

Zürn, Michael

Book Part — Digitized Version

Theorie internationaler Institutionen

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1994) : Theorie internationaler Institutionen, In: Berthold Meyer, Bernhard Moltmann (Ed.): Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, ISBN 3-86137-245-2, Haag + Herchen, Frankfurt, pp. 21-41

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112612>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Theorie internationaler Institutionen

Dieser Baustein der Sicherheitsakademie trägt den Titel "Theorie der internationalen Institutionen". Mit einer solchen Bezeichnung verbindet sich die grundsätzliche Sichtweise, derzufolge Weltpolitik nur angemessen verstanden werden kann, wenn dem patchwork an transnationalen und zwischenstaatlichen Normen und Regeln Rechnung getragen wird. Eine einführende Darstellung dieser Sichtweise sollte zumindest die folgenden Aspekte umfassen:

1. die neo-institutionalistische Kernthese
2. die Definition und die Unterscheidung unterschiedlicher Typen von internationalen Institutionen
3. die Entstehungs- und Bestandsbedingungen von internationalen Institutionen
4. die spezifischen Wirkungen von internationalen Institutionen
5. die allgemeine Einschätzung der Bedeutung internationaler Institutionen für die Zukunft der Weltpolitik.

1. Die neo-institutionalistische Kernthese

Weshalb beschäftigen wir uns mit internationalen Institutionen? Was ist das spezifische einer neo-institutionalistischen Analyseweise? Der theoretische Ausgangspunkt des Neo-Institutionalismus in der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen kann zunächst negativ wie folgt formuliert werden: Das traditionelle Staatsverständnis, demzufolge der Staat nach innen hierarchisch organisiert ist und nach außen ausschließlich auf der Grundlage von Machterwägungen handelt, weist in zweifacher Weise Vereinseitigkeiten auf.¹

Zum einen ist der Staat in seinen Außenaktivitäten nicht nur aufgrund innergesellschaftlicher Anforderungen, sondern auch aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen deutlich eingeschränkt. Die außenpolitischen Handlungsoptionen, die dem Staat zur Verfügung stehen, sind deutlich geringer als von dem traditio-

¹ Vgl. auch Fritz W. Scharpf: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32:4, 1991, S. 621-634.

nellen Staatsverständnis angenommen. Die protektionistische Absicherung veralterter Industriesektoren zur Sicherung von Arbeitsplätzen kann von der Bundesrepublik nur unter Berücksichtigung von einschlägigen internationalen Verpflichtungen (wie etwa im Rahmen der EG [Europäischen Gemeinschaften] und des GATT [General Agreement on Tariffs and Trade]) durchgeführt werden, selbst wenn der innergesellschaftliche Druck zugunsten von protektionistischen Maßnahmen sehr hoch ist.

Zum anderen gibt es aber auch zahlreiche Felder der sog. Innenpolitik, in denen autoritativ verfügte und hierarchisch durchgesetzte staatliche Politiken eine untergeordnete Rolle spielen. Politik, verstanden als alle Handlungen, die auf die Ausbildung, Veränderung oder Zerstörung der Rahmenbedingungen zielen, unter denen autoritative Zuweisungen von Werten in verschiedenen Sachbereichen vorgenommen werden, richtet sich nicht notwendigerweise nur auf staatliche Aktivitäten. Politik kann sich auch im Gehäuse gesellschaftlicher Selbststeuerung vollziehen.

Die äußeren institutionellen Restriktionen, denen die Außenpolitik eines Staates ausgesetzt ist, sind der Stoff aus dem die Theorie internationaler Institutionen gemacht ist. Ich möchte mich allerdings zunächst der Innenseite der Fehlkonzeption im traditionellen Staatsverständnis zuwenden.

Gemäß einem weitverbreiteten traditionellen Politik- und Staatsverständnis ist der "Leviathan" die einzige Möglichkeit, um das Zusammenwirken von eigeninteressierten Gesellschaftsmitgliedern, ganz gleich ob in Form von Individuen oder Interessengruppen, zu ermöglichen. Zwar wird gerne zugestanden, daß es zahlreiche Beziehungsmuster zwischen Individuen oder Gruppen gibt, die konfliktfrei sind oder die durch die freie Konkurrenz ("Markt") ohnehin zu den gewünschten Ergebnissen führen. Von einem klug geführten Staat wird erwartet, daß solche Beziehungsmuster von politisch-administrativen Regelungen frei bleiben, nicht zuletzt auch um ein Übermaß an Verrechtlichung und Bürokratisierung eines Gemeinwesens zu verhindern. In all den Bereichen aber, in denen ohne eine Verregelung die freie Interaktion der Gesellschaftsmitglieder unerwünschte Ergebnisse bewirkt, hat der Staat dem traditionellen Verständnis zufolge die problematischen und konflikthaften Beziehungen zwischen den involvierten Teilen einer Gesellschaft zu regeln und sorgt (in letzter Instanz dank seines Gewaltmonopols) im Streitfalle auch für die Durchsetzung dieser Regeln und der mit ihnen verbundenen Wertezuteilung. Da in dem traditionellen Staatsverständnis die Steuerung sozialen Handelns ohne ein Gewaltmonopol zum Scheitern verurteilt ist, setzt eine wirksame soziale Steuerung in dieser Sichtweise also immer

die Beteiligung des Staates und die entsprechenden Fügungsgewohnheiten in der Gesellschaft voraus.

Bei genauerer Analyse wird allerdings deutlich, daß der soeben geschilderte Zusammenhang von Staat und Politik nur einen Teil der Geschichte erzählt: Es lassen sich nämlich zahlreiche Formen der gesellschaftlichen Steuerung ohne den Staat, bewußt am Staat vorbei oder auch mit dem Staat und selbst innerhalb des Staates in nicht-hierarchischer Form beobachten. Bei mancher dieser Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung handelt es sich um mehr als eine bloße Abweichung vom Souveränitätsideal. Sie verweisen vielmehr auf eine grundlegende Alternative zum Staat für die kollektive Steuerung gesellschaftlicher Prozesse. Bei diesem alternativen Steuerungsmodus werden Werte ohne potentiellen Rekurs auf ein übergeordnetes Gewaltmonopol für alle wirksam zugeteilt.

Schon Charles E. Lindblom hat in seinem Klassiker "Politics and Markets" ganz im Gegensatz zum Titel dieses Buches nicht zwei, sondern drei Formen der sozialen Steuerung unterschieden:² erstens die staatliche Autorität, zweitens den Tausch von Gütern zwischen eigeninteressierten Akteuren auf dem Markt und drittens die Steuerung sozialer Systeme durch die freiwillige Unterwerfung unter soziale Normen, "präzeptorale Systeme" wie er es nennt. Die präzeptoralen Systeme deuten auf eine Form der sozialen Steuerung und Wertezuweisung hin, die in der Politikwissenschaft lange in ihrer Bedeutung übersehen wurde, obgleich sie von der Soziologie schon immer in den Mittelpunkt gestellt wurde: Menschen und kollektive soziale Akteure handeln fast immer auf der Grundlage internalisierter Werte und Normen und auf der Grundlage von wahrgenommenen Rollenzuweisungen und Erwartungen der anderen. Wer also die Werte und Normen der sozialen Akteure beeinflussen kann, der kann auch soziales Verhalten steuern, ohne die kostspieligen Instrumente Zwang (Autorität) oder Anreize (Markt) einsetzen zu müssen. Glücklicherweise können solche Werte und Normen nicht einfach von oben, hierarchisch verordnet werden - das Scheitern des real existierenden Sozialismus bestätigt dies eindrücklich. Soziale Normen und Regeln entstehen meist aus der wiederholten Interaktion von Gleichen.

Das Gesagte kann durch einen Blick auf eine Reihe wichtiger Entscheidungsinstanzen im politischen System der Bundesrepublik verdeutlicht werden.

² Charles E. Lindblom: *Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme*, Stuttgart 1980.

Gesellschaftliche Selbststeuerung

Volker Ronge hat in eine Reihe von Publikationen - von denen eine den bezeichnenden Titel "Am Staat vorbei" trägt - gezeigt, daß gesellschaftliche Akteure in der Bundesrepublik Deutschland ohne staatliche Eingriffe sog. *Quasi-Politik* betreiben.³ So haben sich beispielsweise die deutschen Banken zu einer Erhöhung ihrer Pflichtrücklagen entschlossen, um einen staatlichen Eingriff zur Sicherung der Spareinlagen nach dem Zusammenbruch der Herstatt-Bank, der dann vielleicht noch höhere Pflichtrücklagen zur Folge gehabt hätte, zu verhindern. Es ist sicherlich nicht ungewöhnlich, daß jemand für ihn etwas Unangenehmes tut, um etwas noch Unangenehmeres zu verhindern - der Besuch eines Zahnarztes zur Vorsorge, um spätere Zahnschmerzen zu verhindern, verdeutlicht dies. Es ist jedoch sehr wohl überraschend, daß auf möglichst hohe Betriebsgewinne ausgerichtete Banken sich auf eine für sie kostspielige Maßnahme verständigen und diese auch implementieren, obschon doch jede einzelne Bank einen hohen Anreiz hatte, sich einer solchen Selbstregelung zu entziehen bzw. von ihr wieder abzuspringen. Dies geschah aber nicht.

Im geschilderten Fall haben also kollektive soziale Akteure sich auf eine Form der sozialen Steuerung eingelassen, ohne daß der Staat diese Regelung hätte in Form von Verboten (Autorität) oder materiellen Anreizen (Markt) vorschreiben und durchsetzen müssen.

Staatlicher Schutz von Gehäusen der gesellschaftlichen Selbststeuerung

In Form der Tarifautonomie hat der Staat einen Raum geschaffen, wo er explizit darauf setzt, daß die relevanten gesellschaftlichen Akteure, also die Gewerkschaften und die Arbeitgeber, gemeinsam und gerade ohne staatliche Einmischung ihre Beziehungen und Konflikte regeln.

³ Volker Ronge: *Bankenpolitik im Spätkapitalismus*, Starnberger Studien 2, Frankfurt 1979; Volker Ronge (Hrsg.): *Am Staat vorbei?* Frankfurt 1980.

Staatliche Beteiligung an Prozessen der gesellschaftlichen Selbststeuerung

Der Staat wirkt auch selbst an solchen freiwilligen institutionellen Arrangements, die ohne eine übergeordnete Zentralinstanz zustandekommen, mit. Mit dem Begriff "Neo-Korporatismus" wird eine Form der dauerhaften Zusammenarbeit von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Staat beschrieben, bei der zur Erreichung bestimmter makroökonomischer Zielgrößen (z. B. geringe Arbeitslosigkeit, produktivitätsorientierte Lohnsteigerungen und Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) alle drei genannten Akteure sich auf bestimmte Verhaltensweisen bei der Verteilung des Volkseinkommens verpflichten, sofern auch die anderen kooperieren. Hier partizipiert also der Staat freiwillig an einem Arrangement, in dem er ein Teilnehmer unter anderen ist. Er verzichtet darauf, einseitig gesetzgeberisch oder verwaltend tätig zu werden.

Selbststeuerung im Staat

Es sei schließlich auch noch erwähnt, daß in verschiedenen Politikbereichen einzelne Bundesländer miteinander freiwillig kooperieren. In diesem Fall kooperieren also Teilelemente eines politischen Systems miteinander, ohne daß diese Kooperation vom übergeordneten Zentralstaat angebahnt oder gar erzwungen wird (Stichwort: kooperativer Föderalismus).

Alle genannten Beispiele haben gemeinsam, daß individuelle oder kollektive soziale Akteure ohne die Unterstützung einer übergeordneten Zentralinstanz Mechanismen der politischen Steuerung durch institutionalisierte Formen der Kooperation begründet haben. Politik ist nicht nur die Domäne eines hierarchisch organisierten Staates. Gerade institutionelle Arrangements, die auf freiwilliger rationaler Einsicht in deren Nutzen für das Kollektiv beruhen, scheinen in entwickelten Industriegesellschaften an Bedeutung zu gewinnen.

In einer Art Analogie kann nun die erste These, die neo-institutionalistische Kernthese für die Analyse der internationalen Beziehungen festgehalten werden:

These 1:

Genauso wie es im innergesellschaftlichen Bereich neben dem Staat politische Institutionen gibt, die Verhaltensweisen verbieten oder vorschreiben, sind solche Institutionen auch im zwischenstaatlichen und im transnationalen Bereich zu finden.

Maurice Strong, der Secretary of General der UNCED beschreibt diesen Sachverhalt in eindrücklichen Worten: Internationale Institutionen bieten nach seinen Worten "indispensable structures and fora on which international cooperation depends. They are the newest, least understood, least appreciated, and least supported of all levels ... of governance - and the most removed from the people they serve. They represent not the precursors of world government but the basic framework for a world system of governance which is imperative to the effective functioning of our global society."⁴

2. Was sind internationale Institutionen und welche Typen gibt es davon?

Institutionen begründen auf Dauer gestellte und verfestigte Verhaltensmuster einer angebbaren Menge von Akteuren in sich wiederholenden Situationen. Diese Verhaltensmuster beruhen auf Normen und Regeln, die das zur Verfügung stehende Handlungsrepertoire bestimmen, da sie entweder etwas verbieten, ermöglichen oder verlangen. Darüber hinaus definieren und prägen die Normen und Regeln die Verhaltensrollen, die den Aktivitäten eine Bedeutung geben sowie die Erwartungshaltungen der Akteure. Damit lenken die Normen und Regeln letztlich die Beziehungen zwischen den Akteuren in den sich wiederholenden Situationen und bestimmen die Wertezuteilungen zwischen ihnen mit.

Es gibt verschiedene Arten solcher internationaler Institutionen, wobei zunächst zwischen internationalen Organisationen und internationalen Regimen zu unterscheiden ist. Ein internationales Regime ist eine Menge von Prinzipien, Normen und Regeln sowie dazugehörigen Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern und die Erwartungen der Akteure in Übereinstimmung bringen. Die Definition läßt sich durch das Vorhandensein von expliziten Regeln, die unabhängig von den Akteuren niedergelegt sind, und durch ein Verhalten der beteiligten Akteure, das im großen und ganzen regelkonsistent ist, operationalisieren.⁵

⁴ Zit. nach Robert O. Keohane, Peter M. Haas und Marc A. Levy: *The Effectiveness of International Institutions*, in: dieselben (Hrsg.): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass., 1993, S. 5.

⁵ Eine breitere Diskussion dieser definitorischen Fragen findet sich in Michael Zürn: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen 1992, S. 139-150.

Ein Beispiel: Als 1929 dem Börsenkrach eine einschneidende Weltwirtschaftskrise folgte, reagierten alle wichtigen Industrienationen in derselben Weise: Sie erhöhten ihre Zölle und werteten ihre Währungen ab in dem Glauben, dadurch ein größeres Stück des kleiner gewordenen Weltwirtschaftskuchen zu bekommen. Da dies aber alle taten, blieben die Anteile am Kuchen relativ gesehen gleich. Der Kuchen aber wurde kleiner und kleiner. Demgegenüber kam es während der Weltwirtschaftskrise in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zu keiner oder wenigstens keiner vergleichbaren Deflations- und Protektionismusspirale. Ein wesentlicher Grund hierfür lag nun darin, daß unter amerikanischer Führung nach 1945 ein internationales Regime zur Regelung des Welthandels errichtet worden war. Auf der Grundlage des Prinzips, wonach der Freihandel das Gesamtwohl steigere, wurde die grundlegende Norm entfaltet, derzufolge die Zölle zu senken, die nichttarifären Handelshemmnisse zu verringern bzw. gar zu beseitigen seien und die Meistbegünstigungsklausel zu gelten habe. Im "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) schließlich sind die spezifischen *Regeln und Entscheidungsprozeduren* des Regimes festgelegt, die beispielsweise die Einberufung regelmäßiger Verhandlungsrunden - wie zur Zeit die sog. Uruguay-Runde - vorsehen. Es lassen sich hier die vier zentralen Elemente eines internationalen Regimes erkennen: Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.

Worin unterscheiden sich nun internationale Regime von internationalen Organisationen? Zunächst: Sowohl internationale Regime als auch internationale Organisationen sind "Institutionen" in dem Sinn, daß sie stabile Verhaltensmuster aufgrund von Rollenzuschreibungen und Vorschriften einschließen. So wird niemand widersprechen, wenn die Kirche als Institution bezeichnet wird. Mancherorts ist aber auch der Kirchgang samt dem anschließenden Frühschoppen der lokalen Honoratioren eine Institution. Die Weltbank ist eine Institution ebenso wie das "Konditionalitätsprinzip" bei der Vergabe von Krediten durch den Internationalen Währungsfonds. Der Begriff "Institution" bezeichnet also sowohl formale Organisationen (bzw. Körperschaften) als auch durch Normen gestützte stabile Verhaltensmuster. Während formale Organisationen zumindest potentiell korporative Akteure sein können, also zielgerichtet zu handeln in der Lage sind, besitzen die normgeleiteten stabilisierte Verhaltensmuster, wie ich sie an den innenpolitischen Beispielen oder am internationalen GATT-Regime festgemacht haben, keine Akteursqualität.

Es ist jedoch tatsächlich sinnvoll, den Begriff "Institution" als Oberbegriff für sowohl Organisationen als auch Regime zu verwenden, da in der Praxis beide häufig eng miteinander verknüpft sind. Zum einen sind es meist die im Rahmen

von internationalen Organisationen organisierten Konferenzen, auf denen sich die Staaten auf die Errichtung eines internationalen Regimes verständigen. So standen die Treffen in Bretton Woods 1947, auf denen die Grundlagen für die Nachkriegswirtschaftsordnung gelegt wurden und auf die sowohl das GATT-Regime als auch das Weltwährungsregime zurückging, unter der Obhut der bereits 1945 in San Francisco gegründeten Vereinten Nationen. Häufig entwickeln auch die Sekretariate mit Unterstützung von Gleichgesinnten in nationalen Administrationen selbstständig Aktivitäten, die letztlich zu internationalen Regimen führen. So kann beispielsweise die Rolle der UNEP (United Nations Environmental Program) beim Zustandekommen des Regimes zur Sauberhaltung bzw. Reinigung des Mittelmeers (Med-Plan) kaum überschätzt werden. Eine ähnliche Rolle kann der BCE (Economic Commission for Europe) bei der Errichtung eines Regimes zur Verringerung der Luftverschmutzung in Europa zugeschrieben werden. In diesem Sinne können internationale Organisationen regimeerzeugende Funktionen übernehmen.

Wenn einmal internationale Regime errichtet sind, so enthalten diese auf der Ebene der Entscheidungsprozeduren häufig Tätigkeiten, die dann wiederum von spezialisierteren Organisationen übernommen werden. Die Aufgaben der IAEA (International Atomic Energy Agency) für das Regime zur Verhinderung der Proliferation von Nuklearwaffen beispielsweise sind vielfältig. Sie stellen allen Teilnehmern wichtige Informationen zur Verfügung, sie kontrollieren die Regeleinhaltung und schlagen schließlich auch Regelmodifikationen vor, die der Erreichung des Regimeziels besser dienen könnten. In diesem Sinne können internationale Organisationen Informations-, Überwachungs- und Regelsetzungsfunktionen für internationale Regime übernehmen.

Weiterhin ist zu beachten, daß sowohl Organisationen als auch Normen und Regeln problemfeldspezifisch und problemfeldübergreifend wirken können. Ein *Problemfeld* kann definiert werden als ein Handlungszusammenhang zwischen zwei oder mehreren Akteuren, der einen oder mehrere Konfliktgegenstände umfaßt. Die Grenzen von Problemfeldern haben keine objektive Existenz; sie sind durch die Wahrnehmung der Akteure bestimmt und können sich über Zeit verändern. Die Vereinten Nationen stellen eine Organisation mit einem eindeutig problemfeldübergreifenden Charakter dar. Sie sind für Sicherheitsfragen ebenso zuständig wie für Wirtschafts- oder Umweltfragen. Es sind häufig problemfeldübergreifende Organisationen, die an der Inangsetzung einer problemfeldspezifischen Regimeerrichtung wesentlich beteiligt sind. Organisationen, die für Regime

Überwachungs- oder Informationsfunktionen übernehmen, sind demgegenüber meist problemfeldspezifisch.

Internationale Regime wiederum beziehen sich *per definitionem* auf ein abgegrenztes Problemfeld. Dennoch gibt es auch problemfeldübergreifende Normen und Regeln im Bereich der internationalen Politik. Beispiele sind etwa das Prinzip des Gewaltverzichts, das Prinzip der Souveränität oder das seit Franz-Josef Strauß hierzulande wohlbekannte *pacta sunt servanda*.

Der zentrale Punkt, der die intensive Beschäftigung mit internationalen Institutionen begründet, kann vor diesem Hintergrund reformuliert werden: In der internationalen Politik hat sich längst ein Netz von normativen Institutionen, also Regimen und Organisationen, entwickelt, ohne welche die Vorgänge internationaler Politik nicht mehr zu verstehen sind. Internationale Politik ist nicht mehr nur die grenzenlose Verfolgung des Eigeninteresses macht- und wohlfahrtshungriger Nationalstaaten. Das Macht- und Wohlfahrtsstreben dieser Nationalstaaten ist längst in ein Geflecht von normativen Institutionen eingebettet, die die internationale Politik mitprägen. Die nationalstaatliche Souveränität ist durch eine Vielzahl internationaler Institutionen "überwölbt". Es gibt heute über 300 internationale Organisationen und vermutlich eine ebenso hohe Zahl von internationalen Regimen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland wird also beispielsweise durch die Normen und Regeln des GATT, des Nonproliferationregimes sowie der europäischen und globalen Umweltregime genauso mitgeprägt wie durch das Interesse, den internationalen Einfluß zu vergrößern und die Wettbewerbsstellung der eigenen Volkswirtschaft im Vergleich zu anderen zu verbessern.

3. Entstehungs- und Bestandsbedingungen internationaler Institutionen

Wann und weshalb entwickeln sich internationale Institutionen? Welche Stabilität weisen solche Institutionen gegenüber den Kräften auf, die ihr ursprüngliches Zustandekommen ermöglicht haben? Hinsichtlich dieses Fragenkomplexes läßt sich eine zweite These formulieren:

These 2:

Damit internationale Institutionen entstehen können, sind eine Reihe spezifischer Bedingungen notwendig. Der Bedarf nach internationalen Institutionen wird also nicht quasi-automatisch gedeckt. Ihre Entstehung setzt jedoch auch nicht notwen-

digerweise das Vorhandensein eines Hegemonialstaates voraus. Damit ist die Option einer weiteren Institutionalisierung der internationalen Politik auch nach dem relativen Rückgang amerikanischer Machtüberlegenheit und dem Verfall der sowjetischen Supermacht nicht verstellt.

Gegen die Argumentation für die grundsätzliche Möglichkeit einer nicht-hierarchischen gesellschaftlichen Steuerung kann möglicherweise eingewendet werden, daß trotz der Parallelitäten in den Beispielen von innerstaatlichen nicht-hierarchischen Institutionen und internationalen Institutionen, es einen zentralen Unterschied zwischen ihnen gibt: der staatliche Rahmen, in dem innergesellschaftliche Vereinbarungen stattfinden, garantiert letztlich doch die Einhaltung von freiwilligen Vereinbarungen. So sind die genannten Beispiele nicht-hierarchischer sozialer Steuerung innerhalb westlicher Industriegesellschaften nur deshalb möglich, weil zum einen keiner der teilnehmenden Akteure über militärische Optionen verfügt und zum anderen das staatliche Gewaltmonopol garantiert, daß einmal vereinbarte Verträge und Regelungen auch eingehalten werden.

Dieser Einwand ist eine differenzierte Formulierung der traditionellen Position, daß die kollektive Steuerung sozialer Interaktionen ohne eine Zentralinstanz nicht möglich ist. In der Theorie der internationalen Politik fand diese Position eine Stärkung durch die Theorie der hegemonialen Stabilität. In dieser Theorie wird zwar das Vorhandensein von internationalen Institutionen als Tatbestand akzeptiert. Deren Zustandekommen und Stabilität wird aber vom Vorhandensein einer Hegemonialmacht, die ein funktionales Äquivalent zum Zentralstaat darstellt, abhängig gemacht.

Die Hegemonietheoretiker wiesen zunächst darauf hin, daß seit der Entstehung des modernen Staatensystems im 16. Jahrhundert noch nie ein Land wirtschaftlich (und wohl auch militärisch) all seinen Konkurrenten so sehr überlegen war, wie dies für die USA nach dem Zweiten Weltkrieg galt. Diese Überlegenheit habe eine stabile Weltwirtschaftsordnung und somit den langanhaltenden Wachstumsschub in den westlichen Industrieländern ermöglicht. So haben die USA nach dem Zweiten Weltkrieg eine Weltwirtschaftsordnung durchgesetzt, die mit dem Begriff "embedded liberalism" bezeichnet worden ist.⁶ Pfeiler dieser Ordnung war die Institutionalisierung des Freihandels für industrielle Güter durch das GATT-Regime, die Einführung fester Wechselkurse auf der Grundlage des

⁶ Vgl. John Gerard Ruggie: International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Stephen D. Krasner: International Regimes, Ithaca, N.Y., S. 195-231.

Dollars als Reservewährung und die Kontrolle des Kapitalverkehrs durch den Internationalen Währungsfonds (Bretton Woods-Regime). Diese Regime sollten den Freihandel ermöglichen und dennoch Raum für eine nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik belassen. Die Gesamtkonstruktion enthielt zudem eine (allerdings völlig unzureichende) entwicklungspolitische Komponente, die zunächst v.a. durch die Weltbank organisatorisch repräsentiert wurde. In vielen wichtigen Problemfeldern der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind also Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren institutionalisiert worden, die den Umgang mit den Konflikten um Weltmarktanteile regelten.

Spätestens seit Mitte der 70er Jahre ist gleichwohl ein Verfall der amerikanischen Hegemonie und eine damit in Verbindung gebrachte gewachsene Konfliktintensität in der internationalen Politik diagnostiziert worden. Die USA verloren ihre lange Zeit unangefochtene wirtschaftliche und technologische Spitzenstellung und sahen sich einem wiedererstarkenden Japan und Europa gegenüber. Begrenzte Handels"kriege" (z. B. über die Subventionierung der Stahlproduktion) und der Zusammenbruch des Dollar-Standards in der Weltwährungspolitik zählten zu den Konsequenzen.

Vor diesem Hintergrund erlangte die Theorie der hegemonialen Stabilität zumindest vorübergehend eine zentrale Bedeutung für die Erklärung von internationaler Kooperation im allgemeinen und von internationalen Wirtschaftsregimen im besonderen. Die Theorie besagt, daß die Entstehung von internationalen Institutionen eine hegemoniale Machtverteilung zur Voraussetzung hat. Nur eine deutlich überlegene Macht könne es sich leisten, die Kosten für die Bereitstellung von kollektiven Gütern durch internationale Institutionen aufzubringen und habe gleichzeitig die Mittel, um die Regeleinhaltung durchzusetzen. In dem Maße aber, in dem die relative Machtüberlegenheit des Hegemons abnehme, verlöre er auch das Interesse und die Fähigkeit, internationale Institutionen aufrechtzuerhalten. Die Befürchtung war, daß damit wieder Verhältnisse in die Weltwirtschaft einkehren könnten, die denen der Zeit zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg entsprechen.⁷

Diese Theorie ist zunächst mit einigem Erfolg zur Erklärung der Entstehung und des Wandels verschiedener Regime im Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen angewandt worden. Weitere empirische Untersuchungen ergaben freilich, daß einmal errichtete Regime eine größere Dauerhaftigkeit und

⁷ Vgl. etwa Robert Gilpin: *The Political Economy of International Relations*, Princeton, N.J. 1987.

Robustheit besitzen, als von der Theorie der hegemonialen Stabilität prognostiziert. Robert Keohane zeigte beispielsweise, daß die internationalen Wirtschaftsregime des "Embedded Liberalism" auch "After Hegemony" weiterbestehen und es während der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der 80er Jahre nicht zu der befürchteten Protektionismus- und Deflationsspirale kam, wie sie nach dem "Schwarzen Freitag" 1929 eingesetzt hatte.⁸ So erfuhr beispielsweise das GATT-Regime zwar einige wichtige Modifikationen und auch Erschütterungen, in seinen Kernbestandteilen blieb es aber unangetastet. Beispielsweise ist die Außenhandelspolitik der Industrieländer im Hinblick auf Güter, die von krisengeschüttelten Industriesektoren produziert werden (wie Textilien oder Stahl), temporär von den liberalen Normen und Regeln befreit worden, um die wirtschaftliche Strukturanpassung ohne übermäßige innenpolitische (soziale) Kosten betreiben zu können. Derartige Ausnahmeregelungen wurden aber im allgemeinen im Rahmen des GATT-Regimes multilateral abgesegnet und waren nur selten Ausdruck unkoordinierter unilateraler Politik. Die relative Stabilität der internationalen Wirtschaftsregime während des amerikanischen Hegemonieverlusts konnte mithin durch die Theorie der hegemonialen Stabilität nicht hinreichend erklärt werden. Internationale Regime gewinnen, nachdem sie einmal entstanden sind, eine eigene Dynamik und sind gegenüber Umweltveränderungen relativ resistent.

Auch ein Blick auf die Regime, die in den Ost-West-Beziehungen im Laufe der Zeit entstanden sind, bestätigt dies: Ost-West Regime erwiesen sich als erstaunlich robust angesichts der Verschlechterungen in den Ost-West-Beziehungen vom Ende der 70er bis zur Mitte der 80er Jahre. Problemfelder, die zu jener Zeit bereits durch ein Regime verregelt waren, blieben von der Verschlechterung des Gesamtklimas unberührt. Das Berlin-Regime, das innerdeutsche Handelsregime und das Ostseeregime trugen dazu bei, daß sich das Verhalten der Konfliktparteien aus Ost und West in diesen Problemfeldern nicht änderte. Die Verschlechterung der Gesamtbeziehungen machte vor diesen Problemfeldern Halt. Dieser Befund wird besonders bedeutsam, wenn er vor dem Hintergrund der Ergebnisse in anderen Problemfeldern gesehen wird. Bei den "Arbeitsbedingungen für ausländische Journalisten" und "Vertrauensbildende Maßnahmen in Europa" zeichnete sich nämlich zu Ende der 70er Jahre eine deutliche Veränderung im Konfliktverhalten ab - und zwar zum Schlechteren. Hier wie dort hatte es nach der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki im Jahr 1975 zwar Kooperationsansätze gegeben und diese wurden damals auch als ein nicht unwesent-

⁸ Vgl. Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J. 1984.

licher Teil der Entspannung wahrgenommen. Gleichwohl hatte sich in keinem der beiden Problemfelder um diese Zeit bereits ein Regime entwickelt, das den kooperationshemmenden Auswirkungen der Ereignisse am Ende der 70er Jahre hätte standhalten können.⁹

Die genannten Ost-West-Regime machen gleichzeitig noch etwas Weiteres deutlich: Internationale Institutionen können auch in Abwesenheit einer Hegemonialmacht und selbst in extrem kompetitiven Gesamtbeziehungen entstehen. Internationale Institutionen können sich also auch unter Gleichstarken ausbilden. Sie benötigen weder eine übergeordnete Zentralinstanz noch eine Führungsmacht, auch wenn das Vorhandensein eines Hegemons als regimeförderlich angesehen werden kann. Ohne an dieser Stelle allzu weitgehend auf die Frage eingehen zu wollen, unter welchen Bedingungen nicht-hegemoniale internationale Institutionen entstehen können, so läßt sich summarisch an dieser Stelle doch sagen:¹⁰

- 1) Ein Bedarf für eine internationale Institution besteht, wenn eine problematische soziale Situation vorherrscht, in der das unkoordinierte, nur auf dem kurzfristigen Eigeninteresse beruhende Handeln der Akteure dazu führen kann, daß am Ende Ergebnisse stehen, die von keinem der beteiligten Akteure gewünscht werden können.
- 2) Grob können zumindest zwei solche problematische Situationen unterschieden werden: solche, die eher Koordinationsspielen gleichen und solche, die eher Dilemmaspielen gleichen. In Koordinationsspielen besteht zwar die Gefahr, daß unkoordiniertes Handeln zu miserablen Ergebnissen führt, nachdem aber eine Einigung erreicht ist, besteht kein Anreiz mehr von dieser Einigung abzuweichen. Haben sich etwa zwei Allianzpartner einmal auf die Anschaffung eines integrierten Raketenabwehrsystems geeinigt, das nur in einer gemeinsamen Anstrengung entwickelt und finanziert werden kann, so besteht kein Anreiz von den vereinbarten technischen Standards abzuweichen, auch wenn der Prozeß der Einigung auf einen solchen Standard - da beide Seiten ihren nationalen Industrien möglichst viel Aufträge verschaffen wollen - höchst umstritten war. Neben manchen Umweltregimen sind v.a. die Regime, die die Standards des internationalen Verkehrs, der internationalen Kommunikation, der Normierung von Industriegütern etc. regeln, Beispiele für Institutionen, die

⁹ Vgl. Volker Rittberger und Michael Zürn: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Volker Rittberger (Hrsg.): International Regimes in East-West-Politics, London 1990, S. 9-63.

¹⁰ Zum folgenden vgl. ausführlicher Zürn: Interessen und Institutionen, a.a.O., Kap. 2.

in Situationen entstehen, die denen von Koordinationsspielen gleichen. In all diesen Fällen besteht zwar ein Streit darüber, welche Standards gewählt werden sollen und somit wer die größten Früchte der Kooperation erhält; ist aber einmal der Standard etabliert, so schädigt sich derjenige, welcher davon abweicht, nur selbst.

Es sind aber auch problematische Situationen vorstellbar, in denen der individuelle Akteur auch nach einer Einigung auf eine Institution noch einen Anreiz besitzt, von dieser Regelung abzuweichen. So hat zwar jedes der führenden Industrieländer ein Interesse daran, daß der Welthandel floriert und somit der Weltwirtschaftskuchen nicht verkleinert wird. Gleichwohl bleibt für jeden einzelnen Staat der Anreiz, für sich selbst besonders hohe protektionistische Zölle zu beanspruchen, um die eigene Industrie zu Hause vor Billigimporten zu schützen, ohne deshalb die Exportchancen verschlechtert zu sehen. Folgen aber alle Akteure dieser Verlockung, so bricht das Regime mit negativen Auswirkungen für die Gesamtwohlfahrt der Beteiligten schnell zusammen. Andere Beispiele für Regime, die in solchen Dilemmaspiel-Situationen entstanden, sind die Rüstungskontrollregime der Großmächte, das Ozon-Regime, das bereits angesprochene Regime zur Verringerung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in Europa u.v.a. In der Regel gilt, daß die Errichtung einer internationalen Institution in Dilemmasituationen schwieriger ist als in Situationen, die einem Koordinationsspiel entsprechen.

- 3) Weiterhin läßt sich zeigen, daß Institutionen sich mit einer höheren Wahrscheinlichkeit ausbilden, wenn bestimmte Rahmenbedingungen in ihrer Mehrzahl erfüllt sind. Insbesondere wenn die problematische soziale Situation die Form eines Dilemmaspiels annimmt, sind diese Rahmenbedingungen notwendig, damit es zu einer Institution kommen kann. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, lassen sich die folgenden hervorheben:

(i) Der Schatten der Zukunft der Interaktion muß lang und dicht sein. M.a.W.: Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn das betreffende Problemfeld durch Interaktionen gekennzeichnet ist, die sich in kurzen Abständen wiederholen und deren Ende nicht abzusehen ist.

(ii) Die generelle Transaktionsdichte zwischen den beteiligten Akteuren muß groß sein: M.a.W.: Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn die Akteure des Problemfeldes auch in möglichst vielen anderen Problemfeldern enge Beziehungen unterhalten.

(iii) Zumindest einer der Hauptakteure im betreffenden Problemfeld muß eine kooperationsinduzierende Strategie wählen. M.a.W.: Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn einer der Akteure zwar eine kooperative Verhaltensweise einseitig anbietet, aber gleichzeitig glaubhaft machen kann, daß er zur nicht-kooperativen Verhaltensweise zurückzukehrt, falls die Kooperationsbereitschaft nicht erwidert wird.

(iv) Es liegen bereits Vorbilder vor, an denen sich die neu zu errichtende internationale Institution orientieren kann. M.a.W.: Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn in benachbarten Problemfeldern Problemlösungen bereits erfolgreich praktiziert worden sind und somit als "ins Auge springende Lösung" (fokaler Punkt) fungieren können.

(v) Die Anzahl der in dem betreffenden Problemfeld agierenden Akteure darf nicht übermäßig groß sein.

(vi) Die Möglichkeiten, Informationen über die Regeleinhaltung der anderen Akteure zu erhalten, sind nicht allzu kostspielig. M.a.W.: Internationale Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn die Verifikation des Verhaltens der anderen Akteure wenig Probleme bereitet.

(vii) Es besteht eine einflußreiche, wissenschaftlich legitimierte Expertengemeinschaft, die gemeinsame Problemdefinitionen, Kausalüberzeugungen und Politikempfehlungen besitzt. M.a.W.: Internationale Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn im internationalen Verhandlungs- und Politikprozeß solche meist transnational zusammengesetzten Expertengemeinschaften eine Rolle spielen.

(viii) Die Gesamtbeziehungen der beteiligten Akteure sind nicht so schlecht, daß alle Gewinne, die aus einer Kooperation zu ziehen sind, nur relativ bewertet werden. M.a.W.: Internationale Institutionen entstehen insbesondere dann, wenn die Akteure neutrale oder freundschaftliche Beziehungen zueinander pflegen und sie sich von der Möglichkeit abschrecken lassen, daß die anderen Akteure einen noch höheren Gewinn aus der Kooperation ziehen können als man selbst.

Ein solcher Schnelldurchgang durch die Entstehungsbedingungen internationaler Institutionen kann freilich kaum vollständig sein. So habe ich hier insbesondere die Frage vernachlässigt, wie die Akteure zu ihren Interessen gelangen, und welche Rolle soziales Lernen bei der Ausbildung internationaler Institutionen ausübt.

4. Spezifische Wirkungen internationaler Institutionen

Internationale Institutionen sind robust. Sie ändern sich nicht unmittelbar, wenn die Umgebung einer Veränderung unterzogen wird. Das gibt den Institutionen auf der einen Seite eine gewisse Unabhängigkeit von den Interessen- und Machtlagen, die sie ursprünglich zustande gebracht haben. Auf der anderen Seite wirft das natürlich auch Probleme mangelnder Flexibilität auf.

Wie aber gelangen internationale Institutionen zu ihrer Robustheit? Durch welche Mechanismen erzielen internationale Institutionen ihre Wirkungen? In diesem Zusammenhang soll eine dritte These formuliert werden:

These 3:

Internationale Institutionen erlangen ihre Auswirkungen, indem sie sich in die politischen Prozesse einnisten und somit zu ihrer Veränderung beitragen. Internationale Institutionen können sowohl das Beziehungsgefüge der beteiligten Staaten untereinander als auch die Entscheidungsprozesse und Politiken innerhalb der beteiligten Staaten verändern.¹¹

1) Internationale Institutionen erbringen Leistungen, die die Kooperation zwischen eigeninteressierten Akteuren auch dann erleichtern, wenn ihre Interessen konstant bleiben:

- (i) sie etablieren durch die gemeinsam vereinbarten Normen und Regeln konvergente Verhaltenserwartungen, die wiederum die Normen und Regeln stabilisieren;
- (ii) sie stellen Informationen über die Regeleinhaltung zur Verfügung, die wiederum zu einer Verstärkung der Verhaltenserwartungen führen; und
- (iii) sie reduzieren die Transaktionskosten, d.h. die Kosten für die Aufrechterhaltung von Kommunikation, indem sie ein festes Procedere zur Verfügung stellen.

¹¹ Die folgenden Unterscheidungen beruhen auf Marc A. Levy, Robert O. Keohane und Peter M. Haas: Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, in: Haas, Keohane and Levy: Institutions for the Earth, a.a.O., S. 397-425.

Rationale Akteure sollten im Hinblick auf diese Leistungen einmal errichtete Institutionen am Leben erhalten, auch wenn die Bedingungen, unter denen sie zustande gekommen sind, nicht mehr gewährleistet sind.

Ein Beispiel: Der Verzicht auf die ozonzerstörenden FCKW-Gase beinhaltet für alle entwickelten Volkswirtschaften hohe Kosten. Diese Kosten sind angesichts der drohenden Umweltkatastrophe sicherlich erträglich. In einer Zeit fortschreitender Weltmarktintegration bei gleichzeitiger weltweiter Rezession steigen aber die Kosten für ein Land potential an, wenn es die entsprechenden Kosten allein seiner Industrie aufbürdet und somit die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt schwächt. Hinzu kommt, daß dann die Anstrengung auch unter ökologischen Gesichtspunkten umsonst ist. In einer solchen Situation ist ein institutioneller Rahmen unerlässlich, der

- die gegenseitige Erwartung einer 50prozentigen Reduzierung bzw. eines vollkommenen Produktionsverbots von FCKW-Stoffen festschreibt;
- Verfahren zur Überwachung der Regeleinhaltung vorsieht;
- und regelmäßige Revisionskonferenzen in den Kalender der Umweltpolitiker schreibt, so daß ggf. Anpassungen an neue wissenschaftliche Erkenntnisse und politische Situationen vorgenommen werden können.

Das Gedankenexperiment, ob dieselben Staaten und Politiker dieselben Reduzierungen ohne ein solches "vertragliches Umfeld" (Jeff Frieden), wie es im Montrealer Protokoll festgelegt ist, anstreben würden, macht die Bedeutung entsprechender internationaler Institutionen deutlich.¹²

(2) Internationale Institutionen können die kognitiven, administrativen und materiellen Kapazitäten der beteiligten Staaten und Gesellschaften verbessern, um die identifizierten Probleme zu bewältigen. Häufig umfassen internationale Institutionen transgovernmentale und transnationale Netzwerke, durch die technische und Management-Fähigkeiten übertragen werden. Manche internationale Institutionen haben sogar ganz unmittelbare Transfermechanismen für Geld, Management und Technik vorgesehen.

Wiederum macht ein Blick auf die Institutionen, die in den letzten zwei Jahrzehnten im Bereich der internationalen Umweltpolitik entstanden sind, den Sachverhalt deutlich. Die angestrebte Verringerung und Beendigung des Prozesses der

¹² Vgl. hierzu etwa Helmut Breitmeier: Ozonschicht und Klima auf der globalen Agenda, Tübinger Papiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 17, Tübingen 1992; und Thomas Gehring: Dynamic International Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Baden-Baden 1994.

Erderwärmung durch eine Klimakonvention ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn es nicht gelingt, die finanz- und technologieschwachen Entwicklungsländer in einer Weise zu beeinflussen, daß sie nicht den energieverschwendenden Entwicklungsweg der westlichen Industrieländer nachahmen. Zu diesem Zweck ist aber ein umfassender Transfer von finanziellen Mitteln sowie technischem und bürokratischem Know-how unabdingbar. Dementsprechend ist der GEF (Global Environmental Facility) ein ganz zentraler Bestandteil des sich abzeichnenden Klimaregimes.¹³

(3) Internationale Institutionen können soziales Lernen auf allen Ebenen einer Gesellschaft bewirken: Internationale Institutionen formen wie andere Institutionen auch die Interessen und Wirklichkeitsdeutungen von sozialen Akteuren mit. Neue Regelungen, die durch internationale Regime zustandekommen, können innergesellschaftliche Interessenkonstellationen berühren, indem sie bürokratische Routinen beeinflussen und Umverteilungen bewirken. So impliziert etwa der Entschluß, die Luftverunreinigung in einer international koordinierten Weise zu reduzieren, eine Stärkung der Umweltbürokratie und eine Umverteilung von Ressourcen zugunsten der Hersteller von Filtereinlagen und zuungunsten derjenigen, die diese Filtereinlagen bezahlen müssen. In gleicher Weise hat das GATT-Regime dafür gesorgt, daß die exportorientierten Industriesektoren innergesellschaftlich auf Kosten der am Protektionismus interessierten alten Sektoren politisch gestärkt wurden.¹⁴

Internationale Institutionen können zudem auch Lernprozesse der gesellschaftlichen Akteure verursachen. So haben manche Ost-West-Regime sicherlich dazu beigetragen, daß die Feindbilder in Ost und West wenigstens im Rahmen gehalten werden konnten. Das VSBM-Regime zielte sogar ausdrücklich auf die Schaffung von gegenseitigem Vertrauen. Aber nicht nur die Einstellungen gegenüber anderen Akteuren können durch internationale Institutionen eine Änderung erfahren, auch das Erlernen und die Verbreitung von Ziel-Mittel-Relationen können ermöglicht werden. So wurde beispielsweise argumentiert, daß auf der Grundlage des Regimes zur Reinhaltung des Mittelmeers in vielen Ländern erst die Informationen über die katastrophale Lage des Mittelmeers verbreitet und ein Bewußt-

¹³ Vgl. hierzu Lothar Brock: Nord-Süd-Kontroversen in der internationalen Umweltpolitik: Von der taktischen Verknüpfung zur Integration von Umwelt und Entwicklung, HFSK-Report 7/1992, Frankfurt a.M.

¹⁴ Ronald Rogowski: *Commerce and Coalitions. How Trade Affects Domestic Political Realignments*, Princeton, N.J. 1989.

sein für die dramatischen Konsequenzen der Weiterführung der alten Politik geschaffen wurde.¹⁵

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß internationale Institutionen die vertragliche Umgebung eines Problemfeldes, die Kapazitäten der beteiligten Nationen und schließlich auch soziales Lernen beeinflussen. In dieser Weise können internationale Institutionen tatsächlich dazu beitragen, daß die Ziele, deretwegen sie errichtet werden, besser erreicht werden als ohne sie. Es muß allerdings zweierlei einschränkend festgehalten werden. Zum einen ist wichtig zu erkennen, daß nicht alle Institutionen in demselben Maße zur Zielerreichung beitragen. Es gibt mehr und weniger erfolgreiche Regime. Zum zweiten sollte nie aus dem Auge verloren werden, daß die Ziele, deretwegen Regime geschaffen werden, nicht per se positiv zu bewerten sind. Es hat schon immer auch institutionalisierte Formen der Kooperation gegen Dritte und zugunsten schändlicher Ziele gegeben. Internationale Institutionen sind nicht von vornherein "gut".

5. Die Rolle internationaler Institutionen in der Weltpolitik am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts

Internationale Institutionen haben möglicherweise auch weiterreichende Auswirkungen auf die Konstitution der Weltpolitik, die meist von den politischen Akteuren nicht intendiert sind und somit als Nebeneffekte gelten können. Welche über die verregelten Problemfelder hinausragenden Auswirkungen können internationale Institutionen haben? Welche Rolle spielen sie in der Weltpolitik nach dem Ende des Ost-West Gegensatzes?

These 4:

Internationale Institutionen bilden sich gleichzeitig zu schnell und zu langsam heraus. Da sie sich gemessen an der Globalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge zu langsam herausbilden, entsteht ein substantielles Regelungsdefizit; da sie sich gemessen an den Anforderungen an eine demokratische Partizipation aller Menschen zu schnell herausbilden, entsteht ein substantielles Demokratiedefizit.¹⁶

¹⁵ Peter M. Haas: Saving the Mediterranean. The Politics of International Environment Cooperation, New York 1990.

¹⁶ Die folgenden Überlegungen sind ausführlicher dargestellt in: Michael Zürn: What Has Changed in Europe? The Challenge of Globalization and Individualization, in: Hans-Henrik

Das zentrale Merkmal der internationalen Politik des ausgehenden zwanzigsten Jahrhunderts ist eine ausgeprägte Interdependenz. Es ist die neue Qualität der Interdependenz, die die politische Bedeutung internationaler Institutionen ausmacht. Bestand früher eine hohe Interdependenz zwischen Staaten in dem Sinne, daß der Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei entwickelten Industrieländern hohe Verkaufs- und Handelseinbußen hervorgerufen hätte, so ist ein solcher Abbruch heute gar nicht mehr denkbar, ohne daß die Industrieunternehmen ihre gesamte Organisationsstruktur, Produktionsformen und Finanzierung ändern müßten.

Das Entstehen einer Weltwirtschaft, dank der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in gewissen Bereichen auch einer Weltkultur und schließlich dank der globalen Umweltgefährdungen einer Weltrisikogemeinschaft hat die Vorstellung einer Weltgesellschaft sicherlich näher gebracht. Das hat zunächst zur Folge, daß die Effektivität nationaler Politiken erheblich verringert worden ist. Somit entsteht das folgende Kernproblem der Politik am Ende des 20. Jahrhunderts: die Erreichung von als politisch wünschenswert definierten Zielen ist heute nur noch nach einer entsprechenden internationalen Abstimmung möglich. Obwohl also im Zuge der Demokratisierung die Anforderungen an die Verantwortlichkeit der Politik (Stichwort: Politisierung) enorm gewachsen ist, haben sich gleichzeitig die Fähigkeiten des Nationalstaates dramatisch verringert, durch demokratische Prozesse ermittelte Zielvorstellungen auf nationaler Ebene durchzusetzen. Wir stehen vor dem Tatbestand der Inkongruenz eines in globalen Dimensionen denkenden und handelnden *bourgeois* und einem nach wie vor v.a. nationalstaatlich agierenden *citoyen*. Es ist ein Zustand, in dem der nationale Bürger zunehmend Anforderungen an eigentlich internationale Zustände hat.

In Abwesenheit eines ohnehin nicht wünschenswerten Weltstaates kann das Maß an internationaler politischer Regulierung, das notwendig wäre, um den Prozeß der Internationalisierung der Gesellschaften in geordneten Bahnen laufen zu lassen, nur durch die Ausbildung internationaler Institutionen ermöglicht werden. Nur sie erlauben es, die politische Kontrolle über die gesellschaftlichen und ökonomischen Aktivitäten und Prozesse zurückzugewinnen, die sich dem nationalen Zugriff entzogen haben und unerwünschte Ergebnisse verursachen. Eine völlig ungeklärte Frage bleibt allerdings, wie internationale Institutionen beschaffen sein müssen, damit sie nicht nur Regelungskompetenz aufweisen, sondern auch

demokratisch legitimiert bleiben. Internationale Institutionen in ihrer momentanen Form weisen ein eklatantes Demokratiedefizit auf.

Internationale Institutionen hinken der realen Internationalisierung der gesellschaftlichen Prozesse hinterher; umgekehrt hinken aber demokratische Kontrollen wiederum der Ausbildung von internationalen Institutionen hinterher. Das ist das Kernproblem internationaler Politik im ausgehenden 20. Jahrhundert. Internationale Institutionen bilden ein notwendiges Element einer politischen Strategie zur Bewältigung der Problematik. Es muß aber auch durch neuartige Formen der politischen Partizipation auf allen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung ergänzt werden. Nur so ist garantiert, daß der konkrete politische Gehalt dieser Institutionen nicht menschenverachtende oder technokratische Formen annimmt und die Institutionen mithin an einem Legitimationsdefizit zerbrechen.

6. Schluß

Internationale Institutionen, so kann nun zusammenfassend gesagt werden, sind notwendig, um die politische Steuerungsfähigkeit im Hinblick auf die gesellschaftlichen Globalisierungsprozesse nicht zu verlieren. Solche Institutionen können auch in Abwesenheit einer übergeordneten Zentralinstanz oder einer Hegemonialmacht zustandekommen und erfolgreich sein, wenn bestimmte Rahmenbedingungen vorhanden sind. In der Tat gibt es in der internationalen Politik zum ausgehenden 20. Jahrhundert zahlreiche internationale Regime und internationale Organisationen, die das Bild vom souveränen Nationalstaat, der seine Macht- und Wohlfahrtsinteressen ohne Rücksicht auf Normen und Regeln verfißt, als längst überholt erscheinen lassen. Dennoch ist der Bedarf an internationaler politischer Steuerung längst nicht gedeckt. Als weiteres Problem tritt hinzu, daß solche internationalen Institutionen nicht unmittelbar demokratisch kontrolliert werden, obwohl sie weitreichende Rückwirkungen auch auf die innergesellschaftliche Verteilung von Gütern in den Sachbereichen Wohlfahrt, Sicherheit und Herrschaft haben können. Diese vertrackte Situation begründet eine der zentralen Herausforderungen der internationalen Politik nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes.