

2 Theorien internationaler Organisationen

drei Theorieschulen In diesem Kapitel stellen wir verschiedene Theorien über internationale Organisationen vor, die vor allem drei vorherrschende Theorieschulen der Internationalen Beziehungen widerspiegeln: die realistische, die institutionalistische und die konstruktivistische Theorieschule (vgl. u.a. Hasenclever et al. 1997). Den entsprechenden Theorien liegen unterschiedliche Annahmen über die zentralen Strukturen und Akteure in den internationalen Beziehungen zu Grunde. Deshalb kommen sie auch zu unterschiedlichen Aussagen über die Entstehungsbedingungen, das institutionelle Design, die Funktionsweise und die Auswirkungen internationaler Organisationen. Den drei Theorieschulen sind jeweils mehrere konkrete Theorien – oder theoretische Ansätze – zuzuordnen, welche innerhalb der jeweiligen Theorieschule einen je eigenen Akzent setzen (vgl. Abbildung 2.1).

Abbildung 2.1: Theorien internationaler Organisationen

Realistische Schule	Institutionalistische Schule	Konstruktivistische Schule
Realismus	Föderalismus Funktionalismus Neofunktionalismus Interdependenz-Analyse	Normativer Idealismus Transaktionalismus
Neorealismus	Neoinstitutionalismus	Sozialkonstruktivismus

2.1 Die realistische Schule

klassischer Realismus Der *klassische Realismus* (Carr 1964; Morgenthau 1963) geht von der Prämisse aus, dass der moderne Territorialstaat nicht nur der entscheidende, sondern auch – wenn es um seine Sicherheit geht – ein in sich geschlossener, einheitlich auftretender Akteur in der internationalen Politik ist. Dementsprechend bleiben in realistischen Analysen der internationalen Politik gesellschaftliche Akteure ebenso ausgeblendet wie die inneren Unterschiede zwischen verschiedenen Staaten. Da es aus der Sicht des Realismus insbesondere von Hans Morgenthau in der Natur des Menschen liegt, nach Macht zu streben, ist internationale Politik genauso durch das stetige Machtstreben aller Staaten gekennzeichnet wie die nationale Politik durch das Machtstreben etwa unterschiedlicher Parteien oder Verbände: „Sowohl die nationale als auch die internationale Politik sind Machtkämpfe, die nur durch die verschiedenartigen Bedingungen, unter denen sich diese Kämpfe auf nationaler und internationaler Ebene abspielen, differenziert sind“ (Morgenthau 1963: 75–76).

internationale
Machtpolitik

Während der Kampf um Macht in der nationalen Politik aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols begrenzt werden kann, so dass beispielsweise Gewaltanwendung als Mittel des politischen Machtkampfes ausscheidet, kann dieser Kampf um Macht in der internationalen Politik in Abwesenheit eines überstaatli-

chen Gewaltmonopols in Gewaltandrohung und -anwendung eskalieren. Da in einem solchermaßen anarchischen Selbsthilfesystem das Machtstreben eines Staates nur durch die Machtausübung anderer Staaten begrenzt wird, entspinnt sich in der internationalen Politik ein durch das Sicherheitsdilemma (vgl. Kap. 8) noch zusätzlich angetriebener Kampf aller gegen alle. Der Realismus betont nun, dass dieser Kampf objektiven Gesetzmäßigkeiten folgt (Morgenthau 1963: 49–50). Der Wettstreit aller gegen alle um Macht birgt in der internationalen Politik stets die Möglichkeit der Gewaltanwendung in sich. Kriege sind demnach nur dann zu verhindern, wenn die Macht jedes Staates (oder einer Allianz von Staaten) durch die Macht anderer Staaten (oder einer anderen Allianz von Staaten) ausgeglichen wird, so dass jeder Staat (oder jede Allianz) vor der Gewaltanwendung gegenüber anderen Staaten (oder anderen Allianzen) zurückschreckt. Da der klassische Realismus Machtstreben als anthropologische Grundkonstante begreift und diese menschliche Disposition in das zentrale Handlungsmotiv des Staates auf der internationalen Bühne übersetzt, gibt es nur eine Möglichkeit, Kriege zu vermeiden: das Betreiben einer auf ein Gleichgewicht der Mächte gerichteten klugen Politik (Morgenthau 1963: 145–197).

Internationale Organisationen können derartige objektive Gesetzmäßigkeiten der internationalen Politik aus der Sicht des Realismus nicht außer Kraft setzen und somit keineswegs zu einem Strukturwandel der internationalen Beziehungen beitragen. Da sich durch internationale Organisationen die anarchische Struktur des internationalen Systems nicht überwinden lässt, können sie keinen Beitrag dazu leisten, dass der Machtkampf aller gegen alle in ähnlich geordnete Bahnen gelenkt werden kann, wie dies in den (stärker ausgeprägten) hierarchischen Strukturen nationaler politischer Systeme vielfach, freilich auch hier nicht durchgängig, gelingt. Dem Realismus folgend werden internationale Organisationen lediglich von mächtigen Staaten genutzt, um ihre Machtpolitik möglichst effektiv durchführen zu können; sie sind mithin Instrumente, derer sich die im internationalen System mächtigsten Staaten zur Durchsetzung ihrer Eigeninteressen bedienen. Folglich hängt sowohl die Errichtung internationaler Organisationen als auch ihre Wirksamkeit von der Existenz eines mit überragenden Machtressourcen ausgestatteten Hegemons ab. Deshalb können internationale Organisationen politische Programmentscheidungen durch operative Maßnahmen nur dann umsetzen, wenn innerhalb der Organisation ein Staat in Bezug auf seine Machtressourcen allen anderen Staaten so überlegen ist, dass er für diese Programme und operativen Maßnahmen in der betreffenden internationalen Organisation Gefolgschaft findet.

klassischer Realismus
und IOs

Der *Neorealismus* übernimmt zwar weitgehend die Annahmen des klassischen Realismus (Gilpin 1981; Grieco 1988; Kennedy 1987; Mearsheimer 2001; Waltz 1979). Allerdings wird nicht angenommen, dass es die Natur des Menschen ist, die Staaten dazu anhält, im internationalen System nach Machterwerb zu streben. Vielmehr ist es aus der Sicht des Neorealismus die anarchische Struktur des internationalen Systems selbst und das daraus erwachsende Sicherheitsdilemma, die Staaten unabhängig von ihren gesellschaftlichen und politischen Systemen zu einer vorrangig an Sicherheit, das heißt an Autonomie- und Einflussmehrung orientierten Politik zwingen (Mearsheimer 2001: 29–54; Waltz 1990: 29–37). Im

Neorealismus

Unterschied zu den hierarchischen Strukturen in nationalen politischen Systemen garantiert im internationalen System mit seiner anarchischen Struktur kein Gewaltmonopolist das Überleben der Staaten. Die Staaten müssen vielmehr durch Machtmittel selbst für ihr Überleben sorgen. Staaten, die ihre Politik nicht an diesem Selbsthilfeimperativ des Machterwerbs oder -erhalts orientieren, werden aufgrund der anarchischen Struktur zwangsläufig vom Untergang bedroht sein. Denn sie laufen Gefahr, Opfer derjenigen Staaten zu werden, die sich dem Selbsthilfeimperativ des Machterwerbs fügen. Um ihr Überleben sichern zu können, sind demnach im internationalen System letztlich alle Staaten als rationale Akteure gehalten, nach Macht zu streben (Waltz 1979: 79–101).

Kooperations-
hindernisse

Da aus der Sicht des Neorealismus die anarchische Struktur des internationalen Systems Machtstreben bei Strafe der Gefahr des Untergangs vorgibt, sind internationale Organisationen wie im klassischen Realismus weitgehend wirkungs- und damit bedeutungslos. Eine durch internationale Organisationen gestützte Kooperation zwischen Staaten ist selbst dann kaum zu erreichen, wenn dies im gemeinsamen Interesse ist, mithin für jeden Staat Gewinne verspricht. Denn aufgrund der anarchischen Struktur des internationalen Systems ist jeder Staat aus Eigeninteresse gehalten, nicht nur darauf zu achten, dass ihm die internationale Kooperation absolute Gewinne einbringt, sondern auch sicherzustellen, dass er durch internationale Kooperation nicht relativ zu anderen Staaten weniger Gewinne als jene erzielt. Da der Kooperationspartner von heute bereits morgen ein die eigene Sicherheit gefährdender Widersacher sein könnte, müssen Staaten aus der Sicht des Neorealismus angesichts der anarchischen Struktur des internationalen Systems darauf achten, dass andere Staaten von der gemeinsamen Kooperation in internationalen Organisationen nicht mehr profitieren als sie selbst. Denn durch internationale Kooperation erzielte absolute Gewinne übersetzen sich in einen Machtverlust, wenn die internationale Kooperation für andere Staaten mit einem relativen Mehr an Gewinnen verbunden ist (Grieco 1988; 1990; 1993). Durch internationale Organisationen gestützte Kooperation zwischen Staaten ist deshalb aus der Sicht des Neorealismus kaum von Dauer. Denn eine von gemeinsamen Interessen getragene Kooperation, die für jeden der beteiligten Staaten zwar absolute, aber für keinen von ihnen relative Gewinne abwirft, so dass sie die Machtverteilung aufgrund einer ausgewogenen Gewinnverteilung unberührt lässt, ist praktisch nur sehr schwer zu erreichen.

Hegemoniebedingung

Deshalb kann es in internationalen Organisationen aus neorealistischer Sicht nur dann zu dauerhafter internationaler Kooperation kommen, wenn einer der beteiligten Staaten hinsichtlich seiner Machtmittel gegenüber allen anderen Mitgliedstaaten dieser Organisation so überlegen ist, dass er es sich leisten kann, relative Gewinne anderer Staaten zu tolerieren, um selbst absolute Gewinne erzielen zu können. Dementsprechend sind internationale Organisationen im Neorealismus ebenso wie bereits im klassischen Realismus davon abhängig, dass sich ihre Kooperationsleistungen auf eine Hegemonialmacht stützen können. Mit anderen Worten, internationale Organisationen können nur dann zu internationaler Kooperation beitragen, wenn es eine Hegemonialmacht gibt, die fähig und willens ist, die damit verbundenen Kooperationskosten überproportional zu tragen (Hegemoniebedingung). Die Entstehung internationaler Organisationen

bedarf somit der (Vorab)-Kostenübernahme durch einen zumindest politikfeldspezifisch mit überragenden Machtressourcen ausgestatteten Hegemon, der durch eine Mischung von Zwang und Anreizen andere Staaten in die Organisation einbindet (vgl. Keohane 1980).

Gemäß dieser Theorie der hegemonialen Stabilität ist die Bedeutung internationaler Organisationen eng mit dem Aufstieg und dem Niedergang der sie tragenden Hegemonialmächte verbunden (Gilpin 1981; Kennedy 1987; Kindleberger 1976; Modelski 1987). Der Aufstieg und Fall von wechselnden Hegemonialmächten gilt dem Neorealismus als Gesetzmäßigkeit der internationalen Politik, da auf Dauer die Bereitschaft, die mit einer effektiven Weltordnungspolitik verbundenen Kooperationskosten überproportional zu tragen, jeden noch so überlegenen Staat gegenüber anderen mächtigen Staaten (potenziellen Herausforderern) schwächt, so dass er seine Hegemonialstellung verliert. Dieses Modell wird einerseits zur Erklärung des Niedergangs der portugiesischen Hegemonie des 16. Jahrhunderts, der niederländischen des 17. sowie der britischen des 18. und 19. Jahrhunderts heran gezogen. Andererseits wird mit ihm vorausgesagt, dass auch die amerikanische Hegemonie des 20. und frühen 21. Jahrhunderts wie ihre Vorläufer zu Ende gehen wird (Layne 1993; 2006). Zudem erklärt der jeweilige Hegemonialverfall auch, warum die jeweils geltende, im 19. und 20. Jahrhundert teilweise auch auf internationale Organisationen gestützte Weltordnung gegen Ende eines jeden Hegemonialzyklus zerfallen ist.

Theorie der hegemonialen Stabilität

Aus Sicht des Neorealismus hängen jedoch nicht nur die Entstehung internationaler Organisationen sowie ihre Effektivität von den Interessen mächtiger Staaten ab. Auch das institutionelle Design internationaler Organisationen wird von den Interessen der mächtigsten Staaten – ggf. des Hegemons – bestimmt. Realisten gehen davon aus, dass insbesondere mächtige Staaten keine bedeutsamen Entscheidungskompetenzen an internationale Organisationen übertragen oder in internationalen Organisationen zusammenlegen werden. Um unbequeme Entscheidungen zu vermeiden, bevorzugen sie intergouvernementale gegenüber supranationalen Organisationen. Dort hingegen, wo supranationale Entscheidungsverfahren notwendig erscheinen, werden diese mächtige Staaten besonders privilegieren, so dass sie auch hier die Entscheidungsfindung weitgehend kontrollieren können. Ein Beispiel dafür bieten die gewichteten Stimmrechte im Verwaltungsrat des Internationalen Währungsfonds (IWF), aufgrund derer zumindest die USA bei wichtigen Entscheidungen faktisch ein Vetorecht besitzen. Ein anderes Beispiel ist der UN-Sicherheitsrat, der China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA einen ständigen Sitz mit Vetorecht einräumt.

Macht und institutionelles Design

Dementsprechend ist auch eine Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die Entscheidungsfindung internationaler Organisationen nur dann zu erwarten, wenn mächtige Staaten davon ausgehen, dass diese ihnen helfen, ihre Interessen gegenüber anderen Staaten wirksamer vertreten zu können. So mag sich aus dieser Sicht die vergleichsweise frühzeitige Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Menschenrechtspolitik der UN mit den Interessen mächtiger demokratischer Staaten – insbesondere der USA – erklären.

2.2 Die institutionalistische Schule

- Grundannahmen** Der Institutionalismus stimmt sowohl in der Beschreibung der Strukturen des internationalen Systems als auch in der Beurteilung des Handlungsmodus der von ihm identifizierten Akteure – der Staaten – mit dem Realismus weithin überein. Zum einen betont auch der Institutionalismus die anarchische Struktur des internationalen Systems. Zum anderen gehen auch Institutionalistinnen davon aus, dass die Staaten als die zentralen Akteure der internationalen Politik rational-eigennützig handeln, das heißt aus einer gegebenen Menge von Handlungsoptionen diejenige Handlung wählen, mit der sie ihre – allerdings nicht nur am Machterwerb ausgerichteten – Interessen am besten verwirklichen können. Gleichwohl schätzen Institutionalistinnen die Chancen zwischenstaatlicher Kooperation zumindest dann deutlich höher ein, wenn diese durch internationale Organisationen abgestützt wird. Denn Institutionalistinnen nehmen an, dass Staaten heute vermehrt durch komplexe Interdependenzbeziehungen miteinander verbunden sind. Diese Staatsgrenzen überschreitenden Interdependenzen rufen vielfach Problemlagen hervor, die kein Staat alleine bewältigen kann (Keohane & Nye 2001). Dementsprechend schließen sich die Interessen verschiedener Staaten immer weniger von vornherein wechselseitig aus; sie stimmen aber auch nicht von vornherein miteinander überein. Vielmehr sind die Staaten aufgrund der zunehmend dichten Interdependenzen in Interessenkonstellationen (Situationsstrukturen) gefangen, in denen sich übereinstimmende und ausschließende Interessen überlagern (Keohane 1984; 1989a). Dementsprechend ist internationale Kooperation zwar im gemeinsamen Interesse, doch die individuellen Interessen jedes einzelnen Staates mögen diesen dazu anhalten, aus der Kooperation (heimlich) auszuscheren. Die zentrale Annahme des Institutionalismus ist nun, dass Staaten in derartigen Interessenkonstellationen internationale Organisationen gründen, um im gemeinsamen Interesse ihre Kooperation auf eine erwartungsverlässliche Grundlage zu stellen (Keohane 1984; 1989a).
- Föderalismus** Der *Föderalismus* (C.J. Friedrich 1964; 1968) ist im Rahmen der institutionalistischen Schule die älteste Theorierichtung. Sie orientiert sich in ihrer Analyse internationaler Organisationen besonders an dem historischen Beispiel der Gründung von Staatenbünden und Bundesstaaten seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert. Demnach ist die Föderation verschiedener Staaten und mithin auch die Bildung einer internationalen Organisation im Interesse der Vermeidung künftiger Kriege zwischen ihren Mitgliedstaaten vor allem durch eine bewusste Entscheidung politischer Eliten und deren Unterstützung durch Massenbewegungen in den beteiligten Gesellschaften zu erreichen. Föderalismus wird als Prozess verstanden, in dessen Verlauf sich souveräne Staaten aufgrund gemeinsamer Interessen eine gemeinsame Ordnung geben, in der jeder Staat seine Identität weitgehend erhalten kann. Eine derartige Föderation wird dann entstehen, wenn u.a. durch zunehmende Interdependenzbeziehungen heraufbeschworene gemeinsame Probleme die Kooperation verschiedener Staaten erforderlich machen, doch die je eigenen Identitäten der beteiligten Gesellschaften einer weitreichenden Verschmelzung der verschiedenen Staaten entgegen stehen.

Der *Funktionalismus* (Mitrany 1933; 1966) erachtet demgegenüber den föderationsgleichen Zusammenschluss verschiedener Staaten in internationalen Organisationen als illusionär. Für den Funktionalismus stellen internationale Organisationen vielmehr Zweckverbände dar, die Staaten bei der Bewältigung von durch zunehmende Interdependenzbeziehungen hervorgerufenen Problemen unterstützen. Dadurch werden die Staaten bei der Bearbeitung derartiger Probleme zugleich entlastet und entwertet, ohne jedoch in einer ihnen übergeordneten föderationsgleichen Verbindung aufzugehen. Der Funktionalismus sieht den Bedeutungszuwachs internationaler Organisationen in Entwicklungsgesetzmäßigkeiten moderner Gesellschaften begründet. Demnach erzeugt der technische Fortschritt zunehmende Interdependenzbeziehungen, aufgrund derer gewissermaßen automatisch internationale Organisationen entstehen. Denn nach Mitrany gilt: „form follows function“. Das heißt, die durch die zunehmend dichten Interdependenzbeziehungen über Staatsgrenzen hinweg entstehenden Problemlagen ziehen gleichsam automatisch die Organisationen nach sich, die zu einer erfolgreichen Problembearbeitung notwendig sind. Mithin erklären die durch internationale Interdependenzen hervorgerufenen Problemlagen die Bildung internationaler Organisationen, die diese Probleme bearbeitbar machen sollen.

Funktionalismus

Im *Neofunktionalismus* (E.B. Haas 1964; 1968) wird die dem (älteren) Funktionalismus zugrundeliegende Annahme aufgegeben, dass die internationale Politik letztlich durch die aus dem technischen Fortschritt resultierenden vermehrten Interdependenzen in der Wirtschaft bestimmt wird. Statt der Abhängigkeit der Politik vom technischen Fortschritt wird die Interdependenz von Wirtschaft und Politik betont. Der Neofunktionalismus, der der Beobachtung der europäischen Integration entsprungen ist, geht davon aus, dass die Bildung einer internationalen Organisation zunächst der kooperativen Bearbeitung der Interdependenzprobleme in einem eng begrenzten Politikfeld dient. Daraus kann dann aber ein dynamischer Integrationsprozess erwachsen, weil durch die kooperative Bearbeitung von Interdependenzproblemen in einem Politikfeld zumeist neue Interdependenzen in angrenzenden Politikfeldern entstehen. Deshalb wächst bei den beteiligten Staaten ein Interesse, auch die Interdependenzprobleme in diesen Politikfeldern in der jeweiligen internationalen Organisation zu bearbeiten. Folglich wird eine internationale Organisation, die zunächst auf einige wenige Politikfelder beschränkt war, ihre Kompetenz auf weitere Politikfelder ausweiten können. Dieser „spillover“-Prozess kann somit eine Integrationsdynamik auslösen, die nicht nur mehr und mehr intergouvernementale Organisationen nach sich zieht, sondern auch supranationale Organisationen schafft.

Neofunktionalismus

Die *Interdependenzanalyse* (Keohane & Nye 2001; Kohler-Koch 1990) geht ähnlich wie der Funktionalismus davon aus, dass die durch zunehmend komplexe Interdependenzen geschaffenen und daher nur kollektiv bearbeitbaren Problemlagen dazu beitragen, dass internationale Organisationen an Bedeutung gewinnen. Dem Funktionalismus entgegen wird allerdings nicht unterstellt, dass zunehmende Interdependenzen sich über die damit verbundenen kollektiven Problemlagen praktisch automatisch in immer mehr internationale Organisationen zu deren Bearbeitung übersetzen. Die Interdependenzanalyse erkennt vielmehr an, dass die Bildung internationaler Organisationen auch von den vorherr-

Interdependenz-
analyse

schenden Machtverhältnissen abhängig ist. Macht wird hier allerdings nicht politikfeldübergreifend primär als militärische Macht, sondern als jeweils politikfeldspezifische Macht verstanden. Denn gerade aufgrund komplexer Interdependenzen ist aus der Sicht der Interdependenzanalyse militärische Macht nicht mehr in jedem Falle politikfeldübergreifend einzusetzen. Dementsprechend hängt die Entwicklung internationaler Organisationen nicht nur von dem Grad der komplexen Interdependenz, sondern auch von den Machtverhältnissen in einem spezifischen Politikfeld ab, in dem die jeweiligen Organisationen tätig sind. Dabei bestimmt sich auch die Machtverteilung durch die Art der Interdependenzen. Für die Machtverhältnisse in einem Politikfeld ist einerseits entscheidend, ob die Interdependenzen zwischen den betreffenden Staaten symmetrisch oder asymmetrisch sind, und andererseits inwieweit die betreffenden Staaten nicht nur von Interdependenzen betroffen („sensitivity“), sondern durch diese auch verwundbar („vulnerability“) sind.

Neoinstitutionalismus

Der *Neoinstitutionalismus* (Keohane 1984; 1989a; Koremenos et al. 2001; Thompson 2009; Zürn 1992) baut mit seinen Prämissen auf dem älteren Institutionalismus auf, hat jedoch gerade dessen Theorie internationaler Institutionen im Allgemeinen und internationaler Organisationen im Besonderen erheblich weiter entwickelt. Auch vom Neoinstitutionalismus wird zunächst unterstrichen, dass internationale Institutionen im Allgemeinen und internationale Organisationen im Besonderen angesichts der zunehmend komplexen Interdependenz in vielen Bereichen der internationalen Politik immer mehr an Bedeutung gewinnen. Denn internationale Institutionen können Staaten, die sich in einem Politikfeld aufgrund komplexer Interdependenzen in Interessenkonstellationen befinden, in denen ihre Interessen weder vollkommen gleichgerichtet sind noch sich wechselseitig ausschließen, helfen, im gemeinsamen Interesse erfolgreich zu kooperieren. Da die Interessen der beteiligten Staaten in derartigen Interessenkonstellationen nicht völlig übereinstimmen, mithin jeder Staat zum einen auch einen Anreiz verspürt, aus der gemeinsamen Kooperation auszuscheren, und zum anderen befürchten muss, andere könnten die gemeinsame Kooperation heimlich aufkündigen, kann diese ohne internationale Organisationen nur schwer gelingen. Da durch internationale Organisationen – insbesondere durch ihre Überwachungs- und Sanktionsmechanismen – sowohl der Anreiz zur eigenen Selbsthilfe als auch die Sorge um die Selbsthilfe anderer verringert werden kann, machen diese aus der Sicht des Neoinstitutionalismus internationale Kooperation, die im gemeinsamen Interesse der beteiligten Staaten liegt, vielfach erst möglich, zumindest aber wahrscheinlicher (Keohane 1989b).

Möglichkeit von
Kooperation

Da internationale Institutionen also in derartigen Interessenkonstellationen den Staaten helfen können, ihre Interessen zu verfolgen und zu verwirklichen, liegt es im Eigeninteresse der Staaten, internationale Institutionen zu begründen oder zu erhalten (Keohane 1984: 80). Deshalb sind internationale Organisationen nicht davon abhängig, dass einer der beteiligten Staaten eine Hegemonialstellung einnimmt. Vom Neoinstitutionalismus ausgehende Untersuchungen konnten vielmehr darlegen, dass viele internationale Institutionen aufrechterhalten werden konnten, obwohl die USA ihre wirtschaftliche Hegemonialstellung in den 1970er Jahren einzubüßen drohten. Kooperation „after hegemony“ erwies sich

als möglich (Keohane 1984). Darüber hinaus gelang es einigen vom Neoinstitutionalismus beeinflussten Studien zu zeigen, dass in den Ost-West-Beziehungen seit den 1960er Jahren internationale Institutionen entstanden, obwohl hier weder die USA noch die damalige UdSSR eine Hegemonialstellung beanspruchen konnten: Kooperation „without hegemony“ war offenbar ebenfalls möglich (Rittberger & Zürn 1990).

Die Errichtung und Aufrechterhaltung internationaler Organisationen ist aus der Sicht des Neoinstitutionalismus folglich nicht in erster Linie eine Frage des Angebots (die Gründung wird von einem Hegemon vorgenommen), sondern auch und vor allem eine der Nachfrage (problematische Interessenkonstellation). So gehen im Rahmen der neoinstitutionalistischen Theorie entwickelte situationsstrukturelle Analyseansätze davon aus, dass sich immer dann ein Bedarf an internationalen Organisationen einstellt, wenn Staatsgrenzen überschreitende Interdependenzbeziehungen sich in Interaktionsergebnisse übersetzen, die von den Staaten im Lichte ihrer Interessen als unerwünscht oder verbesserungsfähig eingeschätzt werden (Problembedingung). Internationale Organisationen werden aus dieser Sicht von Staaten begründet, um einerseits Interaktionsergebnisse zu vermeiden, die jeden Staat schlechter stellen als bei kooperativem Vorgehen („common aversion“), und um andererseits Interaktionsergebnisse zu erzielen, die die Staaten gemeinsam anstreben („common interest“), weil diese sie besser stellen als ohne kooperatives Vorgehen. Das bekannteste Beispiel einer solchen Interessenkonstellation – eines solchen „mixed motive game“ – ist das so genannte Gefangenendilemma („Prisoner’s Dilemma“, PD, vgl. Abbildung 2.2).

Problembedingung

Abbildung 2.2: Das Gefangenendilemma

Spieler B Spieler A	Kooperation	Nichtkooperation
Kooperation	3 / 3	1 / 4
Nichtkooperation	4 / 1	2 / 2

Rangordnung: 4 = bestes Ergebnis, 1 = schlechtestes Ergebnis. Beide Spieler ziehen die gemeinsame Kooperation (3/3) der gegenseitigen Nichtkooperation vor (2/2). Jeder Spieler präferiert aber die einseitige Nichtkooperation (4/1). Das schlechteste mögliche Ergebnis für jeden Spieler ist die eigene Kooperation bei einer Nichtkooperation des Anderen (1/4).

Die Geschichte, die dem Gefangenendilemma ihren Namen gibt, geht von zwei Straftätern aus, die festgenommen wurden. Da die Staatsanwaltschaft keine ausreichenden Beweise hat, bietet sie beiden dieselbe Vereinbarung an. Bei einem Geständnis, das zur Verurteilung des leugnenden Komplizen führt, bleibt der Geständige straffrei. Der leugnende Komplize erhält dann eine Gefängnisstrafe von 10 Jahren (Kooperation, Nichtkooperation). Gestehen beide, erhalten beide eine Gefängnisstrafe von 5 Jahren (Nichtkooperation, Nichtkooperation). Wenn beide schweigen, können sie aufgrund der mangelhaften Beweislage nur zu 6 Monaten Haft verurteilt werden (Kooperation, Kooperation). Die vorherrschende Strategie wird aber bei beiden Gefangenen die Beschuldigung des Anderen (also Nichtkooperation) sein. Denn unabhängig davon, was jeder der beiden Straftäter erwartet, was der Andere tun wird, das Geständnis wird sich für ihn auszahlen.

Das Gefangenendilemma bildet eine Interessenkonstellation ab, die sich in der internationalen Politik etwa bei Rüstungswettläufen oder bei Handelskonflikten wieder finden lässt.

vier Interessen-
konstellationen

Der Neoinstitutionalismus macht die Errichtung internationaler Organisationen und ihr institutionelles Design vor allem vom Typ der Interessenkonstellation abhängig, die den internationalen Kooperationsbedarf begründet. Vereinfacht gesagt ist die Errichtung internationaler Organisationen bei jenen Interessenkonstellationen wahrscheinlich, in denen gemeinsame Interessen der beteiligten Staaten gegenüber widerstreitenden Interessen überwiegen. Dabei lassen sich vier Typen von Interessenkonstellationen unterscheiden (Koremenos et al. 2001; Martin 1992; Snidal 1985; Stein 1983; Zangl 1999; Zürn 1992):

- | | |
|---------------------|---|
| Stag Hunt | 1. Bei Interessenkonstellationen vom Typ „Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikt“ („Stag Hunt“) ist die Wahrscheinlichkeit der Bildung internationaler Organisationen sehr groß, da es hier ausschließlich darum geht, dass sich die beteiligten Staaten ihrer gemeinsamen Interessen an internationaler Kooperation versichern. Da bei Interessenkonstellationen dieses Typs die Kooperationshindernisse gering sind, müssen hier zumeist lediglich Programmorganisationen mit intergouvernementalen Entscheidungsverfahren begründet werden. |
| Battle of the Sexes | 2. Bei Interessenkonstellationen vom Typ „Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt“ („Battle of the Sexes“) ist die Wahrscheinlichkeit der Bildung internationaler Organisationen ebenfalls groß. Zwar gibt es auch hier keinen Anreiz, aus der einmal erreichten Kooperation auszuscheren, so dass die Bildung operativer Organisationen überflüssig ist; doch da hier Verteilungskonflikte ein ernsthaftes Kooperationshindernis bilden können, werden bei dieser Interessenkonstellation häufig Programmorganisationen mit supranationalen Entscheidungskompetenzen notwendig. |
| Prisoner's Dilemma | 3. Bei der Situationsstruktur vom Typ „Dilemmaspiel ohne Verteilungskonflikt“ („Prisoner's Dilemma“) ist die Wahrscheinlichkeit der Bildung internationaler Organisationen weitaus geringer als bei Koordinationsspielen mit oder ohne Verteilungskonflikt. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass internationale Kooperation hier nicht nur einer Programmorganisation bedarf, sondern auf eine operative Organisation angewiesen ist. Denn bei Dilemmaspielen wird internationale Kooperation insbesondere dadurch behindert, dass zum einen alle beteiligten Staaten stets einen Anreiz verspüren, aus der bereits erreichten Kooperation auszuscheren, und zum anderen besorgt sein müssen, andere könnten aus der Kooperation ausscheren. |
| Suasion Game | 4. Dadurch wird auch die internationale Kooperation bei einem „Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikt“ („Suasion Game“) behindert. Da hier zusätzlich noch ein Verteilungskonflikt auftaucht, wird die Bildung internationaler Organisationen weiter erschwert. Für eine erfolgreiche Kooperation braucht es dann Programmorganisationen, die gleichzeitig operative Organisationen mit supranationalen Entscheidungskompetenzen sind (Martin 1992; Snidal 1985; Stein 1983; Zangl 1999). |

Aus welcher Interessenkonstellation internationale Organisationen auch entstehen, der Neoinstitutionalismus geht davon aus, dass mit ihnen die Kooperation zwischen Staaten wahrscheinlicher wird, weil sie die Transaktionskosten zwi-

schen den Staaten reduzieren (Coase 1960). Programmorganisationen senken insbesondere die Kosten, die Verhandlungen über Kooperationsvereinbarungen verursachen, während operative Organisationen die Kosten der Implementierung von Kooperationsvereinbarungen reduzieren. Eine offene Frage bleibt allerdings, warum die Staaten solche Aufgaben manchmal an supranationale Organisationen delegieren, in anderen Fällen aber ihre Kontrolle in intergouvernementalen Organisationen wahren. Erklärungen bietet hier die Prinzipal-Agent-Theorie, eine Variante des Neoinstitutionalismus, die sich stärker auf das Design internationaler Organisationen und ihrer spezifischen Organe konzentriert (Hawkins et al. 2006; Pollack 2003; Tallberg 2002).

Nach der *Prinzipal-Agent-Theorie* kann die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation und den Organen der jeweiligen Organisation – insbesondere den Verwaltungsstäben sowie den Überwachungs- und Streitschlichtungsorganen – als eine Beziehung zwischen einem Prinzipal und seinen Agenten verstanden werden. Eine Prinzipal-Agent-Beziehung ist definiert als eine vertragliche Vereinbarung, die die Übertragung bestimmter Aufgaben von einem Prinzipal (z.B. EU-Mitgliedstaaten) an einen Agent (z.B. die EU-Kommission) gewährleistet. Der Agent wird also durch eine bedingte und kündbare vertragliche Vereinbarung autorisiert, für den Prinzipal bestimmte Aufgaben zu übernehmen, weil sich der Prinzipal davon eine bessere – vor allem Transaktionskosten sparende – Aufgabenerfüllung verspricht (Hawkins et al. 2006: 7; Tallberg 2002: 25).

Prinzipal-Agent-
Theorie

Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie hängt es von der Aufgabe ab, die ein bestimmtes Organ einer internationalen Organisation übernehmen soll, ob die Staaten diesem lediglich intergouvernementale oder auch supranationale Entscheidungsgewalt übertragen (Hawkins et al. 2006: 13–23; Pollack 2003: 20–24; Tallberg 2002: 26). Staaten werden nur Aufgaben an supranationale Organe delegieren, die sie nicht ebenso gut – das heißt: vor allem ohne zusätzliche Transaktionskosten – selbst in intergouvernementalen Organen übernehmen können. Ein Beispiel: Fehlen den Staaten als Prinzipal beispielsweise die notwendigen Informationen und die notwendige Expertise, um eine komplexe Aufgabe zu erfüllen, so ist zu erwarten, dass sie eher bereit sind, diese an supranationale Organe zu übertragen; besitzen sie hingegen diese Informationen und Expertise selbst, so werden sie die entsprechende Aufgabe eher in intergouvernementalen Organen zu erfüllen versuchen (Hawkins et al. 2006: 13–15; Pollack 2003: 23, 28–29). Ein weiteres Beispiel für eine Aufgabe, die Staaten an supranationale Organe internationaler Organisationen delegieren, anstatt sie selbst in intergouvernementalen Organen zu übernehmen, betrifft das „Agenda-Setting“, d.h. die Aufstellung der politischen Tagesordnung. Denn durch die Delegation dieser Aufgabe an einen Agent können sie der endlosen Zirkulation verschiedener Politikvorschläge entgegenwirken (Pollack: 2003: 24), die dann zu erwarten ist, wenn jedes Mitglied des kollektiven Prinzipals (jeder Staat) selbst für sich das „Agenda-Setting“ in Anspruch nimmt. Außerdem ist zu erwarten, dass Staaten bereit sind, die Kontrolle der Einhaltung internationaler Vereinbarungen sowie die Sanktionierung der Missachtung solcher Vereinbarungen an supranationale Organe zu delegieren. Denn als Agenten können diese jene Aufgabe zu-

meist günstiger übernehmen und zuverlässiger ausführen, als das die Staaten als Prinzipal selbst könnten. Eine weitere Aufgabe, die Staaten aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie oftmals delegieren, ist die der Interpretation unvollständiger internationaler Vereinbarungen. Denn dadurch wird verhindert, dass die Mitglieder des Prinzipals bei jeder Vertragslücke beginnen, die gesamte Vereinbarung erneut auszuhandeln. Indem sie die Interpretation von Vereinbarungen an supranationale Organe delegieren, sparen sie die Verhandlungskosten, die eine Aufgabenerledigung in intergouvernementalen Organen mit sich brächte.

Kontrolle von IOs

Bei allen Transaktionskostenvorteilen, welche die Delegation der genannten Aufgaben an internationale Agenten bietet, wird nach der Prinzipal-Agent-Theorie der Prinzipal dennoch sicherstellen wollen, dass er die Kontrolle über die Agenten nicht verliert. Da er nicht davon ausgehen kann, dass die Interessen der Agenten den eigenen Interessen vollständig entsprechen, wird der Prinzipal versuchen, die Agenten durch positive und negative bzw. materielle und immaterielle Anreize dazu anzuhalten, ihre Aufgabe gewissenhaft in seinem Sinne zu erledigen. Verzichtet er darauf, so geht er das Risiko ein, dass die Agenten sich bei der Aufgabenerfüllung von seinen Interessen entfernen, um eigene Interessen zu verfolgen. Um dies zu vermeiden, wird – so jedenfalls die Prinzipal-Agent-Theorie – der Prinzipal beispielsweise bei der Auswahl sehr genau darauf achten, ob er einem Agent trauen kann. Die Auswahl des UN-Generalsekretärs wird deshalb von den Staaten ebenso sorgfältig erwogen wie die des EU-Kommissionspräsidenten oder die der Richter des Internationalen bzw. Europäischen Gerichtshofs. Um zu verhindern, dass Agenten ihre eigenen Interessen bei der Aufgabenerfüllung in den Vordergrund rücken, richtet der Prinzipal zudem verschiedene Kontrollmechanismen ein. So müssen die Agenten über ihre Aufgabenerfüllung berichten; oder aber es werden andere Agenten beauftragt, Agenten zu kontrollieren. Darüber hinaus behält sich der Prinzipal stets vor, die ursprüngliche vertragliche Vereinbarung, mit der Aufgaben delegiert wurden, abzuändern. So können die Staaten zumeist in intergouvernementalen Organen die Entscheidungen supranationaler Organe korrigieren und/oder sogar deren Entscheidungskompetenzen beschränken. Allerdings muss der Prinzipal darauf achten, dass er durch eine minutiöse Kontrolle der Agenten nicht all die Transaktionskostenvorteile zunichtemacht, die er durch die Delegation von Aufgaben an dieselben zu sparen gehofft hatte (Kiewiet & McCubbins 1991: 27). Daher muss der Kontrollmodus den spezifischen Aufgaben entsprechen, die die jeweilige internationale Organisation im Auftrag ihres kollektiven Prinzipals – der Staaten – erfüllen soll (Koremenos et al. 2001).

Ressourcentauschtheorie

Während der Neoinstitutionalismus gestützt auf die Prinzipal-Agent-Theorie die Delegation von Entscheidungsgewalt in internationalen Organisationen verständlich machen kann, so kann die *Theorie des Ressourcentauschs* genutzt werden, um die vermehrte Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die Entscheidungsfindung internationaler Organisationen zu erklären (Steffek et al. 2008). Danach stimmen Staaten der Einbindung nichtstaatlicher Akteure in die Politikprozesse internationaler Organisationen zu, weil sie erwarten, dass sie sich in einer inklusiven, multipartistischen Organisation besser stellen als in einer exklusiven, exekutiv-multilateralen Organisation (vgl. Rittberger et al. 2010: Kap. 6). Die Theorie

des Ressourcentauschs argumentiert, dass sich internationale Organisationen gegenüber nichtstaatlichen politischen Akteuren öffnen werden, wenn sie bei ihrer Aufgabenerfüllung von den immateriellen oder materiellen Ressourcen dieser Akteure profitieren können. Danach tauschen internationale Organisationen die verstärkte Einbindung nichtstaatlicher Akteure gegen Ressourcen wie Informationen, Expertise, Einfluss, Legitimität, Ausrüstung usw. ein (Brühl 2003; Kruck & Rittberger 2010; Pfeffer & Salancik 2003). Je mehr sie dieser Ressourcen bedürfen und je weniger diese ersetzbar sind, desto mehr werden sie der Einbindung nichtstaatlicher Akteure zustimmen. Dies mag beispielsweise verständlich machen, warum internationale Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen bereits in den 1970er Jahren damit begonnen haben, sich für nichtstaatliche Akteure – Umweltverbände und Menschenrechtsorganisationen – zu öffnen.

2.3 Die konstruktivistische Schule

Realismus und Institutionalismus gehen von ähnlichen Annahmen unter anderem über die Akteure und die Strukturen des internationalen Systems aus. Daraus ziehen sie freilich unterschiedliche Schlussfolgerungen über die Bedeutung internationaler Organisationen. Die konstruktivistische Schule unterscheidet sich hingegen bereits in ihren Grundannahmen über die in der internationalen Politik maßgeblichen Strukturen und Akteure. Den Ausgangspunkt des Konstruktivismus bildet ein anderes Handlungsverständnis. Demnach folgen staatliche und gesellschaftliche Akteure nicht nur der rationalistischen Logik der erwarteten Konsequenzen (Coleman 1990; North 1981; 1990; Shepsle 1997) sondern auch der Logik der Angemessenheit (March & Olsen 1989). Danach versuchen Akteure durch ihre Handlungen nicht nur ihre Interessen zu verwirklichen; vielmehr sind sie auch gewillt, ihre Handlungen an von ihnen internalisierten sozialen Normen auszurichten. Menschen begehen zum Beispiel nicht nur deshalb keine strafbaren Handlungen, weil sie sich vor möglichen Strafen fürchten, sondern vor allem, weil sie die in Straftatbeständen artikulierten Normen internalisiert haben, welche diese strafbaren Handlungen als dem Konsens über angebbare soziale Werte widersprechend erscheinen lassen. Menschen wägen also die erwarteten Kosten und den erwarteten Nutzen einer strafbaren Handlung oftmals nicht rational ab; weil sie die dem Strafgesetzbuch zugrunde liegenden sozialen Werte internalisiert haben, erwägen sie derartige Handlungen erst gar nicht. Damit steuern anerkannte soziale Normen nicht nur das Verhalten der Menschen, sondern sie prägen auch deren Interessen und Identitäten, während umgekehrt die Menschen auch die sie prägenden Verhaltensnormen beeinflussen können.

Dieses Verhältnis der wechselseitigen Konstituierung von Akteuren und Strukturen findet sich aus Sicht des Konstruktivismus auch in der internationalen Politik. Die Akteure – nicht nur die Staaten – begründen zwar einerseits die normativen Strukturen im internationalen System, werden aber umgekehrt durch diese Strukturen in ihrem Handeln ebenso wie in ihren Interessen und sogar ihren Identitäten geformt. Insofern als internationale Organisationen die normativen Strukturen des internationalen Systems mit prägen, sind sie also nicht nur

Handlungs-
verständnis

Akteure und
Strukturen

ein Instrument, das Staaten erlaubt, ihre vorgegebenen Interessen besser zu verwirklichen; vielmehr können sie durch die in ihnen verankerten Verhaltensnormen und -regeln mit beeinflussen, welche Identitäten die Staaten – und andere Akteure – annehmen und wie sie ihre Interessen definieren. Damit entwickelt der Konstruktivismus eine Perspektive auf internationale Organisationen, die diesen fundamentalere Einflussmöglichkeiten zuschreibt als der Realismus oder der Institutionalismus.

normativer
Idealismus

Der *normative Idealismus* kann als Vorläufer des heutigen Konstruktivismus und zugleich als radikaler Gegenentwurf zum Realismus betrachtet werden (Kant 1795; Wilson 1917/18). Er geht von der Annahme aus, dass nicht Staaten, sondern Gesellschaften – in der Terminologie des Idealismus „Völker“ – die zentralen Akteure der internationalen Politik sind. Da aus der Sicht des Idealismus der Mensch ein moralisches Wesen ist, das zwischen Gut und Böse, Wahr und Falsch, etc. unterscheidet, orientieren sich Gesellschaften in der internationalen Politik nicht allein am Machterhalt oder Machterwerb, sondern auch und vor allem an ihren grundlegenden Idealen, ihren Werten und Normen. Ob diese Werte und Normen in die internationale Politik Eingang finden, hängt allerdings davon ab, wie die Staaten intern strukturiert sind. Während demokratische Verfassungsstaaten die Wertvorstellungen ihrer Völker in der internationalen Politik aktiv vertreten, neigen nichtdemokratische Staaten dazu, in der internationalen Politik ohne große Rücksicht auf die Werte der eigenen Gesellschaft zu agieren.

Aus der Sicht des normativen Idealismus können unterschiedliche Gesellschaften durchaus unterschiedliche Wertevorstellungen und Normen haben, so dass sich internationale Politik auch als Wettstreit zwischen verschiedenen Wertesystemen und Idealvorstellungen darstellen kann. Zugleich gilt aber, dass sich über verschiedene Gesellschaften hinweg Wertegemeinschaften bilden können, in denen angebbare Werte gemeinsam respektiert werden. Dazu gehört dem Idealismus folgend insbesondere der Wert, miteinander in rechtlich gesichertem Frieden zu leben. Dementsprechend ist aus der Sicht des Idealismus der rechtlich gesicherte Friede dann erreichbar, wenn alle Staaten intern als demokratische Verfassungsstaaten strukturiert sind und sie diesen aus der eigenen Gesellschaft stammenden Wert demzufolge zu ihrer Handlungsmaxime in der internationalen Politik machen. Die in der internationalen Politik wiederholt auftretenden Kriege stellen sich für den Idealismus dagegen als Folge der nicht an diesen Wert des rechtlich gesicherten Friedens gebundenen Handlungen von Staaten dar, denen die Qualität des demokratischen Verfassungsstaats abgeht.

idealistisches
IO-Verständnis

Aus der Sicht des Idealismus sind internationale Organisationen für die internationale Politik insofern von zentraler Bedeutung, als sie gemeinsame Wertorientierungen und Normen verschiedener Gesellschaften über Staatsgrenzen hinweg stabilisieren können. Deshalb machte sich US-Präsident Woodrow Wilson, einer der führenden Vertreter des Idealismus vor und nach dem Ersten Weltkrieg, für die Gründung eines Völkerbundes stark, der das „Gewissen der Völkergemeinschaft“ darstellen sollte. Dem lag die Erwartung zu Grunde, dass der Völkerbund als internationale Organisation den rechtlich gesicherten Frieden nicht nur zwischen demokratisch-verfassungsstaatlich strukturierten Staaten, sondern auch gegenüber nichtdemokratischen Staaten erhalten könnte, indem er

zur Entstehung einer die gemeinsamen Werte und Normen verschiedener Gesellschaften vertretenden Weltöffentlichkeit beitrage. Denn Wilson war – im Anschluss an und in Weiterführung von Immanuel Kants Entwurf „Zum ewigen Frieden“ – der Überzeugung, dass eine solche Weltöffentlichkeit den rechtlich gesicherten Frieden immer dem Krieg vorzöge. Und er glaubte auch, dass diese Weltöffentlichkeit – durch den Völkerbund begünstigt – den Frieden selbst dann erhalten könne, wenn einzelne Staaten in den Krieg ziehen wollten. Der Völkerbund sollte mithin die transnationale Öffentlichkeit herstellen, die dafür sorgt, dass jedenfalls die demokratischen Staaten die Werte und Normen ihrer Gesellschaften zur Handlungsmaxime in der internationalen Politik machen und nicht-demokratische Staaten unter Anpassungsdruck setzen. So sieht der normative Idealismus in dieser internationalen Organisation sowohl den Repräsentanten einer von den Gesellschaften ihrer demokratischen Mitgliedstaaten getragenen Werteordnung als auch den Förderer der dieser Ordnung zugrunde liegenden Werte und Normen. Normative Idealisten sind mithin davon überzeugt, dass mit liberal-demokratischen Gesellschaften, deren Werte und Normen in internationalen Organisationen repräsentiert und durch sie gefördert werden, eine weltweite Friedensordnung möglich ist.

Der *Transaktionalismus* betont hingegen, dass es dazu besonders intensiver grenzüberschreitender Kommunikation und Austauschbeziehungen (Transaktionen) bedarf. Dies führt nach Ansicht des Transaktionalismus zu Sicherheitsgemeinschaften, in denen die Anwendung von Gewalt undenkbar wird (Deutsch et al. 1957). Solche Gemeinschaften unterscheiden sich nach dem Grad der Integration ihrer Mitglieder. Eine amalgamierte Sicherheitsgemeinschaft, die sich aus ursprünglich unabhängigen Staaten zusammen setzt (wie z.B. die Vereinigten Staaten von Amerika), ist enger integriert als eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft, in der die Mitgliedstaaten formell unabhängig bleiben, aber nichtsdestotrotz innerhalb einer internationalen Organisation eng miteinander verbunden sind (wie z.B. innerhalb der NATO). Der Transaktionalismus legt sein Augenmerk vor allem auf die Dichte der grenzüberschreitenden Kommunikationsnetzwerke und der Austauschbeziehungen innerhalb einer Sicherheitsgemeinschaft. Eine kritische Dichte setzt unter anderem die Kompatibilität der zentralen Werte und Normen der beteiligten Gesellschaften voraus, aber erst ein dicht gewebtes Kommunikationsnetz führt zu Sicherheitsgemeinschaften, die internationale Organisationen fördern und von internationalen Organisationen gefördert werden (Deutsch et al. 1957). Denn – so bestätigen neuere Studien zu Sicherheitsgemeinschaften – durch die intensivierten Kommunikations- und Austauschbeziehungen entstehen die kollektiven Identitäten, aufgrund derer die Anwendung von Gewalt undenkbar wird (Adler & Barnett 1998: 30). Aus dieser Perspektive erleichtern internationale Organisationen nicht nur die Kommunikation und den Austausch, sondern tragen auch dazu bei, Gesellschaften in ein System gemeinsamer Werte und Normen zu sozialisieren, in dem sie kollektive Identitäten ausbilden können, die zwischenstaatliche Gewaltanwendung unmöglich machen.

Transaktionalismus

Sozialkon-
struktivismus

Der *Sozialkonstruktivismus* steht trotz erheblicher Unterschiede in der Tradition des Idealismus und auch des Transaktionalismus. Während er sich des normativen Mantels des Idealismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts entledigte, betont auch der Sozialkonstruktivismus, dass soziale Akteure nicht wie im Realismus und Institutionalismus nur rational-eigennützig ihren Interessen folgend handeln, sondern dass sich ihr Handeln an intersubjektiv geteilten Normen und Werten orientiert (Adler & Haas 1992; Risse 2000; Wendt 1992; 1999). Soziale Akteure verfolgen in ihrem Handeln nicht nur, was ihnen nützt (Interessenorientierung), sondern auch, was von ihnen aufgrund ihrer sozialen Rolle erwartet wird (Normorientierung).

Kognitionsbedingung

Der Sozialkonstruktivismus betont mithin, dass die Entstehung internationaler Institutionen im Allgemeinen und internationaler Organisationen im Besonderen davon abhängig ist, dass die sie tragenden Werte und Normen in den beteiligten Gesellschaften weitgehend geteilt werden. Internationale Organisationen werden insbesondere dann entstehen können, wenn in den beteiligten Gesellschaften die von ihnen vertretenen Werte und Normen verankert sind. Je mehr in den beteiligten Gesellschaften Werte wie Rüstungskontrolle, Freihandel, Umweltschutz oder Menschenrechte auf einem breiten Konsens beruhen, umso eher werden „deren“ Staaten bereit sein, die daraus folgenden normativen Verhaltensanforderungen in internationalen Organisationen zu institutionalisieren (E.B. Haas 1990; P.M. Haas 1989; 1990; 1992a; Risse 2000; Simmons & Martin 2002). Darüber hinaus betonen sozialkonstruktivistische Theorieansätze sowohl in Bezug auf die Bildung, als auch auf die Wirksamkeit internationaler Organisationen die Bedeutung übereinstimmender Kognitionen (Kognitionsbedingung). Aus dieser Sicht werden die Probleme, die durch internationale Organisationen bearbeitet werden sollen, vielfach von verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich wahrgenommen. Sind beispielsweise die mit bestimmten Umweltschadensrisiken oder Wirtschaftskrisen verbundenen Problemwahrnehmungen grundlegend verschieden, dann sind wirksame internationale Organisationen, die sich dieser Probleme annehmen, nur schwer zu errichten. Die Bildung wirksamer internationaler Organisationen ist deshalb nur dann zu erwarten, wenn sich in den betreffenden Staaten eine zumindest annähernd einheitliche Problemwahrnehmung eingestellt hat (P.M. Haas 1989; 1990; 1992a; Parsons 2003: 1–33; Simmons & Martin 2002).

„epistemic communi-
ties“ und „advocacy
networks“

Die besondere Bedeutung konstruktivistischer Theorieansätze besteht nun darin, nicht nur zu konstatieren, dass Normen mit hoher Kommunalität oder übereinstimmende Kognitionen für die Bildung und die Wirksamkeit internationaler Organisationen entscheidend sind, sondern auch den Blick dafür zu öffnen, wie sich Werteübereinstimmungen oder miteinander vereinbare Wahrnehmungen ausbilden. Der Sozialkonstruktivismus betont im Gegensatz zu insbesondere realistischen, aber auch institutionalistischen Theorien die Rolle nichtstaatlicher Akteure, die für bestimmte Werte und Normen genauso wie für bestimmte Wahrnehmungen werben (vgl. Finnemore & Sikkink 1998). Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen hierbei insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NGOs). In Bezug auf die Ausbildung übereinstimmender Kognitionen finden vor allem „epistemic communities“ Beachtung, welche als anerkannte politik-

feldbezogene transnationale Expertennetzwerke verstanden werden (vgl. Haas 1992a: 3). In Bezug auf die Ausbildung von Werteübereinstimmungen und Normen werden hingegen transnational organisierte „advocacy networks“, d.h. für ein bestimmtes normatives Anliegen (z.B. Menschenrechte) anwaltschaftlich agierende Interessenvertretungsnetzwerke, als besonders bedeutsam eingeschätzt. Sowohl „epistemic communities“ als auch „advocacy networks“ zeichnen sich durch weitgehend übereinstimmende Überzeugungen der in sie eingebetteten gesellschaftlichen Akteure aus; während es sich jedoch bei „epistemic communities“ um geteilte Annahmen über Ursache-Wirkungszusammenhänge („causal beliefs“) handelt, stützen sich „advocacy networks“ auf gemeinsame normative Überzeugungen, durch die sich bestimmte Wertmaßstäbe äußern, mit deren Hilfe Individuen und Kollektive zwischen Gut und Böse, Gerecht und Ungerecht unterscheiden können („principled beliefs“) (Keck & Sikkink 1998; Smith et al. 1997; Thakur et al. 2005; vgl. Goldstein & Keohane 1993: 9–10).

Aus sozialkonstruktivistischer Perspektive sind die den beteiligten Gesellschaften gemeinsamen Werte und Normen nicht nur von großer Bedeutung für die Entstehung internationaler Organisationen – sie prägen auch deren institutionelles Design. Im institutionellen Design internationaler Organisationen drücken sich danach ebenso die in den beteiligten Gesellschaften verankerten Werte und Normen aus. Manche Konstruktivisten argumentieren, dass es inzwischen globale Normen gibt, welche vorzeichnen, wie eine „angemessene“, legitime internationale Organisation heute auszusehen hat (Archibugi et al. 1998; Steffek et al. 2008). So mag beispielsweise die wachsende Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren in die Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen auf die Verbreitung globaler Normen legitimen Regierens zurückzuführen sein. Diese Normen scheinen heute zu fordern, dass die von den Entscheidungen internationaler Organisationen betroffenen Akteure in die Entscheidungsfindung eingebunden sein sollten, und zwar unabhängig davon, ob es sich um staatliche, zivilgesellschaftliche oder (mitunter) sogar privatwirtschaftliche Akteure handelt.

Wie schon der normative Idealismus betont der Sozialkonstruktivismus die Doppelrolle internationaler Organisationen. Sie spiegeln die in ihnen verankerten Werte und Normen nicht nur wider, sondern sie können diese Werte und Normen der beteiligten Gesellschaften auch prägen oder verstärken. Im Gegensatz zum normativen Idealismus macht der Sozialkonstruktivismus darauf aufmerksam, über welche Mechanismen sich diese Präge- und Verstärkungswirkung entfalten kann.

Ein erster Wirkmechanismus betont, dass transnationale „advocacy networks“ und „epistemic communities“, die sich so unterschiedlichen Werten wie Freihandel, Menschenrechte oder Umweltschutz verschrieben haben, internationale Organisationen nutzen können, um weltweit für auf diese Werte gestützte Normen zu werben. Insbesondere können sie Staaten, die durch Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation zwar ihre Unterstützung dieser Normen bekunden, sie in ihrer Praxis aber missachten, vor der eigenen Gesellschaft an den Pranger stellen (Gränzer et al. 1998; Katzenstein 1996; Klotz 1995; Müller 1993).

Ein zweiter Wirkmechanismus unterstreicht, dass in internationale Organisationen Staaten auf der Grundlage der dort verankerten Werte und Normen

Normen und institutionelles Design

Nutzung durch NGOs

Deliberation in IOs

miteinander verhandeln. Durch den Austausch von Argumenten in der Organisation mögen sich die Interessen der beteiligten Staaten verändern. Internationale Organisationen bestimmen durch die in ihnen verankerten Werte und Normen mit, welche Argumente in diesen Deliberationsprozessen legitim und mit dem Anspruch auf Berücksichtigung vorgetragen werden können. Indem sie somit dem Deliberationsprozess zwischen Staaten einen Rahmen geben, kann es ihnen u.a. über die Einbindung von „advocacy networks“ und „epistemic communities“ gelingen, dass sich der „zwanglose Zwang des besseren Argumentes“ entfalten kann (Deitelhoff 2009; Müller 1994). Dies macht dann auch eine an den Werten und Normen der Organisation orientierte Politik wahrscheinlich.

„teachers of norms“

Zum Dritten können aber auch die Bürokratien internationaler Organisationen selbst zur Verbreitung der die Organisation tragenden Werte und Normen beitragen. So können internationale Organisationen jene „advocacy networks“ und „epistemic communities“ unterstützen, die sich den entsprechenden Werten und Normen verschrieben haben. Aus dieser Perspektive agieren internationale Organisationen als aktive „teachers of norms“ (Finnemore 1993). Das kann den angesprochenen sozialen Gruppen helfen, ihre jeweiligen Gesellschaften davon zu überzeugen, die Werte und Normen einer internationalen Organisation zu unterstützen. Die betreffende Gesellschaft mag in der Folge die durch die Organisation zum Ausdruck kommenden Werte und Normen wie Umweltschutz oder Menschenrechte vermehrt unterstützen (Barnett & Finnemore 1999; Finnemore 1993; Risse et al. 1998).

Theorien bürokratischer Kultur

Der Sozialkonstruktivismus geht davon aus, dass internationale Organisationen insbesondere deshalb einflussreich sind, weil sie in den beteiligten Staaten und Gesellschaften als Autorität akzeptiert werden. *Theorien bürokratischer Kultur* (Barnett & Finnemore 2004; Hurd 2007; Weaver 2008) unterstreichen, dass die Autorität von internationalen Organisationen nicht – wie von der Prinzipal-Agent-Theorie unterstellt – nur auf den widerrufbaren Delegationsakt der Staaten zurückgeht, sondern dass internationale Organisation über eigene Quellen bürokratischer Autorität verfügen (Hanrieder 2010). Demnach ist es die rational-legale, expertokratische und moralische Legitimität, auf Grund derer internationale Organisationen die Autorität erlangen, um für staatliche und nichtstaatliche Akteure politische Probleme definieren und angemessene Lösungen vorgeben zu können. Diese Grundlagen ihrer bürokratischen Autorität erlauben es internationalen Organisationen allerdings auch, eine eigene bürokratische Kultur und damit ein Eigenleben zu entwickeln und sich von ihrer Umwelt abzukoppeln. Dementsprechend betonen Theorien der bürokratischen Kultur nicht nur die Autorität und darauf aufbauende Autonomie internationaler Organisationen, sondern verweisen auch auf ihre geringe Reformfähigkeit (Barnett & Finnemore 2004; Weaver 2008). Darüber hinaus weisen sie die Auffassung der Prinzipal-Agent-Theorie zurück, internationale Organisationen könnten durch externe Anreize und Sanktionen („carrots and sticks“) von ihren Prinzipalen kontrolliert werden. Aus konstruktivistischer Sicht wird dabei die Dynamik und Widerstandskraft einer innerhalb einer Organisation entstehenden bürokratischen Kultur unterschätzt. Wie in anderen Bürokratien auch, lassen sich in internationalen

Organisationen eingeübte Verhaltenspraktiken nur schwer korrigieren (Hanrieder 2010; Nielson et al. 2006).

2.4 Weitere theoretische Ansätze

Wir haben realistische, institutionalistische und konstruktivistische Theorien über internationale Organisationen im Detail vorgestellt, weil es sich bei diesen um etablierte und häufig genutzte theoretische Zugänge zur Analyse internationaler Organisationen handelt. Nichtsdestotrotz gibt es natürlich noch weitere theoretische Perspektiven, die von einer wachsenden Vielfalt in den Internationalen Beziehungen im Allgemeinen und in der Forschung über internationale Organisationen im Besonderen zeugen. Zu solchen alternativen theoretischen Perspektiven zählen unter anderem kritische, neo-gramscianische, feministische und „green theory“-Ansätze (vgl. Burchill et al. 2009; Dunne et al. 2010).

Kritische Theorien über internationale Organisationen (vgl. Devetak 2009) weisen jegliches idealistisches Verständnis von internationalen Organisationen vehement zurück. Stattdessen verstehen sie internationale Organisationen als Spiegelbilder und Vehikel materieller und immaterieller Machtstrukturen. Internationale Organisationen sind mithin Ausdruck transnationaler hegemonialer Ideen, Werte und Interessen. Darüber hinaus haben internationale Organisationen die Tendenz, durch ihre Regeln und Tätigkeiten diese vorherrschenden sozialen Konstrukte auf Kosten materiell und immateriell schwächerer Akteure zu reproduzieren. Da jedoch die Hegemonie bestimmter sozialer Konstrukte häufig Gegenstand von Kritik und Widerstand ist (und aus Sicht kritischer Theorien auch sein sollte), können sich internationale Organisationen in Schauplätze diskursiver Kämpfe über „angemessene“ Normen und Ideen verwandeln. Andere kritische Ansätze betonen, dass es kein „wir“ (Inklusion / Gemeinschaftsbildung) ohne ein „sie“ (Exklusion / Grenzziehung) geben kann und dass das Potenzial internationaler Organisationen, einen Beitrag zur Ausbildung gemeinsamer Identitäten jenseits des Nationalstaates daher eine wichtige und geradezu unvermeidliche Kehrseite hat: die soziale Konstruktion eines „Anderen“, der/das von der Gemeinschaft ausgeschlossen wird (Linklater 1990; 1998; 2007; vgl. auch Neumann 1996). Aus dieser Sicht stützen sich internationale Organisationen, wie jede soziale Ordnung, auf Mechanismen der Inklusion und Exklusion, der Differenzierung zwischen „insiders“ („guten“ Mitglieder) und „outsiders“ (Nichtmitglieder oder „schlechte“ Mitglieder) und daraus resultierenden diskriminierenden Praktiken.

Für *neo-gramscianische Theoretiker* (vgl. Cox 1981; 1983; Rupert 2010; van der Pijl 1998) sind transnationale politische und ökonomische Eliten die Hauptakteure, die internationale Organisationen als Vehikel zur Reproduktion und Stabilisierung einer neoliberalen Weltordnung nutzen. Internationale Organisationen werden demnach geschaffen, wenn es einen transnationalen Elitenkonsens gibt, dass internationale Organisationen für das Voranschreiten des „neoliberalen hegemonialen Projekts“ förderlich sind; in ihrem Design, den Entscheidungsverfahren und Politikergebnissen begünstigen internationale Organi-

kritische Theorien

neo-gramscianische
Ansätze

sationen systematisch die Verwirklichung der Ideen und Interessen herrschender transnationaler politischer und wirtschaftlicher Eliten (vgl. Gill 1989). Daher erscheinen aus neo-gramscianischer Sicht die Stabilisierung einer neoliberalen Weltordnung einschließlich ihrer negativen Auswirkungen auf Arbeiter und andere politische und ökonomisch schwache Akteure als wichtige und zugleich hoch problematische Ergebnisse der Existenz und Tätigkeiten internationaler Organisationen. Forschung über internationale Organisationen sollte daher dazu beitragen, institutionell und ideologisch basierte Machtungleichgewichte in internationalen Organisationen aufzudecken.

Feminismus

Feministische Theorien (vgl. Tickner & Sjoberg 2010; True 2009) argumentieren, dass Gender als zentrale Kategorie Eingang in die Analyse internationaler Organisationen finden sollte, um aufzuzeigen, wie internationale Organisationen mit globaler Gender-Politik umgehen und diese mitbestimmen. Aus feministischer Sicht sind Politikentscheidungen und Tätigkeiten internationaler Organisationen häufig von geschlechtsbezogenen Stereotypen geprägt und schaden Frauen in überproportionalem Ausmaß, nicht zuletzt weil Frauen in den Politikentscheidungsprozessen internationaler Organisationen nach wie vor unterrepräsentiert sind. Freilich können internationale Organisationen auch emanzipatorische Diskurse, Normen und sogar harte Rechtsvorschriften befördern. Dennoch betonen Feministinnen, dass internationalen Organisationen die Tendenz inne wohnt, vorherrschende Geschlechterbilder zu reproduzieren – z.B. indem geschlechtsbasierte Erwartungen von Frauen als „passive Opfer“ von Gewaltkonflikten in Sicherheitsratsresolutionen reifiziert werden (Tickner & Sjoberg 2010: 202; vgl. Shepherd 2008).

„green theory“

Green theory-Ansätze zählen zu den jüngsten theoretischen Strömungen in den Internationalen Beziehungen und in der Forschung über internationale Organisationen. Diese heterogenen (zum Teil eher kritisch-politikökonomisch, zum Teil eher normativ kosmopolitisch argumentierende) Ansätze vereint die Kritik an vorgeblich staatszentrierten, rationalistischen und „ökologisch blinden“ Mainstream-Theorien realistischer und institutionalistischer Provenienz. Zum Hauptgegenstand der Analyse werden für diese *green theory*-Ansätze die Rolle internationaler Organisationen bei der Beförderung oder Behinderung globaler ökologischer Gerechtigkeit sowie die Aussichten, insbesondere internationale ökonomische Organisationen wie etwa die Welthandelsorganisation („World Trade Organization“, WTO) „grüner“ zu machen (Eckersley 2010: 265–273; vgl. Paterson 2009).

2.5 Zusammenfassung

Zumindest die drei in diesem Kapitel ausführlich diskutierten vorherrschenden Theorieschulen nehmen mit ihren zeitgenössischen Ausprägungen – Neorealismus, Neoinstitutionalismus und Sozialkonstruktivismus – für sich in Anspruch, sowohl die Entstehung, als auch das Design, die Funktionsweisen und die Auswirkungen von internationalen Organisationen erklären zu können (vgl. Abbildung 2.3). Insofern konkurrieren die Theorien miteinander. Allerdings hat in der

Analyse internationaler Organisationen der Neorealismus mittlerweile eine gewisse Abwertung, der Neoinstitutionalismus und Sozialkonstruktivismus hingegen eine Aufwertung erfahren. Denn die dauerhaften Kooperationen in internationalen Organisationen, wie sie zum Beispiel innerhalb der EU, der WTO und des IWF oder auch der UN, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO entstanden sind, scheinen die neorealistische Theorie als Analyserahmen für die internationale Politik zu schwächen.

Abbildung 2.3: Drei zeitgenössische Theorien internationaler Organisationen

	Neorealismus	Neoinstitutionalismus	Sozialkonstruktivismus
Struktur	materiell: Anarchie	materiell: Anarchie und Interdependenz	immateriell: Ideen, Werte und Normen
Akteure	Staaten	Staaten, IGOs	Staaten, IGOs und (I)NGOs
Entstehung internationaler Organisationen	Hegemoniebedingung: Hegemon, der gewillt und fähig ist, überproportionalen Anteil an Kooperationskosten zu tragen	Problembedingung: problematische Interessenkonstellation („mixed motive games“)	Kognitionsbedingung: geteilte kognitive und normative Vorstellungen
Einfluss internationaler Organisationen	kein unabhängiger Einfluss; Mittel zur Verwirklichung hegemonialer Interessen	Stützung internationaler Kooperation zur Verwirklichung gemeinsamer Interessen	Veränderung der kognitiven und normativen Vorstellungen politischer Akteure und damit auch ihrer Interessen und Identitäten
Design internationaler Organisationen	institutionelle Privilegien für mächtige Staaten; diese kontrollieren IOs; politische Autorität von IOs bleibt gering	rationales Design abhängig vom Kooperationsproblem; IOs erhalten politische Autorität, doch Staaten behalten politische Letztkontrolle	geprägt von globalen Werten und Normen; IOs sind aufgrund von bürokratischer Autorität autonom; bürokratische Kultur macht sie reformunfähig

Diese Bewertung ist allerdings nur teilweise gerechtfertigt. Denn die Theorien basieren ihrerseits auf je eigenen Annahmen, deren Gültigkeit von Kontextbedingungen wie der Region, der Epoche oder auch dem Politikfeld abhängen. Daher ist es ratsam, den Kontext jeder Theorie zu bestimmen, um ihre Validität angemessen einschätzen zu können (Zangl & Zürn 2003). So mag der Neorealismus einen besseren Analyserahmen für die Sicherheitspolitik im Nahen Osten bieten als der Neoinstitutionalismus und der Sozialkonstruktivismus. Schließlich scheint die internationale Politik in dieser Region noch nicht (oder nur wenig) von komplexen Interdependenzen und konsensualen Werten geprägt zu sein. Eher findet man ein anarchisches Selbsthilfesystem, innerhalb dessen internationale Organisationen wie die UN oder die Arabische Liga nur einen begrenzten Einfluss ausüben können. Demgegenüber ergibt sich beispielsweise bei der Binnenmarktpolitik der EU oder der Handelspolitik der WTO ein ganz anderes Bild. Hier scheinen die neoinstitutionalistischen und sozialkonstruktivistischen Analysen sehr viel überzeugender als neorealistische. Für die EU mag der Sozialkonstruktivismus angesichts der dort weitgehend kompatiblen Wertevorstellungen eher erklärungskräftig zu sein als in Bezug auf die WTO, in der die komplexen Interdependenzen bislang noch keine mit der EU vergleichbare Werteüber-

theoretische Kontextbedingungen

einstimmungen nach sich gezogen haben. Für die WTO sollte mithin der Neoinstitutionalismus eine vergleichsweise angemessene Theorie darstellen.

2.6 Diskussionsfragen

Unter welchen Bedingungen entstehen internationale Organisationen? Diskutieren Sie die Bedingungen aus der Sicht von drei verschiedenen Theorien internationaler Organisationen.

Wie unabhängig sind internationale Bürokratien von ihren Mitgliedstaaten? Diskutieren Sie diese Frage unter Berücksichtigung verschiedener Theorieansätze und illustrieren Sie Ihre Antwort mit empirischen Beispielen.

2.7 Literaturempfehlungen

- Barnett, Michael & Finnemore, Martha 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, Kap. 1 & 2.
- Hasenclever, Andreas, Mayer, Peter & Rittberger, Volker 1997. *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, Kap. 2, 3 & 4.
- Koremenos, Barbara, Lipson, Charles & Snidal, Duncan 2001. The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761–800.

Internationale Organisationen

Rittberger, V.; Zangl, B.; Kruck, A.

2013, XVI, 279 S. 41 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-531-19513-1