

# 2

## Die Uno: Eine globale Organisation

Bevor die Uno näher betrachtet wird, muss Klarheit darüber herrschen, welche Art von Organisation sie ist. Zu welcher Akteursklasse gehören die Vereinten Nationen? Was ist typisch und kennzeichnend für diesen Typus? Dieses Kapitel hat einen theoretischen Anspruch, der unerlässlich ist, will man die Uno in Gänze verstehen und in den weiteren globalen Kontext einordnen können.

### 2.1 Institutionen im internationalen System

Die Uno ist eine kollektive und institutionalisierte Einheit im internationalen System. Sie wird als Internationale Organisation bezeichnet und in die Gruppe der internationalen Institutionen eingeordnet. Die Begriffe „Institution“ und „Organisation“ gehören zu den „theoretisch amorphen Begriffen“, die nicht nur im Alltag, sondern auch in der Wissenschaft unsystematisch verwendet werden (Lederle 2008, 19 f). Allgemeine Gültigkeit besitzt nur die Erkenntnis, dass beide Strukturen durch einen gewissen Grad an Institutionalisiertheit gekennzeichnet sind. Je nach (meta-)theoretischer Tradition oder politik- und sozialwissenschaftlichem Fachgebiet werden Organisationen zu den

Institutionen gezählt oder von ihnen unterschieden (statt vieler North 1990). In der Teildisziplin der Internationalen Beziehungen werden Institution und Organisation in Rückgriff auf Robert Keohane nicht als sich ausschließende Kategorien begriffen. Eine Organisation gehört vielmehr der Familie der Institutionen an. Keohane definiert Institutionen als „persistent and connected sets of rules (...), that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations“ (Keohane 1988, S. 383). Er unterscheidet zwischen drei Arten von Institutionen: Institutionen als „general patterns“ wie Diplomatie, Institutionen als eine Kategorie von Aktivität wie Multilateralismus und Institutionen als formelle und informelle Arrangements (Keohane 1988, S. 383). Die Vereinten Nationen gehören zur dritten Institutionenkategorie, den formellen Arrangements.

#### **Institutionen sind Gruppen von Regeln**

Wir unterscheiden drei Institutionen:

1. Globale Muster
2. Aktivitäten
3. Formelle und informelle Arrangements.

In der Regel wird innerhalb der letztgenannten Kategorie zwischen vier Typen von internationalen Institutionen differenziert: den Konventionen, Netzwerken, Regimen und Organisationen. Die am schwächsten institutionalisierte Form der Institution ist die **Konvention**. Sie gibt dem internationalen System „die völkerrechtlichen Tiefenstrukturen“ (Hasenclever und Mayer 2007, S. 14). Stärker formalisiert sind die dauerhaft eingerichteten **Netzwerke**. Beispielsweise sind die zahlreichen Beziehungen, die Uno und EU in den vergangenen Jahren knüpften, ein Netzwerk. Deutlich stärker institutionalisiert sind die seit den neunziger Jahren als ein zentraler Untersuchungsgegenstand der Internationalen Beziehungen geltenden **Regime**. Krasner definiert sie als

Sets, die aus impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozessen bestehen und sich um ein spezifisches Problem kümmern (Krasner 1983, S. 2). Prominente Beispiele sind das Klima-Regime und die GATT. **Organisationen** wie die Uno sind die am höchsten formalisierten Zusammenschlüsse im internationalen System. Im Gegensatz zu den drei vorherigen Typen verfügen Organisationen über eigene Organe und eine relativ autonome Bürokratie (Ruggie 1998, S. 112). Sie besitzen Kapazitäten für zielgerichtetes und zweckbestimmtes Handeln (Keohane 1988, S. 284). Michael Zürn ist sogar der Ansicht, dass der Begriff der Organisation „exklusiv auf die Akteursqualität einer Einrichtung“ (Zürn 2010, S. 15) verweist.

Organisationen unterscheiden sich im internationalen System anhand ihrer Abhängigkeit vom Staatenhandeln. Wenn sie „governance without government“ (Rosenau und Czempiel 1992) betreiben, dann handelt es sich um transnationale Non-Governmental-Organizations (NGOs und INGOs). Dieser Typus von Organisation, der in stetem Wachsen begriffen ist, gilt als Indiz für die Aufweichung der Staatszentralität in der internationalen Systemstruktur und einer Tendenz zum „Regieren jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998). Betreiben sie „Governance with Governments“, dann werden die Organisationen als Internationale Regierungsorganisationen oder „International Governmental Organizations“ (IGOs) bezeichnet. IGOs sind „von und zwischen Staaten geschaffene Entscheidungsverflechtungen, die mehreren Staaten gemeinsame, teils sie einigende, teils sie entzweiende Probleme einer kollektiven Bearbeitung zugänglich machen.“ (Rittberger und Zangl 2003, S. 15) Mit den Vereinten Nationen als Untersuchungsgegenstand konzentrieren wir uns auf die IGOs. Ordentliche Mitglieder der Uno sind tatsächlich nur Staaten, und zwar die Gründungsmitglieder der Uno, sowie „alle sonstigen friedliebenden Staaten, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu er-

füllen.“ (Art. 4 UN-Charta) Derzeit sind 193 Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen. IGOs werden aufgrund der Globalisierungs- und Entstaatlichungstrends oftmals als überholt bewertet. Trotz des Abgesangs, der vor allem in den der Uno kritisch gegenüberstehenden Kreisen der Wissenschaft angestimmt wird, spielen IGOs eine zentrale Rolle im internationalen System. Die überwiegende Zahl der IGOs erweist sich zudem als sehr dauerhaft (Bøås und Mc Neill 2003, S. 1).

**Wir unterscheiden vier Typen von formellen internationalen Institutionen:**

1. Konvention
2. Netzwerk
3. Regime
4. Organisation (IGO/INGO).

Die Uno ist eine IGO.

## 2.2 Offen oder geschlossen? Organisationstypen

IGOs können weiter differenziert werden, indem zwischen verschiedenen Typen unterschieden wird. Sie existieren als Organisationen des offenen und geschlossenen Multilateralismus (Krause 2007, S. 10). Diese Unterscheidung betrifft die Mitgliedschaft in der IGO und die Zuständigkeit der IGO. Zuständigkeit bezieht sich auf die Breite der organisationalen Tätigkeit. Diese variiert zwischen den Polen umfassend und problemfeldspezifisch. Die Mitgliedschaft kann universal oder partikular sein (Rittberger und Zangl 2003, S. 30).

Organisationen des offenen Multilateralismus stehen allen staatlichen Akteuren des internationalen Systems in ihrer Mitgliedschaft quasi-universell offen. Die Agenda der Themen ist

prinzipiell unbegrenzt. Die Vereinten Nationen sind in ihrer Mitgliedschaft – jenseits der Vorbedingung, ein Staat zu sein – offen und in beinahe jedem Politikfeld engagiert. Im Gegensatz dazu lassen Organisationen des geschlossenen Multilateralismus nur einen spezifischen Teilnehmerkreis zu und/oder adressieren spezifische Angelegenheiten der internationalen Beziehungen (Krause 2005, S. 223). Regionalorganisationen sind in der Mitgliedschaft auf die politisch definierte Region beschränkt und daher geschlossen. Ihre Themenagenda kann jedoch offen sein, wie es bei der Afrikanischen Union (AU) beispielsweise der Fall ist.

IGOs werden auch nach Funktionen typologisiert. Sie werden in Programmorganisationen oder operative Organisationen eingeteilt (Rittberger und Zangl 2003, S. 33). Programmorganisationen sind vor allem Kommunikatoren und Normsetzer. Sie artikulieren im internationalen System beobachtete Probleme und Herausforderungen; sie definieren die Ziele der Gemeinschaft in der globalen Umwelt; sie formulieren Programme, um zum einen die globalen Herausforderungen zu bewältigen, zum anderen um das Verhalten im internationalen System zu normieren (Barnett und Finnemore 2004, S. 7). Die Uno ist die größte Programmorganisation im internationalen System. Operative Organisationen führen nicht selten die Politik der Programmorganisationen aus. In der Realität ist diese theoretische Differenzierung oft nicht haltbar, da viele Organisationen sowohl programmatisch als auch operativ tätig sind.

**Wir unterscheiden zwischen:**

1. Organisationen des geschlossenen und offenen Multilateralismus
2. Programmorganisationen und operativen Organisationen.

Die Uno ist eine Organisation des offenen Multilateralismus. Sie ist vor allem eine Programmorganisation, aber auch eine operative Organisation.

## 2.3 Instrument, Arena oder Akteur? Aufgaben und Rollen

Fragt man Vertreter des rationalistischen Institutionalismus nach den Aufgaben einer IGO, so legen diese ihr Augenmerk auf den Nutzen institutionalisierter Kooperation zwischen Staaten, der Konfliktaustragung Regeln auferlegt und zur Angleichung staatlicher Interessen führt. Organisationen erleichtern staatliches Handeln im internationalen System, sie motivieren Staaten zur Zusammenarbeit, sie gehen kollektive Herausforderungen kooperativ an, sie bündeln Wissen und halten Lösungsvorschläge bereit (Barnett und Finnemore 2004, S. ix). Rationalistische Institutionen vertreten deshalb die Ansicht, Organisationen seien Vollzugsorgane der Staaten. IGOs haben aber weitere Aufgaben jenseits der staatszentrierten Funktionen, die Barnett und Finnemore identifizieren: „They also create actors, specify responsibilities and authority among them, and define the work these actors should do, giving it meaning and normative value. Even if they lack material resources, IOs exercise power as they constitute and construct the social world.“ (Barnett und Finnemore 1999, S. 700) Organisationen wirken also nicht nur regulativ auf die Staatenwelt ein, sondern sie sind selbst Konstrukteure der internationalen Realität. Sie wirken als Normunternehmer, als Visionäre und als Architekten neuer Spieler im internationalen System. Beispielsweise hat sich der Generalsekretär der Uno einen eigenen Stellvertreter und viele Sondergesandte geschaffen, die ihn in wichtigen Aufgaben unterstützen. Von eher idealistischen Wissenschaftlern werden Organisationen auch als Werber für Frieden, als Motoren des Fortschritts und Anwälte für die Emanzipation charakterisiert (Barnett und Finnemore 1999, S. 726).

Aus diesen Funktionen und Aufgaben leiten Institutionen drei unterschiedliche „images“ von IGOs ab, also Rollen, die Organisationen im internationalen System übernehmen: die Rolle des Instruments, der Arena und des Akteurs.

Wie ausgeführt existieren IGOs in der rationalistisch-institutionalistischen Schule nicht um ihrer selbst willen. IGOs haben deshalb ein eng an das Staatensystem angelegtes „image“. Sie sind Arenen zwischenstaatlichen Austausches oder Instrument staatlicher Diplomatie. Während IGOs als Instrumente staatlicher Diplomatie vor allem dem Partikularinteresse der Nationalstaaten dienen und dem Staatensystem untergeordnet sind, sind sie als Arenen vornehmlich der Rahmen der staatlichen Politik und auf Dauer eingerichtete inter-gouvernementale Verhandlungssysteme (Archer 2001; Rittberger und Zangl 2003). Insbesondere konstruktivistisch arbeitende Wissenschaftler schreiben IGOs aber auch Akteurscharakter zu. IGOs sind nicht nur kollektive Akteure, also die Summe ihrer staatlichen Einzelteile, sondern verfügen über einen gewissen Grad an Macht, Einfluss und Autonomie, der vor allem aus der organisationalen Bürokratie erwächst. Ein gutes Beispiel des organisationalen Akteurscharakters ist der UN-Generalsekretär, der aufgrund seiner politischen Macht als „politischer Bürokrat“ bezeichnet wird und einen beachtlichen Handlungsspielraum hat.

Eine zentrale Frage, die viele UN-Wissenschaftler lösen wollen, lautet deshalb: Sind die Vereinten Nationen ein Instrument staatlicher Interessen oder sind sie ein eigenständiger Akteur? Kann die Uno also autonomen Einfluss entfalten und verfügt sie sogar über Macht? Die Uno hat eine beträchtliche Menge an normativer und kommunikativer Macht, also „soft power“. „Hard power“ sucht man vergeblich, da die Uno über keine eigenen Mittel verfügt. Ein hochrangiger Diplomat der Uno meldet deshalb Zweifel an. Aufgrund der geringen Kapazitäten und der Abhängigkeit vom Willen der Mitgliedsstaaten hat die Uno oft einen so geringen Handlungsspielraum, dass genau die Akteure der Uno Untätigkeit vorwerfen, die sie vom Handeln abhalten (Weiss 2012, S. 8). Wenn Staaten die Bühne der Uno zu sehr für ihre Zwecke nutzen, vielleicht sogar blockieren, oder ihr keine Kapazitäten zur Verfügung stellen, kann die Uno keinen Akteur-

scharakter mehr entfalten. Ihr „image“ ist deshalb fundamental vom Willen der Staatengemeinschaft abhängig.

**Drei „images“ können IGOs annehmen:**

1. Instrument staatlicher Diplomatie
2. Arena zwischenstaatlicher Austauschprozesse
3. Akteur

Das „image“ der Uno kann nur fall- und themenspezifisch bestimmt werden. Es hängt stark vom Willen der Mitgliedsstaaten ab.

## 2.4 Wichtiges in Kürze

Wir halten fest: Die Uno gehört zur Gruppe der „Internationalen Regierungsorganisationen“, die sich von anderen Institutionen durch den Grad ihrer Formalisiertheit, ihre Dauerhaftigkeit und graduelle Autonomie unterscheidet. Sie ist die einzige internationale Regierungsorganisation des offenen Multilateralismus im internationalen System, denn sie ist weder an zeitliche noch sachliche Grenzen gebunden. Die Weltorganisation kann sich allen Probleme des Zusammenlebens der Staaten und Völker widmen. Ihr gehören zudem fast alle Staaten der Welt an. Deshalb nimmt sie für sich in Anspruch, für alle Völker der Welt sprechen zu können („we, the peoples“, Präambel der UN-Charta). Sie ist eine wichtige Programmorganisation im internationalen System und auch operativ tätig. Sie wurde ins Leben gerufen, um für Frieden, Entwicklung, Solidarität und die Emanzipation der Menschheit einzustehen. Sie gibt den Staaten die Möglichkeit, Probleme kollektiv zu lösen und sich näher zu kommen. Sie ist vor allem Normunternehmerin, Visionärin und Architektin neuer Akteure. Je nach Politikfeld und zuständigem Organ ist die Uno Instrument und Arena der Staaten oder ein eigenständiger internationaler Akteur.





<http://www.springer.com/978-3-658-02574-8>

Die Vereinten Nationen

Eine Einführung

Scheuermann, M.

2014, XV, 222 S. 9 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-02574-8