

deutsche Abkürzung gibt es z. B. für die *Internationale Arbeitsorganisation* (*International Labor Organisation*, ILO); der *Internationale Währungsfond* (*International Monetary Fund*, IMF) wird oft noch mit „IWF“ abgekürzt; die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) ist unter dem Kürzel „Weltbank“ bekannt, ähnlich setzte sich im Englischen „World Bank“ statt „International Bank“ durch.

- ▶ Viele nötige Fachtermini sind nicht eindeutig definiert, was besonders verwirren kann, wenn es sich auch um ein Wort unserer Alltagssprache handelt; die Bedeutung wird dann möglichst im Kontext erläutert. Schon das gängige Wort „international“ führt zu Missverständnissen; im engeren Sinne bedeutet es *zwischenstaatlich*, gemeint ist aber oft nur *intergouvernemental* (zwischen Regierungen); im weiteren Sinne ist es zu verstehen als *grenzübergreifend* oder *grenzüberschreitend*. Mit „transnational“ sind Aktivitäten gemeint, die durch Staatsgrenzen von diesseits nach jenseits *hindurch* gehen wie z. B. 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. Hier soll „Internationale Organisationen“ nur die *intergouvernementalen* Staaten-Organisationen bezeichnen, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt. Für „Non-governmental Organizations“ (NGOs) hat sich die direkte Übersetzung „Nicht-Regierungsorganisationen“ eingeschlichen, obwohl eigentlich eher „nichtstaatliche Organisationen“ gemeint sind; das englische „governmental“ bezeichnet nicht nur die Regierung, sondern den staatlichen Bereich insgesamt, so wie „intergovernmental“ auch Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen meint.
- ▶ Offizielle Dokumente aus dem UN-System werden nach dessen Regeln zitiert, z. B. die erwähnte Resolution S/RES/1373 (2001) = Sicherheitsrat/Resolution/laufende Nr./Jahr oder die „Uniting for Peace“-Resolution A/RES/377(V) = Generalversammlung/Resolution/laufende Nr./Sitzungsperiode).
- ▶ Und zuletzt noch zu Zitaten und Literaturangaben: Bücher und Aufsätze, die der Darstellung zugrunde liegen oder Belegstellen bieten, sind in der Bibliographie am Ende des Bandes (siehe 10) zu finden. Nach den einzelnen Kapiteln oder größeren Abschnitten wird zum jeweiligen Thema auf die wichtigste Literatur hingewiesen, zwangsläufig nur in einer überschaubaren Auswahl.

Literaturverweis zu 1.: Allgemeine (und „klassische“) Einführungen zur UNO

Berridge/Jennings 1985; Boyd 1967; Brühl/Rosert 2014; Claude 1956/1971; Gareis/Varwick 2014; Hüfner 1991/1992; Karns/Mingst 2018; Opitz 2002; Rittberger/Mogler/Zangl 1997; Schaepler 1994; Scheuermann 2014; Smith 2006; Unser 2004; Volger 2007, 2010; Wesel 2012; Wolf 2010; Varwick 2014

2. Bedingungen internationaler Kooperation

Das Leben der meisten Menschen auf der Welt und ihrer künftigen Nachkommen ist existentiell oder qualitativ bedroht, obwohl die Menschheit noch nie soviel wissenschaftliches, technisches, infrastrukturelles und materielles Potential hatte wie heute. Die Entwicklung der Waffentechnik, der schadstoffausstoßenden Industrieproduktion oder der Kommunikationsmedien nahm auf Staatsgrenzen wenig Rücksicht; technologischer Fortschritt und freier Handel machen die Welt zu einem einzigen Markt für Güter und Dienstleistungen, aber auch zu einem gemeinsamen Raum für Gefahren und Schäden.

Die neueren Probleme von weltweiter Art sind nicht mehr auf das Territorium eines Staates beschränkt oder gar im Rahmen der rechtlichen und politischen Kompetenzen einer Staatsregierung zu lösen, sondern wären nur durch die konstruktive Beteiligung mehrerer oder sogar aller Staaten zu bewältigen: Abrüstung und Friedenswahrung, weltwirtschaftliche Stabilität und Kampf gegen Armut (und nicht gegen die Armen), Arten-/Umwelt-/Klimaschutz in politischer Nachhaltigkeit, Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Abwehr von Terrorismus – oder positiv formuliert: Durchsetzung und Sicherung von demokratischen und menschenrechtlichen Standards.

Völlig klar scheint also zu sein, dass angesichts dieser Herausforderungen eine die Grenzen von Herrschaftsgebieten übergreifende Zusammenarbeit für Frieden und Wohlstand nötig ist; das ist aber politisch – noch? – nicht realistisch. Denn internationale Kooperation ist keineswegs selbstverständlich, sondern wäre erst einmal jeweils in der Sache wie hinsichtlich ihrer politischen Erfolgsaussichten generell zu begründen – und das vor allem aus der Perspektive der wenigen starken und mächtigen Staaten, wie die Entstehungsgeschichte der UNO gezeigt hat (siehe 3.2).

2.1 Dilemmata und Optionen

Die grundsätzliche Frage ist: Warum sollte ein Staat mit anderen Staaten kooperieren, statt einfach zu tun, was in seiner Macht steht? Im Einzelfall ist immer zu fragen: Lohnt sich Kooperation im Sinne einer rationalen Prüfung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen?

Für Regierungen wäre es unverantwortlich, dieser zweckrationalen Kalkulation auszuweichen in die wertrationale Hoffnung, dass auch Staaten nett zueinander sein könnten und sollten. Der alte Satz „*si vis pacem para bellum*“ („Wenn du den Frieden willst, bereite den Krieg vor“) wird vielleicht keine hohen Zustimmungswerte erreichen, bleibt aber logisch zwingend: Solange man nicht sicher sein kann, dass nicht unter all den Guten ein Böser Übles plant, sollte man ein Mittel gegen das Üble parat haben. Aber: Die zwingende Logik der Realität dieses „*Sicherheitsdilemmas*“ wird zur fixen Idee und zum zerstörerischen Zwangsverhalten, wenn sie nicht politisch eingebettet wird in die komplexen Realitäten der interdependenten Welt.

Die Einsicht in die *Interdependenz* – also die vielseitige Bestimmtheit und gegenseitige Abhängigkeit von internationaler Politik und Wirtschaft – ist unter den Regierungen schon weit verbreitet; aber die Folgerung, dass deswegen Kooperation nötig sei, kann nur auf ihrem

Vertrauen aufbauen, dass die Bereitschaft zur Kooperation sich lohne, aber nicht von den Kooperationspartnern oder auch von Unbeteiligten ausgenutzt werde. Ausreichende und verlässliche Anreize dafür kann nur eine starke Hegemonialmacht gewährleisten – solange sie starke Hegemonialmacht bleibt – oder ein kollektives System allseitiger Verpflichtungen und Regelungen, die auch real durchgesetzt werden können.

Damit in einer *internationalen* Welt souveräner Staaten – also *ohne* eine übergeordnete *supranationale* Zentralmacht mit allgemeinem Gewaltmonopol – ein solches System funktionieren kann, müssen alle politisch, militärisch und wirtschaftlich starken Staaten eingebunden werden: insbesondere für die mächtigen Regierungen muss die Kosten/Nutzen-Rechnung positiv für Kooperation aufgehen, damit sie nicht aus eigener Machtvollkommenheit sich durchzusetzen versuchen.

Die wichtigste Voraussetzung für potentielle Kooperation ist das Verständnis, dass sie auf Gegenseitigkeit orientiert eben kein *Nullsummenspiel* sein muss, in dem eine Partei nur das gewinnen kann was eine andere verliert, sondern dass vielmehr der Verzicht auf destruktiven Konfliktaustrag zugunsten des Einsatzes konstruktiver Problembewältigung in einem *Variablesommenspiel* womöglich sogar ‚den zu verteilenden Kuchen größer machen‘ kann zugunsten aller, auch der relativ benachteiligten Parteien.

Die wesentlichen Methoden von effektiver Kooperation sind Kommunikation und darauf aufbauende Vertrauensbildung. Gelingen Kommunikation und Vertrauen, entstehen fragile aber erfreuliche Chancen, dass die Praxis der internationalen Zusammenarbeit über geraume Zeit zu einer *Zivilisierung* des Verhaltens und Handelns interessenfixierter und/oder machtbesessener Regierungen führen könnte – hinsichtlich der diplomatischen Umgangsformen, der Normen kooperativer Problemlösungen oder gar der zielbestimmenden Werte.

Das klassische Gedankenexperiment des „Gefangenen-Dilemmas“

- ▶ verdeutlicht, wie ohne Kommunikation eine Situation den Handelnden ausweglos erscheinen kann,
- ▶ stützt aber die These, dass es sich für die Handelnden langfristig lohnt zu kooperieren, weil sie sonst Gefahr laufen, durch das Handeln anderer schlechter gestellt zu werden.

Das spieltheoretische „Gefangenendilemma“			
		A	
		leugnet	gesteht
B	leugnet	Geldstrafe für A für B Geldstrafe	Freispruch für A für B 5 Jahre
	gesteht	5 Jahre für A für B Freispruch	1 Jahr für A für B 1 Jahr
<p>Zwei Verdächtigen A und B wird bewaffneter Raub vorgeworfen, aber zwingende Beweise fehlen. Beide haben alternative Optionen: Leugnen oder Gestehen. <i>Beide müssen entscheiden ohne zu wissen, wie der andere entscheidet ...</i></p> <p>Leugnen beide Verdächtige, haben sie nur eine Geldstrafe für Waffenbesitz zu erwarten. Gesteht einer der Verdächtigen die gemeinsame Tat, kann er als Kronzeuge mit Freispruch rechnen. Dem anderen, der leugnet, droht dann die Höchststrafe von fünf Jahren Haft. Gestehen beide Verdächtige, bekommen sie wegen gezeigter Reue nur ein Jahr Haft als Mindeststrafe.</p>			

Die fiktiven Spieler handeln in ihrer Entscheidungssituation unter Unsicherheit rein zweckrational, um ihren Nutzen zu maximieren bzw. ihre Kosten zu minimieren; Wertungen wie „Verbrechen“ oder „gerechte Strafe“ sind irrelevant. Ihr Dilemma ist, dass aus der individuellen und der sozialen Perspektive sich ein Widerspruch für das Handeln ergibt, der durch keinerlei Verhaltenskodex gelöst wird. Mangels Kommunikation untereinander kann kein Spieler die Handlungsweise des anderen einschätzen und beeinflussen; zwar wäre es von außen gesehen für beide das Vorteilhafteste, sich gegenseitig zu vertrauen und zu kooperieren – aber dazu müssten die Spielregeln zulassen, dass Austausch erlaubt und Vertrauensbruch sanktioniert wird. Misstrauen wird Kooperation verhindern, weil ein grundsätzlich kooperationsbereiter Spieler befürchten müsste, dass durch sein einseitig kooperatives Verhalten ein anderer Spieler dafür belohnt werden könnte, dass er zum eigenen Vorteil unkooperativ handelt. Da das für beide optimale Ergebnis also unwahrscheinlich ist, werden wohl beide versuchen, den möglichen Schaden zu begrenzen und gestehen, also nur das zweitbeste – aber wenigstens auch nur zweitschlechteste – Ergebnis erreichen.

Wenn man allerdings das Gedankenexperiment so erweitert, dass das Spiel mehrfach – weiter ohne direkte Kommunikation – wiederholt wird, könnten jeder Spieler die Entscheidungen des anderen aus den vorigen Runden in seine aktuelle Entscheidung einbeziehen; er könnte versuchen, Kooperation zu belohnen oder Vertrauensbruch zu bestrafen. Das lohnendste Verhalten wäre dann, sich zunächst in Vorleistung kooperationswillig zu zeigen, auf Nicht-Kooperation aber mit Bestrafung zu reagieren, aber nicht nachtragend zu sein, wenn der Mitspieler dann doch kooperativ wird, sondern ebenfalls wieder kooperativ zu werden. So könnte sich also mittels indirekter Kommunikation in einem Lernprozess Kooperationsbereitschaft entwickeln.

Wird das Gedankenexperiment noch erweitert um ungehinderte Kommunikation und geförderten Informationsaustausch, erscheint eine Perspektive, in der eine interdependente Welt sich auch ohne oberste Gewalt recht gut ordnen kann – in internationaler Kooperation: Wenn das zu lösende Problem eben kein reines Nullsummenspiel ist, sondern durch abgestimmtes gemeinsames Handeln der zu verteilende Vorteil größer werden kann, ist Kooperation im Eigeninteresse aller Mitspieler. Der Versuch, sich unkooperativ egoistisch zu verhalten, kann zu einem höheren eigenen Verlust führen; aber auch wenn unkooperatives Verhalten sich für einen Spieler auszahlt, könnte der kollektive Ertrag geringer sein als bei kooperativem Verhalten.

Die im Gedankenexperiment ausgearbeiteten Befunde gelten nicht nur *bilateral* für zwei Parteien, sie lassen sich auch auf komplexere Situationen mit mehreren bis vielen Mitspielern übertragen. Die Frage, wie sinnvoll oder notwendig – *multilaterale* – Kooperation ist, stellt sich in allen Problembereichen der internationalen Politik:

- ▶ In fast alle Fragen der *Sicherheit* ist das klassische Sicherheitsdilemma logisch eingebaut: die anderen – Nachbarn, Konkurrenten, potentielle Gegner, erklärte Feinde, Terroristen – könnten schneller und stärker aufzurüsten versuchen, also ist dem rechtzeitig eigene Waffenkapazität entgegenzusetzen, was wiederum zu sich aufschaukelndem Wettrüsten verleitet; Misstrauen oder Bedrohungsmentalität sind dabei intensivierende Momente,

aber seit dem Fall der ersten Atombomben ist das sicherheitspolitische Kosten/Nutzen-Kalkül von besonderer Qualität, weil nun das eigene Überleben insgesamt auf dem Spiel steht. Das Konzept der „Kollektiven Sicherheit“ als Friedens(ver)sicherung auf Gegenseitigkeit wäre logisch ein Ausweg aus diesem Dilemma: die zur Friedenssicherung gemeinsam zusammenwirkenden Kräfte aller wären stärker als die destruktive Macht einzelner Aggressoren – wenn die Kooperation gelingt.

- ▶ Auch in den Interessenkonflikten der sich weiter globalisierenden *Wirtschaft* und bei den Problemen der sog. *Entwicklung* zeigt sich das Dilemma, dass jeder beteiligte Staat für sich das Maximum auf Kosten anderer sichern will, damit der eigene Anteil gewahrt oder gesteigert werden kann – aber damit allen und auch sich selbst schadet; sowohl das liberale Konzept des Freihandels als auch der Gedanke der aktiven Kooperation durch gemeinsame Institutionen zeigt, dass ein nur auf die vermeintlich eigenen wirtschaftlichen Interessen bezogenes Verhalten gerade dazu führen kann, dass alle Staaten insgesamt einen geringeren Effekt erreichen: der Kuchen wird kleiner statt größer.
- ▶ Beim *Umwelt- und Klimaschutz* finden sich die Staaten in einem ähnlichen Dilemma: Jeder Staat, dessen Regierende eine Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen überhaupt wahrnehmen, will seine Umwelt schützen und seinen Nutzen aus globalen Umweltgütern sichern, aber ohne die ökonomischen Kosten dafür zu übernehmen – also schiebt er die Verantwortung auf andere Staaten/-gruppen und versucht, seinen Kosten-Anteil für die ohnehin meist unzureichenden kollektiven Anstrengungen möglichst gering zu halten. Das mindert die Chance auf effektive internationale Zusammenarbeit mit geregelter Lastenverteilung; und das wiederum schädigt auf lange Sicht alle Staaten, die kooperationswilligen wie die unwilligen.
- ▶ Zum Schutz der *Menschenrechte* erzwingt kein vermeintliches Nullsummenspiel ein Kosten/Nutzen-Kalkül: kein Staat hat unmittelbar einen Vorteil oder einen Nachteil davon, wenn ein anderer Staat die Menschenrechte respektiert oder verletzt, sofern nicht eine friedensbedrohende oder handelshemmende Situation entsteht. Aber der Einfluss der Zivilgesellschaft und deren Standards moralisch-politischer Korrektheit scheint mangelndes Interesse von Regierungen an Bürger- und Menschenrechten ausgleichen zu können; anders als komplizierte sicherheits-, handels- oder klimapolitische Fragen sind massive Menschenrechtsverletzungen nicht so leicht an die kaum jemand interessierende Außenpolitik abzuschieben. Leider aber können Regierungen Menschenrechte und ihre Auslegung als vorgeschobene Argumente oder ihren Schutz als willkommenes Instrument für machtpolitische und andere Zwecke nutzen.

Der dummen, aber bequemen Devise „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß!“ wird reflexartig auf fast allen Feldern internationaler Politik gefolgt. Sind Staaten auch nur Menschen (oder kleine Kinder) – oder warum sonst verhalten sie sich in rationalem Kalkül dann doch im Effekt irrational? Ein Blick auf die vorherrschenden Perspektiven, in denen die Rolle der Staaten in der internationalen Politik gesehen und verstanden wird, ist hilfreich für Orientierung und Kritikfähigkeit: Die möglichen Blickwinkel und verschiedenen Sichtweisen auf das weltpolitische Geschehen sind nicht objektiv als so und nicht anders vorgegeben,