neuen einen eigenständigen Bereich, aber der kann sich dann durchaus als randständig erweisen, weil mit der Neugründung die Integration in den eingespielten Betrieb nicht gewährleistet ist.

Um die Arbeit von internationalen Organisationen an neue oder veränderte Aufgaben anzupassen, kann auch die meist unterschätzte, aber doch viel genutzte Möglichkeit der *Koordination* sehr hilfreich sein: Allein durch Informationsaustausch, mehr noch durch abgestimmte Maßnahmen oder sogar integrierte Programme können bestehende Aktivitäten wirksamer und die Leistungsfähigkeit der Strukturen erhöht werden; dies erlaubt es dann im besten Fall, tatsächlich auch neue Arbeitsgebiete zu besetzen. Darauf zielt auch die beliebte Formel, ein bestimmtes Problem sei eine »Querschnittsaufgabe« für alle bestehenden Gremien oder Institutionen, womit vor Neuerungen gewarnt wird.

Ungeachtet weit ausholender Reformdebatten und fein ausgearbeiteter Maßnahmenkataloge funktioniert in der wirklichen multilateralen Welt offenkundig aber eine andere Strategie oft am besten: das allseits bewährte »Durchwursteln« (»*muddling through*«). Möglicherweise liegt in der kreativen Fähigkeit zu dieser Methode das entscheidende Potential von internationaler Kooperation.

Die Frage nach Ertrag und Wirkung internationaler Regime und Organisationen wird sich als schwer zu beantworten erweisen. Die Einschätzung ihrer Leistungen und deren politischer Bedeutung kann auch unter Fachleuten sehr kontrovers ausfallen. Die einfachste Antwort wäre eine Gegenfrage: Was wäre denn die Alternative zur internationalen Kooperation?

Systematische sozialwissenschaftliche Analysen lösen zunehmend die ideologisch-normativen Debatten um Sinn und Zweck von UNO & Co. ab, wenn auch in den USA das Spiel »Verteufeln vs. Verklären« der Vereinten Nationen beliebt zu bleiben scheint. Die meisten strittigen Fragen oder vorherrschende Schlagworte wie »global governance« sind allerdings ohne Bezug auf fundamentale Wertungen meist nicht einmal zu formulieren: Solche Wertungen wären z. B., dass der Klimawandel – sofern er von uns verursacht ist (was bis vor kurzer Zeit noch sehr umstritten war) – ein Übel ist, dass massenhafter Hunger ein Skandal ist oder dass die NGOs statt der zwielfichtigen Staaten ein Segen für die Menschheit sind – oder auch, dass das Internet die Lösung unserer Probleme einfacher macht.

Das Internet ist ein gutes Beispiel für die Kompliziertheit der Probleme, die von internationalen Regimen irgendwie in Ordnung und Verlässlichkeit gebracht werden sollen. Das Leben im Netz versprach zugleich diskret verborgen und offen für alles und jeden zu sein: anarchisch, anonym, autonom. Regeln schien es nicht zu geben oder allenfalls von den Nutzern zwangsfrei und freiwillig ausgemachte – die Utopie des klassischen Anarchismus war neu erfunden. Vermeintlich gab es ja im Internet auch nicht viel zu regeln, seine Unregierbarkeit schien doch gerade wesentlich zu sein, die uneingeschränkte Freiheit des Nutzers zum Ärger vieler autoritärer Staatsregierungen oder eigentumsfixierter Wirtschaftsunternehmen. Aber bald zeigte sich, dass im und für das Internet eine ganze Menge zu regeln ist, damit es technisch und kommunikativ überhaupt funktionieren kann, also schon bevor sich überhaupt auf ethischer und politischer Ebene die Frage nach nötigen einschränkenden oder kanalisierenden Maßnahmen für den Internet-Verkehr stellte. In dem Maße, in dem das Internet sich vom Spielplatz für Spezialisten zum Massenmedium und weiter zum Marktplatz entwickelt, wächst auch der Bedarf nach Regeln über die

technischen Vorgaben hinaus, um widerstrebende Interessen auszugleichen: Wir alle wollen das Netz offen, unkontrolliert, grenzen- und kostenlos nutzen, Firmen und Händler wollen ungestört und ungefährdet Geld verdienen, Regierungen wollen Kriminalität und Terrorismus bekämpfen, weniger demokratische Regierungen sich außerdem keinen Widerspruch bieten lassen, politische Aktivisten wollen Staaten und Firmen kritisieren usw.

Schon mit der Vergabe und Verwaltung von Namen und Adressen stellte sich eine Machtfrage; seit im und durch das Netz viel Geld zu verdienen ist, gibt es Interessenkonflikte, die sich nicht von selbst lösen und autonom regeln lassen. Staaten sind nicht nur in ihren Handlungsmöglichkeiten technisch beschränkt, auch grundlegende rechtliche Prinzipien für den Verkehr im Netz sind nicht zureichend entwickelt: Es ist z. B. sehr schwierig, klare Kriterien für das Feststellen missbräuchlichen Herunterladens zu formulieren, was erschwert, solche Kriterien bei den Nutzern autoritativ durchzusetzen; also wird das öffentliche Rechtsgut »geistiges Eigentum« von den im Netz anbietenden Firmen insofern »zivilgesellschaftlich« privatisiert, als sie versuchen, verlässliche technische Hürden gegen den Missbrauch einzubauen. Auch ohne dass Staaten bisher internationale Kontrollinstanzen etablieren wollten oder konnten, ist ein wachsender Bedarf nach Regelung oder gar Steuerung des Internet-Verkehrs absehbar – und es zeichnen sich Elemente eines informellen, ziemlich offenen und noch sehr »weichen« Internet-Regimes ab.

1.3 Zu diesem Buch

Alles, was in diesem Buch beschrieben wird, ist auch im Internet irgendwo und irgendwie zu finden. Sachinformationen sind dort zahlreicher und umfänglicher, spezifischer und aktueller gespeichert als dies in einem schmalen Band, der sich auch nicht wie von selbst stetig auf den neuesten Stand bringt, möglich wäre. Was aber hier geboten werden kann, wird so vom Netz nicht geliefert:

- das riesige Stoffgebiet mit seiner unübersehbaren Zahl von Elementen und mit seinen oft schwer durchschaubaren Regelungen wird zusammenfassend dargestellt;
- es wird Orientierung ermöglicht, indem dargelegt wird, wo und wie die Phänomene, Institutionen und Prozesse eingeordnet werden können, und
- es werden Interpretationen angeboten, anhand derer diese verstanden und beurteilt werden können;
- es werden Literaturhinweise zur vertiefenden Arbeit gegeben.

Das zweite Kapitel liefert das nötige Grundwissen und orientierende Anmerkungen zu den konzeptionellen und theoretischen Grundlagen: Wie ist die Situation der internationalen Beziehungen aufzufassen, welche Perspektiven und Instrumente bieten die Theorien über internationale Politik?

Das dritte Kapitel macht unter den Blickwinkeln von Interdependenz und Kooperation verständlich, wie Internationale Regime bestimmt, beschrieben und genutzt werden können: Was sind Regime, warum gibt es sie, woraus sind sie zusammengesetzt, wie funktionieren sie, wer nutzt sie?

Das vierte Kapitel legt dar, wie die multilaterale Praxis internationaler Politik funktioniert und was dabei die Rolle der multilateralen Internationalen Organisationen ist oder zumindest sein könnte – welche Merkmale, Aufgaben und Funktionen ihnen zuzuschreiben sind; zwangsläufig wird dies zu einer Darstellung »der UNO« bzw. des sog. Systems der Vereinten Nationen und des oft recht speziellen Charakters ihrer Arbeitsweisen.

Das fünfte Kapitel stellt die großen Arbeitsfelder internationaler Regime und der diese tragenden internationalen Organisation vor. Angesichts der nicht mehr überschaubaren Menge des Stoffes kann dies nur in Form von Überblicken geschehen; in diesen konnten nicht ausgewogen alle denkbaren Punkte gleichmäßig aufgegriffen werden, sondern es galt auszuwählen und Schwerpunkte zu setzen.

Schließlich bleibt die Frage nach dem Ertrag: Wirkung, Effizienz und Defizite internationaler Regime und Organisationen darzustellen und zu beurteilen, böte ausreichend Stoff für einen weiteren Band. Er

müsste die den internationalen Organisationen und Regimen entgegengebrachten politischen Erwartungen mit – keineswegs ausreichend vorliegenden – politikwissenschaftlichen Analysen ihrer Leistung und ihrer Mängel konfrontieren, um die von Wissenschaft und Politik diskutierten Vorschläge zu Reformen und Alternativen kritisch würdigen zu können. Indes können in diesem Buch dem Leser nur in der jeweiligen Darstellung des Problemstoffs sehr kurz Kriterien angeboten werden, wie die Möglichkeiten und Grenzen internationaler Kooperation und Organisation einzuschätzen sind. Gesamturteile zu formulieren wäre ohnehin müßig, dazu sind die Strukturen der Arbeitsbereiche und die ihnen zugrundeliegenden Interessen und Konflikte, aber auch die zur Verfügung stehenden Lösungsstrategien und Instrumente viel zu vielfältig und unterschiedlich: Ohne internationale Kooperation geht es definitiv nicht mehr, aber geht es durch sie jeweils besser? Das Verfallsdatum kritischer Untersuchungen und konstruktiver Vorschläge scheint jedenfalls immer früher anzusetzen zu sein (vgl. zur UNO z. B. Krasno 2004; Warwick/Zimmermann 2006, Volger 2007); die einschlägigen Reformdebatten vollziehen sich meist recht schwerfällig und gar umständlich, während die Umstände sich oft schon rasch gewandelt haben: Eine Sichtweise, die eher auf informelle und inkrementelle Veränderungsprozesse achtet, dürfte den realen Entwicklungen angemessener sein.

Schließlich ist noch ein eigenes kleines »Sprach-Regime« für den folgenden Text zur Verwendung englischer Termini und Abkürzungen erforderlich: Die Sprache internationaler Organisation ist inzwischen praktisch fast ausschließlich Englisch, auch wenn in der *Charta der Vereinten Nationen* (Art. 111) weitere offizielle Amtssprachen festgelegt sind (Chinesisch, Französisch, Russisch und Spanisch; Arabisch kam später dazu). Viele Dokumente und wichtige Texte liegen nur noch auf Englisch vor. In diesem Buch werden – um den fließenden Text nicht mit zu viel »Denglisch« zu verzieren – immer die deutschen Bezeichnungen verwendet, sofern sie allgemein eingeführt und verständlich sind; die englischen Namen und Termini werden bei Bedarf in Klammern angefügt. Problematisch kann das aber bei den Abkürzungen werden: Deutsche Abkürzungen werden auch bei uns immer seltener verwendet, sofern es sie denn überhaupt gibt und sie sich durchgesetzt haben. Für die *Internationale Arbeitsorganisation* (*International Labour Organization*, ILO) z. B. gibt es keine adäquate deutsche Abkürzung. Der *Internationale Währungsfonds* (*International Monetary Fund*, IMF) wird zwar in den Medien häufig mit »IWF« abgekürzt, aber das englische »IMF« dürfte sich auch bei uns bald durchgesetzt haben. Die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) ist uns fast nur unter dem Kürzel »Weltbank« bekannt, was auch im Englischen mit der Durchsetzung von »*World Bank*« statt »*International Bank*« ähnlich ist – unser aller »Globalisierung« zeigt sich schnell in der Sprache.

Viele der benutzen Fachtermini sind nicht eindeutig definiert, was besonders dann, wenn es sich auch um ein ganz normales Wort unserer Alltagssprache handelt, verwirren kann. Um das zu vermeiden, wird die Bedeutung in der Darstellung jeweils beizeiten erläutert. Schon das simple Wort »international« kann Missverständnisse auslösen: Im engeren Sinne bedeutet es *zwischenstaatlich*, wobei aber oft tatsächlich nur *intergouvernemental* (zwischen Regierungen) gemeint ist; im weiteren Sinne verstehen wir es als *grenzübergreifend* oder *grenzüberschreitend*, unabhängig davon auf wen und was bezogen; mit »transnational« sind Aktivitäten gemeint, die durch Staatsgrenzen, gewissermaßen von diesseits nach jenseits, *hindurch* gehen wie wirtschaftlicher Verkehr oder das Surfen im Internet; mit »supernational« oder auch »supranational« dagegen sind Instanzen und Mechanismen gemeint, die *über* der Ebene der Nationalstaaten funktionieren und auf diese zugreifen und auch in diese eingreifen können wie die EU auf ihre Mitgliedstaaten. Und wie schon erwähnt: In diesem Buch soll »Internationale Organisationen« nur die *Regierungs-*Organisationen bezeichnen, wenn es nicht ausdrücklich anders vermerkt wird.

Eine besondere Frage ist die angemessene deutsche Übersetzung für »*Non-governmental Organizations*« (NGOs)«. Eingebürgert hat sich die Fehlübersetzung »Nichtregierungsorganisationen«, obwohl eigentlich eher »nichtstaatliche Organisationen« gemeint ist. Das englische »*governmental*« bezeichnet

nicht nur die Regierung i. e. S., sondern den staatlichen Bereich insgesamt als ein im Idealfall republikanisches Gemeinwesen unter einer demokratischen Regierung; mit »intergovernmental« ist mehr gemeint als die Beziehungen zwischen Staatsregierungen, also auch die zwischen allen staatlichen oder auch nur staatsnahen Institutionen (vgl. Paqué 2000, S. 513 f). Aber auch in diesem Fall ist es wenig aussichtsreich, gegen den Mainstream zu halten.

Noch ein Hinweis zu Zitierweise und Literaturangaben: Literatur, die in der Darstellung genannt oder auf die für Belegstellen verwiesen wird, ist in der Bibliographie am Ende des Bandes zu finden; die kurzen Literaturhinweise in den einzelnen Kapiteln oder Abschnitten des Buches informieren über die wichtigsten Bücher und Aufsätze zum jeweiligen Thema, zwangsläufig nur in einer überschaubaren Auswahl.