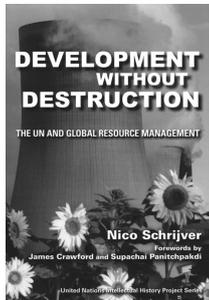


Denkfabrik UN – Teil 3

Klaus Hübner



Nico Schrijver

Development without Destruction. The UN and Global Resource Management

Bloomington and Indianapolis:
Indiana University Press 2010
304 S., 27,95
US-Dollar

In diesem dritten Teil geht es nicht nur darum, zwei Bände vorzustellen, die als ›Nachzügler‹ des Projekts zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen (United Nations Intellectual History Project – UNIHP) die über zehnjährige Arbeit abschließen. Es soll vielmehr auch gefragt werden, ob und wie es mit der historischen Aufarbeitung der Entwicklung des UN-Systems weitergehen soll. Ihr Projekt ist zwar das erste dieser Art, sollte aber nicht das letzte sein.

Das vorletzte Buch der Reihe von **Nico Schrijver** widmet sich dem Management globaler natürlicher Ressourcen und hat Lehrbuch-Charakter; es ist mit völkerrechtlichem Sachverstand geschrieben, ohne dass der Autor die höchst unterschiedlichen politischen Interessen bei der Kodifizierung verschiedener Rechtsinstrumente zu diesem Bereich aus den Augen verliert. Jedes Kapitel wird mit einer zusammenfassenden Bewertung abgeschlossen.

Das Buch beginnt mit einer Einführung, in der grundlegende Konzepte und Prinzipien des Ressourcenmanagements dargestellt werden, auf die der Autor in den folgenden sieben Kapiteln zurückgreift. Bevor er die Entwicklung seit Gründung der Vereinten Nationen nachzeichnet, wird in Kapitel 1 ein kurzer Überblick über die Vorgeschichte seit dem 17. Jahrhundert gegeben mit Beispielen der internationalen Zusammenarbeit beim Management natürlicher Ressourcen, wobei die Arbeit des Völkerbunds besonders positiv gewürdigt wird (S. 33).

Die beiden folgenden Kapitel sind der Entwicklung des globalen Ressourcenmanagements in den Vereinten Nationen gewidmet. Beginnend mit einer Analyse der Charta-Bestimmungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich (Artikel 55 und 56) geht der Autor auf die Probleme der nationalen Souveränität insbesondere der Entwicklungsländer über ihre natürlichen Ressourcen ein. Dabei geht es auch um die Ausbeutung maritimer Ressourcen, beginnend im Jahr 1958 mit der ersten UN-Konferenz zum Seerecht. Die bereits damals von Prinz Wan Waithayakon (Thailand) vorgetragene und 1967 von Arvid Pardo (Malta) wiederholte These, dass das Meer und der Meeresboden jenseits nationaler Gerichtsbarkeit zum »gemeinsamen Erbe der Menschheit« gehören (S. 47), sollte zum Ausgangspunkt weiterer Verhandlungen zum Seerecht bis hin zur Forderung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung werden. Zu den weiteren Entwicklungsschritten gehören die UN-Konferenz über menschliche Umwelt in Stockholm im Juni 1972 als ein entscheidender Durch-

bruch sowie der Abschluss der UN-Seerechtskonferenz 1982 nach neunjährigen Verhandlungen. 20 Jahre nach Stockholm fand in Rio de Janeiro die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung statt, für die das Konzept der nachhaltigen Entwicklung der Brundtland-Kommission (1987) eine entscheidende Grundlage bildete. Schrijver zeichnet diese von höchst unterschiedlichen Interessen seitens der westlichen Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern geprägte Entwicklung anschaulich nach und fasst sie in einer Tabelle zusammen (S. 67–72).

In Kapitel 3 werden die UN-Aktivitäten zum Management natürlicher Ressourcen aus globaler Sicht dargestellt. Es geht hier um das Management von Gebieten und Ressourcen jenseits der nationalen Gerichtsbarkeit (global commons). Im Einzelnen sind es die Hochsee, der Meeresgrund, die Antarktis, die Arktis-Region, die Atmosphäre und das Weltall, insbesondere der Mond und andere Planeten – eine höchst spannende und umfassende Darstellung der UN-Aktivitäten zum gemeinsamen Erbe der Menschheit, die zum Aufbau von internationalen Regimen und neuen internationalen Strukturen führten.

In Kapitel 4 wird diese internationale Architektur zur Umwelt-Governance und zum globalen Ressourcen-Management vorgestellt. Hierzu gehören das UN-Umweltprogramm (UNEP) sowie verschiedene Sonderorganisationen, insbesondere FAO, IFAD, WMO, die Weltbank und UNESCO. Der Autor kritisiert die seiner Meinung nach äußerst unbefriedigend organisierten Konsultations- und Entscheidungsprozesse und geht auf verschiedene Reformideen ein. Sein Vorschlag geht in Richtung einer neuen Weltorganisation für nachhaltige Entwicklung oder eine UN-Umweltorganisation und lautet: »UNCTAD, UNEP sowie Teile des UNDP und der regionalen UN-Wirtschaftskommissionen könnten in solch eine neue Weltorganisation integriert werden« (S. 157).

In Kapitel 5 diskutiert der Autor die Beziehungen zwischen natürlichen Ressourcen und militärischen Konflikten. Der Zugang zu solchen Ressourcen ist oftmals ein Kriegsgrund gewesen – sowohl zwischen als auch innerhalb von Staaten. Kriege haben nicht nur verheerende Konsequenzen für die Zivilbevölkerung gehabt, sondern auch für die Umwelt einschließlich ihrer natürlichen Ressourcen. Hier stellt der Autor konkrete Fragen: Erhöht Ressourcenreichtum die Wahrscheinlichkeit von gewalttätigen Konflikten? Gibt es besondere Bodenschätze, die Konflikte anheizen und verlängern? Welchen Einfluss

üben die UN dabei aus? Diese und andere Fragen werden im ersten Teil dieses Kapitels behandelt, wobei Schrijver sich auf zwei Forschungsstränge bezieht, die seit den neunziger Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen haben.

Einerseits geht es – vor allem in der Konfliktforschung – um Untersuchungen der Beziehungen zwischen Ressourcen-Überfluss und Intensität sowie Dauer von Konflikten. Andererseits geht es um sozialwissenschaftliche Untersuchungen der Umweltverschmutzung und Ressourcenknappheit als mögliche Ursachen für gewalttätige Konflikte. Kernaspekt ist das Konzept der ›Umweltsicherheit‹, die aufgrund zunehmender Knappheit vor allem von erneuerbaren Ressourcen gefährdet ist. Als Ursachen gelten unter anderem Klimawandel, Bodenerosion, Vordringen der Wüste, Umweltverschmutzung, Bevölkerungswachstum, Veränderungen im Konsumverhalten, Konzentration der Kontrolle von natürlichen Ressourcen auf einzelne Gruppen.

Der Autor entwickelt eine Typologie von Ressourcen-Konflikten, die er dann anhand konkreter Beispiele erläutert. Es handelt sich um (1) Streitigkeiten über die Verstaatlichung und Enteignung natürlicher Ressourcen; (2) zwischenstaatliche ›Ressourcen-Kriege‹ und Konflikte über grenzübergreifende oder gemeinsame Ressourcen; (3) Streitigkeiten, die sich innerhalb eines Staates auf Ressourcen beziehen; und (4) Konflikte über Ressourcen, die sich in internationalen Regionen befinden, einschließlich der beiden Polar-Regionen (S. 161ff.).

Im zweiten Teil des Kapitels geht es um die Rolle des humanitären Völkerrechts zum Schutz sowohl der Umwelt und natürlichen Ressourcen als auch der Menschen bei Kampfhandlungen. Im dritten Teil wird die Rolle der UN, insbesondere des Sicherheitsrats, bei der Eindämmung und Lösung solcher Konflikte beleuchtet.

Schrijver resümiert, dass die Effektivität des Völkerrechts zum Schutz der Umwelt und natürlichen Ressourcen in Zeiten bewaffneter Konflikte oftmals begrenzt gewesen ist. Auch der Sicherheitsrat sei nicht immer förderlich gewesen, wenn es um die Eindämmung und Lösung von Ressourcen-Konflikten ging. Die Arbeit des Internationalen Gerichtshofs (IGH) sei in diesem Sinne weitaus nützlicher gewesen.

Mit dieser Aussage leitet der Autor zum Kapitel 6 über, das der Rolle des IGH bei der Lösung von Ressourcen-Konflikten gewidmet ist. Er bedauert, dass die Arbeit des IGH als Teil des UN-Systems oftmals unterschätzt wird. In einer Tabelle sammelt er 28 Streitfälle über natürliche Ressourcen, die zwischen 1951 und 2009 zu Gutachten und Urteilen des IGH und damit zu friedlichen Lösungen geführt haben (S. 209–211). Schrijvers Urteil ist daher gegenüber den Mitgliedern der UN-Hauptorgane äußerst kritisch, wenn er behauptet, dass deren Wissen über die Rolle, Rechtsprechung und das Potenzial des IGH,

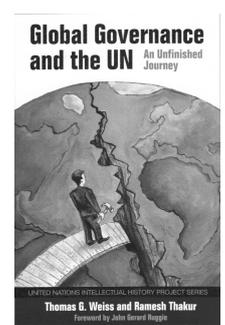
zu friedlichen Lösungen internationaler Streitfälle beizutragen, auffallend gering sei.

In Kapitel 7 unternimmt der Autor eine *tour d'horizon* der bisherigen Entwicklung im UN-System. Dabei geht es ihm darum, die Gründe für das Engagement der UN in Sachen Management natürlicher Ressourcen sowie die Hauptakteure und Personen zu identifizieren. Ferner gibt er die Ergebnisse der politischen Debatten auf den UN-Konferenzen wieder, die zu neuen Konzepten und darauf beruhenden Regimen geführt haben. Schließlich schreibt Schrijver den UN acht Schlüsselfunktionen zu, welche die Organisation in den letzten 65 Jahren erfüllt hat; sie reichen von Problemidentifizierung und Datenbeschaffung über Austausch unterschiedlicher politischer Positionen zu internationaler Kooperation und Entwicklung von Normen und schließlich Mechanismen zur Lösung internationaler Streitfälle. Dabei gesteht er den UN beträchtliche Leistungen zu, fordert aber »kühnere Schritte, um einen integrierten Ökosystem-Ansatz zum nachhaltigen Einsatz natürlicher Ressourcen und zur Gesundung der fragilen Umwelt zu schaffen« (S. 221).

Das Buch von Nico Schrijver bietet mit seiner umfassenden Darstellung des Managements natürlicher Ressourcen auf der Grundlage der Entwicklung von völkerrechtlichen Normen und Regimen vor dem Hintergrund divergierender politischer Interessen einen hochaktuellen Beitrag zu gegenwärtig anstehenden Problemen im UN-System. Seine kritischen Schlussfolgerungen in den einzelnen Kapiteln stellen konstruktive Bausteine für notwendige Fortschritte dar. Lediglich das abschließende Kapitel 7 erweist sich als zu knapp ausgeführt, um zum Beispiel zu verstehen, warum UNCTAD, UNEP und UNDP sich als die wichtigsten Denkfabriken erweisen und welchen Beitrag viele der genannten Persönlichkeiten geleistet haben (S. 217). Schließlich bleibt die Rolle der ›dritten UN‹, also der Zivilgesellschaft, insgesamt erstaunlich unterbelichtet.

In ihrem die Reihe abschließenden Buch ›Global Governance and the UN‹ weisen die beiden Autoren, **Thomas G. Weiss** und **Ramesh Thakur**, zu Beginn darauf hin, dass sie mit diesem Buch über fünf Jahre zu kämpfen hatten. Zur Begründung geben sie an, dass die Bedeutung von Global Governance höchst unterschiedliche Interpretationen erfahren hat und im UN-Kontext viele Problemkomplexe abdeckt, die bereits in anderen Veröffentlichungen des Projekts behandelt worden sind. Global Governance wird dann definiert als »die Summe der Gesetze, Normen, Politiken und Institutionen, welche die Beziehungen zwischen Bürgern, Gesellschaft, Märkten und dem Staat im internationalen Kontext definieren, konstituieren und vermitteln – die Subjekte und Objekte von internationaler, öffentlicher Macht« (S. 6).

In ihrer Analyse politischer Arrangements auf der Grundlage intellektueller und analytischer Bezugs-



Thomas G. Weiss/
Ramesh Thakur

**Global Governance
and the UN. An
Unfinished Journey**

Bloomington
and Indianapolis:
Indiana University
Press 2010
432 S., 29,95
US-Dollar

rahmen auf der globalen Ebene geht es um die ›drei UNs‹: erstens die Mitgliedstaaten, zweitens die Sekretariate sowie drittens die Zivilgesellschaft (nicht-staatliche Organisationen und Privatwirtschaft).

Ausgangspunkt ihrer Arbeit sind fünf Schwachstellen von Global Governance, nämlich Lücken im Wissen, im Normativen, in der Politik, in den Institutionen und in der Durchsetzbarkeit. In den Kapiteln 2 bis 10 werden diese Lücken und die bisherigen Bemühungen, sie zu füllen, im Einzelnen mit einem ganzheitlichen Ansatz untersucht.

Zuvor wird in Kapitel 1 untersucht, wo die Idee von Global Governance herkommt, wobei die Entwicklungen in den beiden letzten Jahrzehnten im Mittelpunkt stehen. Auch hier sollen die Schwachstellen gefunden werden, um zu neuen Lösungen zu gelangen. Denn gegenwärtig bestehe die entscheidende Herausforderung darin, dass es keine maßgebliche Autorität gibt, die globale politische Entscheidungen treffen und die notwendigen Ressourcen mobilisieren kann, um die Entscheidungen durchzusetzen. »Daher sind gegenwärtig nur zweit- oder gar drittbeste Lösungen durchführbar« (S. 28). Aber die Autoren betonen, dass selbst ohne eine Weltregierung genug Möglichkeiten für die drei UNs bestehen, eine bessere globale Ordnungspolitik zu erreichen (S. 33). Es geht ihnen um eine Kombination von sowohl sozio-ökonomischen als auch militärisch-sicherheitsbezogenen Dimensionen von Global Governance und der intellektuellen Beiträge der UN in diesen Bereichen.

Dieser Einleitung folgen drei Teile, die jeweils aus drei Kapiteln bestehen. In Teil 1 steht die internationale Sicherheit im Mittelpunkt, mit den Kapiteln zum Einsatz von Gewalt, zur Waffenkontrolle und Abrüstung sowie zum Terrorismus. Es wird zunächst festgestellt, dass die UN im Gegensatz zu Universitäten und Forschungseinrichtungen nicht zu den Vordenkern gehören. Danach folgen je ein Beispiel erfolgreicher institutioneller Kooperation und personeller Mobilität aus dem Wissenschaftssystem. Hier wäre genauer zu untersuchen, wie der Ablauf (und die Zurechnung) zu gestalten wären, denn offensichtlich bestehen Transfers inhaltlicher und personeller Art zwischen den Vereinten Nationen und der Wissenschaft, die zu vielversprechenden Kooperationsmodellen führen. Wenig später wird hierzu das Transferpotenzial internationaler Kommissionen von dritter zu erster und zweiter UN angesprochen (S. 77–84), das bei der Rollendefinition der Vereinten Nationen im Abrüstungsprozess aus der Perspektive vor allem der zweiten UN auftaucht (S. 123).

In Teil 2 gehen die Autoren auf Handel, Entwicklungshilfe und Finanzen, auf nachhaltige Entwicklung sowie auf den Schutz der Umwelt ein. Hier sind deutlich inhaltliche Überlappungen mit den bereits erschienenen Bänden der Reihe festzustellen. Die mit Beispielen versehene Untersuchung institutioneller Schwachstellen weist leider inhaltliche Lücken auf;

so wird zum Beispiel UNICEF lediglich in einem Kasten auf den S. 179–181 abgehandelt, die ITU auf anderthalb Seiten als Beispiel für die erfolgreiche Arbeit der technischen Sonderorganisationen. Noch weniger hilfreich ist im folgenden Kapitel die Abhandlung von UNESCO auf weniger als einer Seite.

In Teil 3 werden in drei Kapiteln die Generationen der Menschenrechte, der Schutz gegen Seuchen sowie die Schutzverantwortung (responsibility to protect) diskutiert. Hier handelt es sich um einen breit definierten Rahmen zum Thema Menschenrechte, wobei im letzten Kapitel, das per se höchst interessante Einblicke liefert, der bisher angewandte methodische Ansatz nicht mehr zum Tragen kommt.

Insgesamt ist das Buch im methodischen Ansatz höchst vielversprechend, weil damit auch zusammenfassende Schlussfolgerungen und Einsichten denkbar gewesen wären. Doch diese fehlen völlig; es gibt kein entsprechendes Schlusskapitel. Auch fehlen Zusammenfassungen für die drei Teile. Ferner fällt auf, dass die Autoren hauptsächlich eine amerikanische Leserschaft im Auge hatten. Handwerklich lässt dieser Band daher einiges zu wünschen übrig.

* * *

Nach zehnjähriger Arbeit ist das United Nations Intellectual History Project abgeschlossen. Ohne Zweifel lag der Schwerpunkt der Reihe auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Das Projekt ist als eine Herausforderung für eine weitere intensive wissenschaftliche Befassung mit dem UN-System zu betrachten. Dabei geht es weniger um weitere Studien zu einzelnen Institutionen innerhalb der ›UN-Familie‹. Auch sollte nicht geprüft werden, ob bestimmte Tätigkeitsfelder, wie zum Beispiel die Abrüstung oder die Suche nach innovativen Finanzierungsquellen, historisch aufgearbeitet werden.

Gründlicher zu untersuchen wären vielmehr die Interaktionen zwischen den drei UNs in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern. Dazu gehören unter anderem eine Wiederaufnahme der Untersuchung des Verhältnisses einzelner Staaten zu den UN als Folgeprojekt der Serie des ›Carnegie Endowment for International Peace‹ aus der fünfziger Jahren. Auch die Personalprobleme in den Institutionen des UN-Systems seit deren Gründung verdienen im Kontext der Ausweitung der Mitgliedschaft eine vergleichende Untersuchung. Schließlich wäre die Rolle der nicht-staatlichen Organisationen in den einzelnen Tätigkeitsfeldern im Wandel der Jahrzehnte eine gründliche Untersuchung wert. Auch das Thema der Beziehungen von wissenschaftlichen Einrichtungen zu einzelnen UN-Institutionen einschließlich des Wechsels wissenschaftlicher Kräfte in das UN-System (und zurück) sollte genauer beleuchtet werden.

Das Projekt zur Ideengeschichte verdient Nachfolge-Aktivitäten. Das Universitäts- und Wissenschaftssystem in Deutschland sollte sich dieser Herausforderung stellen.