



herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Vereinte Nationen und Global Governance*

Thomas Fues

Einführung

Welchen Beitrag leisten die Vereinten Nationen (VN) heute zur kooperativen Bewältigung der globalen Herausforderungen? Lässt sich „gute“ Global Governance nur über die VN verwirklichen? Oder wird im Gegenteil die Umsetzung dieses Leitbilds durch die Weltorganisation eher blockiert, weil sie eine historisch überholte Epoche absoluter nationaler Souveränität verkörpert? Seit ihrer Gründung stehen die Vereinten Nationen im Mittelpunkt kontroverser Debatten über Zustand und Entwicklungslinien des globalen Systems. Für die Einen sind die VN Sinnbild des zwangsläufigen Scheiterns multilateraler Politik angesichts unvereinbarer nationaler Egoismen. Die Anderen betonen ihre unverzichtbare Funktion als universales Forum für Dialog, Interessenausgleich und gemeinsames Lernen – trotz offenkundiger Defizite und zahlloser Enttäuschungen.

Bei einer ersten Annäherung an die Vereinten Nationen kann es hilfreich sein, zwischen drei Erscheinungsformen zu unterscheiden. Die „erste“ VN ist die durch freiwilligen Beitritt begründete Gemeinschaft der Regierungen von inzwischen 192 Mitgliedstaaten. Argwöhnisch grenzen sie ihr zwischenstaatliches Instrument gegen die Einmischungsversuche nichtstaatlicher Kräfte ab und halten den Verwaltungsapparat einschließlich

des Generalsekretärs an der kurzen Leine. Die große Bühne der Regierungen ist die Generalversammlung, in der alle Staaten auf der Basis souveräner Gleichheit mitwirken („ein Land – eine Stimme“). Die „zweite“ VN stellen die diversen Behörden des VN-Systems und die dort Beschäftigten dar. Diese weisen häufig Motive und Ziele auf, die sich deutlich von den Anliegen der Mitgliedstaaten unterscheiden. Im Konfliktfall müssen sie sich jedoch dem mehrheitlichen Regierungswillen unterwerfen. Die „dritte“ VN sind schließlich die internationale Öffentlichkeit, Parlamente, gesellschaftliche Kräfte, Fachkreise und Wirtschaftsinteressen, deren weltbürgerlich inspirierte Erwartungen häufig von der Staatenorganisation ignoriert oder gar bekämpft werden. Berufungsbasis für externe Stimmen sind die evolutionär seit 1945 gewachsenen Prinzipien und Normen der VN, die als Fundamente einer Weltethik gedeutet werden können. Die strukturellen Spannungen zwischen den drei mit der VN verbundenen Akteurspolen sind eine wesentliche Entwicklungsbedingung für die Weltorganisation.

Die aktuelle und künftige Bedeutung der VN für Global Governance wird durch vier weltpolitische Trends bestimmt (Weiss/Daws 2007, S. 4-11):

- *Neue Risiken:* Grenzüberschreitende Verflechtungen und technologische Innovationen haben die wechselseitigen (aber

In der Reihe
Policy Paper
nehmen Autoren
der DGVN Stellung
zu aktuellen Diskus-
sionen im Bereich der
Vereinten Nationen,
der internationalen
Zusammenarbeit
sowie zu Fragen der
deutschen VN-Politik.

* Der Beitrag enthält im Wesentlichen die Ergebnisse der Internationalen Konferenz „Global Governance demokratisieren“, die am 31. Mai 2007 in Berlin von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), der Heinrich-Böll-Stiftung und der Hertie School of Governance veranstaltet wurde. Die Tagung wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unterstützt.

*Global Governance
ist zum Schlüssel-
begriff für ein
neues politisches
Steuerungsmuster
bei der kooperativen
Bearbeitung globaler
Probleme geworden*

asymmetrischen) Abhängigkeiten zwischen Staaten sowie zwischen einzelnen Politikfeldern in bisher ungekannter Weise vertieft. Das weltweit gültige Industrialisierungsmodell überschreitet die Belastungsgrenzen der globalen Ökosysteme. Armut und Menschenrechtsverletzungen, Pandemien und Terrorismus, organisierte Kriminalität und Staatenzerfall bedrohen Sicherheit und Wohlstand überall.

- *Neue Akteure:* Die Nationalstaaten müssen sich mit dem steigenden Einfluss nicht-staatlicher Kräfte und internationaler Organisationen auseinandersetzen. Die Aktivitäten und Ressourcen von internationalen Behörden, Medien, Nicht-Regierungsorganisationen, Basisgruppen, Wirtschaftsunternehmen und Wissenschaft können in transnationalen Räumen nur begrenzt kontrolliert werden. Ihre Einbeziehung in die Lösung globaler Probleme lässt sich am besten über horizontale Netzwerkbeziehungen, nicht durch hierarchische Steuerungsmuster erreichen.
- *Neue Souveränität:* In kleinen, fast unmerklichen Schritten hat sich das Verständnis von staatlicher Souveränität seit Gründung der VN gewandelt. An die Seite der staatlichen Sicherheit ist das Grenzen überwindende Konzept menschlicher Sicherheit getreten. Seit September 2005 gilt für die VN das Prinzip der „Verantwortung zum Schutz“, das die Staatengemeinschaft zum Eingreifen verpflichtet, wenn eine Regierung die eigene Bevölkerung nicht gegen humanitäre Katastrophen schützen kann oder will. Ein weiterer Faktor für den Souveränitätswandel sind die wachsenden Interdependenzen zwischen Staaten, die nationale Handlungsspielräume beschneiden.
- *Neue Machtverhältnisse:* Zu Anfang des 21. Jahrhunderts befindet sich das globale System im Übergang von der unipolaren zur multipolaren Konstellation, auch wenn die militärische Dominanz der USA auf lange Sicht unangreifbar erscheint. Der Aufstieg der neuen Groß- und Regionalmächte, insbesondere im asiatischen Raum, rüttelt an den Grundfesten der westlichen

Vorherrschaft, die mit Beginn der industriellen Revolution vor rund 250 Jahren ihren Anfang nahm. Derzeit ist nicht absehbar, ob die „große globale Transformation“ in eine Phase der turbulenten Multipolarität mündet oder durch stabile Arrangements eines kooperativen Multilateralismus' abgelöst wird.

Der folgende Text befasst sich zunächst mit dem Konzept von Global Governance in analytischer und normativer Hinsicht und bewertet den aktuellen Zustand globaler Politik vor diesem Hintergrund. In einem zweiten Schritt wird die ambivalente Bedeutung der VN für Global Governance betrachtet. Die Weltorganisation leistet zwar unschätzbare Beiträge für die Herausbildung universaler Prinzipien und für einzelne globalisierte Politikfelder. Sie hat aber bisher aufgrund des politischen Widerstands der Mitgliedstaaten keine Führungsrolle beim Aufbau eines kohärenten Global Governance-Systems übernehmen können. Im abschließenden Teil geht es um Handlungsmöglichkeiten für Deutschland und Europa, um die VN als strategisches Zentrum einer demokratischen Weltordnung zu positionieren.

1. Wo steht Global Governance heute?

Global Governance ist zum Schlüsselbegriff für ein neues politisches Steuerungsmuster bei der kooperativen Bearbeitung von globalen Problemen in einer komplexen Welt geworden (Brühl/Rittberger 2001). Dabei wird auf die Idee einer zentralen Instanz, quasi einer Weltregierung, verzichtet. Der Global Governance-Ansatz befasst sich stattdessen mit den Bedingungen und Notwendigkeiten für dezentrales Handeln einer Vielzahl von ungleichen Akteuren: internationale Organisationen, Nationalregierungen, Nicht-Regierungsorganisationen, soziale Bewegungen, Wirtschaft, Wissenschaft, Parlamentarier/innen, Einzelpersonen etc. Weitere charakteristische Merkmale sind die Einbeziehung aller Ebenen von der lokalen bis

zur globalen sowie die Gleichzeitigkeit von formalen und informellen Steuerungsmustern mit einer starker Betonung auf horizontalen, netzwerkförmigen Beziehungsgeflechten. Normativ gewendet (im Sinne einer wünschenswerten Zukunft) kennzeichnet Global Governance die kohärente Gesamtheit von Normen, Regeln, Prozessen, Institutionen und Akteuren, die eine effektive Bereitstellung der öffentlichen Güter wie Frieden, Wohlstand, soziale Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit im Rahmen einer universalen Rechtsstaatlichkeit gewährleisten können.

Am Anfang des 21. Jahrhunderts ist das internationale System weit von dieser Idealvorstellung entfernt. Die bestehenden Institutionen und Akteurskonstellationen sind nicht das Ergebnis planvoller, systemischer Entwürfe, sondern spontane Reaktionen auf akute Probleme: zum Beispiel die Gruppe der Acht (G8) der mächtigsten Industrieländer oder das Netzwerk von Nicht-Regierungsorganisationen und sympathisierenden Regierungen zur Ächtung der Antipersonenminen. Globale Normen und Regelwerke werden isoliert voneinander ins Leben gerufen und beziehen sich auf unterschiedliche, teils gegensätzliche Werte und Zielvorstellungen. Ein weiteres Problem stellt die ausufernde Zahl von internationalen Institutionen mit teilweise überlappenden Aufgaben dar, etwa bei Wasser oder Gesundheit.

Auch angesichts der zunehmenden Akteursvielfalt bleiben die Nationalregierungen die zentralen Instanzen in der globalen Politik (Kazancigil/Senarclens 2007). Sie entscheiden über ihre Mitwirkung an einzelnen Prozessen aufgrund der eigenen (meist kurzfristigen) Interessenlage; das globale Gemeinwohl interessiert das einheimische Publikum dabei eher am Rande. Das allseitige Beharren auf nationaler Souveränität behindert die Selbstbindung an völkerrechtliche Normen sowie die Akzeptanz von externen Überprüfungs- und Sanktionsmechanismen. Eine der wenigen Ausnahmen zu diesem Grundsatz findet sich ausgerechnet im Bereich

des Welthandels, wo sich die Staaten einem unabhängigen Schiedsverfahren im Konfliktfall unterworfen haben. Mit den Worten des Trierer Politikwissenschaftlers Hanns Maull (2005) kann der momentane Zustand der Weltpolitik als „dünne Ordnung“ bezeichnet werden, im Gegensatz zu einer „dicken Ordnung“, die durch „gute“ Global Governance im umfassenden Sinn hergestellt würde.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war zunächst ein multilateraler Schub zu verzeichnen (Ortega 2007). In den 1990er Jahren wurden die VN und einige Regionalorganisationen, z.B. die Europäische Union, gestärkt; internationale Krisen und Streitigkeiten erfolgreich bearbeitet und neue Regelwerke ins Leben gerufen. Besonders deutlich zeigen sich diese Fortschritte in der Wiederbelebung des VN-Sicherheitsrats und in der Ausweitung der Friedensmissionen. Durch internationale Zusammenarbeit konnten Regionen wie der Balkan, Zentralamerika, der Nahe Osten und Südostasien stabilisiert werden. Das Kyoto-Protokoll von 1997 schuf die Basis der globalen Klimaschutzpolitik, während das Rom-Statut von 1998 den Weg zum Internationalen Strafgerichtshof bahnte.

Dieser Aufschwung erlahmte mit den Folgen der Terrorangriffe auf die USA vom 11. September 2001. Während die unmittelbar danach eingeleitete Politik der USA gegen das Taliban-Regime in Afghanistan noch auf ungeteilte Zustimmung der internationalen Gemeinschaft stieß, zerbrach der globale Konsens an der US-geführten Intervention im Irak unter Umgehung des Sicherheitsrats. Die seitdem konsequent praktizierte unilaterale Grundorientierung der USA hat die VN an den Rand der Handlungsunfähigkeit gebracht und dem Wiederaufleben nationaler Machtpolitik den Boden bereitet. Die aktuelle Stagnation multilateraler Kooperation zeigte sich drastisch auf dem VN-Reformgipfel von 2005, der weit hinter den Erwartungen zurückblieb und nur knapp einem völligen Debakel entging (Fues/Loewe 2005).

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind das internationale System und die bestehenden Institutionen nicht das Ergebnis planvoller, systematischer Entwürfe, sondern spontane Reaktionen auf akute Probleme

Der systematische Ausbau der Vereinten Nationen als strategisches Zentrum einer leistungsfähigen Global Governance-Architektur findet (noch) nicht statt

2. Welchen Beitrag leisten die Vereinten Nationen zu Global Governance?

Mit ihrer Gründungscharta wird den Vereinten Nationen eine umfassende Verantwortung für die Gestaltung der globalen Lebensverhältnisse übertragen (Artikel 1 Absatz 3):

„Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: ... eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen...“.

VN-Generalsekretär Ban Ki-moon bezeichnet seine Organisation als „das einzige wahrhaft universale Instrument, über das die Welt verfügt“ (2007, S. 1). In programmatischen Erklärungen bekennen sich alle Regierungen zur herausgehobenen Position der VN. So formuliert etwa die Europäische Union in ihrer Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003: *„Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“* (EU 2003, S. 9). Die praktische Politik in Nord und Süd offenbart jedoch eine massive Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die Vereinten Nationen werden punktuell für eigene Interessen herangezogen, zum Beispiel zur Legitimierung außenpolitischen Drucks gegenüber anderen Staaten oder zur Profilierung in nationalen Lieblingsthemen (Barnett/Finnemore 2007). Der systematische Ausbau der Weltorganisation als strategisches Zentrum einer leistungsfähigen Global Governance-Architektur findet hingegen (noch) nicht statt.

Trotz der offenkundigen Mängel und Beschränkungen, die den Beitrag der Vereinten Nationen zu Global Governance charakterisieren, dürfen ihre Leistungen bei der Schaffung normativer Grundlagen sowie bei der Ermöglichung kollektiven Handelns in

materiellen Politikfeldern nicht unterschätzt werden. In seiner beeindruckenden Analyse der VN kommt der britische Historiker Paul Kennedy (2006, S. 285) zu einem positiven Gesamturteil: *„Ohne die Aktivitäten und die Existenz der Weltorganisation wäre die Menschheit deutlich schlechter dran, als es heute der Fall ist...“*; (Übersetzung T.F.).

2.1 Universale Prinzipien für Global Governance

Ein zentrale Vorleistung der Vereinten Nationen für die Herausbildung einer effektiven Global Governance-Architektur sind die unter ihrem Dach formulierten universalen Prinzipien und völkerrechtlichen Normen. Die VN haben entscheidend zur Konvergenz der international akzeptierten Standards für Demokratie, Menschenrechte, friedliche Konfliktlösung, Umweltschutz und soziale Unternehmensverantwortung beigetragen. Beispielsweise gelten die Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 und die daraus abgeleiteten Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) inzwischen als globaler Referenzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit. Eine aktuelle Innovation in der Normsetzung stellt die von der Generalversammlung im September 2007 verabschiedete Erklärung über die Rechte der indigenen Völker dar.

Wenig Beachtung finden die Harmonisierungsleistungen der VN im Bereich technischer Standards zur Senkung der Transaktionskosten in grenzüberschreitenden Beziehungen; beispielsweise durch die Internationale Postunion, die bereits 1874 gegründet wurde und heute als Sonderorganisation dem VN-System angehört. Von großer Bedeutung sind ferner die Beiträge zur internationalen Wissensproduktion, beispielsweise durch die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen, die von der Weltorganisation für Meteorologie und dem VN-Umweltprogramm (UNEP) ins Leben gerufen wurde. Auch die institutionellen Kernbereiche des VN-Systems, etwa Sekretariat, Fonds, Programme und

Sonderorganisationen, produzieren einen kontinuierlichen Output an statistischem Datenmaterial, Analysen und Politikempfehlungen, der kollektives Handeln auf internationaler Ebene erst möglich macht.

2.2 Internationale Wirtschaftspolitik

Im Gegensatz zu den hehren Absichtserklärungen in der Charta haben die Gründungen, dominiert von den siegreichen westlichen Alliierten, die reale Reichweite der VN in der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik von Anfang an eingeschränkt. Dies zeigt sich am deutlichsten an den Bretton Woods-Institutionen, Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank, die bereits 1944, ein Jahr vor den VN selber, ins Leben gerufen wurden. Als Sonderorganisationen sind sie zwar formell Teil des VN-Systems. Faktisch führen sie aber ein Eigenleben, das wesentlich von den westlichen Industriestaaten mit ihrer Stimmenmehrheit gestaltet wird. Die erst viel später (1995) entstandene dritte Bretton Woods-Säule, die Welthandelsorganisation, steht gar vollständig außerhalb des VN-Systems. Angesichts dieser institutionellen Weichenstellungen überrascht es nicht, dass das für die Koordination der internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständige VN-Hauptorgan, ECOSOC, bis heute ein Schattendasein führt.

Die begrenzte Autorität der VN in der Weltwirtschaftspolitik wurde in den 1970er Jahren weiter ausgehöhlt. Um wirtschaftspolitische Absprachen zu erleichtern, schlossen sich 1975 die sechs führenden Industrieländer zusammen (USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien); der Club wurde ein Jahr später um Kanada und 1998 um Russland erweitert. Die Vereinten Nationen entfielen aus Sicht der Industriestaaten als Dialogforum, weil dort die Entwicklungsländer mit ihrer Stimmenmehrheit für die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ stritten. Nach der Finanzkrise zum Ende der 1990er Jahre in Asien etablierten die Finanz-

minister der G7 (ohne Russland) einen Dialog mit den großen Schwellenländern in Form der G20 (Finance). Die neueste Variante der Club-Governance ist der im Juni 2007 von Deutschland initiierte Heiligendamm-Prozess. Für zunächst zwei Jahre wollen die G8 die Zusammenarbeit mit fünf großen Schwellenländern (Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika) vertiefen.

2.3 Entwicklungs- und Umweltpolitik

Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit fristen die VN-Einrichtungen eher ein randständiges Dasein. Für ihre operativen Tätigkeiten standen ihnen im Jahr 2005 15,5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung, etwa 15 % der internationalen Entwicklungsgelder (Vatterodt 2007). Die Leistungsfähigkeit des VN-Entwicklungssektors wird durch ein hohes Ausmaß an Fragmentierung und Doppelstrukturen gehemmt. Wirksame Reformschritte auf dem Weg zu einer höheren Kohärenz finden seit 2006 im Rahmen des Pilotprogramms „Eine VN auf Länderebene“ statt. Weitergehende Maßnahmen, z.B. die Zusammenführung von Aufsichtsgremien der wichtigsten VN-Fonds und -Programme, wie sie in einem kürzlich vorgelegten Expertenbericht gefordert werden (High-level Panel Coherence 2006), scheinen auf absehbare Zeit in der Generalversammlung nicht durchsetzbar wegen der unüberwindbaren Konfliktlinien zwischen Nord und Süd. Eine Chance zur Aufwertung des ECOSOC bietet sich im neuen Development Cooperation Forum, das 2007 erstmals tagte und ab 2008 zweijährlich durchgeführt werden soll. Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien, die zunehmend als Geber gegenüber ärmeren Ländern auftreten, können möglicherweise unter dem Dach der VN für Koordination und Harmonisierung in der globalen Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden.

Wie sich nach der Tsunami-Katastrophe in Südostasien Ende 2004 bestätigt hat, genießen die humanitären Aktivitäten der

Im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit fristen die Vereinten Nationen eher ein randständiges Dasein

VN weltweite Anerkennung. Der im März 2006 eingerichtete Zentrale Fonds für die Reaktion auf Notsituationen konnte bis August 2007 rund 470 Millionen US-Dollar für Projekte in 50 Ländern zur Verfügung stellen. Hingegen ist im Bereich der internationalen Umweltpolitik die institutionelle Landschaft im VN-System, ähnlich wie im Entwicklungssektor, äußerst zerklüftet. Das Umweltprogramm UNEP, die einzige global tätige VN-Institution mit Sitz in einem Entwicklungsland, leidet an chronischer Unterfinanzierung und begrenzten Kompetenzen. Auf zwischenstaatlicher Ebene hat die ECOSOC-Kommission für nachhaltige Entwicklung innovative Elemente eines Multiakteurs-Prozesses eingeführt, kann den Beteiligten aber keine bindenden Verpflichtungen auf den Weg geben. Die Sekretariate der multilateralen Umweltkonventionen sind geographisch weit verstreut und werden nicht durch einen übergreifenden organisatorischen und normativen Rahmen zusammengehalten. Eine Erfolgsgeschichte für die Vereinten Nationen ist hingegen ihre zunehmende Akzeptanz bei der Definition und Umsetzung einer globalen Klimaschutzstrategie.

2.4 Frieden und Sicherheit

Anders als in der Mehrheit der bisher aufgeführten Felder stehen die VN im Bereich Frieden und Sicherheit im Zentrum der globalen Architektur. Nach dem Ende der bipolaren Blockkonfrontation hat das Gremium eine aktive Rolle bei der Konfliktbewältigung in zahlreichen Ländern übernommen. 2007 sind weltweit über 100.000 uniformierte Kräfte unter VN-Flagge im Einsatz, ausgestattet mit einem robusten Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung. Mit der geplanten Hybrid-Mission in Darfur/Sudan, die VN-Einheiten mit den Soldaten der Afrikanischen Union zusammenführt, vertieft der Sicherheitsrat exemplarisch – wie in Kapitel VIII der Charta vorgesehen – seine Kooperation mit den Regionalorganisationen (Hettne/Söderbaum 2006).

Ein umstrittenes Thema der Global Governance-Debatte bleibt die Zusammensetzung des Sicherheitsrats, insbesondere im Hinblick auf die Privilegierung der fünf ständigen Mitglieder. Nachdem das Bemühen der G4 (Brasilien, Indien, Japan, Deutschland) um die Schaffung weiterer permanenter Sitze ohne Vetorecht gescheitert ist, richtet sich jetzt die breite Aufmerksamkeit auf die Einrichtung neuer rotierender Mandate mit längerer Laufzeit und der Möglichkeit der Wiederwahl innerhalb der regionalen Blöcke. Auch die Initiative einiger kleinerer Länder, die Arbeitsmethoden des Rats in Richtung Transparenz, Einbeziehung der Nicht-Mitglieder und Qualifizierung des Vetorechts zu verbessern, könnte bei Erfolg zu einem Legitimationsgewinn beitragen. Die durch den Reformgipfel 2005 ins Leben gerufene Kommission für Friedenskonsolidierung wird die Stabilisierungsleistung der VN noch verstärken. Unter Einbeziehung der größten Truppenstellernationen und Entwicklungshilfegeber soll hier Staaten nach einem Gewaltkonflikt langfristige Unterstützung beim demokratischen Aufbau gewährt werden.

2.5 Global Governance in den VN

Die Relevanz des Global Governance-Konzepts für die VN bezieht sich nicht ausschließlich auf ihre gestaltende, nach außen gerichtete Rolle in internationalen Politikprozessen. Auch die innere Verfasstheit, die sich in Strukturen, Prinzipien, Verfahren und Problemdefinitionen widerspiegelt, ist im Hinblick auf die Übernahme von Global Governance-Elementen von Interesse (Fröhlich 2005). Die Analyse zurückliegender VN-Reformen zeigt, dass sich die Weltorganisation zögerlich in Richtung des Leitbilds Global Governance bewegt hatte, bestimmte Öffnungsschritte aber im Zeichen der Terrorismusbekämpfung wieder zurückgenommen wurden. In konzeptioneller Hinsicht äußert sich das graduelle Umdenken beispielsweise in dem schon angesprochenen erweiterten Souveränitätsverständnis, das den Bedingungen menschlicher Sicherheit zumindest auf der deklaratorischen Ebene

Rechnung trägt. Lokale Problemlagen werden hier im Sinne des Global Governance-Konzepts zum Gegenstand transnationaler Politikgestaltung (Brühl/Rosert 2007). Der wachsenden Akteursvielfalt wird die VN nur begrenzt gerecht. Die formalisierte Interaktion mit gesellschaftlichen Kräften findet zum überwiegenden Teil über den unbedeutenden ECOSOC statt. Die Vorschläge zur Ausweitung der parlamentarischen Dimension – über die bestehenden Kontakte zur Interparlamentarischen Union (IPU) hinaus – stoßen auf die einheitliche

Ablehnung der Mitgliedstaaten. Auch die Kooperation mit Unternehmen im Global Compact trägt eher symbolischen Charakter. Horizontale Dialog- und Aushandlungsprozesse, die noch bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre intensiv praktiziert wurden, sind heute in den Hintergrund getreten. In der Gesamtbetrachtung lässt sich festhalten, dass Global Governance-Veränderungen in den VN ansatzweise erfolgt sind, die systemische Umgestaltung der Weltorganisation nach diesem Leitbild aber noch in weiter Ferne liegt.

Deutschland und die Europäische Union können wichtige Impulse setzen für den Aufbau einer kohärenten Global Governance-Architektur

3. Wie können Deutschland und Europa die VN stärken?

Das internationale System befindet sich in einem rasanten Transformationsprozess, der sich nicht als lineare Verlängerung der Vergangenheit erfassen lässt. Es ist deshalb nicht möglich, präzise Aussagen darüber zu treffen, welche Konstellationen die Weltordnung in zwanzig Jahren prägen werden. Neben natürlichen Faktoren (z.B. Naturkatastrophen und schleichende Umweltzerstörung) sind dafür menschliche Entscheidungen ausschlaggebend – vermittelt durch internationale Organisationen, Regierungen, Gesellschaften, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und sogar Einzelpersonen (Ortega 2007). Wenn es nicht gelingt, dem kooperativen Multilateralismus zum Durchbruch zu verhelfen, droht ein Rückfall in die aus dem 19. Jahrhundert bekannte Welt rivalisierender Nationalstaaten („Konzert der Großmächte“). Auch eine Status quo-Politik, die sich mit den bereits vorhandenen rudimentären Strukturen multilateraler Politik begnügt, ist keine adäquate Antwort auf die wachsenden globalen Risiken.

Obwohl ihr relativer Einfluss auf die globale Politik in kommenden Jahren deutlich sinken wird, können Deutschland und die Europäische Union wichtige Impulse setzen für den Aufbau einer kohärenten, leistungsfähigen Global Governance-Architektur, deren strategisches Zentrum die VN bilden. Dies schließt die pragmatische Nutzung von Club-Governance zur Erkundung konsensualer Lösungen nicht aus, etwa im Rahmen einer um die aufstrebenden Süd-Mächte erweiterten G8 (Fues 2007). Eingebettet in die europäische Außen- und Sicherheitspolitik sollte sich die Bundesregierung für die politische und finanzielle Stärkung des gesamten VN-Systems einsetzen. Die Legitimität des Sicherheitsrats sollte durch die Schaffung langfristiger Regionalsitze mit der Möglichkeit zur Wiederwahl sowie durch transparente Arbeitsweisen erhöht werden. Ein wichtiger Zwischenschritt zur Reform des ECOSOC wäre die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit für das neugeschaffene Entwicklungsforum. Bedenkenswert ist der Vorschlag der Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des VN-Generalsekretärs (2006) zur Einrichtung eines Dialoggremiums ausgewählter Staats- und Regierungschefs für die globale Wirtschafts- und Sozialpolitik unter dem Dach der VN. Den jüngst angestoßenen Prozess zur erhöhten Kohärenz im Entwicklungs- und Umweltsektor sollte die Bundesregierung durch Aufstockung ihrer Finanzbeiträge befördern. Vorrangiges Anliegen der Bundesregierung sollte auch die Umsetzung von Global Governance-Elementen in den VN selber sein. Dazu zählen die Vertiefung der institutionalisierten Interaktion mit zivilgesellschaftlichen Kräften sowie die Einrichtung einer beratenden parlamentarischen Kammer.

Literatur

Ban Ki-moon 2007: Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, UN-Doc. A/62/1, Beilage 1, 31 August 2007, New York

Barnett, Michael/Martha Finnemore 2007: Political approaches, in: Thomas G. Weiss/Sam Daws (eds.): The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford: Oxford University Press, S. 41-57.

Brühl, Tanja/Volker Rittberger 2001: From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century, in: Volker Rittberger (ed.): Global governance and the United Nations system, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, S. 1-47.

Brühl, Tanja/Elvira Rosert 2007: Eine Analyse der Arbeit der Vereinten Nationen aus der Perspektive von Global Governance, Manuskript, Frankfurt a. M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität.

EU (Europäische Union) 2003: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003.

Fröhlich, Manuel 2005: Leitbild Global Governance. Zur Reform der Vereinten Nationen, in: Hans Vorländer (Hrsg.): Politische Reform in der Demokratie, Baden-Baden: Nomos, S. 135-158.

Fues, Thomas/Markus Loewe 2005: Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels, Analysen und Stellungnahmen 7/2005, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Fues, Thomas 2007: Global governance beyond the G8: Reform prospects for the summit architecture, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2/2007, S. 11-24.

Hettne, Björn/Fredrik Söderbaum 2006: The UN and regional organizations in global security: Competing or complementary logics?, in: Global Governance, Vol.12, No.3, S. 227-232.

High-level Panel Coherence (High-level Panel on system-wide coherence in the areas of development, humanitarian assistance, and the environment) 2006: Delivering as one, UN-Dok. A/61/583, 20 November 2006, New York.

Kazancigil, Ali/Pierre de Senarclens 2007: Introduction, in: Pierre de Senarclens / Ali Kazancigil (eds.): Regulating globalization: Critical approaches to global governance, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, S. 1-7.

Kennedy, Paul 2006: The parliament of man: The United Nations and the quest for world government, London: Penguin.

Mauil, Hanns W. 2005: Europe and the new balance of global order, in: International Affairs, Vol. 81, Nr. 4 (Juli), S. 775.

Ortega, Martin 2007: Building the future: The EU's contribution to global governance, Chaillot Paper No. 100, Institute for Security Studies, Paris.

Vatterodt, Martina 2007: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Trotz Fortschritten noch ein langer Weg zu mehr Kohärenz, Analysen und Stellungnahmen, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Weiss, Thomas G./Sam Daws: World politics: Continuity and change since 1945, in: dies. (eds.): The Oxford Handbook on the United Nations, Oxford 2007, S. 3-38.

Der Autor:

Dr. Thomas Fues ist Mitglied im DGVN-Forschungsrat. Er ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) mit dem Forschungsschwerpunkt „Vereinte Nationen und Global Governance“ und ist Mitglied des DIE-Teams für die Global Governance School im Rahmen des gemeinsam mit Inwent durchgeführten Programms „Managing Global Governance“.

Der Autor dankt den Mitgliedern des DGVN-Forschungsrats für wichtige Hinweise und Anregungen.

Impressum & Bezug:

- ▶ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, D-10969 Berlin, Tel. (030) 25 93 75-20,
Fax (030) 25 93 75-29, Email: info@dgvn.de, Internet: www.dgvn.de
- ▶ DGVN Policy Papers und andere DGVN-Publikationen können gegen Erstattung der Portokosten bestellt werden. DGVN Policy Papers stehen auch zum Download auf der Internetseite der DGVN zur Verfügung.
- ▶ In der Reihe DGVN Policy Paper ist zuletzt erschienen:
Christian J. Tams/Andreas Zimmermann: Deutschland und der Internationale Gerichtshof – Zeit für eine allgemeine Unterwerfungserklärung
DGVN Policy Paper 2/2007, 8 Seiten.