

# Buchbesprechungen

**Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. 2., aktualisierte Auflage**

Opladen: Leske + Budrich 2002  
366 S., 11,90 Euro

Jede Studentin, jeder Student und wer immer einen Einstieg in das System der Vereinten Nationen oder eine Information über die eine oder andere seiner Verästelungen sucht, greift seit Jahr und Tag zum bewährten ›Unser‹, dem Taschenbuch des Aachener Politikwissenschaftlers Günther Unser ›Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen‹ (Beck/dtv), das in mittlerweile 6. Auflage vorliegt. Nun steht dem Leser zusätzlich die weitere, äußerlich gleichartige, inhaltlich aber anders gestaltete Übersicht und Einführung der beiden bei der Bundeswehr – an ihrem Sozialwissenschaftlichen Institut in Strausberg beziehungsweise ihrer Universität in Hamburg – tätigen Autoren Gareis und Varwick zur Verfügung. Der in diesem Jahr erschienenen, aber bereits im August des Vorjahres abgeschlossenen ersten Auflage folgte schon bald eine stellenweise aktualisierte zweite.

Während bei Unser die Vereinten Nationen historisch und in strenger Systematik von ihren Strukturen und Funktionen her dargestellt werden, führen die beiden Autoren den Leser in die UN über deren große Themen ein. Nach einer theoretisch-historischen sowie programmatischen und funktionalen Einführung arbeiten sie das Funktionieren der Weltorganisation über deren Wirken bei der Erfüllung ihrer drei Hauptaufgaben heraus: der Friedenssicherung, der Gewährleistung der Menschenrechte und der Förderung von Wirtschaft, Entwicklung und Umweltschutz. In einem Schlußkapitel werden die Möglichkeiten einer Reformierung der UN und die Chancen der Organisation in der sich globalisierenden Welt behandelt.

In einem von Machiavelli, Kant und dem Völkerbund bis zum UN-Millenniumsgipfel und zu den Möglichkeiten einer Weltordnungspolitik materiell und wissenschaftlich weit gespannten Rahmen wird dem Leser auf diese Weise eine anschauliche und gut lesbare Zusammenschau der Vereinten Nationen und ihrer Möglichkeiten, Vorteile, Schwächen und Probleme vermittelt. Wobei die Autoren als Leser offenkundig immer Studierende vor Augen hatten. Was wiederum auch für Nutzer, die nicht Studenten sind, kein Nachteil sein dürfte. Man kann annehmen, daß jeder, der ohne große Vorkenntnisse dieses Buch gelesen hat, eine fundierte Vorstellung von den Vereinten Nationen gewonnen hat. Im universitären Gebrauch erweisen sich, vor allem im Seminarbetrieb, die dem Text beigefügten Diskussionsfragen und Lektüreempfehlungen, wie der Rezensent aus eigener Erfahrung bestätigen kann, als didaktisch nützliche Zugaben. Eine Schwäche dieser didaktischen Version der

Darstellung der UN ist freilich, daß der punktuelle informatorische Zugriff zu einzelnen Themen unzureichend bleiben muß. So sind zum Beispiel der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat bei Unser auf 30 respektive 12 Seiten zusammenhängend behandelt, während ihnen bei Gareis/Varwick nur rund acht Seiten (allgemeine Darstellung: knapp drei Seiten, separate Behandlung der Reformdebatte: knapp fünf Seiten) beziehungsweise gut eine Seite gewidmet sind, sich daneben aber im Sachregister eine Vielzahl von Verweisen auf Behandlungen dieser Themen an anderen Stellen des Textes findet. Das Hauptorgan Treuhandrat erscheint im Text als ›Treuhandschaftsrat‹.

Lesbarkeit und Griffigkeit der Zusammenschau von Gareis/Varwick gehen notgedrungen auf Kosten der Vollständigkeit. So finden sich bei ihnen beispielsweise die WHO und die WTO nicht mit zusammenhängenden Beschreibungen, sondern nur unter Verweisung auf fünf respektive sieben Fundstellen (im letztgenannten Fall sechs unter ›Welthandelsorganisation‹ und eine unter ›WTO-Modell‹). Wichtige Sonderorganisationen wie die ILO, die UNESCO und der Weltpostverein fielen durch den Rost. Die Abkürzungen der Einrichtungen des UN-Systems sind zwar in einer Übersicht aufgeführt, wurden aber nur im Ausnahmefall (so beim Stichwort ›WTO-Modell‹) ins Sachregister aufgenommen.

Insgesamt ist dies ein zu empfehlendes Buch, aber wirklich fest wird man im Themenfeld UN künftig wohl nur auf zwei Beinen, dem Unser-Bein und dem Gareis/Varwick-Bein, stehen können – auf einem Grund, der von dem breiten Informationsangebot der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen bereitet wurde und der zudem mit an den gleichen Interessentenkreis gerichteten Werken wie Helmut Volgers ›Lexikon der Vereinten Nationen‹ an Festigkeit gewonnen hat.

HANS ARNOLD ☐

**Senti, Martin: Internationale Regime und nationale Politik. Die Effektivität der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Industrieländervergleich**

Bern: Paul Haupt 2002  
394 S., 42,- Euro

In der Debatte über den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen war es eine der am stärksten umstrittenen Fragen, ob und inwieweit internationale Organisationen die Innenpolitik souveräner Staaten beeinflussen. Die Beitrittsgegner äußerten dabei eine Befürchtung, die bereits bei der Gründung der ILO im Rahmen des Versailler Vertrages bestand, daß nämlich eine Mitgliedschaft die sozialen Errungenschaften eines Landes gleichsam aushöhlen kön-

ne. Angesichts der hohen Sozialstandards in der Schweiz und in Anbetracht der notgedrungen auf soziale Mindeststandards rekurrierenden Arbeit der ILO erscheint vielen diese Befürchtung nach wie vor plausibel. Vor dem Hintergrund der überall spürbaren Wirkungen der Globalisierung erhielt die Frage eine neue Nuance dahingehend, inwieweit die zunehmende wirtschaftliche Verknüpfung der Staaten oder die intensivere Tätigkeit internationaler Organisationen Auswirkungen auf der Ebene der Innenpolitik hat.

In seiner umfassenden und wegen des dezidiert empirischen Vorgehens durchaus pionierhaften Analyse geht Martin Senti diesen im Grunde das gesamte UN-System betreffenden Fragen am Beispiel der ILO nach. Der Autor, der sich mit dieser Studie an der Universität Bern habilitiert hat, überprüft dabei diese in der Globalisierungsdebatte häufig ohne weitere Nachweise aufgestellten Behauptungen und untersucht am Beispiel der Schweiz, welche Wirkungen der ILO-Konventionen auf die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten nachweisbar sind. Er geht dabei historisch vor und zeigt auf, daß die ILO von Anfang an das Ziel hatte, über die Ausarbeitung einer sozialpolitischen Mustergesetzgebung Einfluß auf die nationale Sozialpolitik ihrer Mitgliedstaaten zu nehmen. Weil diese allerdings bis heute in ihrer Entscheidung frei sind, ob und wann sie diese internationalen Standards auch tatsächlich in nationales Recht umsetzen wollen, wird der ILO seit jeher mangelnde Effektivität vorgeworfen. Dennoch ist diese UN-Sonderorganisation in Fragen des internationalen Sozial- und Arbeitsrechts weltweit die wichtigste Autorität geblieben. Daß die aktuellen Bemühungen etwa einer Verknüpfung von Sozialrechten mit dem Freihandel bisher weitgehend erfolglos waren, steht dem nicht entgegen.

Der eingehenden Analyse der Gesetzgebung in der Schweiz wird sodann eine Auseinandersetzung mit den theoretischen Grundlagen vorangestellt; beispielsweise werden konflikttheoretische Ansätze ebenso diskutiert wie die Frage nach weltweiter Konvergenz oder Divergenz wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen.

Hier vergleicht Senti das Abstimmungsverhalten der dreigliedrigen – aus Vertretern der Regierungen, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammengesetzten – Delegationen der Mitgliedstaaten in der Internationalen Arbeitskonferenz, dem Hauptorgan der ILO, für den Zeitraum 1960 bis 1995. Diese Analyse des Abstimmungsverhaltens von 22 OECD-Ländern zeigt, daß die Delegationen aller Staaten innerhalb der ILO eine sehr hohe Zustimmungsbereitschaft haben, die freilich später bei der innerstaatlich notwendigen Ratifikation oftmals auf Zurückhaltung stößt. Für die einzelnen Gruppen zeigt das Ergebnis erwartungsgemäß eine geschlossene Unterstützung der Arbeitnehmervertreter für die Übereinkommen. Am stärksten heterogen ist die Gruppe der Arbeitgeberdelegierten, während die Regierungsvertreter eine Mittelstellung einnehmen. Das Ergebnis stützt empi-

risch die These des »regulativen Wettbewerbs«: Regierungen aus hochreglementierten Ländern sind eher an einer internationalen sozialpolitischen Harmonisierung interessiert als Regierungsvertreter aus mehr liberal orientierten Staaten. Die durchweg homogene Zustimmung der Arbeitnehmervereiner interpretiert der Autor als Anzeichen für eine Verlagerung der innenpolitischen Auseinandersetzungen auf die internationale Ebene und damit für eine »Innenpolitik mit anderen Mitteln«. Da allerdings die Abstimmungsergebnisse bei der Verabschiedung neuer ILO-Übereinkommen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit deren späterer Umsetzung auf der nationalen Ebene stehen, schließt der Autor auf einen generell symbolischen Charakter der Politikformulierung auf der Internationalen Arbeitskonferenz. Erst die Ratifikation läßt aber eine Antwort auf die Frage zu, inwieweit den Worten Taten folgen, also bei den ILO-Mitgliedstaaten am Ende tatsächlich die Bereitschaft zur rechtlichen Selbstbindung im Wege der nationalen Gesetzgebung besteht.

Dem Ratifizierungsverhalten widmet der Autor deshalb ein eigenes ausführliches Kapitel. Das Ergebnis seiner Untersuchung stützt einerseits die These des regulativen Wettbewerbs, andererseits bleibt die Frage offen, inwieweit die Verbreitung von ILO-Konventionen Effekte auf die Politik der Nachzüglerstaaten hat. Dies ist etwa bei Entwicklungsländern oder den sich im Umbruch befindlichen Ländern des ehemaligen Ostblocks, bei denen sich eben nicht an einer hochentwickelten Struktur des Rechts ansetzen läßt, keine leichte Aufgabe. Senti wählt dafür den Weg einer Gegenüberstellung der Ratifikation von ILO-Übereinkommen einerseits und den nationalen Ausgaben für soziale Sicherheit im weitesten Sinn andererseits. Das Ergebnis ist beeindruckend: »Der signifikante Einfluß der Ratifikation von ILO-Konventionen auf nationale Ausgaben für soziale Sicherheit hält auch einer Kontrolle nach verschiedenen Zeitperioden und alternativen nationalstaatlichen Kontrollvariablen stand. Die Resultate weisen darauf hin, daß die in der bisherigen Forschung vielfach modellierte Trennung von nationalstaatlicher und internationaler Politik für die Erklärung des modernen Wohlfahrtsstaates nicht plausibel ist. Internationale Regime wie die Sozialstandardsetzung der ILO können einen eigenständigen Einfluß auf die nationale Staatstätigkeit ausüben.« (S. 118)

Teil III der Studie widmet sich eingehend dem »Adoptions- und Ratifikationsverhalten der Schweiz«. Es zeigt sich, daß eine Ratifikation der Übereinkommen nicht notwendige Bedingung für die Effektivität der internationalen Instrumente ist. Das Ausbleiben einer Ratifikation in einem Land bedeutet nicht, daß das Übereinkommen keinen Effekt hat. Viele Staaten weisen eine zurückhaltende Ratifikationspraxis auf, obwohl ihre innerstaatliche Rechtsetzung den Anforderungen der internationalen Übereinkommen im wesentlichen genügen würde. In der Schweiz ist es im Bereich der nichtratifizierten Übereinkommen vor allem dort zu Annäherungen an das internationale Recht gekommen, wo es um die Kompatibilität mit dem europäischen Recht ging. Ziel war offenbar, künftige Anpassungskosten zu reduzieren, um einmal »beitrittsfähig« zu werden. In der Schweiz

machte sich jedoch der Einfluß der Volksrechte als Resistenzfaktor gegen Einflüsse von außen insbesondere im Bereich der Arbeitszeitregulierung oder der Sozialversicherungen bemerkbar.

Kritisiert wurde, daß Senti seine Analyse im wesentlichen auf die Schweiz und auf OECD-Länder beschränkt hat. Dieser Kritik wird der sich nicht anschließen, der schon einmal praktisch (sozial-)rechtsvergleichend gearbeitet hat: Die Einbeziehung von Ländern höchst unterschiedlicher Entwicklungsstufe macht die Schlußfolgerungen auf Grund eines Vergleichs notwendig ungleicher Sachverhalte meist eher fragwürdig. Demgegenüber läßt sich in der weiteren politikwissenschaftlichen Diskussion der Auswirkungen des Engagements von Staaten im UN-System auf die empirisch erarbeiteten Ergebnisse Sentis als gesicherte Grundlage Bezug nehmen.

PETER A. KÖHLER □

**Brühl, Tanja / Debiel, Tobias / Hamm, Brigitte / Hummel, Hartwig / Martens, Jens (Hrsg.): Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess**

Bonn: Dietz 2001  
320 S., 12,70 Euro

Daß der Handlungsspielraum der Staaten durch das Agieren der sich immer weiter globalisierenden wirtschaftlichen Kräfte eingeschränkt wird, das glaubt man zu wissen. Daß der amerikanische Multimilliardär Ted Turner den Vereinten Nationen eine Spende in Milliardenhöhe gegeben hat, das hatte man gehört, aber doch eher als die liebenswerte Schullulle eines superreichen Philanthropen registriert. »Attac« kennt heute jeder, aber wer kann schon die Wörter benennen, aus denen sich das Akronym zusammensetzt. Es scheint, daß die »Citoyens« der Welt (für die in »Attac« das C steht) sich weiterhin mehr oder weniger ahnungslos im prächtigen Gebäude ihrer über so lange Zeit und unter so großen Mühen und Opfern entstandenen und dann endlich in der Uno organisierten internationalen Staatengemeinschaft räkeln – ohne zu bemerken, wie durch immer mehr Ritzen in seinem Mauerwerk die Privatisierung der Politik mit all ihren Konsequenzen eindringt.

Die engagierte Vereinigung »Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung« (WEED) und die renommierte, vor eineinhalb Jahrzehnten auf Initiative von Willy Brandt gegründete »Stiftung Entwicklung und Frieden« (SEF) wollen dem mit einer in dieser Weise in der deutschen Literatur wohl erstmaligen Bestandsaufnahme und Analyse entgegenwirken. In ihrem Sammelband behandeln sie das im Zentrum der Globalisierung stehende und besonders interessante Phänomen der Entstaatlichung der internationalen Politik durch Privatisierung und Kommerzialisierung. Angesichts der weltpolitischen Verästelung dieses Themas, aber auch angesichts der fundierten persönlichen Meinungsfreude der (einschließlich des Herausgeberteams) 16

Autorinnen und Autoren dieses Bandes erweist sich das an sich etwas ungewöhnliche Verfahren, den 11 Einzelbeiträgen gleich zwei Einführungen (»Vorwort des Herausgeberteams« und »Einleitung«) voranzustellen, als durchaus hilfreich.

Im einzelnen werden – immer gut belegt und begründet – der Vormarsch der privaten Megamedien (Reljić), die historische Entwicklung der Privatisierung in der Weltpolitik (van der Pijl), die umstrittene Tätigkeit der privaten Rating-Agenturen (Hillebrand), die Privatisierung und internationale Vermarktung von Sicherheit (Lock) sowie von Menschenrechts-, Umwelt- und Biopolitik durch die großen transnational agierenden Unternehmen (Braun, Maier, Koechlin), dazu die wachsende Bedeutung der – manchmal widersprüchlichen – Funktion von nichtstaatlichen Organisationen (Ludermann) und ihre Bedeutung für die Verwirklichung der Menschenrechte (Liese) behandelt. Besonders massiv tritt das Problem der Entstaatlichung der zwischenstaatlichen Politik durch deren Privatisierung naturgemäß innerhalb des Systems der Vereinten Nationen in Erscheinung.

Es hat, wie in zwei Kapiteln von US-amerikanischen Autoren (Paul, Bennis) aufgezeigt wird, seinen Ursprung in den Vereinigten Staaten der achtziger Jahre, als dort zur Zeit der Reagan-Regierung in der politischen Öffentlichkeit eine starke Anti-UN-Strömung entstand. Sie hatte neben anderen auch nachhaltige wirtschaftliche Gründe und wurde, wie die Autoren präzise darstellen, systematisch von Wirtschaftsinteressen angeheizt. Lobbygruppen setzten sich energisch für die am Eigeninteresse ausgerichteten Ziele der großen Wirtschaftsunternehmen gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft und ihrer Organisation – der UN – ein und waren dabei in der Wahl ihrer Mittel keineswegs zimperlich.

Der bisherige Höhepunkt der auf diese Weise betriebenen Kommerzialisierung der UN ist der von Generalsekretär Kofi Annan – gewissermaßen in einer Art Flucht nach vorne – kurz nach seiner Amtsübernahme auf dem Weltwirtschaftsforum 1997 in Davos vorgeschlagene und inzwischen lancierte »Globale Pakt« zwischen den Vereinten Nationen und einem großen und repräsentativen Teil des weltweit operierenden Unternehmertums. Er wirkt sich seither, wie die Autoren mit zahlreichen Beispielen darstellen und belegen, eindeutig mehr zugunsten der Unternehmen als zugunsten der UN aus (worauf auch Andreas Zumach in VN 1/2002 S. 1ff. hingewiesen hat).

Es ist dies ein lesenswertes, freilich streckenweise auch ein beunruhigendes Buch. Es zeigt, daß die Geschehnisse der Welt immer weniger nur von der Politik und immer mehr von einer neuen Mischung aus staatlicher Politik und privatem Kommerz geleitet werden. Unklar ist bisher lediglich, ob in diesem Verbund letztlich die Politik oder der Kommerz obsiegen wird. Die Entwicklung ist um so beunruhigender, als bekanntlich schon sehr viel länger auch innerhalb der hochindustrialisierten Demokratien die Rückentwicklung einer in demokratischen Prozessen bestimmten Wirtschaftspolitik zu einer Politik im Interesse der Wirtschaftsoligarchien zu beobachten ist.

HANS ARNOLD □