

Zürn, Michael

Book — Digitized Version

Gerechte internationale Regime: Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung

Internationale Beziehungen (IB), No. 5

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1987) : Gerechte internationale Regime: Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Internationale Beziehungen (IB), No. 5, ISBN 3-89228-088-6, Haag & Herchen, Frankfurt/M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112658>

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>.

Internationale Beziehungen Theorie und Geschichte

Band 5

Internationale Beziehungen (IB)

Theorie und Geschichte

Herausgeber: Ulrich Albrecht, Berlin - Hans Günter Brauch, Heidelberg - Klaus Jürgen Gantzel, Hamburg - Beate Kohler, Darmstadt - Volker Rittberger, Tübingen.

In dieser Reihe sollen vorzugsweise Dissertationen und andere wissenschaftliche Arbeiten zur Außenpolitik und zu Internationalen Beziehungen aus den Bereichen Politik, Ökonomie, Soziologie, Sozialpsychologie und Geschichtswissenschaften erscheinen. Die Arbeiten sollen historische, empirische oder theoretische Relevanz für die Bewältigung von Gegenwartsproblemen haben.

Interessenten, die ihre Arbeit im Rahmen dieser Reihe veröffentlichen möchten, werden gebeten, ihr Manuskript an den Verlag HAAG+HERCHEN, Fichardstraße 30, D-6000 Frankfurt/M. 1, einzusenden.

Michael Zürn

Gerechte internationale Regime

Bedingungen und
Restriktionen der Entstehung
nicht-hegemonialer
internationaler Regime
untersucht am Beispiel der
Weltkommunikationsordnung

**HAAG+
HERCHEN**

Verlag · Frankfurt/Main 1

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Zürn, Michael:

Gerechte internationale Regime : Bedingungen
und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer
internationaler Regime untersucht am Beispiel der
Weltkommunikationsordnung / Michael Zürn. –
Frankfurt/Main : Haag und Herchen, 1987.

(Internationale Beziehungen; Bd. 5)

ISBN 3-89228-088-6

ISSN 0174-4414

ISBN 3-89228-088-6

© 1987 by HAAG + HERCHEN Verlag GmbH,

Fichardstraße 30, 6000 Frankfurt/Main 1

Alle Rechte vorbehalten

Produktion: R. G. Fischer Verlagsbüro, Frankfurt/Main

Herstellung: Boscolo & Mohr, Karlsruhe

Printed in Germany

Verlagsnummer 1088

VORWORT

Dies ist ein Buch über internationale Regime. Mein Interesse an dieser Thematik wurde während eines Studienaufenthaltes in den USA geweckt; der Anstoß für die ausführliche Beschäftigung damit war jedoch weniger zufällig: Der Autor der vorliegenden Arbeit fühlt sich der Tradition der Friedens- und Konfliktforschung verpflichtet. Zumindest die bundesrepublikanische Friedensforschung ist aber mit dem Beginn der Implementierung der NATO-"Nachrüstung" im Bereich der Mittelstreckenraketen und der damit aufkommenden Frage "Was ist jetzt zu tun?" in eine gewisse Orientierungslosigkeit geraten. Einerseits tritt die Kriegsursachenforschung seit Jahren auf der Stelle und die permanente Wiederholung der Kritik der Aufrüstung, der Abschreckungstheorie, der vorherrschenden Militärdoktrinen und neuer Waffensysteme, kurz: die Kritik des Ist-Zustandes, so populär und wichtig sie auch sein mag, darf und kann nicht das gesamte Programm der Friedensforschung ausmachen. Andererseits muß sie ihren kritischen und normativen Impetus bewahren, um von der "wertfreien" akademischen Disziplin der "Internationalen Beziehungen" unterscheidbar zu bleiben. Ein Weg, der aus dieser "Identitätskrise" herausführen kann, ist die Rückbesinnung auf die eigene Vergangenheit. Bei einer solchen Rückschau fällt auf, daß es in der Tradition der Friedens- und Konfliktforschung neben der Kritik des und der Herrschenden schon immer darum ging, die Bedingungen des Friedens zu benennen. "Wer den Krieg durch den Frieden ersetzen will, muß ihn und nicht die Verhinderung des Krieges erforschen", so auch kürzlich Ernst-Otto Czempiel. Eine der Bedingungen des Friedens ist sicherlich die Existenz eines gewaltlosen und zumindest hinreichend gerechten Regelungsmechanismus für internationale Konflikte. Genau diese Problematik greift die vorliegende Studie auf: Sie fragt, ob gerechte internationale Regime einen solchen Konfliktregelungsmechanismus darstellen können und was die Bedingungen der Entstehung von

gerechten internationalen Regimen sind. Sie ist also nicht auf die Vermeidung des Krieges, sondern auf die Instrumentalisierung des Friedens gerichtet.

Selbstverständlich stellt die "Wiederentdeckung" einer alten Fragestellung kein Pionierakt dar, noch weniger der einer einzelnen Person. So sind in letzter Zeit wichtige Arbeiten im Bereich der Friedens- und Konfliktforschung entstanden, die in dieselbe Richtung weisen. Viel bedeutender für das Zustandekommen dieses Buches ist aber der Arbeitszusammenhang, in dem es entstand. Das Buch stellt eine überarbeitete Fassung meiner ersten Staatsexamenarbeit dar, deren Erstellung von Volker Rittberger betreut wurde. Ihm möchte ich für die fruchtbare Zusammenarbeit und die zahlreichen Anregungen danken. Dasselbe gilt für die anderen Kollegen bei der Arbeitsgruppe Friedensforschung an der Universität Tübingen, die seit geraumer Zeit an ähnlich gelagerten Thematiken arbeiten. Namentlich hervorzuheben sind Klaus Dieter Wolf und Manfred Efinger. Besonderer Dank gebührt Petra Nickisch, die keine Mühe scheute, das Rohmanuskript und dessen Überarbeitung in eine lesbare Form zu bringen.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	I
Abkürzungsverzeichnis	V
Verzeichnis der graphischen Darstellungen	VIII
I. <u>Einleitung</u>	1
II. <u>Theorie: Hegemoniale und nicht-hegemoniale internationale Regime</u>	7
1. Was sind internationale Regime?	7
2. Was leisten internationale Regime?	26
3. Welche Typen von internationalen Regimen gibt es?	37
4. Die Theorie der hegemonialen Stabilität	49
4.1. Rahmenbedingungen der Diskussion	51
4.2. Die Theorie der hegemonialen Stabilität	61
5. Kritik der Theorie der hegemonialen Stabilität	68
5.1. Identifizierung von nicht-hegemonialen IR	68
5.2. Hypothesen zur Entstehung von nicht-hegemonialen IR	77
5.2.1. Machtstrukturelle Erklärungen	77
5.2.2. Normativ-institutionelle Faktoren	78
5.2.3. Problemstrukturelle Faktoren	87

III. <u>Empirie: Die Weltkommunikationsordnung</u>	103
1. Methodische Vorbemerkungen	103
2. Die Kommunikationsordnung in historischer Perspektive	108
2.1. Begriffsklärungen	108
2.2. Kabel	110
2.3. Funk	123
2.3.1. Radio	124
2.3.2. Fernsehen	133
2.4. Zwischenergebnisse	137
3. Die aktuelle Kommunikationsordnung	140
3.1. Die Debatte um eine NWIKO	140
3.2. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien	145
3.3. Problemfelder	156
3.3.1. Die Nachrichtenordnung	157
3.3.2. Fernsehen	162
3.3.3. Transnationaler Datenfluß	170
3.3.4. Fernerkundung	175
3.3.5. Platz- und Frequenzzuteilung im geostationären Orbit	178
3.3.6. Internationale Satellitensysteme	185
4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen	192
Anhang 1	204
Literaturverzeichnis	217
Summary	236

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABM	Anti Ballistic Missile
AFP	Agence France Press, Paris
ALASEI	Lateinamerikanische Agentur für Informations- sonderdienste
AP	Associated Press, New York
ARABSAT	Arab Satellite Communication Organization
CANA	Carribean News Agency Ltd., Bridgetown
C ³ I	Command, Control, Communication, and Intelligence System
CCIR	Comité Consultatif International des Radio- communications, ITU
CCIT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique, ITU
CIA	Central Intelligence Agency, USA
COMSAT	Communications Satellite Corporation, USA
COPUOS	Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, UN
DBS	Direct Broadcast Satellites
DME	Developed Market Economy
DoD	Department of Defense, USA
dpa	Deutsche Presse-Agentur, Hamburg
EC	European Community
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESA	European Space Agency
EUTELSAT	European Telecommunications Satellite Organi- zation
FSS	Fixed Satellite Service
G-77	Gruppe der 77
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEO	Geostationärer Orbit
GHZ	Gigahertz (1.000 Millionen Schwingungen/Sek.)

HS	Hegemoniale Stabilität
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAS	Issue Area Structure
IBI	International Bureau for Information
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICC	International Commission for the Study of Communication Problems
IFRB	International Frequency Registration Board, ITU
I+K	Informations- und Kommunikationstechnologien
INMARSAT	International Maritime Satellite Organization
INTELSAT	International Telecommunications Satellite Organization
IPDC	International Programme for the Development of Communication
IPS	Inter Press Service
IR	Internationale(s) Regime
ISA	International Seabed Authority
ITU	International Telecommunication Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
KHZ	Kilohertz (1.000 Schwingungen/Sek.)
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MHZ	Megahertz (1 Million Schwingungen/Sek.)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NICs	Newly Industrialized Countries
NIEO	New International Economic Order
NIIO	Neue Internationale Informationsordnung
NPT	Non-Proliferation Treaty
NSA	National Security Agency, USA
NWIKO	Neue Weltinformations- und Kommunikationsord- nung

NWIO	Neue Weltinformationsordnung
OAU	Organization for African Unity
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPS	Overall Power Structure
PANA	Panafrican News Agency
PMS	Policy-Making System
Res.	Resolution
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SBS	Satellite Business System
SPIN	Strategies and Policies for Informatics
TDF	Transborder Data Flow
UN	United Nations
UNCLOS	United Nations Conference on the Law of the Sea
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNESCO GC	General Conference of the UNESCO
UNGA	United Nations General Assembly
UPI	United Press International, New York
VN	Vereinte Nationen
WARC-BC	World Administrative Radio Conference for Broadcasting, ITU
WARC-ORB	World Administrative Radio Conference for Space Telecommunications, ITU
WATTC	World Administrative Telegraph and Telephone Conference, ITU
WEU	Westeuropäische Union
WTB	Wolffsches Telegraphisches Correspondenzbureau
WTO	Warsaw Treaty Organization

VERZEICHNIS DER GRAPHISCHEN DARSTELLUNGEN

Abbildung 1:	Wirkungsverhältnisdiagramm der Regimeanalyse	24
Matrix 1:	Systematischer Überblick über Forschungsfragen im Rahmen der Regimeanalyse	25
Matrix 2:	"Prisoners' Dilemma"	32
Abbildung 2:	Seerechtliches Konfliktdreieck	43
Abbildung 3:	Merkmale von Regimetypen	46
Matrix 3:	Zweidimensionale Regimetypologie	47
Abbildung 4:	Kriegs- und Friedenszyklen des "modern-world-system"	59
Abbildung 5:	Gründungsschübe internationaler Organisationen	70
Matrix 4:	Das 2x2 Spiel	92
Matrix 5:	"Leader" (Dilemma of Common Aversion with divergent interests)	97
Matrix 6:	"Rambo" (An Equilibrium Outcome that Leaves One Actor Aggrieved)	99
Abbildung 6:	Arbeitshypothesen	102
Abbildung 7:	Wichtige internationale Nachrichtenagenturen	119
Abbildung 8:	Anteil der TV Programmimporte von Entwicklungsländern	134
Matrix 6:	Machtkonstellationen und IR	194
Matrix 7:	Situationsstrukturen und IR	197
Anhang 1:	Internationale Kommunikationsordnung	204

I. Einleitung

"The modern sensitivity realizes, at last, that the state is simultaneously **too large** to satisfy human needs and **too small** to cope with the requirements of guidance for an increasingly interdependent planet."
(Richard Falk)

Wenn man dem Hauptsatz von Richard Falks Äußerung auch nicht zustimmen mag, im Nebensatz seiner Aussage wird ein zentrales Problem der Politik des 20. Jahrhunderts benannt: Der moderne Nationalstaat ist zu groß, um die "kleinen" Probleme der Menschen und er ist zu klein, um die großen Probleme der Menschheit zu bewältigen.

Im folgenden soll der zweite Aspekt der Grundproblematik von Politik im 20. Jahrhundert in den Mittelpunkt gerückt werden: Die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit als Folge einer zunehmend zusammenrückenden, einer zunehmend interdependenten Welt. Beispiele für die Existenz einer weltweiten Interdependenz gibt es in Hülle und Fülle. Was nützt z.B. der Versuch, die Luftverschmutzung diesseits des Rheins zu verringern, wenn die Luft jenseits des Rheins weiterhin unbedenklich mit Schadstoffen "angereichert" wird? Was würden "sichere" Atomkraftwerke, oder gar der Verzicht auf die Kernenergie nützen, wenn 20 km jenseits der Grenze, der "größte anzunehmende Unfall", der inzwischen zum "größten möglichen Unfall" geworden ist, geschieht? Was nützt eine friedliebende Außenpolitik z.B. Schwedens oder der Schweiz, wenn zwei Atommächte zur Ansicht gelangen, einen Krieg miteinander führen zu müssen? Kurz und gut, weder Sicherheit noch Wohlfahrt, weder Frieden noch Lebensqualität, kann durch ausschließlich nationale Politik garantiert werden.

Es soll noch ein weiteres Beispiel angeführt werden. Bei einer Sichtung wirtschaftspolitischer Alternativen zur expansiven, exportorientierten Strategie der Bundesregierung fällt auf, daß alle z.B. im Rahmen der entsprechenden SPD-Programmdiskussion diskutierten Alternativstrategien, internationale Zusammenarbeit mehr oder weniger explizit als

Voraussetzung benennen. D.h., selbst eine nur einigermaßen der sozialen Gerechtigkeit verpflichtete nationale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik kann nur auf der Basis internationaler Kooperation, zumindest der führenden Industriestaaten, funktionieren. Angesichts einer solchen Sachlage muß man sich die Frage stellen, ob nicht internationale Zusammenarbeit zum Wert an sich geworden ist. Unbestritten sollte jedenfalls sein, daß internationale Zusammenarbeit eine unabdingbare Voraussetzung globaler Friedens- und Wohlfahrtsförderung ist.

Das Ende des Nationalstaates wurde schon oft prophezeit und geplant. Die proletarische Weltrevolution wurde beschworen, es liegen "blueprints" für einen föderalen Weltstaat vor, es wurde die Integration von Staaten in größere Einheiten infolge funktionaler Notwendigkeiten vorhergesagt usw. Gemeinsam haben alle diese Vorhersagen und Pläne, daß sie nicht eintrafen bzw. nicht realisiert wurden. Die Dringlichkeit internationaler Zusammenarbeit zur Überwindung von menscheitsbedrohenden Problemen ist aber viel zu groß, um auf wundersame Strukturveränderungen des internationalen Systems zu warten - der Nationalstaat ist zählebig.

Die Konsequenz aus dieser Einsicht kann nur lauten: Es bedarf internationaler Planung und Regulierung nicht gegen, sondern mit den und durch die Nationalstaaten. Internationale Regime, verstanden als institutionalisierte und nicht-institutionalisierte Politikverflechtungen und Regelsysteme, sind ein Mechanismus internationaler Planung mit und zum größeren Teil durch Staaten. Internationale Regime können einen erheblichen Teil des Regelungsbedarfs des internationalen Systems decken.

Internationale Regime scheinen allerdings sozusagen einen "Geburtsfehler" zu haben. Darf man dem vorherrschenden Strang der wissenschaftlichen Literatur zu internationalen Regimen, der "Theorie der hegemonialen Stabilität" Glauben schenken, so können sie nur unter Anleitung eines hegemonialen Staates geschaffen werden. M.a.W., entweder man akzeptiert ein hegemonial strukturiertes internationales

System oder die dringend notwendige internationale Kooperation bleibt aus. Massive Unterstützung erhält diese Theorie durch die Politik der Reagan-Administration. Die Botschaft der Außenpolitik der USA seit 1981 kann, polemisch formuliert, weitgehend auf folgenden Nenner gebracht werden: Entweder die internationale Politik wird nach "amerikanischen Regeln" oder sie wird ohne Regeln "gespielt".

Beispiele dieser Politik der Reagan-Administration sind zahlreich: Der Austritt aus der UNESCO, die Nichtunterzeichnung des Vertragsentwurfs der dritten UN-Seerechtskonferenz oder neuerdings die geplante Nichteinhaltung des SALT II Abkommens sowie die Weigerung, einen von allen anderen westlichen Staaten akzeptierten Kompromiß auf der jüngsten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu unterzeichnen usw. Diese unilateralistische, zusammenarbeitsfeindliche Grundhaltung der Reagan-Administration wird in einem Bericht von Jeane Kirkpatrick, den sie in ihrer ehemaligen Funktion als UN-Botschafterin der USA abgab, deutlich illustriert:

"Last Week the United States was outvoted 134 to 1 on one issue, but the experience is not really that unusual. We stood alone on three votes in the Human Rights Commission last spring - 41 to 1, 31 to 1, 41 to 1, on one vote in the World Health Organization, 118 to 1; and on three votes in the Economic and Social Council, including a 150 to 1 vote, which we cast against the Right to Development. ... (but) we are not pariahs. So far, at least, our isolation, when it occurs, is self-imposed." (Kirkpatrick 1983:79 ff.)

Trotz dieser scheinbaren Unterstützung, die die Theorie der hegemonialen Stabilität durch die Politik der Reagan-Administration erfahren hat, lautet die Grundthese dieser Arbeit: Die Existenz eines Hegemons im internationalen System ist keine Voraussetzung für die Errichtung von internationalen Regimen - die Alternative zwischen "amerikanischen" internationalen Regimen und keinen internationalen Regimen ist eine Scheinalternative. Es soll gezeigt werden, daß die Errichtung nicht-hegemonialer internationaler Regime nicht nur normativ wünschenswert ist, sondern auch **innerhalb** der "Strukturen" des existenten internationalen Systems ver-

standen "als restriktive Bedingungen für Prozesse" (Senghaas) erreichbar oder weniger analytisch ausgedrückt: im Rahmen des Möglichen, ist. Um dies zu zeigen, bedarf es der Lösung von zwei analytischen Aufgaben: Erstens gilt es, nicht-hegemoniale internationale Regime zu identifizieren, um dann zweitens die Bedingungen und Restriktionen der Errichtung nicht-hegemonialer internationaler Regime zu benennen.

Die vorliegende Arbeit umfaßt einen theoretischen und einen empirischen Teil. Im 1. Kapitel des theoretischen Teils werden die begrifflichen, konzeptionellen und theoretischen Grundlagen der Studie dargestellt. Dabei gilt es v.a. zu klären, was man unter internationalen Regimen zu verstehen hat. In Kapitel 2 des theoretischen Teils soll dann gezeigt werden, daß internationale Regime grundsätzlich einen Beitrag zur Förderung internationaler Zusammenarbeit leisten und somit per se einen zivilisatorischen Charakter haben. Über diese Gemeinsamkeit hinaus zeitigen unterschiedliche Typen von internationalen Regimen auch unterschiedliche Folgewirkungen, sie weisen u.a. eine stark unterschiedliche Verteilungsgerechtigkeit auf. Das 3. Kapitel dient daher der Entwicklung einer Regimetypologie, auf deren Basis dann nicht-hegemoniale internationale Regime bestimmt werden. Im 4. Kapitel des theoretischen Teils wird die Theorie der hegemonialen Stabilität samt ihren intellektuellen Wurzeln, als die in der internationalen Regimediskussion vorherrschende Theorie zur Erklärung der Entstehung und des Wandels internationaler Regime vorgestellt. Die Kritik derselben bietet schließlich im 5. Kapitel des theoretischen Teils den Ausgangspunkt zur Erfüllung der beiden genannten analytischen Hauptaufgaben dieser Arbeit: Die Identifizierung von nicht-hegemonialen internationalen Regimen und die Formulierung von Hypothesen hinsichtlich der Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime.

Im empirischen Teil dieser Arbeit werden die entwickelten Hypothesen anhand von Fallbeispielen überprüft. Untersucht wird die Entwicklung der "internationalen Kommunikationspolitik" seit Mitte des 19. Jahrhunderts, wobei dieser Bereich der internationalen Politik in unterschiedliche Problemfelder aufgespalten wird. Der empirische Teil dieser Arbeit schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und den daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen.

Zum Ende der Einleitung muß noch darauf hingewiesen werden, daß die vorliegende Arbeit sich v.a. auf die Analyse internationaler Regime im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen konzentriert. Die Auseinandersetzungen um eine "Neue Weltkommunikations- und Informationsordnung" beinhaltet zwar auch Ost-West- und West-West-Konfliktlinien, der grundlegende Konflikt ist jedoch der zwischen "Norden" und "Süden", zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Von daher ergibt sich durch die Auswahl der Fallbeispiele die Konzentration auf internationale Regime im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen. Die Ergebnisse dieser Studie haben zwar durchaus den Anspruch, über den Nord-Süd-Kontext hinauszudeuten, dennoch ist die einschränkende Vorbemerkung vonnöten, da v.a. die Diskussion der Verteilungsleistungen unterschiedlicher Regimetypen sich primär auf die Nord-Süd-Beziehungen bezieht.

Die Konzentration auf den Nord-Süd-Kontext macht eine zweite klärende Vorbemerkung notwendig. Nicht-hegemoniale Akteure in diesem Kontext sind v.a. die Staaten der sog. Dritten Welt. Diese Staaten werden im folgenden, trotz ihrer unbestrittenen Unterschiedlichkeit, meist zu einer Einheit zusammengefaßt. Die Grundlage dieser "undifferenzierten" Betrachtungsweise ist das gemeinsame und verbindende Interesse aller Dritte-Welt-Staaten an nicht-hegemonialen internationalen Regimen. Da gerade die Forderungen nach einer Reform der Weltordnung durch die Entwicklungsländer letztendlich die Vorstellung einer "Dritten Welt" schuf, erscheint dieses Vorgehen legitim. In den Situatio-

nen, in denen bei bestem Willen nicht mehr von einem Akteur "Dritte Welt" gesprochen werden kann, findet dies selbstverständlich auch Berücksichtigung in der Analyse.

Schließlich sei noch vermerkt, daß die Existenz von nicht-hegemonialen oder entwicklungsländerfreundlichen internationalen Regimen zunächst den Entwicklungsländern als Staaten dient, d.h. das Mehr an Ressourcen zunächst v.a. den Eliten dieser Länder zugute kommt. Dies bedingt nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Lebenssituation der breiten Masse der Bevölkerung in solchen Ländern. Dieser Sachverhalt wird besonders von der neueren entwicklungstheoretischen Diskussion betont. Es kann aber dennoch mit Unterstützung neuerer entwicklungstheoretischer Studien festgehalten werden, daß günstige externe Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer eine **Voraussetzung** für eine Verbesserung der Lebensqualität der Menschen in der Dritten Welt sind.

II. Theorie: Hegemoniale und nicht-hegemoniale internationale Regime

1. Was sind internationale Regime?

"A philosopher is someone who goes into a dark room at night, to look for a black cat that isn't there. A theologian does the same thing, but comes out claiming he found the cat." (John Gerard Ruggie)

Insbesondere Vertreter der realistischen Schule in der Tradition Hobbes' bezweifeln, daß Normen unabhängig von den zugrundeliegenden Machtkonstellationen existieren können (vgl. Kratochwil 1984); falls dies zutrifft, besitzt der Regimeforscher in der Tat Ähnlichkeiten mit Ruggies Theologen: Er sucht eine "schwarze Katze", die es nicht gibt und er gibt auch noch vor, sie gefunden zu haben. Um aber eine sinnvolle Diskussion darüber zu führen, ob es internationale Regime (IR) überhaupt gibt, ist es zunächst notwendig offenzulegen, was unter dem **analytischen Konstrukt** des internationalen Regimes verstanden werden soll.

Die erste Schwierigkeit bei dem Umgang mit "International Regimes" taucht bereits bei dem Versuch einer angemessenen Übertragung des Begriffs ins Deutsche auf. Zweifellos wäre es unverfänglicher, aber auch umständlicher, von "institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Politikverflechtungen und Regelsystemen" (Rittberger) zu sprechen, um diktatorisch-autoritäre Konnotationen zu vermeiden, die im Deutschen - zumindest graduell stärker im Vergleich zum amerikanischen Sprachgebrauch - mit dem Ausdruck "Regime" verknüpft sind.

Im folgenden wird der Begriff "IR" dennoch beibehalten, nicht ohne sich der Versicherung von Leive (1976:XXII) anzuschließen:

"The use of the term (...) **regime** is not intended to imply the existence of a strong, central international organ with effective powers to direct the activities of member states."

Für die Kritiker der Regimediskussion stellt die bisher ungenaue Definition des Begriffs Regime¹ eine entscheidende Schwachstelle von Regimeanalysen dar.

"'Regime' is yet one more wooly concept that is a fertile source of discussion simply because people mean different things when they used it. At its worst, wooliness leads to the same sort of euphemistic Newspeak that George Orwell warned us would be in general use in 1984." (Strange 1983:342)

Wenn es auch etwas weit hergeholt zu sein scheint, den Begriff Regime als ein Beispiel für einen euphemistischen Neologismus einer ethnozentrischen Politikwissenschaft zur Verschleierung bzw. Ablenkung von Konflikten heranzuziehen, so ist doch offensichtlich, daß dieser Begriff in der Diskussion noch sehr vieldeutig gebraucht wird; dies trotz der Existenz einer kollektiven Definition führender amerikanischer Regimeforscher, die bei einem Symposium über internationale Regime in Los Angeles im Oktober 1980 zustande kam. Sie soll zur ersten definitorischen Eingrenzung des Begriffs dienen:

"Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice." (Krasner 1983:2)

Diese Definition stellt zwar wesentliche Elemente dessen heraus was hier unter IR verstanden werden soll, sie läßt aber noch keine eindeutige Identifizierung von IR zu. Selbst unter denen, die gemeinsam diese Definition erarbei-

1. Unter "Regime" wird eine Form der sozialen Steuerung verstanden, die zumindest potentiell sowohl innerhalb einer Gesellschaft (vgl. z.B. Ronges "quasi-Politik" (1979)) als auch international möglich ist. Diese Arbeit behandelt jedoch ausschließlich "internationale Regime", weshalb im Rahmen dieser Arbeit die Begriffe "international Regime" und "Regime" austauschbar sind.

tet haben, herrscht keine Einigkeit. Die einen wollen natürliche Märkte als Regime verstanden wissen (Young 1983:98), andere lehnen dies strikt ab (Stein 1983:118). Während für Puchala/Hopkins die kolonialistische "Balance of Power"-Phase zwischen 1870 und 1914 für ein Regime halten (1983:67ff.), wird dies von Jervis (1983:185ff.) bezweifelt. So ist dann auch Steins Einschätzung der Situation zuzustimmen:

"Grappling with the problem of trying to describe and explain patterns of order in the anarchic world of international politics, scholars have fallen into using the term 'regime' so disparately and with such little precision that it ranges from an umbrella for all international relations to little more than a synonym for international organizations." (1983:115)

Selbstverständlich kann es keine "empirisch richtige" Definition eines analytischen Konstruktes wie IR geben, dies schließt jedoch nicht aus, daß versucht wird eine Definition anzustreben, die analytisch sinnvoll erscheint. Um dies zu erreichen, ist es unumgänglich, zunächst die Grundannahmen über das Funktionieren internationaler Politik und die Rolle von IR darin, die dem Ansatz dieser Arbeit zugrunde liegen, zu explizieren. Mit Keohane/Nye kann dieser Ansatz als "complex interdependence" (1977:8ff.) bezeichnet werden. Ein solcher Ansatz übernimmt von dem klassischen realistischen Paradigma (Morgenthau 1967:5-11), die Grundannahmen von Macht und Interesse als zentrale Elemente internationaler Politik sowie ein Verständnis von Akteuren als "rational" agierende; d.h. Akteure treffen unabhängige Entscheidungen, basierend auf aktuellen Kosten-Nutzen-Kalkulationen bezüglich der Durchsetzung ihrer Interessen. Ein solcher "Rational-Choice-Approach" postuliert, daß die unabhängigen Entscheidungen der Akteure **"freiwillig"** getroffen werden. Die Freiwilligkeit der Entscheidungen, d.h. der Handlungsspielraum innerhalb dessen ein Akteur wählen kann, ist aber eingeschränkt durch die Macht und Interessen anderer Akteure und durch die Zwänge, die sich aus der Struktur des Handlungsrahmens ergeben. M.a.W., die Annahme von "ra-

tional-choice" berücksichtigt Handlungszwänge verschiedener Art, wenn man ihn zu einem **"Constraint Choice Approach"** (Keohane 1983:143ff.) umformuliert.

Vom klassischen Realismus unterscheidet sich der Ansatz weiterhin durch die Aufhebung von Prämissen, die für den Realismus zentral sind:

- Akteure des internationalen Systems können nicht mehr nur Staaten sein, sondern auch internationale Organisationen jeglicher Art sowie alle innergesellschaftlichen und innerorganisatorischen Gruppen, deren Verhalten internationale Auswirkungen haben.
- Es wird nicht mehr davon ausgegangen, daß jede Art von Macht beliebig und überall einsetzbar ist. Die Feststellung, daß militärische Macht bei Verhandlungen über z.B. internationale Zölle und Tarife relativ nutzlos ist, hat zur Konsequenz, daß die Analyse internationaler Politik nicht nur auf der Ebene der allgemeinen Machtverteilung im internationalen System ("overall power structure") erfolgen sollte, ergänzend bieten sich politikfeldbezogene Analysen an (vgl. Keohane/Nye 1977:26ff.).

Ein **Politikfeld** wird dabei verstanden als ein um den Bearbeitungsprozeß (regulative Eingriffe in Interaktions- und/oder Verteilungsprozesse) ergänztes **Problemfeld**. Ein Problemfeld wiederum konstituiert sich aus einem Sachbereich, einem Bearbeitungsbedarf und Positionsdifferenzen zwischen den Akteuren. Allerdings haben weder Probleme noch die Grenzen zwischen unterschiedlichen Problemfeldern eine objektive Existenz. Probleme "sind definiert durch die Soll-Ist Diskrepanz zwischen Anspruchsniveau und Befriedigung und können deshalb sowohl aus einer Verschlechterung der realen Situation als auch der Eskalation der Ansprüche entstehen." (Scharpf u.a. 1976:14). Die Grenzen der Problemfelder wiederum ergeben sich durch Handlungszusammenhänge. "Ein Handlungszusammenhang ist (...) durch die Stabilisierung einer Unterscheidung von innen und außen gekennzeichnet. Handlungszusammenhänge lassen sich von der Außenwelt abgrenzen, wenn sie von deren Veränderung nicht unmittelbar

betroffen werden. Auf der anderen Seite interagieren sie mit dieser Außenwelt." (Czempiel 1981:23) Problemfelder haben also keine objektive Existenz, sondern bestimmen sich durch menschliche Perzeption und Motivation und den daraus folgenden Handlungszusammenhängen.

Ein Ansatz, wie soweit beschrieben, setzt zwar nicht auf der Ebene der allgemeinen Machtverteilung im internationalen System an, er bleibt aber strukturalistisch; d.h. Politikergebnisse werden direkt aus Macht- und Interessenstrukturen heraus erklärt. Modifiziert wird dies jedoch durch folgende Einschränkungen:

- Die Systemebenen-Analyse des strukturalistischen Ansatzes ermöglicht keine Berücksichtigung von Variationen bei den Interessen unterschiedlicher Akteure (vgl. Singer 1961). Interesse wird zwar als gewichtiger Motivationsfaktor des Verhaltens angenommen, um aber eine systemische Analyse vornehmen zu können, wird der Faktor Interesse konstant gehalten, d.h. als für alle gleich angenommen. Dies als realitätsadäquat zu bezeichnen, erscheint aber vermessen, v.a. wenn man Staaten und andere Akteure nicht als "black-boxes" annimmt, sondern die Bedeutung von internen Faktoren berücksichtigen will. Insofern soll der hier verfolgte Ansatz offen sein für ergänzende Analysen auf der Akteursebene, speziell bei solchen Akteuren, die sich als besonders bedeutsam für das System erweisen und solchen, die ein vom Durchschnitt stark abweichendes Verhalten aufweisen.

M.a.W., der hier gewählte Ansatz setzt zwar zunächst auf der systemischen Ebene an. Untersuchungen haben aber gezeigt, daß in bestimmten Fällen (z.B. was die Erklärung hinsichtlich der Entstehung und Wirkungsweise von IR betrifft) eine subsystemische Analyse unerlässlich ist (vgl. George 1980, Laitin 1982, Ruggie 1983). In einer Diskussion über systemische und subsystemische Analyseebenen weist auch Galtung darauf hin, daß ein die Analyseebenen integrierender Ansatz, wie z.T. in der Sozialpsychologie durchgeführt, sowohl dem reduktionistischen, subsystemi-

schen Ansatz als auch dem systemischen "black box" Ansatz überlegen ist (vgl. Galtung 1969:274). Die Disziplin der internationalen Beziehungen besitzt aber kein Modell, welches die systemische und subsystemische Ebene integrieren kann. Der pragmatische Ausweg besteht somit darin, die subsystemische Analyse relevanter Akteure dann an die systemische Analyse anzuschließen, wenn diese aufgrund einer unzureichenden Erklärungskraft auf die Akteursebene verweist.

- Modifiziert werden muß der strukturalistische Ansatz auch bezüglich der Annahme, daß Akteure **ständig** gemäß egoistischen Eigeninteressen handeln und somit Politikergebnisse letztlich nur die Machtverteilung der Akteure abbilden. Nach unserem Verständnis gibt es Situationen und Politikfelder, in denen IR, d.h. Normen und Prinzipien als **intervenierende Variablen** wirken. Demnach stellen nicht nur Macht- und Interessenstrukturen Handlungsrestriktionen für internationale Akteure dar, sondern eben auch die Normen der "internationalen Gesellschaft" (vgl. z.B. Bull 1977:13ff.). Als Illustration mag die zunehmende Illegalität der Anwendung von Gewalt zur Interessendurchsetzung dienen, die eine "constraint on one choice of instruments" (Keohane/Nye 1977:27) darstellt.

Vor allem in Problemfeldern, in denen sowohl gemeinsame als auch sich widersprechende Interessen existieren, und somit die unabhängige Verfolgung des Eigeninteresses durch die Akteure zu suboptimalen kollektiven Ergebnissen führen kann, entwickeln sich häufig Normen, die handlungsrestringierend auf die Akteure wirken. Wir sprechen dann von IR, wenn diese Normen handlungsleitend wirken, d.h. eine Umsetzung in konkrete Regeln erfahren und die momentanen Kosten-Nutzen-Kalkulationen aus dem Eigeninteresse der Akteure heraus diesen Regeln untergeordnet sind. Die Vermutung, daß solche Regelwerke primär in Politikfeldern mit einem Gemengelage der Interessen entstehen, liegt nahe, schließt aber nicht aus, daß solche handlungsleitenden Normen auch in anderen Politikfeldern

existieren. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß nicht die "objektive" Existenz von 'gemeinsamen Interessen', sondern deren Wahrnehmung entscheidend ist.

Ein solches Vorverständnis von internationaler Politik präjudiziert bezüglich der Definition von IR ein erstes Ergebnis: IR lassen sich nicht hinreichend durch das Vorhandensein von regelhaftem Verhalten definieren, da regelhaftes Verhalten nicht nur durch Normen, sondern auch direkt durch Strukturzwänge hervorgerufen werden kann. Bezüglich IR interessiert jedoch nur jenes regelhafte Verhalten, welches durch gemeinsame Prinzipien und Normen erzeugt wird. IR, verstanden als handlungsleitende Normen, als intervenierende Variable zu konzeptualisieren, welche regelhaftes Verhalten miterklären soll, ergibt keinerlei Sinn, wenn das Verhalten bereits durch die zugrundeliegenden unabhängigen Basisvariablen, Macht und Interesse, erklärt ist.

Konkret heißt das, daß die Erklärung des Verhaltens von Wirtschaftsunternehmen, das in einem vollkommenen Markt durch mikroökonomische Kalkulationen geschehen kann, keine intervenierende Variable Regime benötigt, während Preisabsprachen zwischen großen Firmen in einem oligopolistischen Markt genau einer solchen intervenierenden Variable zur Erklärung dieses Verhaltens bedürfen. Ein weiteres Beispiel: Wenn ein Reisender einen Flughafen oder Bahnhof z.B. in Mexiko verläßt, so gehen üblicherweise fast alle anwesenden Taxifahrer auf ihn zu und versuchen, den potentiellen Kunden durch Selbstanpreisung und Nachlassen der Preise zu werben. Für den außenstehenden Beobachter stellt sich dies als ein regelhaftes Verhalten dar, welches aber durch das Eigeninteresse der Taxifahrer - so schnell wie möglich wieder einen Kunden zu gewinnen - erklärt ist. Das Verhaltensmuster kann ohne jegliche Absprache und/oder Norm zwischen den Taxifahrern zustande kommen. Die Einführung einer intervenierenden Variable Regime zur Erklärung des Verhaltens ist überflüssig. Stellen wir uns nun diesselbe Situation an einem z.B. deutschen Bahnhof oder Flughafen vor. Hier wird der Passagier in das erste, der in einer Reihe stehenden

Taxis gelotst, worauf alle anderen Taxis einen Platz nach vorne rücken. Auch hier liegt regelhaftes Verhalten vor, doch kann es nicht ausreichend durch unkoordinierte, individuelle Entscheidungen der einzelnen Taxifahrer erklärt werden. Zur Erklärung wird eine regelbildende Norm, geschrieben oder ungeschrieben, benötigt.

Die konzeptionellen Konsequenzen eines solchen Verständnisses von IR lassen sich anhand der Diskussion von Oran Youngs Unterscheidung von drei Typen von IR: "spontaneous orders", "negotiated orders" und "imposed order" zeigen. "Spontaneous orders" werden definiert "by the facts that they do not involve conscious coordination among participants, do not require explicit consent on the part of subjects or prospective subjects, and are highly resistant to efforts at social engineering." (Young 1983:98)

Die Vermutung liegt nahe, daß das, was Young als "spontaneous orders" bezeichnet, regelmäßiges Verhalten ist, welches unmittelbar auf die zugrundeliegenden Strukturen bzw. unkoordinierten Einzelentscheidungen zurückzuführen ist. In der Tat, Young führt als Beispiel für "spontaneous order" "natural markets" an. Märkte sind aber keine IR im Sinne der Konzeption, die dieser Arbeit zugrundeliegt. Zwar spricht z.B. Krasner (1985) vom Interesse der Industrieländer an "market-oriented regimes". Die hierbei angesprochenen Regime sind aber nicht der Markt selbst, sondern Steuerungsleistungen, die der Markt nicht erfüllen kann, die aber zur Aufrechterhaltung eines funktionierenden Marktes erbracht werden müssen. Es gibt also IR, die die Rahmenbedingungen des freien Marktaustausches garantieren sollen, diese IR sind aber keine Märkte.

Des weiteren unterscheidet Young: "negotiated orders are regimes characterized by conscious efforts to agree on their major provisions, explicit consent on the part of individual participants, and formal expression of the results." (a.a.O.:99); und "imposed orders are deliberately established by dominant actors who succeed in getting others

to conform to the requirements of these orders through some combination of coercion, cooptation, and the manipulation of incentives". (a.a.O.:100)

Auch diese Unterscheidung ist mit unserer Konzeptualisierung nicht vereinbar: "Ausgehandelte Regime" sind ein Ergebnis eines "bargaining" Prozesses, in dem sich die beteiligten Akteure durch den Einsatz von ebenfalls "coercion, cooptation, and the manipulation of incentives" zu beeinflussen versuchen. Daher können zwar unterschiedliche Grade an Asymmetrie des Einflusses bei Verhandlungen bzw. unterschiedliche Grade der Auferlegung von Politikergebnissen differenziert werden, diese Differenzierung ist aber gradueller Art und außerdem in einem "Constraint-Choice-Approach", wie oben beschrieben, bereits erfaßt:

"A constraint-choice approach draws attention to the question of why disadvantaged actors join international regimes even when they receive fewer benefits than other members - an issue ignored by arguments that regard certain regimes as simply imposed." (Keohane 1984:72)

Eine kategoriale Unterscheidung zwischen asymmetrisch ausgehandelten Regimes mit entsprechend ungleichen Verteilungsleistungen (und die gibt es wohl ohne Frage!) und "imposed orders" erscheint nur möglich, wenn man die Existenz einer bindenden Autorität, d.h. eine Zentralinstanz mit Gewaltmonopol annimmt, die "imposed orders" durchsetzen kann. Regimes stellen aber in unserem Verständnis gerade Regelwerke dar, die auf der Basis der Selbstkoordination und der Freiwilligkeit funktionieren und nicht durch eine Zentralinstanz durchgesetzt werden müssen.

Zur Verdeutlichung können wir Lindbloms (1980) drei Formen sozialer Steuerung als Analogie heranziehen. Steuerung durch Märkte (spontaneous orders) sind keine Regime, da kurzfristig kalkulierte Eigeninteressen und nicht Normen das Verhalten bestimmen. Die Steuerung durch eine autoritäre Zentralinstanz (Staat = imposed order) stellt ebenfalls kein Regime dar, da das Prinzip der Selbstkoordination durch eine zentrale Durchsetzungsmacht mit Gewaltmonopol

ersetzt ist. Man kann aber Regime verstehen als eine Art von "präzeptoraler Steuerung". Zwar betont Lindblom in dem, was er als präzeptorale Steuerung definiert, den Aspekt der Erziehung und der ideologischen Indoktrination sehr stark (1980:433ff.), dies kann es im internationalen System trotz gewisser Formen von "Kulturimperialismus" nicht in dem von Lindblom beschriebenen Maße geben; das entscheidende Merkmal der präzeptoralen Steuerung ist jedoch die ausgeprägte Rolle von Normen für das Verhalten von Akteuren und die Abwesenheit einer zentralen Autorität sowie von Marktstrukturen. Insofern können IR als eine Form von präzeptoraler Steuerung auf internationaler Ebene verstanden werden.

Als ein binnengesellschaftliches Beispiel von präzeptoraler Steuerung, in dem hier verwandten Sinne, kann das, was Ronge (1979) am Beispiel des Einlagensicherungsfonds deutscher Banken als "Quasi-Politik" bezeichnet hat, herangezogen werden. Dabei erhöhten die Banken als Reaktion auf den Zusammenbruch der Herstatt Bank gemeinsam den Einlagensicherungsfonds gegen ihre kurzfristigen ökonomischen Interessen und trotz der Existenz einer Konkurrenzsituation, um langfristige Negativauswirkungen, v.a. ein Eingriff des Staates, zu verhindern. Dieses Beispiel zeigt, daß die präzeptorale Steuerung Ähnlichkeit mit der autoritären Steuerung durch z.B. den Staat insofern hat, als daß sie beide ein gewisses Maß an freiwilliger Regeleinhaltung voraussetzen; die präzeptorale Steuerung unterscheidet sich aber kategorial von der durch Autorität, da die Entscheidungseinheit auf der Ebene der Bankverwaltungen (bei IR: Staaten) bleibt. Die verhaltensleitenden Normen sind Determinanten von staatlicher Außenpolitik (bzw. Bankpolitik); die Autorität bleibt also bei den Staaten, IR besitzen höchstens eine "geliehene" Autorität (vgl. hierzu auch Ruggie 1975:581).

Konstitutiv für IR sind also nicht, "recognized patterns of behavior or practice around which expectations converge" (Young 1983:93), sondern die bereits oben von Krasner eingeführten impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren.

Die Diskussion einer weiteren in der Literatur auffindbaren Typologisierung von IR verdeutlicht einen anderen Aspekt unserer Regimedefinition:

"Regimes can be differentiated according to function along a continuous ranging from specific, single-issue to diffuse, multi-issue ... More specific regimes often tend to be embedded in broader, more diffuse ones - the principles and norms of the more diffuse regimes are taken as givens in the more specific regimes. In this sense we may speak of normative superstructures, which are reflected in functionally or geographically specific normative substructures." (Puchala/Hopkins 1983:64)

Die Unterscheidung zwischen "Über- und Unterstrukturen" von Regelwerken ist nichts anderes als die Unterscheidung von Prinzipien und Normen einerseits und Regeln und Entscheidungsmechanismen andererseits. Nach unserem Verständnis sind aber beide Bestandteile notwendig, um von einem Regime sprechen zu können. Selbstverständlich gibt es Prinzipien und Normen, die für mehrere internationale Politikfelder von Relevanz sind (z.B. die, die sich aus der Philosophie des Liberalismus ergeben), ein Regime in einem Politikfeld wird aber erst dann als intervenierende Variable relevant, wenn die diffusen Normen und Prinzipien in konkrete Regeln umgesetzt sind. IR beinhalten also "superstructures" und "substructures" von Normen; Regime kann es daher auch nur in einem Politikfeld geben.

Aus dem bisher Gesagten lassen sich folgende definierenden Merkmale eines IR festhalten (vgl. Wolf/Zürn 1986:5f.)

- Regimes bestehen aus eher abstrakten **Prinzipien und Normen** einerseits und **Regeln und formellen sowie informellen Praktiken** andererseits. Verhaltensleitende Regeln stellen dabei die Konkretisierung der Prinzipien und Normen dar, d.h. die angesprochenen Bestandteile müssen in einer gewissen logischen, sich nicht widersprechenden, Verbindung stehen.

- Die genannten Elemente eines Regimes bilden ein Regelwerk **innerhalb eines Politikfeldes**, was nicht ausschließt, daß sich Regimes unterschiedlicher Politikfelder gegenseitig beeinflussen oder auf denselben Prinzipien und Normen basieren.
- IR müssen ein gewisses Maß an **Dauerhaftigkeit**, d.h. eine gewisse Unabhängigkeit von denen sie erzeugenden Macht- und Interessenstrukturen besitzen. Ein definierendes Merkmal ist also die Bereitschaft der beteiligten Akteure, momentane Eigeninteressen den Regeln des Regimes unterzuordnen.
- IR müssen eine gewisse **Effektivität** besitzen. Zwar ist durch die Existenz von abweichendem Verhalten nicht die Existenz einer Regel aufgehoben, ein Mindestmaß an Wirksamkeit der Normen muß aber vorhanden sein, bevor wir von einem Regime sprechen können.
- IR stellen Regelwerke dar, die im allgemeinen in Politikfeldern entstehen, in denen die unabhängige Entscheidungsfindung der Akteure gemäß aktuellen Kosten-Nutzen-Kalkulationen zu suboptimalen kollektiven Ergebnissen führt. Regimes bilden Regeln, die ein **Verhalten erzeugen, welches anders ist als das, welches die Macht- und Interessenstrukturen direkt erzeugen würden**.

IR sind damit Bearbeitungsmechanismen für Verflechtungsprobleme sektoraler Art, die auf der Grundlage der genannten Elemente (Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsprozeduren) eine gewisse Dauerhaftigkeit und Berechenbarkeit aufweisen und deren Funktionsfähigkeit von der Bereitschaft der beteiligten internationalen Akteure abhängt, sich an die gemeinsamen Regeln zu halten. Sie sind Teil eines politischen Mehr-Ebenen Entscheidungssystems zur Bearbeitung von Mehrebenenproblemen, d.h. von Problemen, die auf oder unterhalb der nationalstaatlichen Ebene nur suboptimal gelöst werden können (vgl. hierzu Scharpf u.a. 1976:29 und Rittberger 1985).

Im Unterschied zu internationalen Organisationen müssen IR weder eine eigene Rechtspersönlichkeit, noch eine eigene soziale Identität besitzen.

"The process of international organisation is concerned with the development by states of ways of regulating their conflicts, jointly managing for their collective benefit various specific areas of activity and most ambitiously, planning for peaceful change towards agreed goals. Frequently this involves the creation of large, multi-purpose institutions like the League or the UN, or of structures with more limited functions, like the Postal Union. However, the essential core of international organisation is not the various administrative or judicial bodies as such but the rules, regulations and agreed procedures for which the institutions assume responsibility. In this sense the main thrust of international organisation is the development of 'international regimes': sets of rules which aim to regulate some specific activity of international interest." (Armstrong 1982:119)

Internationale Organisationen sind oft im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs für die Errichtung und Aufrechterhaltung von internationalen Regimen mitverantwortlich; sie sind dann regimeerzeugende "policy-making" Systeme (PMS) (vgl. Hauser 1986; Rittberger/Wolf 1985). So sind z.B. die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen selbst keine internationalen Regime; sie können aber solche erzeugen und zu ihrer Funktionstüchtigkeit beitragen, indem sie z.B. den institutionellen Rahmen zur Verfügung stellen. Es gibt aber auch andere Wege zur Errichtung von internationalen Regimen. Multilaterale diplomatische Konferenzen (wie z.B. die dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen) können ebenfalls regimeerzeugende "policy-making" Systeme sein. Wenn ein IR das Verhandlungsergebnis einer Konferenz ist, hat dies wiederum in den meisten Fällen die Gründung einer internationalen Organisation zur Überwachung der Einhaltung sowie u.U. zur künftigen Anpassung des vereinbarten Regelwerks zur Folge. Während demnach internationale Regime Regelwerke für angebbare Politikfelder darstellen, zeichnen sich internationale Organisationen u.a. dadurch aus, daß sie Regelwerke erzeugen bzw. zusammen mit ihnen errichtet werden, ihre Einhaltung überwachen, die für

ihr Funktionieren erforderlichen Informationen bereitstellen, Konsensbildungsprozesse mit Blick auf ihre Anpassung an veränderte äußere Umstände ermöglichen usw. (Eine ausführliche Aufstellung von möglichen Funktionen internationaler Organisationen findet sich bei Jacobsen/Kay 1983:17.) Besonders bei den dem Funktionalismus nahestehenden Autoren werden nicht nur internationale Organisationen, sondern auch IR (vgl. Skolnikoff 1972 und Ruggie 1975) ihren Funktionen gemäß typologisiert. Ruggie z.B. unterscheidet als Funktionen von IR "informational", "managerial" und "executive" Aktivitäten. Eine solche oder auch andersgeartete Funktionsunterscheidung ist für internationale Organisationen durchaus sinnvoll, unserer Definition nach ist aber eine solche Unterscheidung für IR nicht möglich.

IR stellen Regelwerke in einem Politikfeld dar und enthalten somit alle Funktionen, die zur Aufrechterhaltung eines solchen Regelwerks notwendig sind. Gerade deshalb sind in einem IR oft mehrere internationale Organisationen mit unterschiedlichen Funktionen involviert. Zum Nichtverbreitungsregime z.B. gehören die Informationstätigkeiten der entsprechenden VN-Organe ebenso, wie der NPT (Nichtverbreitungsvertrag) selbst, die Überwachungsarbeit der IAEA und die Absprachen der Reaktorlieferanten im Londoner "Suppliers' Club".

Die bisherigen Ausführungen über die konzeptionellen Grundlagen dieser Arbeit und die Definition von IR zusammenfassend können nun IR als Analyseeinheit und IR als Forschungsansatz unterschieden werden (vgl. hierzu Wolf/Zürn 1986).

IR als Analyseeinheit

IR sind eine spezifische Art von Interaktionsform, die in noch zu bestimmenden Problemfeldern der internationalen Politik vorherrscht, als Forschungsgegenstand gegenüber ihrer Umwelt abgegrenzt werden kann und als **abhängige Variable** erklärt werden muß (Frage nach Entstehungsbedingungen von IR). Dabei wird angenommen, daß Politikentwicklungsprozesse

in solchen internationalen Politikfeldern nicht nur als Summe von nationalen Außenpolitiken begriffen werden können. Auch die Analyse von Formalstrukturen der Interaktion (wie internationale Organisationen) wird nicht hinreichend zur Erklärung von Interaktion in der internationalen Politik angesehen, gleichwohl wird behauptet, daß durch die Einführung der Analyseeinheit IR, die Bedeutung und Rolle von internationalen Organisationen im jeweiligen Politikfeld besser herausgearbeitet werden kann (vgl. Ruggie 1975:568 ff.).

Abgesehen von internationalen Organisationen sind bestimmte herausragende Ereignisse von Kooperation und Gewaltanwendung die traditionelle Analyseeinheit der Disziplin der internationalen Beziehungen auf der Interaktionsebene. "The problem with it, however, is that instances of cooperation and discord could all too easily be isolated from the context of beliefs and behavior within which they are embedded." (Keohane 1984:56) IR als Analyseeinheit ermöglicht demgegenüber eine Betrachtung von Interaktionsmustern, die der singulären Betrachtung von Interaktion ähnlich überlegen ist, wie die Analyse von Außenpolitiken (Aktionsmuster) der von singulären außenpolitischen Aktionen.

IR sind aber nicht nur erklärungsbedürftig, sie helfen auch zu erklären. IR als **unabhängige Variable** stellen dann wissenschaftlich interessante Segmente der komplexen Realität internationaler Politik dar, wenn Politikentwicklungsprozesse nicht ausschließlich durch existierende Macht- und Interessenkonstellationen ausreichend erklärbar sind (Frage nach Verteilungsleistungen von IR). Die Regimeanalyse ist somit eine Reaktion darauf, daß mit zunehmender grenzüberschreitender Verflechtungsdichte den daraus hervorgehenden Interaktionsstrukturen selbst eine wachsende Bedeutung für die Erklärung von Interaktionen und deren Politikergebnissen beigemessen werden muß. IR als Analyseeinheit identifizieren also spezifische, sektorale Interaktionszusammenhän-

ge, über die zwischen politischen Systemen aller Art sowie deren gesellschaftlichen Umfeldern Werte verteilt werden (vgl. Czempiel 1981).

IR als Analyseeinheit, so bleibt zusammenfassend zu sagen, verschaffen uns ein analytisches Hilfsmittel, das die große Lücke zwischen Integration als einem Pol und Gewalt/Sezession als anderem Pol eines Kontinuums zu einem nicht unerheblichen Maß politikfeldspezifisch auffüllen kann. Es läßt notwendige Differenzierungen zu, um nicht zwischen gleichermaßen unbefriedigenden Etiketten, wie "anarchisches Selbsthilfesystem" und "integrierte Weltgesellschaft", wählen zu müssen.

IR als Forschungsansatz

Haftendorn (1975:18) definiert die Funktion eines Forschungsansatzes wie folgt: "Analyseeinheiten und -ebenen zu bestimmen, auf systematische Weise Fragen zu formulieren, Kriterien für die Auswahl und Gewichtung der Variablen zu liefern und erste Annahmen über die Beziehungen zwischen den Variablen im Sinne von Paradigmata zu liefern."

Insbesondere die Analyseebene der Regimeanalyse bedarf im Zusammenhang mit den durch sie benannten Einflußfaktoren ergänzender Erläuterungen. Die abhängige Variable der Regimeanalyse ist stets Interaktion, also auf der systemischen Ebene angesiedelt. Sektorale Politikverflechtung stellt jedoch ein Mehrebenenproblem dar: Sie läßt sich sowohl unter Hinzuziehung systemischer - also auf Systembeschaffenheit oder Interaktionsstrukturen abstellender - Erklärungshypothesen als auch subsystemischer Faktoren untersuchen, welche Interaktion durch das Außenverhalten von staatlichen Akteuren oder deren gesellschaftlichen Umfeldern erklären wollen (dazu grundlegend: Singer 1961, Waltz 1959).

Schwerpunkt der Regimeanalyse bildet die Untersuchung **systemischer** Einflußgrößen (vgl. Keohane 1984:25). Die Regimeanalyse führt folgende drei systemische Einflußgrößen ein:

I. **"Overall Power Structure" (OPS)**, womit die Anzahl der Akteure im internationalen System als Ganzem und insbesondere die Verteilung von Macht auf die einzelnen Akteure angesprochen ist. Die "Overall Power" eines Akteurs basiert theoretisch auf der Berücksichtigung aller Machtmittel, die diesem zur Verfügung stehen.

II. **"Issue Area Structure" (IAS)**, womit die Anzahl der Akteure innerhalb eines Problemfeldes und insbesondere die Verteilung der Macht innerhalb desselben angesprochen ist. Die Grundlage der Einführung eines IAS unabhängig von der OPS basiert auf der Annahme einer "komplexen Interdependenz", in der die Übertragbarkeit von Macht von einer "Issue Area" zur anderen nur sehr bedingt möglich ist (vgl. Keohane und Nye 1977:23 ff.).

III. **Normativ-institutionelle Faktoren**, also die Bestandteile IR selbst. Die Heranziehung von IR als unabhängige systemische Variable basiert auf der Annahme, daß IR wo sie existieren, eine Eigendynamik entwickeln und einen Einfluß sowohl auf ihre eigene Veränderung als auch auf die Schaffung von anderen IR haben können.

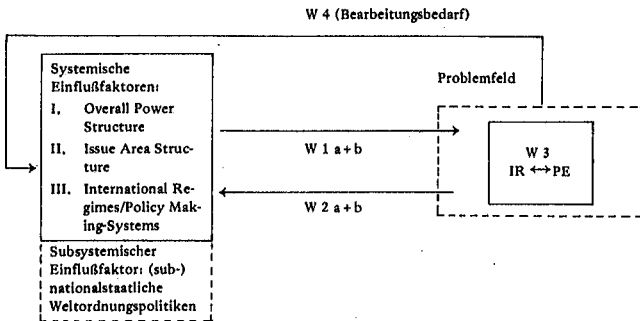
Ein Problem der rein systemischen Analyse besteht in der Annahme von einheitlich verhaltensleitenden Motivationen der Akteure. Der Unterschiedlichkeit von Akteuren - etwa in ihrem ideologischen Selbstverständnis - ist jedoch auch nachzugehen, um die Frage zu beantworten, wie einzelne Weltordnungspolitikern als (subsystemische) Faktoren der Regimeentstehung und des Regimewandels ihrerseits zu erklären sind.² Es liegt demnach nahe, im Rahmen einer Regimeanalyse ergänzende handlungsanalytische Untersuchungen durchzuführen, bei denen das jeweilige Außenverhalten von staatlichen oder gesellschaftlichen Akteuren die zu erklärende Variable darstellt.

2 Vgl. z.B. Ruggie (1983:195 ff.), der erhebliche Unterschiede zwischen der britischen und amerikanischen Ära der internationalen Freihandelspolitik herausarbeitet, trotz ähnlicher Struktur im Politikfeld.

Neben den drei genannten systemischen und den subsystemischen Einflußfaktoren, bildet auch die Struktur des jeweiligen Problemfeldes einen, allerdings nur mittelbar wirksamen, Einflußfaktor. Dies entspricht der, wenn auch radikal formulierten, These Lowis "policy determines politics", wobei hier "policy" wohl am besten mit Problemfeld übersetzt wird.

Durch die Einsetzung von IR als intervenierende Variable zwischen Einflußfaktoren und Politikergebnissen, der Einführung der Vorstellung eines internationalen Politikfeldes sowie der Berücksichtigung der genannten Einflußfaktoren, ergibt sich das in Abbildung 1 dargestellte Wirkungsverhältnisdiagramm.

Abbildung 1: Wirkungsverhältnisdiagramm der Regimeanalyse



IR = Internationales Regime
PE = Politikentwicklung/Wertezuteilung
W = Wirkungsverhältnis

(aus Wolf/Zürn 1986:12)

Wenn wir nun die 4 Einflußfaktoren mit den 4 Wirkungsverhältnissen in Verbindung bringen, erhalten wir das in Matrix 1 dargestellte systematische Fragenraster des Regimeansatzes.

Matrix 1: Systematischer Überblick über Forschungsfragen im
Rahmen der Regimeanalyse

	Wirkungs- verhältnisse Input/ Einfluss- faktoren	W 1 Einflussfaktoren → IR a) auf das Regime b) im Regime	W 2 IR → Einflussfaktoren a) Struktur b) Wertezuteilung	W 3 IR → Politik- ergebnis	W 4 Problemfeld → Input → IR
		1a) Welche allgemeinen Konstellationen/Bedin- gungen des internatio- nalen System bestimmen Entstehung/Stabilität/ Wandel von IRs und deren Beschaffenheit? b) Welche Bedeutung hat OPS für die Wertezutei- lung durch ein IR?	2a) Welche Auswirkungen auf die OPS ergeben sich aus der Errichtung von IRs? b) Welche Auswirkungen hat die Wertezuteilung durch ein IR für die OPS?		
systemisch: Strukturen der Beziehungen zwischen Akteuren	Overall Power Structure (OPS)				
	Issue Area Structure (IAS)	4a) Welche Machtvertei- lung innerhalb einer IAS fordert Entstehung/Sta- bilität/Wandel von IRs? b) In welchem Maß sind politikfeldbezogene Machtressourcen bestim- mend für die Wertezutei- lung in einem IR?	5a) Welche Einflüsse hat das IR auf die IAS? b) Welche Auswirkun- gen hat die Wertezutei- lung durch ein IR auf die IAS?	8a) Welche Re- gimeverfassung präjudiziert wel- che Politiker- gebnisse? b) In welchem Maß beeinflusst das Politiker- gebnis eines IR dessen Struktur?	3 Welche Pro- blemstellungen präjudizieren welche Regime- beschaffenheit?
	International Regimes (IRa)	6a) Welchen Einfluß können IRs auf Ent- stehung/Stabilität/ Wandel von IRs ausüben? b) Welchen Einfluß können IRs auf die Wer- tezuteilung (anderer) IRs ausüben?	7 (wie 6)		
subsystemisch	Politische Systeme und gesellschaftliches Umfeld (PS + UP)	10 Welche Faktoren auf der Ebene PS/UP be- stimmen das Verhalten von Akteuren a) gegenüber Regimes? b) in Regimes?	11a) Welche Auswir- kungen haben IRs auf PS/UP von Akteuren? b) Welche Auswirkungen hat die Wertezuteilung durch ein IR auf PS/UP von Akteuren?		9 Welche Pro- blemstellun- gen veranlas- sen Akteure zur Errichtung von IRs?

(aus Wolf/Zürn 1986:13)

Zusammenfassend auf ihren Kernpunkt reduziert, unterstellt die Regimeanalyse also, daß nicht allein pauschal verstandene Machtinputs das Zustandekommen bzw. Nichtzustandekommen bestimmter Politikergebnisse beeinflussen, sondern in einer Vielzahl von Politikfeldern institutionalisierte Politikverflechtungen und Regelsysteme eingeschaltet sind, die nicht nur auf Politikentwicklungsprozesse einwirken, sondern auch von diesen beeinflusst und gestaltet werden.

2. Was leisten internationale Regime?

Nach der ausführlichen Darlegung des in dieser Arbeit verwendeten Verständnisses von IR und dessen konzeptioneller Grundlagen und Konsequenzen stellt sich die Frage: Verdienen IR überhaupt soviel Aufmerksamkeit? Normativ gefragt, welchen Beitrag zur Wohlfahrts- und Friedensförderung können IR erbringen?

Die Beantwortung dieser Frage kann auf zweierlei Wegen erfolgen. Man kann existierende IR und deren Folgeleistungen analysieren, um dann die kontrafaktische Frage zu beantworten: Was wäre, wenn das IR nicht existieren würde, hätte dies negative oder positive Auswirkungen auf die globale Wohlfahrt und den Frieden? Selbst wenn jedoch diese Frage schlüssig beantwortet werden könnte, so beinhaltet diese Antwort zunächst nur die Bewertung des untersuchten IR und würde noch relativ wenig über die Rolle und Funktionen von IR im allgemeinen besagen.

Hier soll deshalb zunächst ein anderer Weg beschritten werden. Es soll auf einer abstrakt-logischen Ebene gezeigt werden, wie und weshalb IR, wenn einmal geschaffen, die **Zusammenarbeit** von internationalen Akteuren erleichtern und stabilisieren und damit dazu beitragen, daß kollektiv betrachtet suboptimale Ergebnisse verhindert werden. Es soll gezeigt werden, daß einmal geschaffene Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsmechanismen das Verhalten der einzelnen Akteure so beeinflussen, daß die permanente Erzeugung kollektiver Nutzen möglich ist und IR damit ad-hoc Regulierungen überlegen sind.

Die Situation des "Prisoners' Dilemma" aus der Spieltheorie als ein Beispiel für ein "mixed-motive-game" (Schelling 1960) und die "Theorie des Marktversagens" werden dabei als Ausgangspunkt dienen. Beide Theoreme zeigen die Möglichkeit von kollektiver Suboptimalität als Folge von individuell-rationalem Entscheidungsverhalten auf. Zwar behandeln beide Theoreme eine sehr ähnliche Situationsstruktur - insofern impliziert die Diskussion von beiden eine gewisse Doppelung

- die unterschiedliche disziplinäre Herkunft der beiden Theoreme garantiert jedoch, daß das Problem von unterschiedlichen Perspektiven her beleuchtet wird, was für die Diskussion der Funktionen von IR nur dienlich sein kann.

Marktversagen

Das Theorem des Marktversagens besagt, wo

"eine dezentrale Entscheidungseinheit Nutzen erzeugt oder Kosten verursacht, die nicht bei ihr selbst anfallen, da wird die Summe dezentraler Entscheidungen tendenziell das kollektive Optimum verfehlen und damit entweder zur gesellschaftlichen Problemerzeugung beitragen oder die gesellschaftliche Problemverarbeitung hindern." (Scharpf u.a. 1976:23)

Das so definierte Theorem des Marktversagens benennt zwei Probleme: Erstens, die **Erzeugung kollektiver Kosten** infolge individuell-rationaler Nutzenentscheidungen, also die Erzeugung von "(Markt)-**Externalitäten**". Ein Beispiel hierfür ist, daß die kostenlose Verfügbarkeit von Luft dazu führt, daß betriebliche Kosten-Nutzen-Kalkulationen bei der Produktion von Gütern den Verbrauch von Luft so hoch wie möglich ansetzt. Während die Verschmutzung von Luft nichts kostet, ist der Einbau von Luftfiltern sehr kostspielig. Dies führt aber zu einer kollektiv betrachtet unerwünschten Überlastung der Luft mit Schadstoffen.

Zweitens benennt das Theorem des Marktversagens das Problem der **Nichterzeugung kollektiver Nutzen** als Folge von individuell-rationalen Nutzenentscheidungen, also die Nichterzeugung von "**Gemeinschaftsgütern**" (vgl. Olson 1965). Gemeinschaftsgüter zeichnen sich durch zwei Eigenschaften aus. I) Die Benutzung von Gemeinschaftsgütern unterliegt keiner Rivalität, d.h. falls ein Gemeinschaftsgut existiert, verringert die Benutzung des Gutes durch einen Akteur A nicht die Möglichkeit der Benutzung durch einen Akteur B. II) Niemand kann vom Gebrauch von Gemeinschaftsgütern ausgeschlossen werden, d.h. falls ein Gemeinschaftsgut existiert, kann es jeder benutzen (vgl. Ruggie 1972). Wir können jetzt die Säuberung von bereits verschmutztem Wasser als Beispiel wählen. Sauberes Wasser ist zumindest in der

Tendenz ein Gemeinschaftsgut. Zur Erreichung dieses Gutes müßte nun jede unabhängige Entscheidungseinheit einen Beitrag entrichten, um eine Filteranlage zur Säuberung des Wassers gemeinsam errichten zu können. Da aber niemand von dem Resultat einer solchen Aktion ausgeschlossen werden kann, versucht jede unabhängige Entscheidungseinheit "free rider" zu spielen und die anderen die anfallenden Kosten übernehmen zu lassen. Als logische Folge, so wird in der Literatur argumentiert, können Gemeinschaftsgüter in durch "Anarchie" gekennzeichneten Umgebungen nicht zustande kommen. Gemeinschaftsgüter können demnach nur durch Interventionen einer zentralen Autorität oder von besonders starken Akteuren durchgesetzt werden.

Die Übertragung dieser Problematik auf das Gebiet der internationalen Politik liegt auf der Hand und braucht hier nicht weiter thematisiert zu werden. Die Frage ist hier vielmehr, was IR zur Überwindung dieser Problematik im Bereich der internationalen Politik beitragen. Hierzu wollen wir, Keohane (1984:85 ff.) folgend, das "Coase Theorem" einführen. Coase (1960) argumentiert, daß Folgeprobleme des Marktversagens auch ohne eine zentrale Autorität bearbeitet werden können.

"To illustrate the Coase theorem and its counter-intuitive result, suppose that soot emitted by a paint factory is deposited by the wind onto clothing hanging outdoors in the yard of an old-fashioned laundry. Assume that the damage to the laundry is greater than the \$20,000 it would cost the laundry to enclose its yard and install indoor drying equipment; so if no other alternative were available, it would be worthwhile for the laundry to take these actions. Assume also, however, that it would cost the paint factory only \$10,000 to eliminate its emissions of air pollutants. Social welfare would clearly be enhanced by eliminating the pollution rather than by installing indoor drying equipment, but in the absence of either governmental enforcement or bargaining, the egoistic owner of the paint factory would have no incentive to spend anything to achieve this result. It has frequently been argued that this sort of situation requires centralized governmental authority to provide the public good of clean air. Thus if the laundry had an enforceable legal right to demand compensation, the factory owner would have an incentive to invest \$10,000 in pollution control devices to avoid a \$20,000 court judgment. Coase argued, however,

that the pollution would be cleaned up equally efficiently even if the laundry had no such recourse. If the law, or the existence of a decentralized self-help system, gave the factory a right to pollute, the laundry owner could simply pay the factory owner a sum greater than \$10,000, but less than \$20,000, to install anti-soot equipment. Both parties would agree to some such bargain, since both would benefit." (Keohane 1984:85 f.)

Das von Coase konstruierte Beispiel beruht jedoch auf drei Annahmen die Umwelt des Beispiels betreffend: I) Es herrscht Rechtssicherheit. II) Zwischen beiden Partnern existiert vollständige Kommunikation. III) Die Transaktionskosten der Kontaktaufnahme und Verhandlungen zwischen den beiden Firmen sind gleich null.

ad I)

Interaktion in einer anarchistischen (nicht geregelten) Umgebung ist gerade dadurch gekennzeichnet, daß es keine allgemein eingehaltenen Rechtsgrundsätze, die tendenziell von allen Akteuren eingehalten werden, gibt - im Gegenteil, jeder handelt gemäß seines eigenen Rechts. Auch IR sind nicht in der Lage, eine Rechtssicherheit zu schaffen, die dank einer übergeordneten zentralen Autorität Garantien der weitgehenden Einhaltung von Regeln ermöglichen; sie schaffen aber eine Art quasi-Recht in Form von "Spielregeln", die ein gewisses Maß an gegenseitigem Vertrauen bezüglich der Regeleinhaltung ermöglichen und gleichzeitig die Erwartungen der Akteure an die gemeinsamen Interaktionen tendenziell konvergent machen.³ IR können also Rechtssicherheit ersetzen durch ein funktionelles Äquivalent, das mit "quasi-Recht" oder durch "Spielregeln" bezeichnet werden kann, und sie schaffen so die Möglichkeit der Kooperation von unabhängigen Akteuren bei Marktversagen auch ohne die Existenz einer zentralen Autorität.

3 Zur Rolle von "Konzentration der Erwartungen" als Voraussetzung von internationaler Zusammenarbeit vgl. auch Frei 1982:44.

ad II)

Das "Coase Theorem" setzt voraus, daß die beiden Partner über Aktivitäten des anderen informiert sind, es wird also eine weitgehende Kommunikation angenommen. Trotz Geheimdiensten, Spionage, internationalen Organisationen und vielen anderen Information verschaffenden Institutionen herrscht offensichtlich in vielen Bereichen der internationalen Politik ein Mangel an Information und Kommunikation. Dies ermöglicht regelbrechende Aktivitäten in der Hoffnung, daß sie nicht entdeckt werden, was wiederum gegenseitiges Mißtrauen bzw. mangelndes Vertrauen in die Aufrichtigkeit des anderen verursacht. Desweiteren kann davon ausgegangen werden, daß mangelnde Kommunikation neben der Ermöglichung von "Schummeln" und dessen Folgewirkungen auch das Finden "innovativer Problemlösungen" erschwert (vgl. Pawelka 1973:207). Ein hohes Maß an Information erhöht also die Wahrscheinlichkeit von Zusammenarbeit, da sie eine Voraussetzung für gegenseitiges Vertrauen darstellt; gleichzeitig erhöht ein hohes Maß an Information die Qualität der Ergebnisse der Zusammenarbeit, was im Endeffekt wiederum zur Stabilisierung der Zusammenarbeit beiträgt. IR erhöhen den Informationsaustausch allein durch die Tatsache regelhafter und häufiger Interaktionen, aber auch durch Schaffung spezieller Kanäle zum Informationsaustausch wie z.B. die "Vertrauensbildenden Maßnahmen" im Rahmen des KSZE-Abkommens.

ad III)

Die Wahrscheinlichkeit der Zusammenarbeit von unabhängigen Entscheidungseinheiten in Situationsstrukturen, die denen des Marktversagens entsprechen, erhöht sich, wenn die Transaktionskosten gering sind. Transaktionskosten entstehen durch den Einsatz von Ressourcen, die benötigt werden, um das Verhalten mit einem anderen Akteur zu koordinieren. Wenn die Koordinationskanäle neu geschaffen werden müssen, sind die Transaktionskosten relativ hoch. IR verringern diese Transaktionskosten, indem sie Kanäle, d.h. Foren materieller und personeller Art - wenn einmal geschaffen - dauerhaft zur Verfügung stellen. Keohane/Nye (1974:45 ff)

halten gar die Existenz von solchen Transaktionsforen oder -arenen für eine Voraussetzung zur Schaffung von "transgovernmental coalitions", womit Koalitionen derselben "governmental sub-units" unterschiedlicher Staaten gemeint sind, die in ihrem jeweiligen Politikfeld Politiken internationaler Kooperation gegenüber den "individuell-rationalen Politikvorschriften" der eigenen Regierungsspitzen durchzusetzen versuchen. IR stellen Transaktionsforen zur Verfügung, die die Kosten der Transaktion verringern und die Einsicht in die Überlegenheit kollektiver Entscheidungen fördern. Dadurch ist die Zusammenarbeit im Rahmen IR wahrscheinlicher als ohne diesen Rahmen.

Die Diskussion des "Theorems des Marktversagens" abschließend läßt sich sagen, daß IR Leistungen erbringen, die funktionale Äquivalente zu den Leistungen einer zentralen Autorität darstellen, und die deshalb die internationale Zusammenarbeit in Situationsstrukturen, die denen des Marktversagens entsprechen, wahrscheinlicher machen. IR erfüllen somit Funktionen, die z.T. denen von Staatsaktivitäten nach innen entsprechen. Desweiteren erfüllen IR auch zu einem gewissen Maß die kollektive Legitimierung (vgl. Claude 1966) des Inhalts dieser Regulierungen, da, wie oben bereits ausgeführt, IR immer ein gewisses Maß an Freiwilligkeit der Beteiligung der Akteure voraussetzt.

"Prisoners' Dilemma"

Die Situationsstruktur für die Erzeugung kollektiver Suboptimalität auf der Basis von individuell-rationalen Entscheidungen wird in der spieltheoretischen⁴ Analyse des "Prisoners' Dilemma" noch schärfer herausgearbeitet.

4 Für einige grundsätzliche Erläuterungen zur Spieltheorie vgl. Kap. II.5.

Matrix 2: "Prisoners' Dilemma"

		Spieler B	
		C	D
Spieler A,	C	3/3	1/4
	D	4/1	2/2

Ein Spieler A wählt zwischen seinen beiden möglichen Zügen - entweder kooperieren (C) oder nicht kooperieren (D). Spieler B wählt gleichzeitig seinen Zug. Beide Züge resultieren in einem der möglichen vier Ergebnisse wie in der Matrix aufgeführt, wobei jeder Spieler das Ziel hat, so viele Punkte wie möglich zu erzielen.

Wie verhält man sich in einem solchen Spiel?

Stellen wir uns vor, wir wären Spieler A und wir glauben, daß Spieler B kooperieren wird. Wenn wir ebenfalls kooperieren, erhalten wir 3 Punkte, wenn wir aber nicht kooperieren, erhalten wir 4 Punkte. Wenn wir nun glauben, Spieler B wird nicht kooperieren, so erhalten wir 1 Punkt im Falle unserer Kooperation und 2 Punkte im Falle unserer Verweigerung der Kooperation. D.h., egal was wir glauben, was der andere Spieler macht, wir erhalten mehr Punkte, wenn wir nicht kooperieren; es scheint sich also immer auszuzahlen nicht zu kooperieren. Da diese Logik auch für den anderen Spieler gilt, ist D/D (2,2) das wahrscheinliche Ergebnis dieses Spiels, was aber nun für beide Spieler schlechter ist als C/C (3,3). Individuelle Rationalität führt hier für beide zu einem schlechteren Ergebnis als es potentiell möglich wäre. Daher das Dilemma.

Welche Möglichkeiten bestehen nun aber das Dilemma zu überwinden und eine Kooperation zu erreichen?

I)

"What makes it possible for cooperation to emerge is the fact that the players might meet again. This possibility means that the choices made today not only determine the outcome of this move, but also can influence the later choices. The future can therefore cast a shadow back upon the present and thereby affect the current strategic situation." (Axelrod 1984:12)

M.a.W., die Gefahr der Vergeltung von nicht-kooperativem Verhalten in der Zukunft macht kooperatives Verhalten wahrscheinlicher. Folglich steigt die Wahrscheinlichkeit von Kooperation je öfter das Spiel gespielt wird, bzw. je öfter dieselbe oder eine ähnliche Interaktion stattfindet. Die Wahrscheinlichkeit der Kooperation wächst demnach, wenn ein Interaktionsrahmen vorhanden ist, der den Interaktionen in einem bestimmten Handlungsfeld eine gewisse Dauerhaftigkeit gibt; v.a. dann, wenn bereits vorher die Erfahrung gemacht wurde, daß Nicht-Kooperieren sich auf Dauer nicht auszahlt. Hier wird erneut der Wert eines IR als Trans- oder Interaktionsforum deutlich, da es nicht nur Transaktionskosten senken kann, sondern auch die Kosten der Nicht-Kooperation erhöht.

II)

Offensichtlich ist eine Kooperation nur dann wahrscheinlich, wenn beide Spieler erwarten, daß der Mitspieler kooperiert. Konvergierende Erwartungen sind also Voraussetzung für eine Kooperation im Rahmen des "Prisoners' Dilemma". Wie bereits oben ausgeführt, können IR hierzu beitragen, indem sie "Spielregeln" zur Verfügung stellen.

III)

Die Bereitstellung von Information bzw. die Verbesserung von Kommunikation wird, wie ebenfalls bereits oben gezeigt, von IR geleistet. Im Rahmen des "Prisoners' Dilemma" sorgt ein Mehr an Kommunikation aus zwei Gründen für ein Mehr an

Zusammenarbeit. Erstens, Metakommunikation über die Problematik der Situationsstruktur erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kooperation zwischen rationalen Akteuren. Zweitens, genauere Information über Aktivitäten und Nicht-Aktivitäten des Mitspielers verringert die Wahrscheinlichkeit der Fehlinterpretation eines vorhergehenden Zuges im Spiel. Dies ist besonders wichtig, da in der Realität der internationalen Politik kooperativ intendiertes Verhalten häufig als nicht-kooperativ vom Interaktionspartner aufgefaßt wird und wiederum eine nicht-kooperative Reaktion zur Folge hat, usw. (vgl. die umfassende Literatur über Misperzeptionen in der internationalen Politik, v.a. Jervis 1976).

Die Diskussion von Situationsstrukturen, die die Möglichkeit kollektiver Suboptimalität bergen, ergab folgende Funktionen von IR, die die internationale Zusammenarbeit wahrscheinlicher machen:

- IR verbessern die **Kommunikation**, was zur Folge hat, daß
 - i) die Wahrscheinlichkeit von "Schummeln" geringer wird,
 - ii) Fehlinterpretationen der Aktivitäten des Interaktionspartners abnehmen bzw. das Vertrauen in ihn steigt,
 - iii) Metakommunikation über die und somit die kollektive Bearbeitung der Situationsstruktur ermöglicht wird,
 - iv) innovative Problemlösungen ermöglicht werden.
- IR kreieren "**Spielregeln**", welche Erwartungen bezüglich des gegenseitigen Verhaltens konvergent machen und somit ein funktionales Äquivalent zur Rechtssicherheit darstellen.
- IR bieten einen **Transaktionsrahmen** materieller und personeller Art, der
 - i) Transaktionskosten senkt,
 - ii) die Kosten für Nicht-Kooperation erhöht,
 - iii) "Transgovernmental coalitions" erzeugt und somit international orientierte "sub-units" eines Akteurs gegenüber ihren national orientierten Konkurrenten stärkt.

Zusätzlich zu diesen Funktionen von IR, die sich aus der Betrachtung von Situationsstrukturen mit "mixed motives" ergeben, sind v.a. zwei weitere zusammenarbeitfördernde Leistungen von IR erwähnenswert.

Erstens, ein IR in einem Politikfeld ist bezüglich der Normen und Prinzipien meist vernetzt mit anderen IR in anderen Politikfeldern.

"Investigation of the sources of specific agreements reveals that they are not, in general, made on an ad-hoc basis, nor do they follow a random pattern. Instead, they are 'nested' within more comprehensive agreements, covering more issues." (Keohane 1983:150)

Die Folge dieser **Vernetzung von Regimes** ist, daß ein Akteur eher bereit ist, gemäß den Regeln des Regimes zu handeln, da er als Vergeltung der anderen Regimepartner nicht nur den Regelbruch innerhalb des gegebenen, sondern auch bei anderen Regimen fürchten muß. Regimevernetzung kann demnach, aus Angst vor einem Prozeß des negativen "calculated spill-over" (vgl. Nye 1971:214), dazu beitragen Zusammenarbeit zu stabilisieren.

Zweitens, IR wirken, wie bereits mehrfach festgestellt, in einem bestimmten Politikfeld. Die Grenzen eines Politikfeldes sind wiederum bestimmt durch die politische Intervention in einem Problemfeld. Insofern strukturieren IR "issue-areas"; d.h. sie bestimmen die Grenzen internationaler Politikfelder bzw. die Abgrenzung internationaler Politikfelder voneinander. Diese "definitions of which issues cluster together and which should be considered separately may help to determine the nature of interdepartmental committees and other arrangements within governments" (Keohane/Nye 1974:51). Da dies für alle an einem IR beteiligten Akteure tendenziell zutrifft, führt die Bestimmung von internationalen Politikfeldgrenzen durch IR zu einer tendenziellen **Synchronisierung der Politikfeldgrenzen** zwischen den Akteuren, was der Zusammenarbeit wiederum nur dienlich sein kann.

Zusammenfassend kann man also festhalten, daß IR einen Rahmen zur Verfügung stellen, der internationale Zusammenarbeit, insbesondere in Situationsstrukturen die denen von "mixed-motive games" entsprechen, erheblich erleichtert und dabei ad-hoc Regulierungen bei weitem überlegen sind. IR stellen politische Eingriffe dar, die bis dahin unkontrollierte Transaktionen regulieren bzw. die Möglichkeit der Transaktion durch deren ex-ante Regulierung erst ermöglichen. Insofern übernehmen IR z.T. Funktionen, die denen ähnlich sind, die innerhalb nationaler politischer Systeme vom Staat übernommen werden.

Von daher kann geschlossen werden, daß IR in der Tat zusammenarbeitstfördernde Funktionen erfüllen und somit dazu beitragen - kollektiv betrachtet - suboptimale Ergebnisse zu verhindern. Insofern kann einem IR auch prinzipiell ein "zivilisatorischer Charakter" im Sinne Elias' zugesprochen werden, da sie zumindest das Mittel der direkten Gewalt zwischen denen in einem IR agierenden Einheiten ausschließen (Aspekt der Friedensförderung) und auch dazu beitragen, die kollektive Effizienz der Interaktionen zu steigern (Aspekt der Wohlfahrtsförderung).

Offen bleiben jedoch sicherlich die Fragen nach dem Ziel der Zusammenarbeit - man kann auch gegen den Frieden gewaltfrei zusammenarbeiten - und nach der internen Verteilung der Kosten und Nutzen der Zusammenarbeit. Gefordert ist also die Unterscheidung von "guten" und "schlechten" IR.

3. Welche Typen von internationalen Regimen gibt es?

Internationale Regime wurden als **intervenierende Variablen** zwischen Macht- und Interessenstrukturen im internationalen System und dessen Politikergebnissen konzeptualisiert. Intervenierende Variablen, wie z.B. ein nationales politisch-administratives System, müssen sowohl erklärt, d.h. als abhängige Variable behandelt werden, als auch erklären, d.h. als unabhängige Variable dienen.

Die wissenschaftliche Literatur über IR beschränkt sich seither jedoch weitgehend auf die Erklärung von IR. Es wird gefragt, unter welchen Bedingungen IR entstehen, sich wandeln oder sich auflösen. Die andere Frage, welchen Einfluß IR auf Politikergebnisse haben (vgl. Frage 8a von Matrix 1), blieb in der Regimeanalyse bisher vernachlässigt. Hierzu ist es vonnöten, unterschiedliche Typen von IR nach ihren Auswirkungen auf Politikergebnisse zu unterscheiden. Sicherlich, in der Literatur finden sich eine ganze Reihe von Vorschlägen darüber, welche Typen von IR es zu unterscheiden gilt. Im ersten Kapitel dieses Teils wurden bereits die Vorschläge von Young (1983), der "spontaneous"-, "negotiated"- und "imposed orders" unterscheidet und von Puchala/Hopkins (1983), die zwischen "specific"- und "diffuse regimes" unterscheiden, diskutiert. Dabei zeigte sich, daß diese Differenzierungsversuche mit der in dieser Arbeit vertretenen Definition und Konzeptualisierung von IR unvereinbar sind.

Darüber hinaus existieren noch eine ganze Reihe weiterer Typologisierungsversuche von IR. Für die Frage dieses Kapitels - Welche Regimeverfassung präjudiziert welche Politikergebnisse? - sind aber die wenigsten dieser Unterscheidungen hilfreich. Jervis (1983) unterscheidet z.B. IR, die in ökonomischen Politikfeldern entstehen von denen im Sicherheitsbereich. Diese Unterscheidung zielt aber nicht auf die unterschiedlichen Auswirkungen von IR auf Politikergebnisse, sie weist vielmehr darauf hin, daß IR im ökonomischen Bereich leichter zustandekommen als im Bereich der Sicherheit. Sie zielt also auf die Erklärung der Entstehung von

IR (IR als abhängige Variable) und nicht auf die Folgeleistungen von IR (IR als unabhängige Variable). Ähnliches trifft auf die Unterscheidung von Stein (1983) zu, der u.a. unter Anwendung der Spieltheorie zwischen "Regimes of Common Aversion" und "Regimes of Common Interests" unterscheidet. Derartige Typologien haben unbestreitbar ihren analytischen Wert. Sie stellen problemstrukturelle Erklärungen dar; d.h. sie erklären die Entstehung von IR aus der Struktur eines Problem- bzw. Politikfeldes. Auf diese Ansätze wird später in dieser Arbeit zurückzukommen sein, eben dann, wenn nach den Bedingungen und Restriktionen der Entstehung von nicht-hegemonialen IR gefragt wird.

Weitere Unterscheidungen scheinen weder auf die Auswirkungen noch auf die Entstehungsbedingungen von IR zu zielen. Puchala/Hopkins (1983:65) führen z.B. aus:

"Some regimes are legislated by international organizations, maintained by councils, congresses or other bodies, and monitored by international bureaucracies. We characterize these as "formal" regimes. The European Monetary System is one example. By contrast, other, more "informal" regimes are created and maintained by convergence or consensus in objectives among participants, enforced by mutual self-interest and "gentlemen's agreements," and monitored by mutual surveillance. For example, Soviet-American detente between 1970 and 1979 could be said to have been governed by a regime that constrained competitiveness and controlled conflict in the perceived mutual interests of the superpowers."

Derartige Unterscheidungen mögen ihre Berechtigung haben, solange aber, wie in diesem Fall, die Unterscheidung nur eingeführt, aber nicht ein Wort über die möglichen Konsequenzen für die Entstehungsbedingungen oder Folgeleistungen verloren wird, unterliegen sie dem Verdacht, Unterscheidungen um des Unterscheidens Willen, l'art pour l'art zu sein. Führend in dieser Kunst ist sicherlich Ruggie (1975:571 ff.), der in einem sonst verdienstvollen Aufsatz 36! Typen von IR unterscheidet. Diesen kurzen Literaturüberblick abschließend läßt sich festhalten, daß die Regimediskussion die Frage nach den Folgewirkungen bestimmter Regimetypen weitgehend vernachlässigt hat.

Eine solche Typenbildung ist allerdings bei Keohane (1983: 167 f.) implizit angelegt. Er unterscheidet zwischen

"two kinds of regularity, internal and environmental. ... Internal regularity refers to orderly patterns of behavior among members of the regime. The Bretton Woods international monetary regime and the GATT trade regime have focused, first of all, on members' obligations. ... Yet there are probably few, if any, pure cases of mutual-control regimes. Typically, an international regime is established to regularize behavior not only among the members but also between them and outsiders. This is a side-benefit of stable international monetary regimes involving convertible currencies. It was an explicit purpose of the nonproliferation regime of the 1970s, in particular the "suppliers' club," designed to keep nuclear material and knowledge from diffusing rapidly to potential nuclear powers. (Keohane 1983:167 f.)

Aufgrund dieser Ausdifferenzierung unterschiedlicher Ziele von Regimen wollen wir unterscheiden zwischen IR, die **primär** das Innenverhalten der beteiligten Akteure regeln, und solchen, die **primär** das Außenverhalten der beteiligten Akteure gegenüber Dritten regeln. Wir wollen IR mit **internem** von denen mit **externem** Charakter unterscheiden. Für die erste Gruppe stellen die Bretton-Woods-Regime ein gutes Beispiel dar, für die zweite v.a. Militärallianzen. Selbstverständlich haben die Bretton-Woods-Regime auch eine gewisse externe Funktion, nämlich die Ausgrenzung von WTO-Staaten und die Stärkung des kapitalistischen Weltsystems gegenüber dem sozialistischen Staatensystem. Auch eine Militärallianz, wie z.B. die NATO, hat neben ihrer externen Abschreckungsaufgabe auch interne Aufgaben, wie es z.B. im Sicherheitskonzept der "kollektiven Sicherheit" angedeutet ist oder, wie auch argumentiert wird, die Aufrechterhaltung der US-Dominanz im westlichen Lager. Trotz dieser doppelten Zielrichtung der meisten IR, erscheint es möglich, das **Primärziel** eines IR festzustellen. So unterscheiden z.B. Viotti/Murray im Sicherheitsbereich ähnlich zu unserer **extern/intern** Differenzierung zwischen "adversary regimes" ("conflict regulation as the very essence of adversary regimes") und "allied regimes" ("underlying purpose is the

achievement of collaboration (usually as collective response to some commonly perceived threat)") (Viotti/Murray 1980:5).

Wir definieren "interne IR" als IR, die das vorrangige Ziel haben, Frieden und Wohlfahrt **absolut** zu erhöhen. Demgegenüber haben "externe IR" das vorrangige Ziel, die Regimemitglieder **relativ** zu einer anderen Gruppe zu stärken. Die Konsequenzen dieser Unterscheidung für die Folgewirkungen dieser beiden Typen von IR liegen auf der Hand: Internen IR kann in der Tat eine globale wohlfahrts- und friedensfördernde Intention unterstellt werden, da die angestrebten Gewinne der Beteiligten nicht auf Kosten von Dritten erreicht werden sollen. Das Idealbeispiel eines internen IR ist somit ein vollkommen globales Regime. Externe IR hingegen fördern ebenfalls die Zusammenarbeit innerhalb einer Gruppe. Sie haben aber insofern problematische Wirkungen, als daß sie erstens die internen Gewinne auf Kosten von Dritten erreichen, daß die Zusammenarbeit also dazu dienen kann, Dritte "auszubeuten" - man denke an das von Puchala/Hopkins (1983:67) identifizierte IR der kolonialen Expansion Europas. Zweitens, daß solche externen IR die Zusammenarbeit der Gruppe mit anderen Gruppen oder Akteuren erschweren. Dies, da die Außenausrichtung dieser IR mit dem Ziel, relative Gewinne gegenüber anderen zu erzielen, die durch die Situation des "Prisoners Dilemma" aufgezeigten Barrieren der Zusammenarbeit erheblich erhöhen. Das Problem der Suboptimalität wird gleichsam eine Stufe nach oben verlagert, keinesfalls jedoch gelöst. Ein Beispiel hierfür sind Militärallianzen wie die NATO oder die WTO.

Eine weitere Unterscheidung von Regimeverfassungen läßt sich nach den den Regimen zugrundeliegenden Prinzipien treffen. Dabei lassen sich **Nationale Souveränität, Internationalisierung und Freie Austauschbeziehungen** als Idealtypen unterscheiden (vgl. Brown 1977; Wolf 1981:84 f.; Krasner 1985:6 f.)

In Ordnungsmodellen, die das Prinzip der nationalen Souveränität in den Vordergrund stellen, bekommen Nationalstaaten die Regelungs- und Verteilungsbefugnisse aller Aktionen zugesprochen, die in ihrem Hoheitsgebiet stattfinden. Um **nationalistisch-orientierte IR** handelt es sich dann, wenn die Zuweisung der Regelungs- und Verteilungsbefugnisse an die Nationalstaaten international legitimiert wurden und die Befugnisse insofern eine Einschränkung erfahren, als sie durch international entwickelte Normen und Regeln im Sinne von Leitlinien eingeschränkt sind. Als Beispiel für ein nationalistisch-orientiertes IR läßt sich die Regelung des Politikfeldes "Zivile Luftfahrt" anführen.

"Civil aviation is distinguished from most other international regimes by the dominance of authoritative allocation over market allocation of resources. The fundamental principle of the regime governing civil aviation is that individual states have sovereign control of their own air space." (Krasner 1985:197)

Ordnungsmodelle, die das Prinzip der Internationalisierung - am deutlichsten ausgedrückt im Prinzip vom gemeinsamen Erbe der Menschheit - in den Vordergrund stellen, weisen die Regelungs- und Verteilungsbefugnisse multilateralen Organisationen, Behörden und Konferenzen zu (vgl. Wolfrum 1984). Um **internationalistisch-orientierte IR** handelt es sich dann, wenn die zustandegewonnenen Regelungen nicht Ergebnis einer supranationalen Entscheidungsfindung, sondern das Ergebnis internationaler Aushandlungsprozesse sind. Beispiele für derartige IR sind selten: Die dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen schuf in Form der internationalen Meeresbodenbehörde (ISA) ein solch internationalistisches Element für das internationale Meeresbodenregime. Durch die Nichtverabschiedung der UNCLOS III-Verträge seitens der USA, der BRD und Großbritanniens ist die zukünftige Wirksamkeit dieses IR aber in Frage gestellt. Im Bereich der Sicherheit hätte die Durchsetzung der Rooseveltischen Vorstellungen von der Aufgabe des Sicherheitsrates der VN eine Verkörperung des internationalistischen Prinzips bedeutet.

In Ordnungsmodellen, die das Prinzip des freien Austausches ("free flow") in den Vordergrund stellen, wird von regelnden Eingriffen in Marktprozesse, gleich ob von Nationalstaaten oder von internationalen Behörden, soweit wie möglich abgesehen. Die Verteilungs- und Steuerungsleistungen sollen durch den Markt erbracht werden. Um marktorientierte IR⁵ handelt es sich dann, wenn international ausgehandelte Normen und Regeln existieren, die Eingriffe in das Marktgeschehen vorsehen, um die Funktionsfähigkeit des Marktprozesses zu ermöglichen und/oder um nationale Eingriffe in das Marktgeschehen zu minimieren. Ein Beispiel für ein marktorientiertes IR ist das Regime für den internationalen Handel von Fertigprodukten. Hier wird versucht, den freien Austausch von Waren zu ermöglichen, indem Normen und Regeln festgelegt sind, die zum Ziel haben, einerseits nationalstaatliche Eingriffe in den internationalen Handel in Form des Aufbaus von Handelsbarrieren zu minimieren, andererseits aber solche Eingriffe zu legitimieren, wenn die innergesellschaftlichen Kosten des Freihandels für eine Nation zu hoch werden.

Diese unterschiedlichen Regimetypen zeitigen je unterschiedliche Verteilungsleistungen. Von marktorientierten IR profitieren v.a. Staaten mit einer hohen technologischen Leistungsfähigkeit im je betroffenen Problembereich. Von daher ist das Interesse von Staaten und Akteuren mit relativ geringer technologischer Kapazität und von Staaten, die

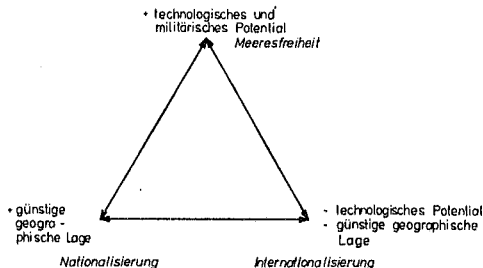
5 Markt-orientierte IR sind für den Politikbereich "Sicherheit" sicherlich nur schwer vorzustellen. Diese Tatsache schränkt jedoch m.E. nicht die Anwendbarkeit der drei skizzierten idealtypischen Ordnungsmodelle ein. Noch heute existiert in Form von "Legionen" ein frei käufliches Gut "Sicherheit", welches sowohl international als auch transnational "gehandelt" wird. Gleiches gilt für die Ebene des Nationalstaates, wo private Leibwächter und "safe neighborhood" Organisationen, das sonst autoritativ verwaltete Gut "Sicherheit" per Markt zugänglich machen. Es scheint daher, als ob die reale Bedeutungslosigkeit von Marktelementen im Bereich der internationalen Sicherheit, problemstrukturell erklärt werden muß (vgl. hierzu Kap. II.5); jedoch nicht von vorneherein eine Einschränkung der Anwendbarkeit der drei Ordnungsmodelle auf bestimmte Politikfeldtypen vollzogen werden kann.

Schwierigkeiten haben, die sozialen Anpassungsleistungen zu erfüllen, die Marktprozesse immer wieder erfordern, markt-orientierte IR durch nationalistisch- oder internationalistisch-orientierte IR zu ersetzen.

"The regime objectives pursued by the Third World are designed to limit the market power of the North by enhancing the sovereign prerogatives of the south, either through universal international organizations in which each nation has a single vote, or by widening the scope of activities exclusively subject to the unilateral sovereign will of individual developing states." (Krasner 1985:7)

Die typischen Verteilungsleistungen dieser verschiedenen Regimetypen lassen sich am Beispiel des internationalen Seerechts aufzeigen:

Abbildung 2: Seerechtliches Konfliktdreieck



aus: Wolf 1981:85

An freien Austauschbeziehungen, also marktorientierten IR, sind v.a. Staaten interessiert, die im jeweiligen Politikfeld überlegene technische Möglichkeiten und starke Nutzungsinteressen haben. An nationalistisch-orientierten IR sind v.a. Staaten interessiert, die durch eine solche Regelung ein relativ großes Hoheitsgebiet zugewiesen bekommen. An internationalistisch-orientierten IR sind v.a. Staaten interessiert, die keines dieser beiden Privilegien haben. Dies legt den Schluß nahe, daß internationalistisch-orientiert-

tierte IR die größte Verteilungsgerechtigkeit aufweisen. Dies erfährt allerdings eine Einschränkung dadurch, daß internationalistisch-orientierte IR keine supranationalen sozialen Institutionen sind, sondern das Ergebnis multilateraler Aushandlungsprozesse darstellen. M.a.W., die Stärke und das Interesse von Staaten mit vielen Ressourcen in dem jeweiligen Politikfeld schlägt sich auch in internationalistisch-orientierten IR nieder, allerdings in abgemilderter Form. Zur Verteilungsgerechtigkeit kann außerdem noch festgestellt werden, daß die Verteilung von geographisch und demographisch bedingten Ressourcen üblicherweise eine geringere Ungleichheit aufweist als die Verteilung von technologischen Kapazitäten. Da das Postulat der Verteilungsgerechtigkeit sinnvollerweise nicht auf Staaten, sondern auf Individuen angewendet werden muß, also geographische und demographische Ressourcen eines Staates gleichsam durch die Größe seiner Bevölkerung dividiert werden müssen, enthalten nationalistisch-orientierte IR gegenüber markt-orientierten IR ein nivellierendes Element. So ist z.B. die Nationalökonomie, die ein Produkt X am kostengünstigsten und besten herstellen kann, potentiell in der Lage, 100% des Weltmarktes zu erobern, eine Möglichkeit die durch die geographische und demographische Zuteilung von Hoheitsrechten kaum denkbar ist.

Wohlfahrtsförderung ergibt sich jedoch nicht nur durch eine hohe Verteilungsgerechtigkeit. Die absolute Wohlfahrt kann sogar durch sie verringert werden. So erweist sich ein funktionierender Markt durch sein ausgeprägtes Konkurrenzprinzip als ein Steuerungsmedium von höchster Effizienz (vgl. Lindblom 1980). Demgegenüber ist ein stark reguliertes Politikfeld aufgrund des Abbaus des Konkurrenzprinzips relativ inflexibel und ineffizient. Nationalistisch-orientierte IR nehmen hier wiederum eine Mittelposition ein. Es ist allerdings einschränkend festzuhalten, daß Effizienz keineswegs immer zum Nutzen aller ist. Das zeigt die folgende Beobachtung von Dieter Senghaas:

"So übersetzte sich die freihändlerische Orientierung in England seit der zweiten Hälfte der 40er Jahre des 19. Jahrhunderts in hohe Wirtschaftswachstumsraten,

die auch noch in der allgemeinen Freihandelsphase in Europa nach 1860 bis zur zweiten Hälfte der 70er Jahre aufrechterhalten werden konnten. Demgegenüber läßt sich zeigen, daß die kontinentaleuropäischen Länder in den protektionistischen Phasen vor 1860 und nach 1875/80 ein höheres Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten als während der Freihandelsperiode. ... Deshalb ist es während des 19. Jahrhunderts in der Phase des Freihandels auch nicht zu der von der Freihandelsdoktrin prognostizierten Nivellierung des Entwicklungsniveaus gekommen. Eine Nivellierung trat nachweisbar eher in den Phasen des Protektionismus, ..., ein." (1982:60 f.)

M.a.W., aus der Sicht der technologisch rückständigen Staaten ist der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit bedeutender als der der Effizienz. Außerdem ist die Effizienz des Marktprinzips durch die oben ausführlich diskutierte kollektive Suboptimalität eingeschränkt, das diese das Ergebnis der Konkurrenz von unabhängig agierenden Einheiten ist. Internationalistisch-orientierte IR besitzen also die besten Möglichkeiten, kollektive Suboptimalität zu überwinden, gefolgt von nationalistisch orientierten IR, die verglichen mit marktorientierten IR eine geringere Anzahl von Konkurrenten beinhalten, was nach der Theorie der Gemeinschaftsgüter die erfolgreiche Überwindung von kollektiver Suboptimalität erleichtert.

Was läßt sich zur Friedensförderlichkeit dieser Regimetypen sagen? Zunächst, Wohlfahrtsförderung stellt einen Beitrag zur Friedensförderung dar, indem sie ein Element des positiven Friedens ist. Die Absicherung eines negativen Friedens durch IR wiederum ist ein Resultat der Stabilität dieser IR - IR schließen per Definition den Einsatz direkter Gewalt zwischen den Regimeteilnehmern aus. Welche der genannten Regimetypen aber am stabilsten ist, bedarf der empirischen Überprüfung und kann kaum aus den Grundzügen der jeweiligen Ordnungstypen abgeleitet werden, zumal auch die Friedens- und Konfliktforschung seither nicht in der Lage war zu beantworten, ob ein liberales oder merkantilistisches System oder gar ein Weltstaat letztendlich am gewaltträchtigsten ist. An dieser Stelle sei auch darauf ver-

wiesen, daß die Diskussion der Folgewirkungen unterschiedlicher Typen von IR nur vorläufigen Charakter hat und letztlich der empirischen Überprüfung bedarf.

Die Diskussion zusammenfassend läßt sich die folgende Tabelle erstellen.

Abbildung 3: Merkmale von Regimetypen

	Verteilungs- gerechtig- keit	Effizienz	Beitrag z. Überwindung kollektiver Suboptima- lität	Beitrag zur Verringerung direkter Ge- walt
Externe IR	-	-	Gering	Gering
Interne IR	-	-	Hoch	Hoch
Markt-orientierte IR	Gering	Hoch	Gering	-
Nationalistisch- orientierte IR	Mittel	Mittel	Mittel	-
Internationalistisch- orientierte IR	Hoch	Gering	Hoch	

Zur Illustration lassen sich die beiden Regimetyptologien⁶ (intern/extern und internationalistisch-/nationalistisch-/markt-orientiert) zu der folgenden **zweidimensionalen** Regimetyptologie verbinden und mit Beispielen füllen.

6 Selbstverständlich hat keine dieser beiden Regimetyptologien klassifikatorischen Charakter. D.h. die Zuordnung eines IR zu einem Typus kann nicht nach disjunkten Merkmalen erfolgen. Es handelt sich vielmehr um komparative Typologien: "Mit einem komparativen Begriff sprechen wir einem Gegenstand eine Eigenschaft nicht schlechthin zu oder ab, wie mit einem klassifikatorischen Begriff, sondern wir sprechen sie ihm in mehr oder minder großem Maße zu, und zwar dadurch, daß er bezüglich der Eigenschaft mit anderen Objekten verglichen wird." (von Kutschera 1972:20)

Matrix 3: Zweidimensionale Regimetypologie⁷

Zielrichtung Regelungs- modelle		
	Extern	Intern
Markt	Handelsregime des Commonwealth	Intl. Handelsregime für Fertigwaren (GATT)
Nationalisierung	Nichtverbreitungsregime (NPT, IAEA)	Ziviles Luftfahrtregime (ICAO)
Internationalisierung	Antarktisregime (Antarktisvertrag)	Intl. Meeresbodenregime (ISA)

Die Diskussion der Folgewirkungen von unterschiedlichen Typen von IR konnte sicherlich die zum Ausgang des vorigen Kapitels gestellte "naive" Frage nach "guten" und "schlechten" IR nur mit Einschränkungen beantworten. Für den hier analysierten Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen ist dennoch deutlich geworden, daß internationalistisch-orientierte, interne IR dem Postulat der allgemeinen Wohlfahrts- und Friedensförderung am weitestgehenden Rechnung tragen. Darüber hinaus können auch nationalistisch-orientierte, interne IR als nicht-hegemonial bezeichnet werden. Als IR mit hegemonialem Charakter müssen markt-orientierte Regime bezeichnet werden. So weist ja auch die Literatur zur Theorie der hegemonialen Stabilität darauf hin, daß Hegemone, definiert durch überlegene Produktivität, qua Position im internationalen System an liberalen Ordnungen interessiert sind. Nationalistisch- und internationalistisch-orientierte Regime mit externer Stoßrichtung haben dann hegemonialen Charakter, wenn sie dazu dienen, die Verteilung von Res-

⁷ Die aufgeführten Beispiele sind als Illustration zu verstehen und nicht als Resultat von strikt durchgeführten Analysen. Die Klammern () bezeichnen die wichtigsten internationalen Organisationen und Verträge der genannten IR.

sources und Privilegien zwischen den Hegemonen unterschiedlicher Teilsysteme zu regeln und den Zugang zu den Ressourcen und Privilegien auf die Hegemone zu beschränken. Nationalistisch- und internationalistisch-orientierte IR mit externer Stoßrichtung können jedoch sogar anti-hegemonialen Gehalt haben, wenn kein Hegemon an dem IR beteiligt ist. Generell kann also gesagt werden, daß zur Regulierung von Interaktionen zwischen Akteuren mit ungleich verteilten Kapazitäten IR mit autoritativen Prinzipien egalisierend wirken.

Diese Ergebnisse der Analyse von Folgewirkungen unterschiedlicher Typen von IR müssen sicherlich mit Vorsicht genossen werden. Sie basieren nicht auf empirisch gesicherten Aussagen, sondern auf gleichsam logisch-abgeleiteten Aussagen, die für den weiteren Verlauf dieser Arbeit zwei Funktionen erfüllen sollen. Zum einen erlauben sie eine differenziertere Analyse von recht kruden Theorien über die Entstehungsbedingungen für alle IR. So könnte sich z.B. zeigen, daß die Theorie der hegemonialen Stabilität eine Theorie über Entstehungs- und Stabilitätsbedingungen nicht von IR generell, sondern von marktorientierten IR ist. Zum anderen stellen sie einen notwendigen ersten Schritt dar, um zu fundierteren Aussagen zur Frage "Welche Regimeverfassung präjudiziert welche Politikergebnisse" zu gelangen. Eine Frage, die sich unwillkürlich stellt, wenn man das Konzept von IR als intervenierende Variable ernst nimmt und IR nicht nur als abhängige Variable behandelt, wie dies in der internationalen Regimediskussion seither getan wurde. Erst die vorgenommene Typologisierung ermöglicht die Suche nach Entstehungsbedingungen von nicht-hegemonialen IR. Es muß an dieser Stelle jedoch nochmals ausdrücklich betont werden, daß die vorliegende Studie von IR im Nord-Süd-Kontext handelt, wo IR die Interaktionen zwischen Akteuren mit stark ungleich verteilten Kapazitäten regulieren. Marktorientierte IR haben nur in einem hegemonialen oder zumindest stark hierarchischen Kontext, hegemonialen bzw. hierarchisierenden Charakter. Für die Regulierung von Interaktionen zwischen "Gleichen" können markt-orientierte IR jedoch durchaus autoritativen IR überlegen sein.

4. Die Theorie der hegemonialen Stabilität

Nachdem das vorige Kapitel den Wirkungspfeil W 3 der Abbildung 1 zum Thema hatte, also die Frage "Welche Regimeverfassung präjudiziert welche Politikergebnisse?" in den Mittelpunkt rückte, soll jetzt der Wirkungspfeil W 1 der Abbildung 1 näher betrachtet werden. Allgemein formuliert lautet die Fragestellung jetzt: "Unter welchen Bedingungen entstehen welche Regime?"

Die in der wissenschaftlichen Literatur vorherrschende Antwort auf diese Frage ist die Theorie der hegemonialen Stabilität (vgl. v.a. Kindleberger 1973; Krasner 1976, Keohane 1984), die sich zur Beantwortung je nach Facon entweder auf die Teilfrage 1) aus der Matrix 1: "Welche allgemeinen Konstellationen/Bedingungen des internationalen Systems bestimmen Entstehung/Stabilität/Wandel von IR und deren Beschaffenheit?", oder 4a) "Welche Machtverteilung innerhalb einer IAS fördert Entstehung/Stabilität/Wandel von IR?", konzentriert. Vernachlässigt wird in jedem Fall der b-Teil des W-1 aus Abbildung 1, der nach den Verteilungsleistungen des jeweiligen Regimes fragt. Eine normativ-orientierte Regimeanalyse muß aber gerade das Ziel einer gerechten Wertezuteilung zum Ausgangspunkt nehmen. Die Frage lautet dann: "Unter welchen Bedingungen können IR mit Verteilungsleistungen entstehen, die dem "Differenzprinzip"⁸ von John Rawls Theorie der Gerechtigkeit nahe kommen und dabei eine hinreichende Stabilität und Effizienz aufweisen?" Diese Arbeit geht davon aus, daß IR, die im vorhergehenden Kapitel als nicht-hegemonial bezeichnet wurden, diesem Differenzprinzip eher entsprechen als hegemoniale IR. **Gefragt wird demnach nach den Bedingungen der Entstehung von nicht-hegemonialen IR.**

8 Das Differenzprinzip besagt, daß "... social and economic inequalities are to be arranged so that they are ... to the greatest benefit of the least advantaged" (Beitz 1979:151).

Falls die "Theorie der hegemonialen Stabilität" die Realität völlig adäquat beschreiben und richtig erklären bzw. vorhersagen könnte, also die These, "IR entstehen dann und nur dann, wenn eine Hegemonialmacht sie im internationalen System durchsetzen kann und will" zu einhundert Prozent zuträfe, dann wäre die Fragestellung dieser Arbeit sinnlos. Folglich besteht unsere erste Aufgabe darin, die Theorie der hegemonialen Stabilität hier vorzustellen, um dann Schwachstellen zu diskutieren bzw. kritisieren, um auf dieser Basis dann erstens, nicht-hegemoniale IR zu identifizieren und zweitens, Thesen bezüglich der Möglichkeit der Entstehung nicht-hegemonialer Regime zu formulieren.

Die Suche nach Bedingungen für das Entstehen von nicht-hegemonialen Regimen ergibt sich aus der bisherigen wissenschaftlichen Regimediskussion - analog dem Bild der russischen "Matrjoschka"-Figuren. Sie stellt sich quasi-automatisch als Aufgabe durch die Lösung vorgelagerter Probleme. Nach der Thematisierung von regelhaften Interaktionsmustern in der internationalen Politik als IR wurde die zentrale Frage der Entstehung bzw. des Wandels solcher IR mit der Theorie der hegemonialen Stabilität beantwortet, v.a. auf der empirischen Basis der Ordnungen, die direkt nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind.

Keohane (1984) beschäftigte sich dann mit dem Problem, warum diese IR trotz erheblicher Änderungen im internationalen System während der 70er Jahre relativ stabil blieben. Seine Ausgangsfrage lautete: Können IR, die unter hegemonialen Rahmenbedingungen entstanden sind, in einem nicht-hegemonialen internationalen System weiterbestehen und wenn warum? Aufgrund der funktionalen Leistungen, die IR erbringen, beantwortete Keohane dies affirmativ.

Wir fragen nun, unter welchen Bedingungen die zahlreichen neuen Regimeforderungen von nicht-hegemonialer Seite, wie z.T. Europa im Sicherheitsbereich und v.a. der Dritten Welt

im wirtschaftlichen Bereich Erfolg haben können; anders gefragt: Ist eine "Regime Creation by a Coalition of the Weak" (Rothstein 1984) möglich?

4.1. Rahmenbedingungen der Diskussion

Die Feststellung, daß sozialwissenschaftliche Theorien weniger das Ergebnis von unabhängigen gedanklichen Konstrukten der Wissenschaftler sind, als vielmehr Rahmenentwicklungen wissenschaftsinterner und v.a. -externer Art reflektieren, erscheint heutzutage fast als ein Allgemeinplatz. Aber gerade im Falle der Theorie der hegemonialen Stabilität zeigt sich dieser Zusammenhang besonders deutlich, so deutlich, daß es unumgänglich ist, die Rahmenbedingungen dieser Diskussion, wenn auch nur kursorisch, nachzuzeichnen.

Wissenschaftsextern

Zahllose Bücher und Artikel wurden bereits verfaßt zu den erheblichen Veränderungen, die sich zu Beginn der 70er Jahre in der internationalen Politik ereigneten. Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, alle diese Veränderungen aufzulisten und zu analysieren. Um diesen Wandel anzudeuten, muß an dieser Stelle deshalb die ex-post Situationsbeschreibung des damaligen US-Außenministers Henry Kissinger genügen - dies, da die amerikanische Perspektive diejenige war, die die Diskussion über die Theorie der hegemonialen Stabilität hervorbrachte:

"Das Zusammentreffen ungewöhnlicher äußerer Umstände hat dazu geführt, daß mir in Richard Nixons zweiter Amtsperiode die Leitung der Außenpolitik der Vereinigten Staaten anvertraut wurde - in einer Periode beispielloser Umwälzungen, wie wir sie in diesem Jahrhundert noch nicht erlebt hatten. Ein Präsident, der eben den zweitgrößten Wahlsieg in der Geschichte unseres Landes errungen hatte, verlor sein Amt in einer Revolution, die er selbst ausgelöst hatte und trotz größter Anstrengungen nicht mehr unterdrücken konnte. Parallel zum Auflösungsprozeß des amerikanischen Präsidentenamtes unter Nixon kam es zu einer Explosion im Nahen Osten, zu Konflikten mit unseren Verbündeten, zu einer Energiekrise, zur Beilegung des Vietnam-Konflikts und zu einer mit Erbitterung geführten innen-

politischen Kontroverse um die Beziehungen der Vereinigten Staaten zur Sowjetunion. Zu Beginn von Nixons zweiter Amtszeit hatten wir geglaubt, daß wir an der Schwelle einer schöpferischen neuen Ära in der Weltpolitik stünden. Nur selten war es möglich erschienen, so viele verschiedene außenpolitische Probleme gleichzeitig zu lösen wie jetzt. Doch schon nach wenigen Monaten erlebten wir einen alptraumhaften Zusammenbruch der Autorität der eigenen Regierung und sahen uns in ein verzweifelttes Ringen verwickelt, um unsere äußeren Feinde daran zu hindern, diese Umstände zu einem Angriff gegen die Sicherheit der Vereinigten Staaten und anderer freier Völker auszunutzen." (Kissinger 1984:13)

Die Veränderung, die diesen Ereignissen zugrunde lag, war eine vielschichtige Machtdiffusion im internationalen System:

- Die Staaten mußten Teile ihrer Macht an nichtstaatliche Akteure wie multinationale Konzerne und internationale Organisationen abgeben. Die Rolle der ITT beim Sturz von Allende in Chile und die Interventionen des IWF in die Finanzpolitiken einiger Dritte-Welt-Länder sind augenscheinliche Beispiele hierfür.
- Die USA verlor ihre militärische Spitzenstellung und mußte sie sich spätestens seit SALT I mit der UdSSR teilen. Die UdSSR ist nicht bereit, ein "zweites Kuba" hinzunehmen.
- Die USA verlor auch ihre lange Zeit unangefochtene wirtschaftliche und technologische Führungsposition und sah sich auf diesem Gebiet zunehmend Herausforderungen der wiedererstarkten Europäer und Japaner ausgesetzt. "Begrenzte Handelskriege" und der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Währungssystems verdeutlichen diese Entwicklung.
- Beide Supermächte verloren offensichtlich in zunehmendem Maße die politische Kontrolle über nahe Verbündete in der Dritten Welt, speziell dann, wenn diese in Kriegshandlungen involviert waren - der Krieg in Indochina, der Yom-Kippur- und neuerdings der "libanesische Krieg" machen dies offensichtlich.

- Die Industrieländer als ganzes wiederum sahen sich "einer" erstarkten Dritten Welt mit hohem Selbstvertrauen gegenüber, die sich ein politisches Organ gegeben hatten (G-77) und die in vielen internationalen Organisationen dank ihrer Stimmenmehrheit eine Thematisierungsmacht errungen hatten, die sie zu Diskussionen über weitgehende Reformen des internationalen Regelsystems nutzten. Außerdem konnten Teilgruppen der Dritten Welt, insbesondere die erdölproduzierenden Länder (OPEC) und die "Schwellenländer" (NIC's), reale Positionsgewinne verbuchen, wie die Erdölkrisen 1973 und 1979 auf spektakuläre Weise zeigten, während sich Veränderungen in der Struktur der internationalen Textil-, Stahl- oder Elektroartikelindustrie weniger dramatisch vollziehen.

Abstrakt formuliert sind diese Veränderungen in zwei sich ergänzende Entwicklungen unterteilbar: Der relative Machtverfall der Führungsmacht USA zum einen, und eine rapide anwachsende Interdependenz zwischen wenn nicht allen, so doch den meisten Akteuren im internationalen System. Beide Entwicklungen, Machtverfall der USA und Anwachsen der Interdependenz, präsentieren sich dabei je nach Politikfeld in stark unterschiedlicher Weise. Begleitet wurden diese Strukturveränderungen im internationalen System durch eine enorm angestiegene Sensibilität bezüglich der Wahrnehmung der drei großen Überlebensgefahren: Atomarer "Overkill", ökologische Katastrophen und Hungerkatastrophen in der Dritten Welt.

Wissenschaftsintern

Die wissenschaftliche Disziplin der internationalen Beziehungen reagierte natürlich auf diese Veränderungen. Zunächst wurde seit ca. Mitte der 60er Jahre die bis dahin vorherrschende "staatszentrische" oder "realistische" Schule (vgl. v.a. Morgenthau 1968 und Carr 1964) grundlegender Kritik unterzogen. Gleichzeitig entwickelten sich neue, konkurrierende Ansätze für die Analyse internationaler Beziehungen. Besonders bedeutsam waren hierbei, die v.a. in

Nordamerika stark zunehmenden integrationstheoretischen Arbeiten und die sog. Dependenztheorien, die zunächst v.a. in Lateinamerika immer mehr Anhänger fanden.⁹

Die Erklärung der spektakulären Ereignisse und Friktionen, die in den 70er Jahren die internationale Politik kennzeichneten, konnten jedoch auch diese beiden Schulen nicht hinreichend leisten. Die integrationstheoretische Schule verkannte die gewachsene Konflikthaftigkeit der internationalen Politik, während die dependenztheoretische Schule die perzipierten Möglichkeiten der Dritten Welt durch "voice" statt "exit" doch unterschätzte (vgl. Hirschmann 1978).

Eine bahnbrechende Arbeit, was den vortheoretischen Rahmen zur wissenschaftlichen Bearbeitung der "neuen Realität" betrifft, wurde dann 1977 von Robert O. Keohane und Joseph S. Nye mit ihrem Buch "Power and Interdependence" vorgelegt. Drei Aspekte dieser Studie verdienen besondere Beachtung. Erstens, die Autoren spezifizierten den Begriff der "Interdependenz" durch die Unterscheidung von "sensitivity" und "vulnerability".¹⁰ Dabei steht "Sensitivity" (Betroffenheit) für die Kosten, die einem Akteur durch Vorgänge in seiner internationalen Umwelt entstehen, ohne daß er mit einer Änderung seiner eigenen Politik darauf reagiert. "Vulnerability" hingegen steht für die Kosten eines Akteurs A, hervorgerufen durch die Vorgänge in dessen internationaler Umwelt, die verbleiben, selbst nachdem der Akteur A seine Politik mit dem Ziel der Kostenminderung geändert und auf diese Aktionen reagiert hat. Mit der Einführung dieser kategorialen Unterscheidung war auch die Machtdimension und die Konflikthaftigkeit der internationalen Politik wieder in die Interdependenzanalyse eingebracht.

9 Für die Entwicklung und z.T. wissenschaftsexterne Erklärung dieser beiden Schulen vgl. respektive Hodges 1978 und Girvan 1975. Für eine überblicksartige Darstellung, der für unseren Zusammenhang wichtigen Aussagen dieser beiden Schulen vgl. Rittberger 1985.

10 Eine ähnliche Unterscheidung wurde allerdings schon von Waltz (1970) vollzogen.

Zweitens, Keohane/Nye führten den Idealtyp (i.S. Webers) der "komplexen Interdependenz" zur Beschreibung der grundsätzlichen Rahmenbedingungen innerhalb deren internationale Politik stattfindet, ein. Dieser unterscheidet sich vom realistischen Idealtyp in wesentlichen Punkten, ohne dabei die politischen Prozesse des internationalen Systems auf Integration oder Erzeugung von wirtschaftlichen Abhängigkeiten zu reduzieren, wie von älteren Integrations- und Dependenztheorien geschehen. Dabei verdienen drei Aspekte besondere Erwähnung.

- Nicht nur Staaten, sondern auch die Eigendynamik internationaler Organisationen (vgl. Keohane/Nye 1974) und die staatsunabhängigen Interessen transnationaler Akteure (vgl. Keohane/Nye 1972) müssen berücksichtigt werden.
- Die Annahme, der Staat suche Machtvermehrung, ist durch den Wunsch der Durchsetzung spezifizierter Interessen in bestimmten Politikfeldern ("issue-areas") ersetzt.
- Die Unterscheidung von "issue-power" und "overall-power" hebt implizit die Annahme der unbegrenzten Einsetzung klassischer Machtresearchen auf.

Schließlich beinhaltet "Power and Interdependence" auch eine **evolutionäre Komponente**. Im Gegensatz zum recht statischen Bild des "anarchischen Selbsthilfesystems" (Link 1980) wird hier davon ausgegangen, daß sich die Komplexität der Verflechtungen im internationalen System erhöht und daß als Folge davon sich ein Konstitutionswandel des Systems vollziehen kann. Das Staatensystem wird nicht als konstitutiv für das internationale System angesehen. Andererseits verfallen die Autoren aber auch nicht in einen "Integrationsoptimismus", der dazu führte, die Auflösung der Staaten und die Integration der Systemkomponenten als quasi-automatischen Prozeß in Folge erhöhter Transaktionsdichte zu verstehen.¹¹ Zur Darstellung von diesen Verflechtungs-

11 Vgl. als Literaturüberblick zu dieser Art von Literatur

prozessen und deren Konsequenzen bauen Keohane/Nye das von Ruggie (1975)¹² eingeführte Konzept der internationalen Regime aus, welches die regelhaften Interaktionsstrukturen bzw. deren Veränderungen eines internationalen Politikfeldes unter den Rahmenbedingungen der komplexen Interdependenz thematisiert.

Die Darstellung eines zweiten Strangs der moderneren Theorie der internationalen Beziehungen, die für unseren Zusammenhang von Bedeutung ist, muß mit Immanuel Wallersteins Analysen beginnen. Auf der Basis von dependenztheoretischen Arbeiten (v.a. Frank 1970) entwickelte Wallerstein (1974) im ersten Band einer vierbändig angelegten Studie das Konzept eines "modern world system" als die zentrale Arena für soziale Handlungen. Der Ursprung dieses "Weltsystems" wird in das "lange sechzehnte Jahrhundert" von 1450-1640 gelegt, in dem in Europa als Folge der Krise des Feudalismus die Ausbreitung kapitalistischer Handelspraktiken und Produktionsweisen Hand in Hand gingen mit der Stärkung der Staatsapparate und einer territorialen Expansion der europäischen Mächte. Im zweiten Buch der "Modern World-System" Reihe führt Wallerstein (1980) dann zwei für unseren Zusammenhang wichtige Konzepte ein. Er behauptet die Existenz von säkularen Trends der Ökonomie, sog. "langen Wellen", die wiederum für die Veränderung in der Hierarchie des Weltsystems und die Politiken bzw. ökonomischen Regulierungen, die dieses Weltsystem hervorbringt (z.B. Liberalismus vs. Merkantilismus), von zentraler Bedeutung seien. Außerdem führt er am historischen Beispiel der "Vereinigten Provinzen" das Konzept der Hegemonie eines Staates innerhalb des "Weltsystems" ein:

Katzenstein 1975 und Rosecrance/Stein 1973. Zur Kritik des Integrationsautomatismus vgl. z.B. den interessanten Aufsatz von Holsti 1980.

12 Der Begriff "international Regime" wurde allerdings schon früher verwendet. So z.B. das "Seerechtsregime" oder das "Nichtverbreitungsregime". Vergleiche auch Skolnikoff 1972 oder gar Chamberlain 1923.

"Hegemony involves more than core status. It may be defined as a situation wherein the products of a given core state are produced so efficiently that they are by and large competitive even in other core states, and therefore the given core state will be the primary beneficiary of a maximally free world market. Obviously, to take advantage of this productive superiority, such a state must be strong enough to prevent or minimize the erection of internal and external political barriers to the free flow of the factors of production; and to preserve their advantage, once ensconced, the dominant economic forces find it helpful to encourage certain intellectual and cultural thrusts, movements, and ideologies." (Wallerstein 1980:38)

Diese beiden Konzepte Wallersteins - lange Wellen und Hegemonie - wurden in der Folge auch von Vertretern der "neorealistischen"¹³ Schule aufgegriffen. Modelski (1978) entwickelte das Modell eines Hegemoniezyklus, den das "modern world-system" viermal durchwandert habe. Demnach entstehen

- 13 Die "neorealistische Schule" grenzt sich sowohl von den klassischen realistischen Formulierungen wie Morgenthau (1967) und Waltz (1979) als auch von der "interdependenz-orientierten Schule" ab. Vom klassischen Realismus unterscheiden sich Neorealisten durch die Lockerung einiger "realistischer" Prämissen: I) Die Rolle von nichtstaatlichen Akteuren, wie z.B. internationale Organisationen, wird als ebenfalls analyswürdig betrachtet, ohne allerdings die zentrale Rolle des Staates zu negieren. II) Die unbegrenzte Einsetzbarkeit von Macht, v.a. von militärischer Macht wird bezweifelt, insofern finden auch innerhalb dieser Schule z.T. politikfeldspezifische Analysen statt. III) Macht i.S. von geringer Verwundbarkeit gilt zwar immer noch als das letztendlich zentrale Ziel des Staates, es wird allerdings eingeräumt, daß es auch Situationen geben kann, in denen Wohlfahrtsvermehrung als Ziel staatlicher Politik gegenüber dem Ziel der Machtvermehrung übergeordnet wird.

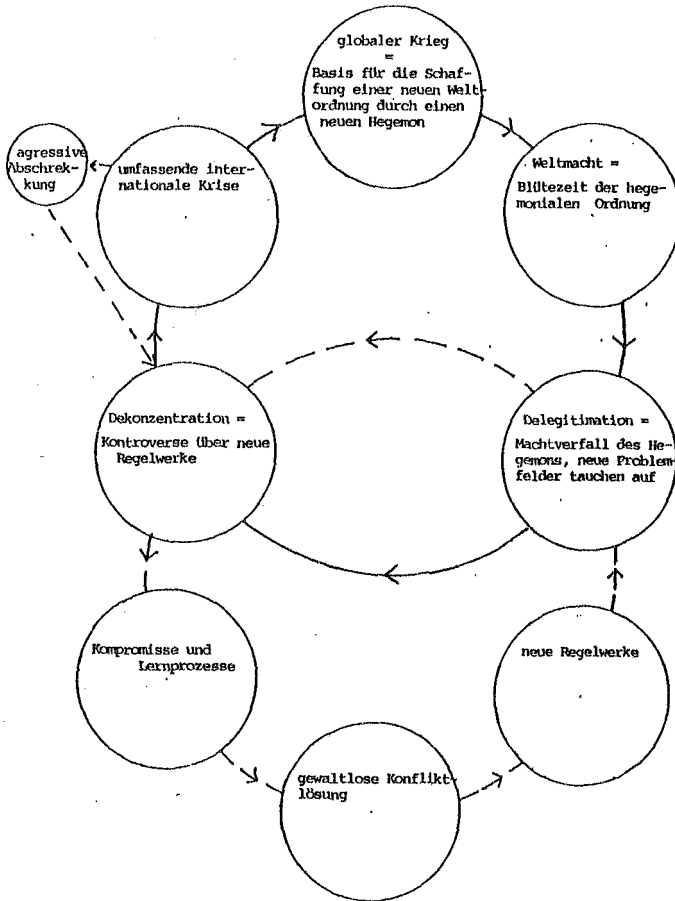
Vom interdependenztheoretischen Ansatz unterscheiden sich Neorealisten dadurch, daß sie keine säkulare Evolution in Richtung von größerer Interdependenz annehmen, und daß aufgrund dessen die meisten Konflikte, die im internationalen System auftreten, weniger durch Reformen lösbare Verteilungskonflikte sind, sondern eher strukturelle Machtstatuskonflikte darstellen. Insofern erfordert in dieser Analyse die Überwindung des status quo eine strukturverändernde oder (quasi)-revolutionäre Politik, was diesen Ansatz auch mit Wallersteins Arbeiten kompatibel macht. Herausragende neorealistische Arbeiten sind in Reihenfolge Krasner (1985) - der seinen Ansatz als "modified structural" bezeichnet -, Modelski (1982) und Gilpin (1981).

rund alle hundert Jahre, beginnend mit den italienischen Kriegen gegen Ende des 15. Jahrhunderts, sog. "Weltkriege", die je einen neuen Hegemon hervorbrachten, dessen Überlegenheit neben seiner militärischen Dominanz auch auf seiner hohen Produktivität bzw. einem komparativen Kostenvorteil bei hochtechnologisierten Produkten beruht (vgl. Keohane 1982:50). Nacheinander erreichten Portugal, die Niederlande, Großbritannien und die USA diese Position. Der jeweilige Hegemon war in der Lage, eine neue Weltordnung (Regelwerke) seinen Interessen entsprechend durchzusetzen. Im Laufe der Zeit verfallen jedoch Macht und Einfluß der dominanten Kraft mit dem Ergebnis, daß sich Konkurrenten etablieren können und sich Konflikte über Forderungen nach Veränderungen der Regelwerke häufen. Falls diese Konflikte über die Regulierung der Interaktionen zu keinen Kompromissen führt, entsteht nach Modelski ein Prozeß der Eskalation dieser Konflikte und eine weitere Differenzierung der Macht, was schließlich in einen allgemeinen Krisenzustand des internationalen Systems führt, der über kurz oder lang in einem hegemonialen Konkurrenzkrieg endet.

Die Abbildung 4 soll die Behauptung der Hegemoniezyklentheorie verdeutlichen, daß infolge von Machtverschiebungen neue Konflikte und Konkurrenzsituationen entstehen, die in der Geschichte des "modern world system" schließlich stets in einen neuen Weltkrieg mündeten. Gleichzeitig soll der alternative Friedenszyklus anzeigen, daß dieser Prozeß nicht unumgänglich ist:

"We might remark in parenthesis that the point at which the system changes from the ascending to the descending phase might also be one peculiarly favorable to structural reconstruction because it is a moment when contending forces are about evenly balanced. The system could then be most easily propelled in a new direction." (Modelski 1978:235)

Abbildung 4¹⁴: Kriegs- und Friedenszyklen des "modern-world-system"



aus: Wolf/Zürn 1986:18

14 Die Begriffe "globaler Krieg", "Weltmacht", "Delegitimation" und "Dekonzentration" basieren auf Modelski (1982).

Obwohl das Theorem der Hegemoniezyklen bereits ein ordentliches Ausmaß an Literatur hervorgebracht hat,¹⁵ gelang die Erklärung des relativen Machtverfalls bisher allenfalls in Ansätzen.¹⁶ Während die dem "modern-world-system"-Ansatz nahestehenden Arbeiten ökonomische Zyklen, sog. Kondratieffs, als determinierende Grundlage der Hegemoniezyklen betrachten, konzeptualisiert Modelski in neueren Arbeiten (1981 und 1982) die Kondratieff-Zyklen als parallele Entwicklung und gelangt zu einem Modell der alternierenden Innovationszyklen ("Alternating Waves of Innovation"). Demnach erfolgen in den Phasen des "globalen Krieges" und der "Delegitimation" (zur Terminologie siehe Abbildung 4) wesentliche politische Innovationen, während die Phasen "Weltmacht" und "Dekonzentration" durch erhebliche wirtschaftliche Konzentrationen gekennzeichnet sind.

Das Verdienst der Arbeiten, die sich mit den Zyklen im Rahmen der "modern-world-system analysis" beschäftigen und die ökonomischen Zyklen als grundlegend und bestimmend für die politischen Zyklen ansehen (vgl. Bousquet 1980, Chase-Dunn 1982), liegt insbesondere darin, daß sie nicht nur die Beziehungen zwischen den Zentrumsökonomien, sondern auch die zwischen Zentren und der Peripherie, also den Nord-Süd-Konflikt, thematisieren. Generell lassen sich dabei zwei Behauptungen festhalten:

- (I) In Phasen der ökonomischen Stagnation verschlechtert sich die soziale Situation in der Peripherie erheblich, da die Zentrumsstaaten eine Politik des kurzfristigen Eigeninteresses auf Kosten der Peripherie betreiben, um die innergesellschaftlichen Folgen der wirtschaftlichen Stagnation zu minimieren.

15 Zur Rezeption dieses Theorems in der deutschsprachigen Literatur vgl. Senghaas 1986 sowie Gärtner 1983. Alte Arbeiten, die das Konzept der Hegemonie ausdrücklich verwenden, sind Carr 1964:75 ff., Tripel 1938 und Dehio 1948. Neuere Arbeiten, die in dieser Kurzdarstellung nicht berücksichtigt werden konnten, aber trotzdem von Bedeutung sind, sind Doran/Parsons 1980, Rasler/Thompson 1983 und Organski/Kugler 1980.

16 Eine Auflistung, der in der Literatur auffindbaren Erklärungsversuche findet sich bei Wolf/Zürn (1986:16).

(II) In Phasen des politischen Wettbewerbs im Zentrum vergrößert sich die Verhandlungsmacht der Dritten Welt.

4.2. Die Theorie der hegemonialen Stabilität

Als Grundlage für die Diskussion der Theorie der hegemonialen Stabilität wurden die Analysekonzepte IR, komplexe Interdependenz, "modern-world-system" und Hegemoniezyklen eingeführt. Allesamt sind sie, einschließlich der Theorie der hegemonialen Stabilität, wie dieser Teil der Arbeit zeigen sollte, Reaktion der Wissenschaft auf die Veränderungen im internationalen System der 70er Jahre, wobei sie in einem engen analytischen Zusammenhang stehen.

Die Theorie der hegemonialen Stabilität stellt gleichsam die Übertragung des Theorems der Hegemoniezyklen auf ein Politikfeld zur Erklärung von Entstehung und Wandel von IR unter Bedingungen, die denen der komplexen Interdependenz entsprechen, dar. In ihrer einfachsten Form besagt sie, daß die Existenz einer hegemonialen Macht notwendig **und** hinreichend ist, um stabile Regelwerke für die internationale Ordnung zu schaffen, und daß demzufolge der Verfall eines Hegemons zu globaler Instabilität führt, d.h. also, daß Veränderungen in der relativen Machtkonstellation die Entstehung und den Verfall von IR erklärt. Aufgeschlüsselt basiert die Theorie der hegemonialen Stabilität auf zwei zentralen Thesen:

- "Ordnung" im internationalen System wird üblicherweise von **einer** dominanten Macht geschaffen. Die Entstehung von IR als Elemente dieser Ordnung benötigt also einen Hegemon.
- Die Erhaltung von Ordnung erfordert den Fortbestand der Hegemonie.

Soweit, aber nur soweit, herrscht Einigkeit zwischen den "Theoretikern" der hegemonialen Stabilität. Unterschiede bestehen mindestens bezüglich vier Problembereichen.

I.) Beschränkt sich die Theorie der hegemonialen Stabilität auf ökonomische IR oder ist es eine allgemeine Theorie des Regimewandels?

Die empirischen Arbeiten im Rahmen der "hegemonic stability" (HS) Theorie befaßten sich seither ausschließlich mit ökonomischen IR: Zum Teil mit IR die nach dem Zweiten Weltkrieg unter der Führung der USA entstanden sind (vgl. z.B. Keohane 1980 und 1984, Stein 1984), zum kleineren Teil mit dem Zollevel im 19. Jahrhundert unter britischer Hegemonie (vgl. z.B. McKeown 1983, Stein 1984, Laitin 1982) und schließlich auch mit dem Fehlen eines Hegemons zur Regulierung der Weltwirtschaft während der Zwischenkriegszeit (Kindleberger 1973). Trotz dieser ausschließlich ökonomischen Empirie wird die Theorie der HS z.T. nicht nur auf ökonomische IR, sondern als allgemeines Erklärungsmuster für den Wandel von IR angesehen:

"Realists would add that such leadership in maintaining a regime would be most likely in a hegemonial system: that is, when one state is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations, and willing to do so. In addition to its role in maintaining a regime, such a state can abrogate existing rules, prevent the adoption of rules that it opposes, or play the dominant role in constructing new rules." (Keohane/Nye 1977: 44).

Wie auch immer der Anspruch der Theoretiker der HS sein mag, Tatsache ist, daß fast alle bearbeiteten Fallbeispiele, die in der Literatur aufzufinden sind, sich um den Politikbereich "Ökonomie" kümmern, während die Bereiche "Sicherheit" und "Ideologie" unbearbeitet blieben. Fallbeispiele aus diesen Politikfeldern können die Theorie der HS nur bereichern.

II.) Ist der Prozeß des Verfalls von hegemonialen Regimen besser durch eine "third image" oder eine "second image reversed" Analyse erklärt?

Waltz' (1959) "third image" stellt eine systemische Analyseebene dar. Die Theorie der HS wird in der Literatur in ihrer ursprünglichen Form und in den meisten Fällen auf der

systemischen Ebene angewendet. "In a systemic theory, the actors' characteristics are given by assumption, rather than treated as variables; changes in outcomes are explained not on the basis of variations in these actor characteristics, but on the basis of changes in the attributes of the systems itself." (Keohane 1983: 143; vgl. hierzu auch Singer 1961 und Galtung 1969: 245 f.)

Die systemische Analyse bestreitet also die Bedeutung der "Ideologie" bzw. des "sozialen Zwecks", der hinter einer bestimmten Politik eines bestimmten Akteurs stehen kann und nimmt an, daß die verhaltensleitenden Motivationen der Subsysteme vernachlässigt werden können. Da aber die Theorie der HS nicht nur Entstehung und Wandel von IR erklären will, sondern z.T. auch den Anspruch hat, zumindest bei ökonomischen Regimen deren Inhalt bestimmen zu können - eine hegemoniale Struktur erzeugt liberale Regime -, bedarf die systemische Version der Theorie der HS einer zusätzlichen Erklärung. Die eleganteste Form der Erklärung wird hierbei von v.a. Kindleberger (1973), Krasner (1976) und Wallerstein (1980) vertreten. Danach ist der Hegemon, da er ja per Definition eine höhere Produktivität und einen komparativen Kostenvorteil gegenüber Konkurrenten bei allen wichtigen Produkten hat, automatisch an "offenen" ökonomischen Regimen interessiert. Eine solche These ähnelt bereits einer "second-image reversed" Analyse.¹⁷ Danach werden zwar die Außenpolitiken der wichtigen Subsysteme als entscheidend für den Wandel und Inhalt von IR angesehen, diese Außenpolitiken bestimmen sich aber wiederum durch deren Position in der internationalen Hierarchie eines Politikfeldes. Die Veränderungen der ökonomischen IR in den 70er Jahren wird dann folgendermaßen erklärt:

17 Vgl. hierzu Peter Gourevitch 1978: The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics: "The international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them" (1978:911), womit Waltz' (1959) "second image", d.h. Außenpolitiken erklären das internationale System, in seiner Kausalität umgedreht ist. Vgl. auch den Aufsatz von Lake (1983) mit dem Titel: "International Economic Structures and American Foreign Economic Policy".

"In sum, as American power has declined, American objectives have changed. Increasingly, greater emphasis has been given to specific national goals, broad Western bloc objectives play a less prominent role in American policy. ... This shift in emphasis is not a temporary aberration; it is a reflection of a fundamental change in the global political position of the United States. Only an extremely strong country can consistently pursue long-term political objectives, can invest rather than consume". (Krasner 1982: 43)

Im Gegensatz hierzu vertreten v.a. Laitin (1982) und Ruggie (1983), daß die Bestimmung der Bedingungen zur Entstehung bzw. dem Wandel von IR auf systemischer Ebene vorgenommen werden muß, um dann zur Bestimmung des Inhalts des IR subsystemische Politiken zu analysieren. Laitin stellt als Ergebnis seiner Arbeit über Yorubaland unter britischer Hegemonie fest: "The most compelling effect of hegemony is not the internationalization of openness but rather the institutionalization of a particular moral universe.. (1982: 709)". Auch Ruggie (1983: 195 ff.) unterstreicht, daß dieselbe internationale Struktur (Hegemonie) zu unterschiedlichen internationalen Ordnungen führt, wenn sie von unterschiedlichen Hegemonen mit unterschiedlichen sozialen Zwecken ("social purpose") angeführt ist.

Eine solche Einschränkung der Theorie der HS weist zwar nicht die Eleganz der "second image reversed" Analysen auf, ist aber augenscheinlich notwendig und erlaubt außerdem die Übertragung der Theorie auch auf nicht-ökonomische Politikfelder.

III.) Muß der Zustand der Hegemonie "issue-area"-spezifisch (IAS) oder "overall" (OPS) bestimmt werden?

Es wurde bereits festgestellt, daß die Theorie der HS unterschiedliche intellektuelle Wurzeln hat. Die Autoren, die eher neomarxistisch oder neorealistisch orientiert sind - also von der Hegemoniezyklentheorie angeregt sind - bestimmen die Struktur des Systems und somit die Entstehungsbedingungen IR primär auf der Ebene der OPS (vgl. Kindleberger 1973, Wallerstein 1980, Gilpin 1981). Auf der anderen Seite stehen Autoren, die dem Analyserahmen der "komplexen Interdependenz" nahestehen und die Struktur, die das Zu-

standekommen von IR bestimmt, v.a. politikfeldspezifisch untersuchen. Dabei erweist sich die politikfeldspezifische Analyse als überlegen, da sie unterschiedlich starke Veränderungen in unterschiedlichen IR im Gegensatz zur OPS Erklärung erfassen kann. So zeigt Keohane (1980), daß in den siebziger Jahren zwar eine generelle Schwächung der ökonomischen IR festgestellt werden kann, wozu die Erklärung auf der OPS Ebene ausreicht, daß sich aber das IR im Problemfeld "Öl" viel stärker veränderte als das IR im Problemfeld "Währung". Zur Erklärung dieses Unterschieds ist die Betrachtung der Machtstruktur in den einzelnen Politikfeldern notwendig.

"The version of the hegemonic stability theory that best explains international economic regime change between 1967 and 1977 is an "issue structure" rather than "overall structure" model." (Keohane 1980: 155 f.)

IV.) Ist die Schaffung von IR eine altruistische Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern durch den Hegemon oder ist es die egoistische Durchsetzung eigener Interessen?

Schon Heinrich Triepel unterschied in seiner Abhandlung über Hegemonie zwischen "egoistischer" und "altruistischer" Hegemonie. Er stellte dabei fest, "daß sich in jedem Führungsverhältnisse egoistische und altruistische Motive miteinander mischen; nur ganz selten fehlt das eine völlig, und so kommt es nur darauf an, welches von beiden im Vordergrund steht." (1938: 253)

V.a. Kindleberger ist ein Vertreter der altruistischen Version der HS Theorie. Demnach entspricht die Errichtung und Aufrechterhaltung ökonomischer IR durch einen Hegemon der Bereitstellung von "Gemeinschaftsgütern" unter erheblichem Kostenaufwand für den Hegemonialstaat.

"Heutzutage, da die Teilhabe am Entscheidungsprozeß zur guten Form gehört, ist Führerschaft ein Wort mit negativem Beigeschmack. Es schmeckt immer noch zu sehr nach "Führer" und "Duce". Aber wenn man die Führerschaft unter dem Aspekt der Vorsorge für das öffentliche Gut Verantwortung sieht und weniger unter dem der Ausbeutung der Geführten oder der Beschaffung des privaten Gutes Prestige, bleibt sie eine wertvolle Idee." (Kindleberger 1973:321)

Die angenommene disproportionale Kostenverteilung für die Erbringung der Gemeinschaftsgüter ist in dieser Version auch verantwortlich für den relativen Machtverfall des Hegemons im Laufe der Zeit.'

An dieser Formulierung der Theorie der HS sind jedoch erhebliche Zweifel angebracht. Nicht nur, daß der unterstellte Altruismus der analytischen Prämisse von individuell-rationalen Akteuren widerspricht, die erbrachten Leistungen durch offene ökonomische IR entsprechen auch kaum den Merkmalen von Gemeinschaftsgütern: Akteure können von der Teilnahme an einer offenen Weltökonomie ausgeschlossen werden, wie es z.B. mit einigen Mitgliedsstaaten der WTO in den fünfziger Jahren teilweise geschah (vgl. Snidal 1985:596 f.). Schließlich sind auch in Anbetracht der weitverbreiteten Armut in der Dritten Welt erhebliche Zweifel angebracht, ob tatsächlich alle Teilnehmer von den ökonomischen IR der Nachkriegszeit profitierten.

"The gains from an open global economy surely exceeded the costs to the United States. Despite what ultimately proved to be heavy burdens that the United States shouldered to maintain the open economy, the balance sheet for American looks favorable when compared with the costs that other powers accepted in decolonization." (Russett 1985: 226)

Die "Gemeinschaftsgüter"-Version der Theorie der HS unterliegt somit einem Ideologieverdacht, der Neuauflage der "harmony of interests doctrine" (Carr 1964: 80).

Einer Interessen-orientierten Version der Theorie der HS ist demzufolge der Vorzug zu geben. Demnach setzten Großbritannien und die USA auf dem Zenit ihrer Macht bestimmte IR durch, deren Nutzen für sie größer war als deren Kosten.

"Under hegemonic leadership, the leader invests tangible resources in building stable and favorable international agreements, but at the same time, it may extract resources from particular areas of its domain, and it can be expected, within limits, to look after the interests of its own nationals and its own firms." (Keohane 1982: 51).

Die Darstellung der Theorie der HS hat gezeigt, daß es eine ganze Reihe von Versionen dieser Theorie gibt. Als Ausgangspunkt der folgenden Kritik der Theorie der HS soll die erklärungsstärkste Version dieser Theorie herangezogen werden: I) Die Theorie der HS ist nicht nur im ökonomischen Bereich anwendbar, es gibt keinen logischen Grund, der die Übertragung auf andere Politikfelder verbietet. II) Bedingungen der Entstehung bzw. des Wandels von IR werden auf systemischer Ebene bestimmt, die Bestimmung des Inhalts von IR muß durch ergänzende sub-systemische Analysen erfolgen. III) Entscheidend für die Entstehung bzw. den Wandel von IR ist die IAS, erst über die Möglichkeit des "linkage" gewinnt die OPS an Bedeutung. IV) Die Theorie der HS basiert auf der Annahme von Eigeninteresse der Akteure und nicht auf der mehr oder weniger altruistischen Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern.

5. Kritik der Theorie der hegemonialen Stabilität

Im letzten Kapitel dieses Teils der Arbeit sollen nun die Grenzen der Erklärungskraft der Theorie der hegemonialen Stabilität aufgezeigt werden, um auf dieser Basis erstens Kriterien zur Identifizierung von nicht-hegemonialen IR zu erhalten und zweitens Arbeitshypothesen zur Bearbeitung der Fallbeispiele zu erstellen, die Aufschlüsse über die Rahmenbedingungen der Errichtung von nicht-hegemonialen IR erbringen sollen.

5.1. Identifizierung von nicht-hegemonialen IR

In der Darstellung der Theorie der hegemonialen Stabilität wurde bereits darauf hingewiesen, daß die empirische Basis, auf der diese Argumentation aufbaut, sehr schmal ist. In Bezug auf mindestens zwei Dimensionen unterliegen diese Fallstudien Einschränkungen: der zeitlichen und der sektoralen Dimension.

I.) Die zeitliche Dimension. Die Theorie der hegemonialen Stabilität behauptet, daß Regime nur dann errichtet werden können, wenn das internationale System bzw. das betroffene Politikfeld einen Hegemon besitzt. Die Hegemoniezyklentheorie behauptet wiederum, daß eine hegemoniale Struktur des internationalen Systems das Resultat einer mit Gewaltmitteln geführten globalen Auseinandersetzung ist. Demzufolge können Regime nur in jener Phase entstehen, die im Kriegszyklus des "modern world-system" mit dem Begriff "Weltmacht" gekennzeichnet ist. Modelske (1981 und 1982) hält dem jedoch in seiner modifizierten Hegemoniezyklentheorie der "alternierenden Innovationszyklen" entgegen, daß politische Innovationen und internationale "politische" Regelsysteme nicht nur zu Beginn der Phase "Weltmacht", sondern ebenfalls in der Phase "Delegitimation" entstehen, während "funktionale" Regelsysteme v.a. in den Phasen "Dekonzentration" und "Weltmacht" des Kriegszyklus entstehen können (zur Terminologie vgl. Abbildung 4).

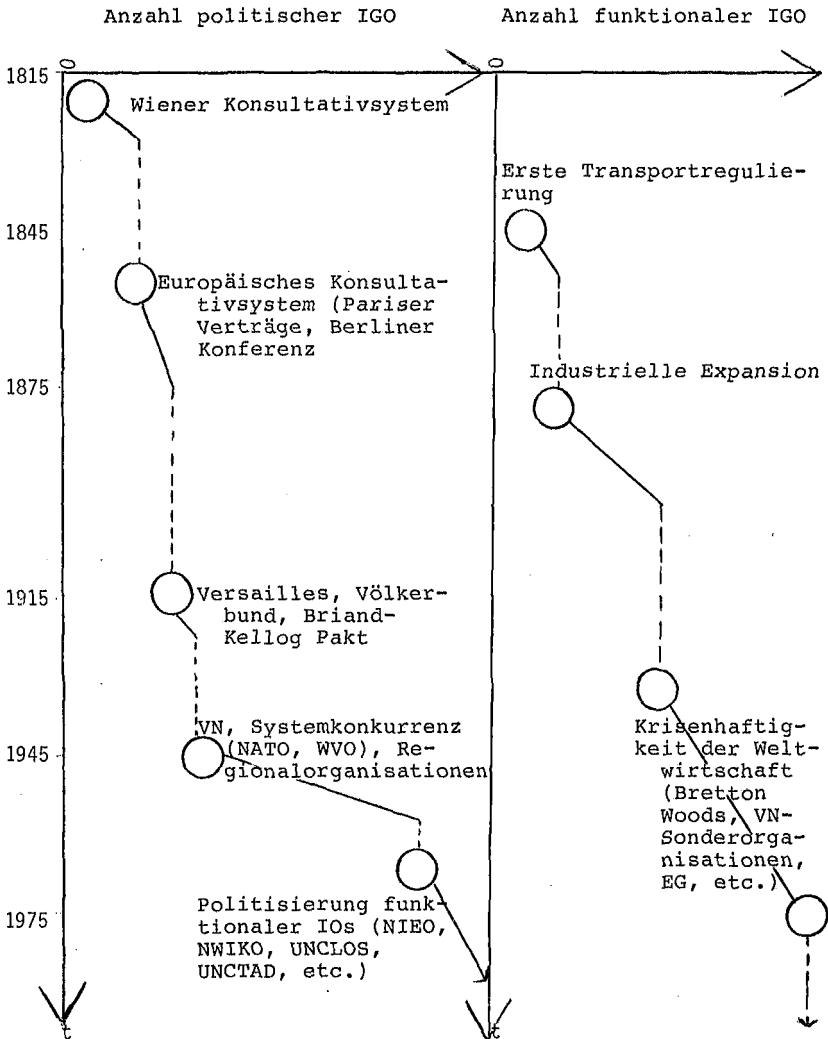
"Politische" internationale Regelsysteme sollten in diesem Zusammenhang verstanden werden als solche, die internationale Herrschafts- und Sicherheitsprobleme bearbeiten. "Funktionale" internationale Regelsysteme sind hier dagegen solche, die den Austausch und die Verteilung von wohlfahrtsschaffenden Gütern innerhalb einer gegebenen Rahmenordnung regeln.

Das Modell der "alternierenden Innovationszyklen" versucht die oben dargestellten politischen Hegemoniezyklen mit den ökonomischen Kondratieffzyklen (Theorie der langen Wellen) zu verbinden. Dabei werden die unterschiedlichen Phasen dieser alternierenden Innovationszyklen sowohl durch die weltpolitische Machtkonstellation als auch durch die langfristige Konjunkturlage¹⁸ bestimmt, die sich in diesem Modell wiederum wechselseitig beeinflussen. Dem behaupteten Zusammenhang, zwischen politischen Hegemoniezyklen und ökonomischen Kondratieffzyklen einerseits und der Entstehung internationaler Regelwerke andererseits, liegt die Erwägung zugrunde, daß in Phasen, die ein hohes Wirtschaftswachstum bzw. eine hohe technologische Innovationsrate aufweisen, v.a. sog. funktionelle Regelwerke entstehen, um den Leistungs- und Regelungsanforderungen zu entsprechen, die sich aus einer Erweiterung und Vertiefung internationaler Kommunikations- und Wirtschaftsbeziehungen ergeben. Umgekehrt gilt, daß die Entstehung oder Stärkung von sog. politischen Organisationen eher aus konfliktreichen Phasen der internationalen Beziehungen hervorgehen.

Wenn man nun internationale Organisationen als Indikator für die Entstehung von IR ansieht, so läßt sich der behauptete Zusammenhang andeutungsweise illustrieren (vgl. Abbildung 5).

18 Die Konjunkturlage wird bei Modelski in Anlehnung an Rostow (1978) durch langfristige Preisentwicklung ("up" and "down") bestimmt.

Abbildung 5: Gründungsschübe internationaler Organisationen
(schematisch)



Ein genauerer Vergleich der Gründungsschübe internationaler Organisationen mit den von Modelski (1982:111) angegebenen Datierungen der Zyklen ergibt, daß sich zwar die enge, qua-

si-kausale Verquickung der beiden zyklischen Trends kaum halten läßt (vgl. Rittberger 1985:Kap. V), daß aber in der Tat behauptet werden kann: Sog. politische internationale Organisationen entstanden zum bzw. kurz nach dem Ende der Phase "Globaler Krieg" und in der Phase "Delegitimation" des Kriegszyklus, während in den Phasen "Weltmacht" und "Dekonzentration" oder genauer mit einem politisch bedingten "time lag" nach Beginn eines neuen Kondratieffs sog. funktionale Internationale Organisationen entstanden.¹⁹ Wenn internationale Organisationen tatsächlich als Indikator für IR verwendet werden, so kann auf der Basis dieses Modells als erster Anhaltspunkt für die Identifizierung von nicht-hegemonialen IR formuliert werden:

Es gibt IR, die nicht als Folge von globalen Kriegen eine Anpassung der Normen und Regeln an neue Machtstrukturen vollziehen, sondern dies als Ergebnis von "friedlichen" Verhandlungsprozessen in einer Phase des relativen Machtverfalls der hegemonialen Kraft tun, also während einem nicht-hegemonialen Zustand des IR erzeugenden Systems.

In diesem Licht betrachtet können dann auch die gesamten Regimeveränderungsforderungen, die von den Dritte-Welt-Ländern unter dem Dach des Gesamtkonzeptes "Neue Weltwirtschaftsordnung" (NWWO) aufgestellt wurden, besser verstanden werden. Offensichtlich konnten die Dritte-Welt-Länder ihre Forderungen nur in geringem Maße durchsetzen. Teilerfolge sind aber in einigen Politikfeldern festzustellen. Als Beispiele hierfür seien das Feld des "Rohstoffhandels", insbesondere das Spezialfeld "Öl", die Ergebnisse der "Dritten Seerechtskonferenz" und das Feld der "Transnationalen Kommunikation", v.a. im Bereich der Hardware aufgeführt.

Es kann festgehalten werden, daß einige Politikfelder, in denen die Nord-Süd-Konfliktformation andere Konfliktkonstellationen überlagert, innerhalb der letzten Dekade IR hervorgebracht haben, bei denen zumindest in Teilbereichen

19 Vgl. hierzu auch die ausführliche Darstellung dieses Modells und seine historische Illustration bei Rittberger 1985:(Kap. IV und V).

das hegemoniale IR, welches in den jeweiligen Politikfeldern nach 1945 vorherrschte, abgeändert wurde. Dabei fällt auf, daß die Reformen der IR in diesen Politikfeldern eine Stärkung von nationalistisch-orientierten und internationalistisch-orientierten Ordnungselementen mit einer entsprechenden relativen Abschwächung von markt-orientierten Elementen beinhalten. So wurden die markt-orientierten Prinzipien des freien Zugangs zum Meeresboden bzw. zur geostationären Umlaufbahn im Weltall zumindest formal erheblichen Einschränkungen unterworfen, indem mehr autoritative Regelungselemente eingebaut wurden.

II.) Die sektorale Dimension. Die Literatur zur hegemonialen Stabilität beschränkt sich weitestgehend auf Fallstudien aus dem ökonomischen Bereich. Dies beinhaltet die Beschränkung auf höchstens intrasystemare Regelwerke, da die wichtigen Ostblockstaaten sich nicht an IR im ökonomischen Bereich in nennenswertem Umfang beteiligen. Wenn man sich jedoch um eine Analyse von Sicherheitsregimen kümmert, stößt man sehr schnell auf das Problem von intersystemaren IR. Offensichtlich gibt es wohl nur eine begrenzte Anzahl von intersystemaren Sicherheitsregimen (vgl. Jervis 1983), aber zumindest als vorläufige These wird hier davon ausgegangen, daß es solche gibt. So listet z.B. Caldwell (1981:27) eine ganze Reihe von Sicherheitsregimen auf, wovon zumindest einige davon unseren Kriterien von IR zu entsprechen scheinen: Das Nichtverbreitungsregime; das Krisenmanagement und -präventionsregime; das SALT-Regime (incl. Salt 1 und 2, Interim-Abkommen und ABM-Vertrag) sowie die Regime der atomwaffenfreien Zonen in der Antarktis, in Lateinamerika, dem Weltraum und dem Meeresboden. Intersystemare Sicherheitsregime sind aber in jedem Falle nicht-hegemoniale Regime. Dieser Behauptung liegen allerdings zwei zu explizierende Annahmen zugrunde. Erstens, in einem System kann nur ein Hegemon existieren. Zweitens, das internationale System als Ganzes besteht aus, zumindest was

den Sicherheitsbereich anbetrifft, **zwei** relativ geschlossenen aber doch interdependenten Teilsystemen; der "kapitalistischen" und der "sozialistischen Welt".

Beide Annahmen sind wohl weniger empirischer als konzeptioneller und definitorischer Natur. Deshalb sei zur Stützung der beiden Annahmen auf die entsprechenden Verwendungen der Begriffe "Hegemonie" und "Weltsystem" in der relevanten Literatur hingewiesen.²⁰ Dabei erweist sich die Klärung des Begriffs Hegemonie als problemloser, da tatsächlich die gesamte relevante Literatur die Logik der Theorie der HS nur auf Systeme mit einem Hegemon und nicht auf gleichsam "bi-hegemoniale" Systeme anwendet:

- "The principal providers of political goods and services have been, in each century, **one** world power, and that power, in its time, is assumed to have exercised structural **monopoly** in the global political system by effectively monopolizing the military power of global reach. ..." (Modelski 1981:64)
- "... hegemonial system: that is when **one state** is powerful enough to maintain the essential rules governing interstate relations. ..." (Keohane/Nye 1977:44)
- "... Lehre der Zwischenkriegszeit, daß für die Stabilisierung der Weltwirtschaft ein Stabilisator nötig ist, und **zwar nur einer.**" (Kindleberger 1973:319)
- "The theory of hegemonic stability predicts that the more **one such power** dominates the world political economy, the more cooperative will interstate relations be." (Keohane 1984:34)
- "Auch eine Doppelhegemonie, eine "dualistische" Hegemonie, ist eine in sich widerspruchsvolle Vorstellung. Zwar können sich in einem Staatensystem mehrere Staaten räumlich, vielleicht auch sachlich die Hegemonie teilen. Beides kann sich gelegentlich miteinander verbinden; vielleicht kann als Beispiel dafür die Trennung der ehemaligen Reichsstände in ein Corpus Catholicorum und Corpus Evangelium unter verschiedener rechtlicher wie tatsächli-

20 Die folgenden Hervorhebungen sind vom Verfasser.

cher Führung herangezogen werden. Aber im ganzen Verband kann nur **einer** die ganze Führung haben." (Triepel 1938:220)

Mit Triepels Ausführungen ist auch die Brücke zu unserem zweiten Problem geschlagen - die Annahme der Existenz zweier interagierender Teilsysteme.

Im Rahmen der "modern-world system" analysis wurde die Frage, ob sozialistische Staaten Teil des Weltsystems sind oder ein eigenes Teilsystem darstellen, kontrovers diskutiert. Während Chase-Dunn (1982:21) argumentiert, daß die sozialistischen Staaten Bestandteile der kapitalistischen Weltökonomie geblieben sind, vertreten Szymanski (1982:59) und Senghaas (1973:69) die gegenteilige Position. Dabei erscheinen die Argumente für die Annahme eines selbständigen sozialistischen Weltsystems als plausibler. Nicht nur, daß Szymanski und Senghaas den geringen Integrationsgrad zwischen der UdSSR und dem kapitalistischen Weltsystem aufzeigen können; gerade das Konzept der Hegemonie erfordert die Annahme zweier Teilsysteme. So bezieht sich die Theorie der hegemonialen Stabilität u.a. deshalb fast ausschließlich auf ökonomische IR, da in diesem Bereich sozialistische Staaten sich entweder am Regime nicht beteiligen oder sich den westlichen Regeln in der Tat unterordnen müssen, da ihre politikfeldspezifischen Machtressourcen zu gering sind, um eine bedeutendere Rolle spielen zu können. Dieses trifft in Politikfeldern im Bereich der Sicherheit und Rüstung aber auch im Bereich der Ideologie nicht zu; hier kann davon ausgegangen werden, daß intersystemare IR, falls sie zustande kommen, einer anderen als einer hegemonialen Struktur entspringen.

Wir können also festhalten: Falls intersystemare Regime in den Politikbereichen Sicherheit oder Ideologie identifiziert werden können, sind diese einer anderen als der hegemonialen Struktur des Politikfelds entsprungen. Sie eigenen sich daher zur Untersuchung der Entstehungsbedingungen von nicht-hegemonialen IR.

Als Beispiel für ein solches intersystemares Sicherheitsregime sei das "Krisenmanagement und -präventionsregime" genannt. Dessen Bestandteile sind v.a. die verschiedenen Hot-Line Agreements, die Erklärung zu den "Basic Principles of Relations between the United States of America and the Union of Socialist Soviet Republics" (1972), das "Agreement on Prevention of Nuclear War" (1973) und die vertrauensbildenden Maßnahmen, die im Korb 1 des KSZE-Abkommens vereinbart wurden. Aber auch das "Nichtverbreitungsregime" und das Regime um den Antarktisvertrag fallen unter diese Kategorie.

An der Verfassung dieser Regime fällt zunächst auf, daß Marktelemente so gut wie keine Rolle spielen; im Gegenteil, diese Regime sind fast ausschließlich durch nationalistische oder internationalistische Elemente geprägt. Sicherlich sind im Bereich der Sicherheit markt-orientierte IR nur schwer vorstellbar, aber auch das "Antarktisregime", welches durch die Implementierung des Prinzips des freien Zugangs ein markt-orientiertes IR sein könnte, hat eher einen autoritativen Charakter. Intersystemare IR scheinen also tendenziell zu einer nationalistisch- oder internationalistisch-orientierten Verfaßtheit der IR zu führen, was ein weiteres Indiz für deren nicht-hegemonialen Charakter ist.

Außerdem fällt auf, daß zwei dieser drei Beispiele eindeutig als "externe IR" einzuordnen sind: Das Nichtverbreitungsregime und das Regime um den Antarktisvertrag. Insofern mag es sein, daß trotz der Zurückdrängung von Marktelementen der normative Wert von intersystemaren Regimen zunächst nicht höher ist als der von hegemonialen Regimen. Das Beispiel des Nichtverbreitungsvertrages zeigt, daß solche Regimes dazu dienen können, die militärische Bipolarität des internationalen Systems als Ganzes zu festigen, indem die Hegemonie der beiden Supermächte innerhalb ihres jeweiligen Teilsystems festgeschrieben wird in der Beschreibung eines solchen Sachverhalts liegt wohl auch die Ratio für den an und für sich unlogischen Terminus "bi-hegemoniale IR".

Zusammenfassend kann nichtsdestotrotz festgehalten werden: Es gibt nicht-hegemoniale IR. So könnten für eine vergleichende Analyse der Entstehungsbedingungen und Verteilungsleistungen von nicht-hegemonialen IR alle internen, inter-systemaren IR sowie einige IR, die in der letzten Dekade Reformen erfahren haben, wie in den Politikfeldern "Transnationale Kommunikation", "Meeresordnung", "internationaler Rohstoffhandel" etc., herangezogen werden. Gemeinsam haben diese nicht-hegemonialen IR die relative Zurückdrängung von Marktelementen.

Die Theorie der HS behauptet, daß die Existenz einer hegemonialen Macht notwendig **und** hinreichend ist, um stabile Regelwerke für die internationale Ordnung zu schaffen und daß demzufolge der Verfall eines Hegemons zu globaler Instabilität führt. Durch die in diesem Abschnitt benannten Beispiele läßt sich dagegen argumentieren, daß die Existenz einer hegemonialen Macht nicht notwendig ist, um stabile Regelwerke zu schaffen. Denn auch der relative Verfall der Macht des Hegemons USA hat nicht in jedem Fall zur Instabilität, sondern auch zur Regimeveränderung geführt. Regimeveränderung bedeutete die Zurückdrängung von Marktelementen in den entsprechenden IR. Insofern scheint es, als ob die Theorie der hegemonialen Stabilität nicht zur Erklärung von Entstehung und Stabilität von IR, sondern nur zur Erklärung von Entstehung und Stabilität markt-orientierter IR taugt. Dies stellt eine Einschränkung der Erklärungskraft der Theorie der HS dar, die auch theoretisch begründbar ist. Wenn Hegemonie definiert wird als "a situation wherein the products of a given core state are produced so efficiently that they are by and large competitive even in other core states, the given core state will be the primary beneficiary of a maximally free world market." (Wallerstein 1980:38), scheint die Beschränkung der Theorie der HS auf die Schaffung von markt-orientierten IR bereits konzeptionell angelegt. Bleibt dann aber die Frage, was sind die Entstehungsbedingungen von nationalistisch- oder interna-

tionalistisch-orientierten IR, was sind die Bedingungen und Restriktionen für die Entstehung von nicht-hegemonialen internationalen Regimen?

5.2. Hypothesen zur Entstehung von nicht-hegemonialen IR

Nachdem im vorhergehenden Teil eine Reihe von IR genannt wurden, die potentiell als Fallbeispiele zur Analyse von Rahmenbedingungen bei der Schaffung von nicht-hegemonialen IR dienen können, soll dieser Teil die Formulierung einiger Arbeitshypothesen bezüglich dieser Rahmenbedingungen ermöglichen. Dabei wird die in Abbildung 1 zusammengefaßte Konzeptualisierung des IR-Ansatzes als Ausgangspunkt dienen. Neben den subsystemischen Einflußfaktoren wurden drei Einflußfaktorengruppen als zentral für die Entstehung und den Wandel von IR herausgestellt:

- Machtstrukturelle Faktoren, die die Entstehung und den Wandel von IR als Funktion der Macht- und Interessenkonstellation der an einem Regime beteiligten Akteure erklären.
- Normativ-institutionelle Faktoren, die davon ausgehen, daß entweder die Institutionalisierung kollektiver Konfliktregelungsmechanismen selbst oder die machtunabhängige Normentwicklung zur Herausbildung neuer oder anderer IR führen und somit eine Eigendynamik entfalten können. M.a.W., es wird angenommen, daß bereits errichtete IR im und außerhalb des direkt betroffenen Politikfeldes einen Einfluß ausüben.
- Problemstrukturelle Faktoren, die die Entstehung von IR aus der Beschaffenheit des Problem- bzw. Politikfeldes und den daraus folgenden Bearbeitungsimperativen erklären.

5.2.1. Machtstrukturelle Erklärungen

Die Theorie der hegemonialen Stabilität ist eine machstrukturelle Erklärung. Sie betrachtet eine bestimmte Machtkonstellation nicht nur als notwendige, sondern auch

als hinreichende Bedingung, womit der Einfluß anderer Faktoren als unbedeutend angesehen wird. Eine solche Erklärung, die die zu berücksichtigenden Einflußfaktoren radikal reduziert, ist zwar theoretisch wünschenswert, sie kann aber der komplexen Realität internationaler Politik kaum gerecht werden. Sie ersetzt den funktionalistischen "Integrationsautomatismus" der frühen 70er Jahre durch einen realistischen "Strukturdeterminismus" der 80er Jahre. In der Tat hat ja der vorhergehende Abschnitt gezeigt, daß diese Theorie bei weitem nicht alle Phänomene, die unserer Definition von IR entsprechen, erklären kann. Im Gegenteil, die Theorie der hegemonialen Stabilität scheint primär eine Erklärung für markt-orientierte IR zu sein.

Die entsprechende Hypothese auf der machtsstrukturellen Ebene wäre nun, daß nicht-hegemoniale IR mit gerechteren Verteilungsleistungen als hegemoniale IR in Politikfeldern mit einer bi- oder multipolaren Machtverteilung entstehen - offensichtlich eine wenig befriedigende Erkenntnis. Zum einen beinhaltet eine solche Formulierung nahezu keinerlei praxeologische Relevanz, denn es stellt sich natürlich die Frage, wie eine solche bi- oder multipolare Machtverteilung erreicht werden soll. Zum anderen entstehen in vielen Politikfeldern mit bi- oder multilateraler Machtverteilung keine bedeutsamen IR (z.B. Umweltschutz) oder aber alte markt-orientierte IR bleiben erhalten bzw. ändern sich nur unwesentlich (z.B. GATT-Regime). Eine nähere Diskussion von autokorrelativen und problemstrukturellen Erklärungsfaktoren ist also unumgänglich.

5.2.2. Normativ-institutionelle Faktoren

I.) Machtunabhängige Normenentwicklung. Die Theorie der hegemonialen Stabilität basiert auf einem "Macht als Ressource"-Konzept, welches dem "basic-force-model" von March (1966) entspricht und besagt, daß Politikergebnisse direkt aus den Machtressourcen der Akteure resultieren. Da wir es in unserem Fall mit Politikfeldanalysen bzw. der "issue

area structure" zu tun haben, bestimmt die Theorie der hegemonialen Stabilität die Ergebnisse aus der politikfeldspezifischen Machtverteilung heraus. Zwar bietet der Ansatz "power as control over resources" einige Nachteile (vgl. March 1966 und Hart 1976), aber um Tautologien zu vermeiden, ist er in diesem Fall den Ansätzen "power as control over actors" und "power as control over outcomes" vorzuziehen und wird auch von den Vertretern der hegemonialen Stabilität vorgezogen. Lake (1983:526) definiert z.B. einen Hegemon im ökonomischen Bereich durch ein BSP, das mindestens 15% des Welt-BSP ausmacht und durch eine Produktivität, die der aller anderen Industrieländer überlegen ist.

Ein grundlegendes Problem ergibt sich jedoch bei der Bestimmung der Ressourcen, die als Machtressourcen im betreffenden Politikfeld anzusehen sind. Um ein Beispiel zu wählen, es bietet sich an, bei der Bestimmung der Machtverteilung im Problemfeld "Information (Software)" die Größe der "quasi-staatlichen" Nachrichtenagenturen und den weltweiten Anteil an Software-Produktionen im Unterhaltungssektor als Machtindikatoren heranzuziehen. Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf, daß die hegemoniale Stellung der USA in diesem Politikfeld seit dem Zweiten Weltkrieg sich ständig verstärkte, daß aber trotzdem die alte Informationsordnung zumindest unter Beschuß geriet und zwar nicht seitens der USA. Das inhaltliche Ziel der USA in diesem Bereich blieb konstant: "free flow of information"; verändert hat sich die globale Überzeugungskraft der "free flow"-Doktrin. Während sie bis zur Mitte der 60er Jahre, samt den anderen ideologischen Grundpfeilern des amerikanischen Weges der Entwicklung, zumindest im Rahmen des kapitalistischen Weltsystems, als "richtig" angesehen wurde, ist dies heute u.a. als Resultat der Kritik der Dependenztheorien an den Modernisierungstheorien stark strittig. Um mit E.H. Carr zu sprechen, die USA hat "power over public opinion" verloren (1964:102).

Sicherlich wäre es denkbar, "power over public opinion" als ein Element der Macht, also als eine Machtressource zu konzeptualisieren. Dieses Vorgehen ist bei Cox, der in Anlehnung an A. Gramsci das beobachtete Phänomen mit dem Verfall der amerikanischen Kulturhegemonie erklärt, implizit angelegt:

"A stable world structure is one in which there is close fit between the objective and the subjective aspect of power. Broadly accepted norms are consistent with the real hierarchy of forces, which in turn maintain and observe these norms. This is the proper meaning of hegemony." (1980:376)

In eine ähnliche Richtung wie Cox argumentiert auch Krasner, der der Existenz einer theoretischen Alternative zur liberalen Wirtschaftstheorie in Form der Dependenztheorien eine zentrale Rolle bei der Formulierung von Dritte-Welt-Regimereformforderungen zuschreibt:

"The South's ability to present an effective analysis of the global economy enhanced the unity of developing countries, weakened the capacity of the North to defend the liberal order, and facilitated the formulation of specific policy proposals." (1985:81) ... "The development of a coherent set of ideas has contributed to the NIEO program in an even more fundamental way - it has provided the basis not simply for unity among Third World States but for the very idea of the Third World itself." (a.a.O.:88) ... "The Gramscian hegemony exercised by liberal ideology was severely undermined." (a.a.O.:19)

So zutreffend diese Erklärungen auch sein mögen, ein solches Vorgehen negiert die Stärke der Machttheorien, nämlich die Erklärung von Politikergebnissen als Funktion der Verteilung von materiellen und damit tendenziell meßbaren Ressourcen. Machttheorien argumentieren ja auch offensiv, daß Normen keinen kausalen Einfluß auf Politikergebnisse haben, da diese Normen selbst, genauso wie die Politikergebnisse, durch die Macht- und Interessenstruktur bedingt sein. Das Interessante an dem referierten Beispiel ist aber, daß sich die Normen unabhängig von der politikfeldspezifischen Machtverteilung entwickelt haben. Von daher kann gesagt werden, daß das Phänomen des Verlustes der "kulturellen He-

gemonie" der USA keine machtsstrukturelle Erklärung ist, sie thematisiert vielmehr eine zumindest von der Machtstruktur im Problemfeld unabhängige Prinzipien- und Normenentwicklung.

Zwar mag der Verfall der amerikanischen kulturellen Hegemonie in einem Zusammenhang mit dem relativen Verfall der amerikanischen Macht in der OPS stehen, dieser Zusammenhang ist aber keinesfalls proportional. Die kulturelle Hegemonie der USA ist sicherlich in den letzten 20 Jahren viel stärker entschwunden als die US-Hegemonie in der OPS. Zur Erfassung dieses Phänomens führt E.B. Haas die Kategorie "Wissen" ("knowledge") ein, verstanden als "the sum of technical information and of theories about that information which commands sufficient consensus at a given time among interested actors to serve as a guide to public policy designed to achieve some social goal" (1980:368). Eine Veränderung des "Wissens" bedingt demnach eine Änderung des Inhalts eines IR oder zumindest die Forderung danach.

Wie man nun das angesprochene Problem auch konzeptualisieren mag, man kann in jedem Fall die folgende Behauptung aufstellen, die mit den oben vorgestellten Versionen der Theorie der hegemonialen Stabilität unvereinbar ist: Ohne daß die Verteilungsstruktur von materiellen Machtressourcen in einem Politikfeld oder das politische Ziel des Hegemons sich ändert, ist es möglich, daß sich der Politikinhalt eines IR ändert. Dies ist möglich, da sich Prinzipien und Normen (Ideologie) letztlich auch ohne Veränderung der zugrundeliegenden Machtstruktur verändern und weiterentwickeln. Dies ist aber nicht ein linearer Prozeß, indem sich eine Ideologie (Prinzipien und Normen) konfliktfrei als Ergebnis eines "rationalen Diskurses" einheitlich entwickelt. Hinter Ideologien verbergen sich auch Interessen, was wiederum in einem derart inhomogenen System wie dem internationalen die parallele Existenz mehrerer Ideologien wahrscheinlich macht. Die parallele Existenz von sich widersprechenden Prinzipien und Normen erschwert jedoch die Regimeentwicklung in erheblicher Weise: Entweder kann auf-

grund völlig inkompatibler Prinzipien kein IR zustandekommen, oder aber ein schwieriger Prozeß der Schaffung eines Regelwerkes, welches Prinzipien und Normen beider Ideologien berücksichtigt, ist vonnöten.

Man kann also festhalten, je höher die relative Sendungsstärke²¹ einer Ideologie (Prinzipien und Normen), desto höher ist die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung in ein IR, völlig unabhängig von der zugrundeliegenden materiellen Machtverteilung. D.h. zum einen, daß die Umsetzung einer hegemonialen Position in ein markt-orientiertes IR v.a. dann wahrscheinlich ist, wenn eine liberale Ideologie vorherrschend ist. Umgekehrt heißt das: Je stärker das normative Umfeld in einem Problemfeld durch autoritative Prinzipien und Normen geprägt ist, desto wahrscheinlicher wird die Entstehung eines nicht-hegemonialen IR.

II.) Trägheit existenter IR. Die Teilnahme von Akteuren an IR geschieht "freiwillig" im Rahmen einer "constraint-choice" der Akteure. Insofern basieren Regimeerrichtungen und deren grundlegende Veränderungen auf dem Prinzip der Einstimmigkeit. Nach der Theorie der "Public-Choice" ist die Einstimmigkeitsregel nicht nur gerecht, da keiner der Beteiligten einem fremden Willen unterworfen wird, sie erzeugt auch eine Pareto-Optimalität, da Kompromisse dann stattfinden, wenn die kollektiven Kosten zu hoch werden. Eine solche Argumentation vernachlässigt aber die Bedeutung bereits vorhandener kollektiver Regelungen.

"Die behaupteten libertären und wohlfahrtsökonomischen Vorzüge des Einstimmigkeits-Prinzips lassen sich nur begründen, wenn man stillschweigend unterstellt, daß bei Nicht-Einigung eine kollektive Regelung überhaupt nicht gelten sollte. ... Aber in auf Dauer angelegten Entscheidungs-Systemen ohne Exit-Option oder mit hohen Austritts-Kosten ändert sich die Rückfall-Regel. Mit zunehmender Regelungsdichte bedeutet Nicht-Einigung

21 Sendungsstärke kann hierbei grob bestimmt werden als Grad der Unterstützung, die eine "Ideologie" durch die internationale Presse, internationale und nationale Administrateure und Wissenschaftler erhält.

immer häufiger die Weitergeltung früherer Beschlüsse und nicht die Rückkehr in einen Zustand ohne kollektive Regelung." (Scharpf 1985:337)

Offensichtlich sind IR dauerhaft angelegte Entscheidungssysteme mit z.T. in der Tat sehr hohen Austrittskosten. Eine Nicht-Einigung über die Veränderung der Regeln eines IR hat also normalerweise nicht die Auflösung des IR, sondern die fortdauernde Existenz des alten IR zur Folge. Die Akteure sind sich dieser Situation sehr wohl bewußt. Die unveränderte Beibehaltung von existenten Regelungen kann von status-quo orientierten Akteuren, die evtl. nur geringe Anpassungsänderungen des alten IR durchsetzen wollen, als Drohung gegenüber weiterreichenden Veränderungsforderungen benutzt werden.

Ein existentes IR ist also ein **Trägheitsfaktor**, insofern, als der Inhalt eines alten IR, auch wenn er verändert werden soll, einen Einflußfaktor für den Inhalt des zukünftigen IR darstellt. Als Beispiel hierfür sei das Regime für zivile Luftfahrt genannt. Auf Initiative vornehmlich Großbritanniens entstand zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein IR, welches, im Gegensatz zur Schifffahrt, den Luftraum über den Staaten dem Prinzip der staatlichen Souveränität unterwarf und somit Marktmechanismen für den Bereich der internationalen Luftfahrt weitgehend außer Kraft setzte. Trotz mehrfacher Versuche gelang es der USA nicht, dieses IR zu liberalisieren, auch nicht nach 1945! Diejenigen Staaten, die im Politikfeld weniger materielle Ressourcen aufwiesen als die USA und die bei einer Liberalisierung des IR erhebliche Marktanteile verloren hätten, konnten mit Hilfe des existierenden IR und seinen zugrundeliegenden Prinzipien und Normen das alte IR in seinen wesentlichen Zügen erhalten (vgl. Krasner 1985:197 ff.).

Es kann also festgehalten werden, je mehr ein bereits existierendes IR dem Interesse eines(r) Akteurs(gruppe) entspricht, desto weniger Machtressourcen benötigt er, um seine Interessen im zukünftigen IR durchzusetzen. D.h., nicht-hegemoniale IR können v.a. in denjenigen Politikfel-

dern entstehen, in denen bereits IR existieren, die den Interessen der schwächeren Staaten entgegenkommen, die also bereits autoritative Ordnungselemente beinhalten.

III.) Institutionen. IR sind nicht nur ein Geflecht von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsmechanismen, sie beinhalten meist auch internationale Organisationen. Solche internationalen Organisationen erfüllen bestimmte Funktionen für das IR, sie haben dabei z.T. die Aufgabe der Implementierung von Politiken und sie sind z.T. das regime-erzeugende "Policy-Making-System" (PMS). Falls eine internationale Organisation das PMS ist, kann diese einen erheblichen Einfluß auf die Gestaltung des IR gewinnen.

"Political conflict is not like an intercollegiate debate in which opponents agree in advance on a definition of the issues. As a matter of fact, the definition of the alternatives is the supreme instrument of power, the antagonists can rarely agree on what the issues are because power is involved in the definition. He who determines what politics is about runs the country, because the definition of the alternatives is the choice of conflicts, and the choice of conflicts allocates power ..." (Schattschneider 1967:88)

Das Problem ist von Schattschneider deutlich formuliert. Wer die Agenda bestimmt, hat Einfluß auf Entscheidungen. In der internationalen Politik werden die Definitionen der zu bearbeitenden Probleme in ganz erheblichem Maße durch das PMS bestimmt. Indem also Schattschneiders Problematisierung der **Thematisierungsmacht** auf die internationale Politik übertragen wird, läßt sich behaupten: Je mehr Einfluß ein(e) Akteur(sgruppe) auf die Gestaltung des regimeerzeugenden PMS hat, desto näher wird der Politikinhalt des IR an den Interessen dieses(r) Akteurs(gruppe) sein.

Dieser Aspekt bleibt in der Theorie der HS weitestgehend unberücksichtigt. Diese nimmt an, daß der Akteur, der die größten materiellen Machtressourcen besitzt, quasi-automatisch auch die größte Thematisierungsmacht hat. Eine Grundprämisse, die im Zeitalter der Norm der "sovereign equality among states" und dem praktizierten "one state - one vote" Mechanismus in vielen internationalen Organisationen zumin-

dest hinterfragt werden muß. Hierzu erscheint es zunächst notwendig, die Unterscheidung zwischen "Großmachtdominanz" und der "souveränen Gleichheit von Staaten" einzuführen:

"There has been an enduring struggle between the norms of great-power primacy and the sovereign equality of states. Great-power primacy implies that the major powers in the system have international rights and prerogatives that are denied to lesser powers. They can act unilaterally in certain areas even if their actions affect smaller powers." (Krasner 1985:73)

Die so präzierte Unterscheidung macht deutlich, daß es überzogen ist, generell von einer souveränen Gleichheit der Staaten zu sprechen. So sind z.B. der Sicherheitsrat der VN, die Quotenregelung in den internationalen Finanzinstitutionen aber auch z.B. der Antarktisvertrag Ausdruck der Norm der Großmachtdominanz. Allerdings gibt es z.B. im Rahmen der VN viele Sonderorganisationen sowie die Generalversammlung als Beispiele für eine Verwirklichung der Norm der souveränen Gleichheit der Staaten durch die "one state - one vote"-Regel. Da nun internationale Organisationen v.a. in denjenigen Politikfeldern, die zumindest schon partiell von ihnen bearbeitet werden das regimeerzeugende PMS und dessen Agenda mitgestalten, ist Krasner (1985:75) zuzustimmen: "The ... institutional arrangement influencing the Third World's ability to alter international regimes has been the access provided to decision-making areas by existing international organizations."

Es ist festzuhalten, daß die Beschaffenheit derjenigen internationalen Organisation, die das PMS darstellt, einen erheblichen Einfluß auf die Regimebeschaffenheit ausüben kann. So ist die Wahrscheinlichkeit der Entstehung eines nicht-hegemonialen IR größer, wenn das regimeerzeugende PMS eine internationale Organisation mit der one state - one vote Regel ist. Ad-hoc geschaffene PMS erzeugen dagegen IR, die am direktesten die materiellen Machtressourcen wieder spiegeln. Wenn internationale Organisationen mit gewichteter Stimmenverteilung das PMS sind, steigt die Wahrscheinlichkeit eines IR, welches zwischen diesen beiden Polen an-

gesiedelt ist. Über die Rolle von PMS hinaus implementieren internationale Organisationen z.T. die Regeln eines IR, d.h. sie erfüllen die Funktion der Administration. Bekanntlicherweise sind aber Bürokratien nicht nur ausführende Organe, sie üben selbst Einfluß auf die Politikergebnisse aus - sie haben eine "organizational ideology" (Cox/Jacobson 1973). Als vielleicht bestes Beispiel hierfür sei die Weltbank angeführt. W. Ascher (1983:436) faßt eine Studie über sie mit folgenden Worten zusammen:

"The conclusion of greatest theoretical importance is that development objectives and approaches as implemented by the World Bank cannot be usefully viewed as mere manifestations of bargained agreements among nation states. Apart from the difficulty of identifying just what approaches or objectives have been 'agreed to' at the many high-level conferences since Bretton Woods, the practical autonomy and wide discretion of the World Bank make it unlikely that any approach we could identify as representing such an agreement would survive intact if it ran counter to the values and interests of the World Bank as an institution."

Einschränkend muß jedoch hinzugefügt werden, daß die hier angesprochene **bürokratische Implementierungsmacht** nur für internationale Organisationen von Bedeutung ist, die tatsächlich eine relative Autonomie gegenüber ihren Konstituenten und deren Interessen aufweisen. Nichtsdestotrotz kann behauptet werden, daß nicht-hegemoniale Elemente eines IR dann bessere Durchsetzungschancen haben, wenn diejenige internationale Organisation, die für die Implementierung der Politiken des IR verantwortlich ist, eine "organizational-ideology" besitzt, die mehr internationalistisch- und nationalistisch- als markt-orientiert ist.

Zusammenfassend seien die folgenden normativ-institutionellen Faktoren, die die Schaffung von nicht-hegemonialen IR fördern können, nochmals benannt: I) Die Existenz einer weitverbreiteten Ideologie, die Prinzipien und Normen beinhaltet, die die Einschränkung der Wirksamkeit von Marktmechanismen vorschreibt. II) Die Existenz eines bereits existierenden IR in dem entsprechenden Politikfeld, welches Marktmechanismen nicht als dominantes Element beinhaltet.

III) Die Existenz einer internationalen Organisation als PMS mit der one state - one vote Regel und die Existenz einer die IR Regeln implementierenden internationalen Organisation, deren "organizational ideology" mehr autoritativ - als markt-orientiert ist.

5.2.3. Problemstrukturelle Faktoren

I. Politikfeldtypen

Eine Möglichkeit die Struktur eines Problemfeldes (W4 in Abbildung 1) hinsichtlich Regimefähigkeit zu typologisieren, besteht darin, daß zu bearbeitende Problemfeld einem **Politikfeldtyp** zuzuordnen. Die hier zugrundegelegte Typologie von Politikfeldern lehnt sich an die Unterscheidung von Wallensteen (1984:5) an, der zwischen Geopolitik, Realpolitik, Idealpolitik und Kapitalpolitik unterscheidet. Der Politikfeldtyp **Sicherheit** umfaßt hier jedoch sowohl territoriale als auch Rüstungsprobleme (Geopolitik bzw. Realpolitik); dem Politikfeldtyp **Ideologie** werden ideologische Themen zugeordnet, während der Politikfeldtyp **Ökonomie** wirtschaftliche Kapazitäten und Interaktionen erfassen soll. Beispiele sind die SALT-Abkommen für "Sicherheit", Menschenrechtsfragen für "Ideologie" und Zollevelverhandlungen für "Ökonomie". Zwar können konkrete Politikfelder, wie z.B. "Antarktis" oder "Weltinformations- und -kommunikationsordnung" verschiedenen Politikfeldtypen beinhalten, aber sie sollten im allgemeinen in ihre verschiedenen Aspekte aufgespalten werden können, was wiederum die Analyse des Einflußfaktors "Politikfeldtyp" ermöglicht, da alle anderen politikfeldübergreifenden Faktoren relativ konstant sind.

Die Literatur über die Theorie der HS insbesondere als auch die Literatur über IR im allgemeinen konzentriert sich in ihrer großen Mehrheit auf IR im Politikfeldtyp Ökonomie.²²

22 Ausnahmen hierzu sind z.B. Caldwell (1981), Jervis (1982) und (1984), Miller (1983) und Viotti/Murray (1980).

Es liegt nahe zu vermuten, daß der Grund dafür in dem geringen Vorkommen von nicht-ökonomischen Regimen liegt, obwohl Viotti/Murray (1980:6) eine ganze Liste von Sicherheitsregimen aufreihen. Das Problem einer solchen Behauptung ist jedoch, daß die Theorie der HS nicht erklären kann, warum dem so ist. Die internationale Hierarchie im Politikfeldtyp Sicherheit ist sicherlich ausgeprägter und innerhalb der beiden unterschiedenen Teilsysteme auch "hegemonialer" als im Politikfeldtyp Ökonomie. Der Logik der Theorie der HS zufolge würde dies bedeuten, daß es mehr systemare Sicherheitsregimes als systemare ökonomische Regimes geben muß, bzw. daß solche Sicherheitsregime leichter zu errichten sind.

Ein Blick auf die Europäische Gemeinschaft zeigt zwar, daß es dort im Rahmen der EPZ bzw. WEU und der NATO sicherlich Sicherheitsregime gibt, die geschaffenen Regelwerke weisen aber offensichtlich nicht dieselbe Dichte auf, wie sie im ökonomischen Bereich existiert. Auch die Betrachtung inter-systemarer Regime im Rahmen der VN bestätigt dies: Während es dort eine ganze Reihe von v.a. technisch regulierenden IR über die Systemgrenzen hinweg gibt (vgl. z.B. Leive 1976), sind die entsprechenden Errungenschaften im Bereich der Sicherheit doch eher spärlich (vgl. Rittberger 1985). Die bereits bei der Diskussion der Möglichkeiten eines IR-Forschungsansatzes aufgestellte Behauptung liegt also nahe: Nicht nur die Machtstruktur in einem Problemfeld, sondern auch dessen Beschaffenheit ist von Bedeutung bei der Errichtung von IR.

Eine mögliche Erklärung des geringen Vorkommens von Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit verglichen mit dem Politikfeldtyp Ökonomie wird von Czempiel geliefert. Er begründet dies damit, daß das Konfliktobjekt der Sicherheit nämlich "Macht" im Gegensatz zum Konfliktobjekt der Ökonomie "Gewinn" nicht teilbar ist.

"Denn das Konfliktobjekt der Macht, insbesondere in seiner spezifizierten Form der Herrschaft, läßt keine freiwillige Einschränkung seiner Position zu. Im Gegensatz zum Konfliktobjekt des Gewinns, der zwar zu seiner Maximierung tendiert, aber mit seiner Minimierung notfalls existiert, sehen Macht und Herrschaft in

jeder Einschränkung eine prinzipielle Gefahr. Beide kann man nur besitzen oder verlieren." (Czempiel 1981:213)

Eine so geartete Erklärung der Unterschiede verschiedener Politikfeldtypen erscheint aber nicht ausreichend. Es ist kaum einsichtig, weshalb Macht nicht teilbar sein soll, wenn man bedenkt, daß Macht sowohl räumlich (Aufteilung von Einflusssphären) als auch innerhalb eines gegebenen Gebiets aufgeteilt werden kann - das Gewaltenteilungsprinzip der Demokratie stellt nichts anderes als ein Modus zur Aufteilung von Macht dar. Außerdem steht Czempiels Behauptung, Macht und Herrschaft kann man nur verlieren oder besitzen, im Widerspruch zu seiner eigenen Definition, wonach "Macht eine Fähigkeit darstellt, die man erringen, besitzen, vermehren, verlieren oder nicht besitzen kann." (a.a.O.:204)

Um die Unterschiede von Politikfeldtypen bezüglich der Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von IR zu bestimmen, ist es eher dienlich, nochmals einen Blick auf Matrix 2 zu werfen und sich das "Prioners' Dilemma" ins Gedächtnis zurückzurufen. Wenn wir nun für alle unsere drei Politikfeldtypen (Sicherheit, Ökonomie, Ideologie) die Situationsstruktur des "mixed-motive-game" haben, so läßt sich hypothetisieren: Im Politikfeldtyp Ökonomie ist die Zusammenarbeit der Akteure wahrscheinlicher, da hier das Ziel ist, für sich selbst so viel wie möglich Wohlfahrt bzw. Gewinn zu erreichen, unabhängig davon, wieviel der Mitspieler erreicht. Wenn jemand 4000 DM statt 2000 DM pro Monat verdienen kann, wenn er seine Abteilung in der er arbeitet lobt, so macht er dies normalerweise auch, wenn sein ungeliebter Mitarbeiter derselben Abteilung dann 3500 DM statt bisher 1400 DM verdient. Im Bereich Ökonomie ist also das Ziel der meisten Akteure, einen möglichst hohen absoluten Gewinn zu erreichen. Dem ist nicht so in den Bereichen Sicherheit und Ideologie. In diesen Politikfeldtypen ist die Einstellung der Akteure kompetitiver, d.h. es wird nicht ein absoluter Wert angestrebt, vielmehr ist hier das Ziel, relativ mehr zu haben als der andere; des einen Verlust ist tendenziell des anderen Gewinn. Damit wird nicht behauptet, daß es in

den Bereichen der Sicherheit und Ideologie nur Nullsummenspiele gibt, auch hier existieren viele Situationen, die der Struktur der variablen Summenspiele (mixed-motive-game) entsprechen. Behauptet wird aber, daß die umworbenen Güter im Politikfeldtyp Sicherheit "relatively assessed" werden, während sie im Politikfeldtyp Wohlfahrt meist "absolutely assessed" werden (vgl. Kriesberg 1982:36f.). Genau dieses Problem macht die Errichtung von Sicherheitsregimen schwieriger als die Errichtung von ökonomischen Regimes. Weiterhin wurde bei der Diskussion der Funktionen von IR auf der Basis des "Prisoners' Dilemma" festgestellt, daß die Möglichkeit des "Schummelns" Zusammenarbeit erschwert. Offensichtlich ist aber, daß die Möglichkeit des "Schummelns" im Bereich der Sicherheit (Verifikationsproblematik) und auch in Teilbereichen des Politikfeldtyps Ideologie (z.B. Menschenrechte) erheblich höher ist als im Bereich der internationalen Ökonomie. Es bereitet nur wenig Schwierigkeiten herauszufinden, ob ein Staat höhere Zölle verlangt oder ob er die heimische Industrie stärker unterstützt als vereinbart. Offensichtlich ist es aber nicht so einfach festzustellen, ob und inwieweit ein Staat seinen Bürgern Grundrechte zugesteht oder ob er sich an z.B. Codes zur Behandlung von Journalisten hält. Am problematischsten ist es offensichtlich zu ermitteln, ob ein Staat dabei ist, bestimmte Waffengattungen zu entwickeln oder nicht.

Schließlich ist auch aus der Betrachtung des "Prisoners' Dilemma" ersichtlich, daß die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von Zusammenarbeit in einer "mixed-motive" Situationsstruktur dann erhöht wird, wenn der "Beschummelte" die Möglichkeit besitzt, das "Schummeln" effektiv zu bestrafen, ohne dabei die Zusammenarbeit selbst zu gefährden. Auch dieses scheint im Bereich des Politikfeldtyps Sicherheit sehr problematisch. Erstens, aufgrund der starken Öffentlichkeit, die Sicherheitspolitik z.B. verglichen mit internationaler Wirtschaftspolitik begleitet, beinhaltet die Thematisierung und Vergeltung des "Schummelns" der Gegenseite, zumindest in liberal-demokratischen Systemen, die

Gefährdung der Zusammenarbeit selbst, da innergesellschaftliche Zusammenarbeitsgegner eine politische Stärkung erfahren. Zweitens, das Mittel des "tit for tat",²³ welches im Bereich der Ökonomie uneingeschränkt angewendet werden kann - Zollerhöhung gegen Zollerhöhung -, ist in bestimmten Bereichen des Politikfeldtyps Sicherheit nur sehr schwer möglich. Bestünde z.B. ein Regime der Nichtintervention der Supermächte in Afrika, so birgt die sofortige Vergeltung der "beschummelten" Supermacht (nämlich im selben Konflikt zu intervenieren) unabsehbare Eskalationsgefahren, was die "tit for tat" Option in diesem Fall praktisch ausschließt. Im Politikfeldtyp Ideologie ist es sogar so, daß oft gar keine Vergeltungsmöglichkeit innerhalb des Problemfeldes besteht. Die Verletzung von Menschenrechten eines Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung kann kaum durch dieselbe Aktion eines anderen Staates vergolten werden.

Es scheint also, daß die Errichtung von IR im allgemeinen und somit auch die Errichtung von nicht-hegemonialen IR in den Politikfeldtypen Sicherheit und Ideologie erheblich schwieriger ist als im Politikfeldtyp Ökonomie. Einschränkend muß jedoch hinzugefügt werden, daß es generell problematisch erscheint, den Regimeansatz auf den Politikfeldtyp Ideologie anzuwenden. Während in den Bereichen Ökonomie und Sicherheit die Interaktionen zwischen internationalen Akteuren geregelt werden, regeln zumindest Teile des Politikfeldtyps Ideologie die Beziehungen zwischen Akteuren und ihren individuellen Konstituenten (z.B. das Wahlrecht). Es besteht insofern in Teilen des Politikfeldtyps Ideologie kein realer Zwang zur Kooperation.

II. Situationsstrukturen

Eine weitere Möglichkeit die Struktur eines Problemfeldes hinsichtlich seiner Regimefähigkeit zu typologisieren, besteht darin, die je zu bearbeitende Situationsstruktur eines Problemfeldes zu bestimmen. Dies soll im folgenden an-

23 Die erfolgreichste Strategie bei simulierten "Prisoners' Dilemma"-Turnieren (vgl. Axelrod 1984).

hand spieltheoretischer Modelle geschehen. Im Verlauf der Argumentation wurde schon des Öfteren auf die Spieltheorie rekurriert. Es ist nun an der Zeit einige grundsätzliche Bemerkungen hierzu zu machen.

Ein "Spiel" ist eine Entscheidungssituation bestehend aus mindestens zwei Akteuren mit je mindestens zwei Handlungsalternativen. D.h., die einfachsten aller möglichen Spiele bestehen aus zwei Akteuren mit je zwei Handlungsalternativen, was wiederum bedeutet, daß vier verschiedene Ergebnisse möglich sind.

Matrix 4: Das 2x2 Spiel

		Spieler B	
		C	D
Spieler A	C	C/C	C/D
	D	D/C	D/D

Jeder Spieler besitzt eine festgelegte Rangfolge ("preference ordering"), der von ihm gewünschten Ergebnisse (z.B. Spieler A selbst macht D, sein/ihr Gegner B macht C = D/C ist A's optimales Ergebnis; C/C ist A's zweitbestes Ergebnis, D/D ist A's drittbestes Ergebnis und C/D das viertbeste bzw. schlechteste. Das optimale Ergebnis wird mit Ziffer 4 gekennzeichnet, das zweitbeste mit der Ziffer 3 etc.

Wenn nun beide Spieler die gerade genannte Rangfolge der Ergebnisse bevorzugen (D/C C/C D/D C/D)²⁴, erhalten

24 Diese "preference orderings" beziehen sich jeweils auf

wir die Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" (vgl. Matrix 2), wobei die Zahlenwerte links vom Schrägstrich für A gelten und rechts vom Schrägstrich für B. Falls einer oder beide der Spieler eine andere Rangfolge der Ergebnisse bevorzugen, ergibt sich aufgrund der Veränderungen der einzutragenden Zahlenwerte eine andere Matrix, d.h. eine andere Situationsstruktur.

2x2 Spiele können unterschieden werden danach, ob die beiden Spieler dieselbe Rangfolge, der von ihnen gewünschten Ergebnisse haben, was dann **symmetrische** Spiele ergibt. Oder ob sie eine unterschiedliche Rangfolge, der von ihnen gewünschten Ergebnisse haben, was **asymmetrische** Spiele ergibt. Wenn man nun alle möglichen Rangfolgenpaare miteinander kombiniert, erhält man 12 verschiedene symmetrische und 66 verschiedene asymmetrische Spiele bzw. Situationsstrukturen (vgl. Rapaport/Guyer 1966).

Bedingt durch die Annahme, daß Spieler individuelle Nutzenmaximierer ("rational actors") sind, haben die meisten der 78 theoretisch denkbaren 2x2 Spiele ein sog. "natural outcome" - im Falle des in Matrix 2 dargestellten "Prisoners' Dilemma" ist es D/D bzw. 2/2 (vgl. S. 33). Diese "natürlichen Ergebnisse sind wiederum je nach Situationsstruktur unterschiedlich stabil, was sich danach richtet, welche Alternativen der oder die mit dem Ergebnis unzufriedenen Spieler haben. Falls z.B. Spieler A sein zweitbestes, Spieler B aber nur sein drittbestes Ergebnis als "natural outcome" erhält, so ist das Spiel sehr stabil, wenn nach dem Spieler B seine Handlungswahl ändern würde, Spieler A sein bestes, Spieler B aber nur noch sein viertbestes Ergebnis erhalten würde.

die Sicht der Akteure. In einer Ergebnismatrix allerdings ist für Spieler B in diesem Fall CD CC DD DC die Rangfolge der gewünschten Ergebnisse, da die Matrix aus der Sicht des Spielers A gelesen wird.

Die Anzahl der theoretisch denkbaren 78 Spiele reduziert sich, wenn man sich auf die "interessanten" Spiele beschränkt. So sind z.B. von den 12 symmetrischen Spielen 6 Stück "No-Conflict-Games", d.h. beide Spieler können ihr optimales Ergebnis gleichzeitig erreichen. Somit besteht für keinen der Spieler irgendein Interesse das Ergebnis zu verändern - ein theoretisch offensichtlich wenig interessanter Fall. Was bleibt ist jedenfalls ein Set von unterschiedlichen Spielen, aus denen eine überschaubare Anzahl von Fällen für unsere Zwecke ausgewählt werden kann.

Für welche Zwecke soll die Spieltheorie nun genutzt werden? In Kapitel II.2 verwendeten wir die Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma", was ein Spiel ist, dessen natürliches Ergebnis D/D bzw. 2/2 kollektiv betrachtet suboptimal ist. Anhand dieses Spiels wurde gezeigt, welche Bedingungen gegeben sein müssen, um zum kollektiv betrachtet optimalen Ergebnis C/C bzw. 3/3 zu gelangen. Dabei wurde das "Prisoners' Dilemma" als Rahmenbedingung dargestellt, in der jeder der beiden Spieler immer wieder einen **"spezifischen Zug"** (C oder D) zu machen hatte. Wenn man z.B. den Rüstungswettlauf zwischen Ost und West als "Prisoners' Dilemma" versteht, so haben beide Akteure immer wieder von neuem zu entscheiden, ob zusätzliche Waffen angeschafft werden sollen oder nicht. Es wurde gezeigt, daß, um das kollektiv betrachtet sinnvolle Verhalten der Akteure zu erreichen - nämlich keine neuen Waffen anzuschaffen -, bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen, die von IR erbracht werden. Durch diese Anwendungsweise der Spieltheorie konnten die Funktionen dargestellt werden, die IR - wenn einmal geschaffen - erbringen. Im Rahmen der Regimeanalyse wurde die Spieltheorie auf diese Art und Weise z.B. von Keohane (1984) und Rittberger (1986) verwendet.

Die Handlungsalternative, die beide Spieler haben - C oder D - kann jedoch auch als Wahl zwischen zwei **"generellen Strategien"**²⁵ gesehen werden. Wenn die Spiele bzw. Situa-

25 Die Terminologie "spezifischer Zug" vs. "generelle

tionsstrukturen auf diese Art und Weise benutzt werden, dann werden die rigiden "Spielregeln" bzw. "Prämissen" der Spieltheorie etwas gelockert. Die Spieler ziehen nicht mehr unbedingt simultan, und sie können gegenseitig über ihre Züge kommunizieren. Wiederum auf den Rüstungswettlauf zwischen Ost und West übertragen heißt das, die Wahl zwischen C oder D bedeutet nicht mehr "Waffen anschaffen" oder "nicht anschaffen", sondern ob sich die Akteure kooperations- bzw. kompromißbereit zeigen oder nicht, d.h. ob sie ein wirksames Rüstungskontrollabkommen anstreben oder nicht.

So verwendet, stellt die Spieltheorie Modelle von Situationsstrukturen zur Verfügung, die daraufhin analysiert werden müssen, ob oder ob nicht in einer bestimmten Situationsstruktur IR entstehen können. Die Spieltheorie dient in dieser Verwendung nicht mehr der Darstellung der Funktionen von IR, sondern der Darstellung der Bedingungen und Restriktionen der Entstehung von IR.

Um problemstrukturelle Hypothesen über die Entstehung von IR zu entwickeln, gilt es nun einige theoretisch interessante und in der Realität öfters anzutreffende Situationsstrukturen (Spiele) aus den insgesamt 78 möglichen 2x2 Spielen auszuwählen.

Rapaport (1967) hält von den 12 symmetrischen Spielen vier für besonders interessant: "The four archetypes of the 2x2 game". Von diesen vier Situationsstrukturen ähneln sich wiederum je zwei: einerseits das "Prisoners' Dilemma" und das "Game of Chicken", andererseits die Spiele "Leader" and "Hero" (vgl. Rapoport 1967:82) und Snyder/Diesing 1977:43). Für unsere Zwecke genügt es je ein Spiel dieser beiden Paare auszuwählen.

Das in Matrix 2 dargestellt spieltheoretische Modell des "Prisoners' Dilemma" wurde in dieser Arbeit seither als die typische Situationsstruktur, in der IR entstehen, angenommen. Es handelt sich dann um ein "Prioners' Dilemma", wenn beide Spieler die folgende Rangfolge ihrer gewünschten Ergebnisse haben: DC CC DD CD. Von mindestens genauso großer praktischer Bedeutung ist eine zweite Beschränkung des Problemlösungs-Potentials egoistisch-rationalen Verhaltens in Situationen, in denen es mehrere kooperative Lösungen gibt, die sich jedoch in der Verteilung von Kosten und Erträgen zwischen den Beteiligten erheblich voneinander unterscheiden. Stein benennt (1983:126) eine solche Situation "Dilemma of common aversion and divergent interests". In der traditionellen spieltheoretischen Bezeichnung nennt sich eine solche Situationsstruktur "Leader". Die Situationsstruktur des "Leader" entsteht dann, wenn beide Spieler die folgende Rangfolge ihrer gewünschten Ergebnisse haben: DC CD CC DD.

Während im "Prisoners' Dilemma" das Hauptproblem darin besteht, daß egoistisch-rationales Verhalten beider Akteure zu kollektiver Suboptimalität führen muß, "Vertrauen" also unabdingbare Voraussetzung ist, um das Dilemma zu überkommen, ist im Fall des "Leader" an und für sich "Kommunikation" ausreichend, da beide Spieler die Ergebnisse C/D oder D/C den Ergebnissen C/C oder D/D bevorzugen. Trotzdem ist ohne vorhergehende Kommunikation, d.h. auf der Basis von individuell-rationalen Entscheidungen, die Vermeidung der unerwünschten Ergebnisse nicht garantiert, da für Spieler B beide ihm zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen gleichwertig sind. Ein Problem liegt hier zusätzlich darin, daß keine Einigkeit darüber herrscht, welche der alternativen Problemlösungen vorzuziehen ist: Lösung C/D, welche Spieler B benachteiligt, oder Lösung D/C, welche Spieler A übervorteilt zurückläßt.

Matrix 5: "Leader" (Dilemma of common aversion with divergent interests)²⁶

		Spieler B	
		C	D
Spieler A	C	2/2	3/4
	D	4/3	1/1

Trotz dieses Verteilungskonflikts sollte das **"Dilemma of Common Aversions"** (Leader) leichter zu überkommen sein, als das "Prisoners' Dilemma". Der Grund liegt einmal darin, daß, falls einmal eine kooperative Lösung erreicht wurde, keiner der Spieler ein kurzfristiges Interesse daran haben kann, durch "schummeln" die gefundene Lösung wieder zu hintergehen, da ein solches Verhalten beide Spieler schädigen würde - ganz im Gegensatz zum "Prioners' Dilemma". Weiterhin spricht für die leichtere Überwindung eines "Dilemma of Common Aversions", daß Verteilungskonflikte oft durch einen Kompromiß gelöst werden können - also eine Mittellösung zwischen C/D und D/C mit der Nutzenverteilung von z.B. 3,5/3,5.

²⁶ Stein (1983) führt auch ein "Dilemma of common aversions with common indifference" ein, welches eine Situation beschreibt, die zwar eine koordinierte Aktion der beteiligten Spieler benötigt um kollektive Suboptimalität zu vermeiden, aber durch die Abwesenheit sowohl von Verteilungs- als auch Problemlösungskonflikten geprägt ist. Eine Situationsstruktur, die auf die Realität der internationalen Politik kaum anwendbar ist.

Schließlich ist zu beachten, daß auch die Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" in der Praxis zusätzlich zur "Vertrauensproblematik" meistens einen Verteilungskonflikt enthält. D.h., selbst dann, wenn sich die Spieler zur Kooperation durchringen, ist die Überwindung des kollektiven Dilemmas noch nicht garantiert, da es Alternativen der Problemlösung mit unterschiedlichen Verteilungsleistungen gibt. So bedarf z.B. ein Rüstungskontrollabkommen bestimmter Festlegungen von Höchstgrenzen für unterschiedliche Waffengattungen, die sich nicht automatisch ergeben, sondern gleichsam auf "Heller und Pfennig" ausgehandelt werden müssen.

Ein dritter Typ von Situationsstruktur, der hier eingeführt werden soll, wird von Stein (1983:121) "An equilibrium outcome that leaves one actor aggrieved" benannt. Dies ist ein für uns interessantes Beispiel eines asymmetrischen Spiels. Diese Situationsstruktur entsteht, wenn Spieler A die gewünschte Ergebnisrangfolge D/C D/D C/C C/D und Spieler B die gewünschte Ergebnisrangfolge C/C D/C D/D C/D hat. Diese Situationsstruktur entspricht dem bekannten Motto "Alleine ist der Starke am stärksten". Wir wollen diese Situationsstruktur daher **"Rambo"** nennen, um die etwas umständliche Bezeichnung von Stein zu vermeiden.

Diese Situationsstruktur ist dadurch gekennzeichnet, daß wenn beide Spieler sich individuell-rational verhalten, dies in D/C (4/2) mündet. Dadurch erhält Spieler A sein optimales Ergebnis. Folglich besteht von seiner Seite aus kein Interesse an Kooperation. Offensichtlich wird ein Problemfeld mit dieser Situationsstruktur nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit durch ein IR bearbeitet, da Spieler A aus einem IR keinerlei Vorteile ziehen kann. Ein IR kann in einer solchen Situationsstruktur nur dann entstehen, wenn das normative Umfeld so stark durch eine Norm wie z.B. "Gleichheit" geprägt ist, daß Spieler A gleichsam gezwungen ist, zumindest einem Umverteilungsmechanismus zuzustimmen.

Matrix 6: "Rambo" (An Equilibrium Outcome that Leaves One Actor Aggrieved)

		Spieler B	
		C	D
Spieler A	C	2/4	1/3
	D	4/2	3/1

Zusammenfassend läßt sich sagen: Am leichtesten ist die Errichtung eines IR in der Situationsstruktur "Leader". Ein Beispiel hierfür wäre die Errichtung von standardisierten Schienenbreiten im Zuge der Europäisierung des Eisenbahnverkehrs im 19. Jahrhundert. Für alle beteiligten Akteure birgt die Kooperation das optimale Ergebnis, nur die letztendliche Verteilung der Kosten und Nutzen (welche nationale Schienenbreite wird internationalisiert) ist strittig.

Problematischer ist die Überwindung eines "Prisoners' Dilemma". Ein Beispiel wäre das Einfrieren der Rüstung der Supermächte auf dem existenten Level. Für keinen der beiden Akteure wäre dies das optimale Ergebnis, das optimale perzipierte Ergebnis wäre: "Der andere friert ein, ich rüste weiter." Da dies aber beide denken, rüsten beide weiter - für beide ein schlechteres Ergebnis als ein beidseitiges "Freeze".

Die Situation, die am schwierigsten durch ein IR zu bearbeiten ist, ist die, die der Struktur des "Rambo" entspricht. Würden z.B. Finnland und die UdSSR in einen Rüstungswettlauf eintreten, so ist zu erwarten, daß die UdSSR aufgrund ihrer ökonomischen Kapazitäten, immer eine militä-

rische Überlegenheit aufrechterhalten könnte. Es wäre also nicht im Interesse der UdSSR, ein Rüstungsabkommen mit Finnland zu vereinbaren, das die militärische Gleichheit festschreibt.

Die Verwendung spieltheoretischer Modelle zur Darstellung von Situationsstrukturen setzt natürlich eine erhebliche Abstrahierung von der je gegebenen Situation voraus. Hierzu sind an dieser Stelle noch einige Bemerkungen vonnöten.

Der hohe Abstraktionsgrad der Situationsstrukturen (nur zwei Akteure, nur zwei Handlungsalternativen) kann verringert werden, indem man mehr als zwei Akteure und/oder mehr als zwei Handlungsalternativen zulässt. Man erhält dann z.B. ein 3×3 Spiel mit 9 möglichen Ergebnissen. Eine solche Abstraktionsverringern und Komplexitätserweiterung wirft jedoch enorme Operationalisierungs- und Zuordnungsprobleme auf. Sie ist laut Snyder/Diesing (1977), die für ihre empirische Analyse in "Conflict among nations" sowohl 2×2 Spiele als auch $n \times n$ Spiele verwendet haben, nicht empfehlenswert.

Der hohe Abstraktionsgrad der 2×2 Spiele kann auch verringert werden, indem statt einer einfachen Festlegung der Rangfolge der vom jeweiligen Akteur gewünschten Ergebnisse ("ordinal ranking" = 4, 3, 2, 1), je nach individuellem Fall, eine Gewichtung der Ergebnisse festgelegt wird ("cardinal ranking"; z.B. $C/D = 20$, $C/C = 18$, $D/D = 2$, $D/C = 1$). Aber auch dies ist laut Snyder/Diesing, wegen der sich ergebenden Operationalisierungsprobleme, prinzipiell nicht empfehlenswert; es kann allerdings in Ausnahmefällen ad-hoc eingeführt werden.

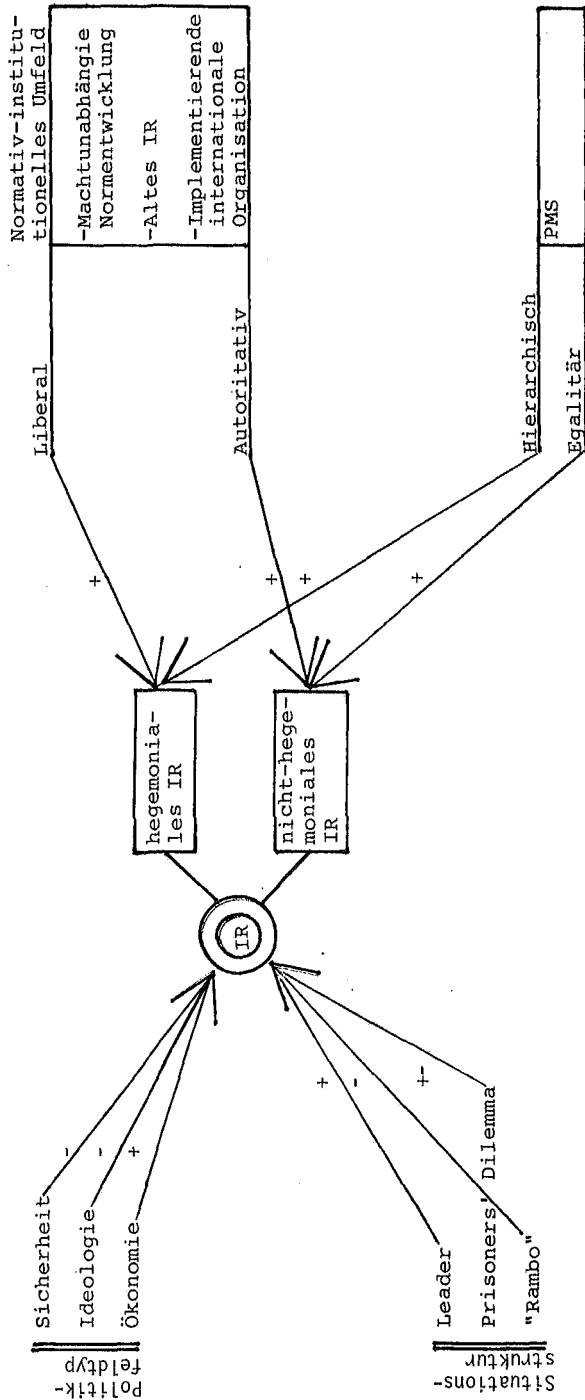
In der folgenden Analyse beschränken wir uns also auf 2×2 Spiele. Das hat u.a. zur Folge, daß in jedem Problemfeld alle Akteursinteressen auf zwei Grundpositionen, auf zwei Konfliktparteien reduziert werden müssen. Die Akteurskonstellation bzw. die "Spielpaarung", die im Mittelpunkt der

folgenden Untersuchung stehen wird, ist "Nord" vs. "Süd". In zu benennenden Problemfeldern ergibt sich eine Akteurskonstellation bzw. eine Spielpaarung, die als "dominante Macht" vs. "Rest" bezeichnet werden kann. Natürlich wird durch eine solche Reduktion vieles ausgeklammert, aber auch die soziologische Konflikttheorie arbeitet zum großen Teil mit der Annahme, daß "jeder Konflikt sich auf eine Beziehung von zwei und nur zwei Elementen zurückführen läßt. Wo mehrere "Parteien" an ihm beteiligt sind, schaffen "Koalitionen" den Konflikt als solchen zwischen zwei Elementen." (Dahrendorf 1961:202)

Der Verweis auf die Konflikttheorie ist deshalb relevant, da IR ja eine Form der Konfliktregulierung darstellen und die "Bipolarität eines jeden Konflikts" von der konflikttheoretischen Literatur gleichsam freiwillig, ohne die Zwänge, die sich aus der Anwendung von 2x2 Spielen ergeben, angenommen wird. Ob die analytische Reduktion auf zwei Konfliktparteien der besseren Erklärung der Entstehung von IR dienlich ist oder nicht, müssen letztendlich jedoch die folgenden Fallstudien zeigen.

Die Hypothesen, die in diesem Teil als Ergebnis der Diskussion von autokorrelativen und problemstrukturellen Erklärungsfaktoren der Errichtung von IR gewonnen wurden, sollen im folgenden empirischen Teil an die Fallstudie herangetragen werden. Abschließend soll Abbildung 5 die entwickelten Hypothesen zusammenführen, wobei berücksichtigt werden muß, daß problemstrukturelle Faktoren v.a. der Erklärung der Entstehung von IR zu nützen scheinen, während autokorrelative Faktoren Aussagen über die Beschaffenheit des IR erlauben.

Abbildung 6: Arbeitshypothesen



III. Empirie: Die Weltkommunikationsordnung

1. Methodische Vorbemerkungen

Bei der Darstellung von IR als Forschungsansatz wurden konzeptionelle Grundlagen dieser Arbeit, die die Vorgehensweise in diesem empirischen Teil präjudizieren, bereits benannt. Dazu gehören u.a. der sektorale Ansatz durch das Konzept der Politikfelder und die vorrangige Analyse systemischer Einflußfaktoren (vgl. Kapitel II. 1.). Die hier möglichst kurz gehaltenen "methodischen Vorbemerkungen" beschränken sich daher auf die Begründung von rein forschungstechnischen Entscheidungen und klammern die konzeptionellen Vorentscheidungen dieser Studie aus.

Die deutschsprachige Wissenschaftsdisziplin der internationalen Beziehungen verhält sich bezüglich ihrer methodischen Grundlagen zu weiten Teilen eher wortkarg und rezeptiv. Gearbeitet wird vornehmlich getreu dem Motto: Was soll die methodische Reflexion, seht her, wie es gemacht wird. Demgegenüber zeichnet sich die amerikanische Disziplin der internationalen Beziehungen durch periodisch wiederkehrende Grundsatzdebatten aus. Während die Debatte zu Ende der 60er Jahre, dokumentiert im sog. "Warbook" (vgl. Knorr/Rosenau 1969), eine starke Polarisierung zwischen Traditionalisten und Szientisten aufwies, ist eine neuere Debatte durch eine relative Harmonie gekennzeichnet (vgl. Bueno de Mesquita 1985, Jervis 1985, Krasner 1985a).

Einigkeit herrschte v.a. über die Wünschbarkeit von deduktiv entwickelten Hypothesen, die erst im Nachhinein empirischen Tests unterzogen werden sollen. Dieser neue gemeinsame Nenner ist sicherlich als Reaktion auf die relativ ergebnisarmen induktiven Mammutprojekte im Stile Rummels oder Singers zu sehen.

Auch diese Arbeit strebt induktiv gewonnene Hypothesen nicht vorrangig an. Im ersten Teil wurden IR als pragmatische Option zur Deckung des Bedarfs an internationaler politischer Problemlösungskapazität eingeführt. Gleichzeitig

wurde jedoch normativ bedauert, daß, zumindest wenn man der wissenschaftlichen Literatur zum Thema trauen darf, solche IR nur dann entstehen, wenn sie von einem dominanten Akteur angestrebt werden und IR insofern, bezüglich sowohl ihrer Entstehungsbedingungen als auch ihrer Verteilungsleistungen, einen hegemonialen Charakter haben. Aus diesen Feststellungen ergaben sich dann zwei Fragestellungen: Erstens, gibt es nicht-hegemoniale IR? Zweitens, was sind die Bedingungen und Restriktionen der Entstehung von nicht-hegemonialen IR? Zur Beantwortung dieser Fragen wurde die theoretische Literatur zum Thema rezipiert und per Reflexion Hypothesen für die Entstehung von nicht-hegemonialen IR entwickelt. Diese vom empirischen Teil unabhängig gewonnenen Hypothesen sollen im folgenden überprüft werden. Einschränkung sei jedoch hinzugefügt, daß die oben aus der Literaturanalyse entwickelten Hypothesen keinen deduktiven Charakter im streng naturwissenschaftlichen Sinn haben. Sie sind dem Stand der Sozialwissenschaften entsprechend, besser als "intuitiv" gewonnene Hypothesen zu charakterisieren (vgl. Hempel 1965).

Uneinigkeit herrschte in der angesprochenen neuen Methoden-debatte jedoch v.a. hinsichtlich der Frage, ob qualitativen (Fallstudien) oder quantitativen (Statistik) Arbeiten der Vorzug zu geben ist. Ohne die jeweilige Argumentation wiederholen zu wollen, zeigte auch diese Debatte, daß beide Untersuchungsformen Vorteile und Nachteile beinhalten. Die forschungsstrategischen Konsequenzen die hieraus zu ziehen sind, können daher nur, zum einen ein entschiedenes "sowohl als auch" und zum anderen die Anpassung der Forschungstechnik an den Forschungsgegenstand sein. Da aber der Forschungsgegenstand dieser Arbeit die statistische Analyse einer repräsentativen Anzahl von Fällen nicht zuläßt, ist als **Untersuchungsform** für diese Arbeit die Fallstudie zu wählen. Unterschiedliche Typologien der möglichen Funktionen der Untersuchungsform Fallstudie zusammenfassend (vgl. Eckstein 1975; George 1979, Lijphart 1971, Alemann/Ortlieb 1975) lassen sich grob drei Typen unterscheiden:

- "anwendungsbezogene" Fallstudien, die entweder nur deskriptiven Charakter haben oder bestehende Theorien benutzen, um einen Fall ex post zu erklären.
- "Hypothesen generierende" Fallstudien, die induktive Verallgemeinerungen zum Ziel haben, die in nachfolgenden Untersuchungen getestet werden können.
- "Hypothesen testende" Fallstudien, die das Ziel haben, Theorien entweder zu widerlegen oder zu bestätigen.

Die Untersuchungsform dieser Arbeit läßt sich in die Kategorie "Hypothesen testende Fallstudien" einordnen.

Kommen wir nun zum Problem der **Forschungsmethode**. Obwohl Eckstein (1975:79 ff.) zuzustimmen ist, daß der theoretische Wert von Einzelfallstudien oft unterschätzt wird, bedarf m.E. die Beantwortung der oben formulierten Forschungsfragen einer **vergleichende** Perspektive. Nach Tilly (1984) können dabei vier Typen der vergleichenden Methode unterschieden werden:

- "variation finding approaches", wobei Erklärungen durch die Variation von abhängigen Variablen zu erreichen versucht werden und somit eine große Anzahl von Fällen notwendig ist;
- "individualizing comparison", wobei zwei sorgfältig ausgewählte Fälle miteinander verglichen werden, um ihre Unterschiede zu beleuchten;
- "universalizing comparison", wobei versucht wird, eine gemeinsame Ursache für identische Phänomene zu finden; dieser Typ kann sowohl mit einer kleinen Anzahl von Fällen (Fallstudien) als auch mit einer großen Anzahl von Fällen (Statistik) durchgeführt werden;
- "encompassing comparison", wobei unterschiedliche Phänomene als eine Manifestation eines einzigen umfassenden Systems angesehen werden (z.B. "world system analysis").

Der in dieser Arbeit gewählte Typ der vergleichenden Methode ist der des "universalizing comparison". Zwar wird nur ein Sektor der internationalen Politik behandelt - die internationale Kommunikationspolitik -, dieser Sektor erfährt

aber bis heute keine umfassende politische Bearbeitung. Er zerfällt vielmehr in eine Reihe von unterschiedlichen Politikfeldern.²⁷ Diese unterschiedlichen Politikfelder im Sektor der internationalen Kommunikationspolitik und deren internationale Regulierung werden zur Überprüfung der im vorigen Teil formulierten Hypothesen vergleichend analysiert. Es bietet sich somit die von Lijphart (comparable cases strategy, 1975) und George (Method of Structured, focused comparison, 1979) dargestellte Forschungsmethode an:

"I have called the resulting synthetic approach the 'method of structured, focused comparison', since the comparative analysis of case is both structured and focused - focused because it deals selectively with only certain aspects of the historical case ..., and structured because it employs general questions to guide the data collection and analysis in that historical case." (George 1979:62)

Die im empirischen Teil gewählte Forschungsmethode ist also die Komparatistik (vergleichende Methode); die Untersuchungsform bzw. die Forschungstechnik hingegen ist die Fallstudie.

Schließlich sei noch auf ein spezielles Problem der untersuchten Politikfelder hingewiesen. Die internationale politische Bearbeitung der Probleme im Sektor der internationalen Kommunikationspolitik ist stark geprägt durch zwei unterschiedliche Prozesse: Zum einen die Entwicklung und Einführung der neuen "Informations- und Kommunikationstechnologien" (I+K) und zum anderen die politische Debatte um eine "Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung" (NWIKO). Gemeinsam haben diese beiden Prozesse, daß sie noch nicht abgeschlossen sind. Die Folge ist eine stark "fließende Materiallage". Dies bedingt nicht nur, daß es zwar Ummengen an mehr oder weniger aktuell-essayistischen Arbeiten gibt, jedoch ein beträchtlicher Mangel an fundierter wissenschaftlicher Literatur festzustellen ist. Proble-

27 Zur Definition von Problemfeldern und Politikfeldern vgl. S. 10 dieser Arbeit.

matischer ist eine andere Folge der fließenden Materiallage. Es kann letztlich bei keinem der durch die I+K und NWIKO aufgeworfenen Politikfelder von einem völlig abgeschlossenen Regelbildungsprozeß gesprochen werden. Wenn wir also die Bedingungen bestimmen wollen, in denen nicht-hegemoniale IR entstehen, sind wir zu einem gewissen Maß auf begründete **Vorhersagen** über den weiteren Verlauf des regimebildenden Politikentwicklungsprozesses angewiesen; zur gesicherten Bewertung des Politikentwicklungsprozesses fehlt die distanzierte **ex-post Perspektive**.

Die folgende Fallstudie über die internationale Kommunikationspolitik ist in einen historischen und einen systematischen Teil gegliedert. Im historischen Teil wird die Entwicklung der internationalen Kommunikationspolitik anhand des Aufkommens von Kommunikationstechnologien und deren jeweilige internationale politische Bearbeitung nachgezeichnet. Die übergreifenden Fragestellungen dieser historischen Darstellung lauten:

- In welchen Problemfeldern der internationalen Kommunikationspolitik gab es IR, in welchen nicht?
- Was waren die Bedingungen der Entstehung dieser IR?
- Um welche Typen von Regimen handelte es sich und was waren ihre Verteilungsleistungen und -folgen?

Von Anfang der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts an wird dann die chronologische zugunsten einer systematischen Darstellungsweise aufgegeben. Die zu jener Zeit wirksam werdenden Prozesse der Entwicklung der neuen I+K und der Forderungen der Entwicklungsländer nach einer NWIKO sorgten für eine enorme Ausweitung an Problemfeldern in diesem Sektor der internationalen Politik.

Von daher ist es angemessen, diese Problemfelder systematisch aufzuschlüsseln, um sie getrennt abzuhandeln und an jedes Problemfeld das oben bereits genannte Fragenraster heranzutragen. Die diesen empirischen Teil der Arbeit zusammenfassenden Befunde sollen dann zeigen, inwieweit die im theoretischen Teil entwickelter Hypothesen sich als haltbar erweisen.

2. Die Kommunikationsordnung in historischer Perspektive

"Kommunikation ist der (gerade noch) friedliche, gewaltlose Vorgang, mit dem wir Politik machen, Macht, wirtschaftliche Macht, politische Macht suchen, ausüben, verteidigen, den Einfluß anderer einschränken und ausschalten. Kommunikation ist das, was wir betreiben, wenn wir Veränderungen anstreben. Zur Kommunikation gehört auch der Verbalterror kurz vor dem Abdrücken." (Richard Dill, ehemaliger ARD-Medienkoordinator)

2.1. Begriffsklärungen

Wenn Kommunikation auch der Verbalterror kurz vor dem Abdrücken ist - was ist dann Information? Und was ist eine Nachricht?

In der gesamten kommunikations- und politikwissenschaftlichen Literatur scheinen diese Begriffe mehr oder minder austauschbar Verwendung zu finden. Um ein allzu großes Begriffswirrwarr zu vermeiden, soll hier eine der wenigen Begriffsklärungen in der Literatur übernommen werden. Joachim Scherer (1985) definiert

- Information als objektive Substanz einer Nachricht,
- Kommunikation als Austausch von Informationen zwischen Menschen und
- Nachricht als Information die übermittelt werden soll.

Nach dieser Begriffsklärung stellt sich die nächste Frage. Was unterscheidet eine "Neue Internationale Informationsordnung" (NIIO)²⁸ von einer "Neuen Weltinformationsordnung" (NWIO)²⁹ und einer "Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung" (NWIKO)³⁰? Im Prinzip, gar nichts, es sind lediglich unterschiedliche Begriffe zur Bezeichnung

28 Dieser Begriff wird verwendet u.a. von Becker 1985, Berwanger 1979, Hamelink 1983a, Keune 1984, Magiera 1981, Manet 1983, Mölich 1984, Steinweg 1984.

29 Dieser Begriff wird u.a. verwendet von Ludwig 1984, Roncagliolo 1984, Roth 1984, Witzmann 1984.

30 Dieser Begriff wird u.a. verwendet von Breede 1985, Dill 1983, ICC 1980.

derselben Forderungen der Länder der Dritten Welt in diesem internationalen Politikbereich. Da es bei diesen Forderungen der Dritten Welt zu einem erheblichen Teil um den Aspekt des Austausches von Informationen geht, ist m.E. der Begriff "Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung" (NWIKO) am angemessensten. Dieser soll deshalb im folgenden verwendet werden, wenn die Veränderungsbestrebungen der Länder der Dritten Welt bezeichnet werden sollen. Der Einfachheit halber werden die Ordnung, die verändert werden soll, sowie deren Vorgängerinnen, als "Internationale Kommunikationsordnung" bezeichnet.

Schließlich, ist der Begriff "Ordnung" mit unserem Verständnis von IR gleichzusetzen? Eine solche Gleichsetzung muß aus zwei Gründen vermieden werden. Erstens, IR sind Regelwerke, die ein Verhalten von Akteuren erzeugen, welches auch von Normen geprägt ist und rein strukturell nicht erklärt werden kann (vgl. Kap. II. 1.). Eine Ordnung kann jedoch auch eine Regelmäßigkeit des Verhaltens von Akteuren beschreiben, die auch ohne die Wirksamkeit von Normen zustandekommt - man denke z.B. an den Begriff der "marktwirtschaftlichen Ordnung". Zweitens, der Begriff "Internationale Kommunikationsordnung" steht für einen sehr breiten Bereich der internationalen Politik, vergleichbar z.B. mit der "internationalen Wirtschaftsordnung". IR regeln normalerweise aber nicht derart breitgefaßte Politikbereiche, sondern Problemfelder, die durch Handlungszusammenhänge bestimmt werden und meist viel enger gefaßt sind.

Der Begriff "internationale Kommunikationsordnung" darf also keineswegs mit dem Begriff "internationales Kommunikationsregime" verwechselt werden, sondern steht für lediglich regelhafte Abläufe in dem gesamten Bereich der internationalen Kommunikationspolitik.

2.2. Kabel

Internationale Kommunikation im heutigen Sinne begann mit der Erfindung des Telegraphen (vgl. Gergely 1986). Erst diese Technik ermöglichte eine rasche und zuverlässige Übermittlung von Nachrichten auch über große Entfernungen hinweg. Mag auch zu jener Zeit ein steigendes Nachrichtenbedürfnis einer zusammenrückenden Welt eine Rolle bei der Entwicklung und Einrichtung dieser Kommunikationstechnik gewesen sein, die entscheidenden Faktoren waren jedoch militärischer und wirtschaftlicher Art. Eine ganze Reihe der frühen Telegraphenlinien wurde zu militärischen Zwecken genutzt. So unterstand beispielsweise die erste optisch-mechanische Telegraphenlinie zwischen Berlin und Koblenz dem preußischen Kriegsministerium. Sie wurde von 1834 an benutzt, diente ausschließlich der staatlichen Nachrichtenübertragung und hierbei insbesondere der Übermittlung von Nachrichten über Aufstände in den unruhigen Rheinprovinzen des Vormärz an das preußische Militär (vgl. Becker 1985:158).

Ebenso bedeutend aber war die Übermittlung von Börsenkursen an Wirtschaftsunternehmen. Der Ursprung grenzüberschreitender Kommunikation lag im Interesse des Militärs und internationaler Unternehmen nach Informationen zur besseren Heeres- bzw. Unternehmensführung begründet. Die wichtigsten Nachrichtenagenturen, die sich die vorhandene Technik und den vorhandenen Informationsbedarf internationaler Unternehmen zunutze machten, waren damals die französische Agence Havas, die 1835 gegründet wurde, das "Telegraphische Correspondenzbureau" von Bernhard Wolff (WTB), welches 1848 gegründet wurde und "Ernst Reuters" Agentur, die zunächst die telegraphisch noch nicht erschlossene Linie Aachen-Brüssel durch eine Taubenpost ersetzte, um dann Mitte der 50er Jahre in London eine Nachrichtenagentur aufzubauen. 1848 wurde schließlich auch in New York eine Nachrichtenagentur gegründet, die "New York Associated Press", eine Vorläuferin der heutigen AP. Diese stand jedoch im Gegen-

satz zu den europäischen Agenturen von Anfang an im Dienst der Presse und wurde von dieser auch selbst organisiert (vgl. Höhne 1984:151 ff. und Siebold 1984:48 ff.).

Das Verhältnis der drei großen europäischen Nachrichtenagenturen untereinander, die in veränderter Form, also als Agence France Press, Reuters und dpa noch heute existieren, war zunächst durch eine scharfe Konkurrenz gekennzeichnet. Bald gerieten die drei Agenturen aufgrund dieser scharfen Konkurrenz in finanzielle Schwierigkeiten, was schließlich zu einer Kooperationsbereitschaft zwischen ihnen führte. So wurde bereits 1859 in Paris ein allgemeiner Nachrichtenaustauschvertrag zwischen den Agenturen abgeschlossen. Dieser regelte den Austausch von Börsenkursen und die gemeinsame Auswertung von Amerikanachrichten, die von AP übermittelt wurden. Außerdem wurde jeder Agentur der Vorrang bei der Verbreitung von Meldungen in ihrem Herkunftsland zuerkannt. Die angesprochenen finanziellen Schwierigkeiten der drei Agenturen hatten aber in Verbindung mit der Tatsache, daß die Regierungen inzwischen die potentielle machtpolitische Bedeutung der Agenturen erkannt hatten, eine noch weitreichendere Konsequenz. Die Agenturen gerieten in Abhängigkeit ihrer Regierungen und wurden zu quasi-staatlichen Agenturen, wobei Reuter sich noch mehr Unabhängigkeit erhielt als Havas und Wolff (vgl. hierzu Siebold 1984:52 ff. und Smith 1980:75 ff.).

Die Anwendung der Telegraphentechnik erzeugte somit zwei Problemfelder der internationalen Kommunikationspolitik. I.) Die Schaffung eines einheitlichen Telegraphennetzes über nationale Grenzen hinweg. II.) Die Regelung der Nachrichtenflüsse. Beide Problemfelder wurden in Form eines IR bearbeitet.

ad I.)

Das Kabelnetzregime

Eine erste internationale Konvention zur technischen Standardisierung der Telegraphennetze wurde 1852 unterzeichnet. Die Partner waren zunächst Frankreich, Belgien und Preußen;

zwischen 1859 und 1861 unterzeichneten elf weitere europäische Staaten diese Konvention. 1865 fand schließlich eine Konferenz in Paris statt, auf der der internationale Telegraphenvertrag unterzeichnet und die internationale Telegraphenunion gegründet wurde; bis 1908 stieg die Zahl der Mitgliedsländer auf 52 an.

Das Ziel dieser Bemühungen, die Schaffung eines einheitlichen internationalen Telegraphendienstes, wurde eindrucksvoll erreicht. Zwischen 1865 und 1913 wuchs die Gesamtlänge der Telegraphenlinien der Mitgliedsländer der Internationalen Telegraphenunion von 575 290 km auf 6.918 587 km an, die Zahl der beförderten Telegramme stieg im selben Zeitraum von 28.425 423 auf 528.236 361 Stück (vgl. Haschke/Paubel 1977:17).

Nach der Entwicklung des Telephons in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts wurde auch die Telephonie in die Tätigkeit der Internationalen Telegraphenunion miteinbezogen. Auch in diesem Bereich war die Entwicklung eindrucksvoll. Gab es noch 1877 erst 2600 Telephonanschlüsse, die sich ausschließlich in den USA befanden, so stieg diese Zahl binnen 13 Jahre auf knapp 2 Millionen Telephonanschlüsse an, und schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte das Telephon in seiner Bedeutung für die internationale Kommunikation den Telegraphen überholt.

Diese rasanten Entwicklungen hatten die Normierung der Schnittstellen der Kabelleitungen an den nationalen Grenzen zur Voraussetzung. Die hierzu notwendige internationale Regulierung fand im Rahmen der internationalen Telegraphenunion weitestgehend problemlos statt. Es entstand ein **Kabelnetzregime**, basierend auf dem **Prinzip** der Ermöglichung der Weltmarktexpansion, welches die **Norm** der technischen Kooperation der Industrieländer erzeugte und auf **Regeln und Entscheidungsprozeduren** bauen konnte, die im Rahmen des Internationalen Telegraphenvereins festgelegt wurden.

Das Kabelnetzregime zu Ende des 19. Jahrhunderts basierte auf einer **Situationsstruktur**, die spieltheoretisch als "Leader" bezeichnet werden kann. Alle Akteure waren zwar an

einer Regelung interessiert, eine solche ergab sich aber nicht automatisch, sie bedurfte erst eines Aushandlungsprozesses. Diese IR hatten, wie bereits angedeutet, sowohl wirtschaftlichen als auch militärischen Charakter. Eine eindeutige Zuordnung zu einem der **Politikfeldtypen** erscheint daher kaum möglich.

Die **Machtverteilung** zwischen den beteiligten Akteuren war zwar sicherlich ungleich, es kann aber nicht von einer hegemonialen Struktur gesprochen werden. Dies gilt sicherlich für die OPS, in geringerem Maße auch für die IAS, wo Großbritannien eine sehr starke Position innehatte.

Die **normativ-institutionellen Faktoren** dieser Regimeentstehung waren relativ schwach ausgeprägt. Es bestand kein "Vorläuferregime", und die implementierende internationale Organisation besaß keine unabhängige ideologische Ausrichtung. Die vorherrschende Ideologie im Politikfeld kann jedoch eher als autoritativ, denn als liberal bezeichnet werden. Dies zeigt sich z.B. an den frühen protektionistischen Maßnahmen der Staaten zugunsten ihrer nationalen Nachrichtenagenturen. Bedeutsamer war aber wohl der zu jener Zeit scheinbar unerschütterliche Glaube an den Fortschritt und die Expansionskraft der europäischen Nationen; eine internationale Standardisierung der entstehenden Kommunikationstechniken wurde als unabdingbar betrachtet.

Das so entstandene Kabelnetzregime muß unserer Typologie gemäß als **internationalistisch-orientiert** mit primär **internem** Charakter bezeichnet werden. Natürlich war der Aufbau internationaler Kommunikationswege von großer Bedeutung für die Beherrschung der überseeischen Kolonien - insofern hatte dieses IR auch ein externes Element. Als vorrangiges Ziel der Internationalisierung des Kabelnetzes muß jedoch die Möglichkeit der v.a. wirtschaftlichen Kommunikation zwischen den Mitgliedsländern des IR angesehen werden. Das Kabelnetzregime ist auch heute noch existent und wird durch die ITU verwaltet.

ad II.)

Das Nachrichtenkartell-Regime

Das erste Kooperationsabkommen der drei großen europäischen Nachrichtenagenturen von 1859 konnte den Prozeß der zunehmenden Abhängigkeit dieser Agenturen von ihren Regierungen nicht aufhalten. So stand z.B. Havas ab 1862 praktisch völlig unter Regierungskontrolle, als Illustration hierfür sei angeführt, daß die Ernennung des Direktors der Zustimmung der Regierung bedurfte.

Auch die Wolffsche Agentur wurde zunehmend von der preußischen Regierung protegiert. Die preußische Regierung entzog z.B. nach der Annektion der Hannoverschen Gebiete der Agentur Reuter die Arbeitserlaubnis in Norddeutschland. Außerdem wurde 1869 zwischen der Agentur und der Regierung ein Geheimvertrag abgeschlossen, der u.a. ein Vorzensurrecht der Regierung bei politischen Nachrichten beinhaltete. Einzig Reuter erhielt sich eine gewisse Unabhängigkeit, da diese Agentur ihren erhöhten Kapitalbedarf durch die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft teilweise decken konnte (vgl. Siebold 1984:52 f.).

Trotz dieser Regierungsinterventionen gerieten die Gründeragenturen sehr schnell an die technischen und finanziellen Grenzen einer unregulierten Expansion. So wurde schließlich am 01.02.1870 ein Abkommen abgeschlossen, welches die Welt in Einflußgebiete der Nachrichtenagenturen aufteilte. Drei Jahre später trat die amerikanische AP diesem Kartell bei, ihr wurde Nordamerika als Einflußgebiet zugeteilt. Keine der Agenturen durfte Nachrichten im Einflußgebiet einer anderen sammeln oder verkaufen und Nachrichten wurden nur unter den Kartellmitgliedern ausgetauscht. Das Abkommen teilte den Weltnachrichtenmarkt in folgende Zonen auf:

- Havas: Frankreich, das französische Kolonialgebiet, Schweiz, Italien, Spanien, Portugal, Ägypten und Belgien (zusammen mit Reuter), Mittel- und Südamerika;
- Reuter: Britisches Empire, Ägypten und Belgien (zusammen mit Havas), Türkei, Mittlerer Osten;

- Wolff: Deutschland, Österreich, Niederlande, Skandinavien, Rußland, Balkan. (Vgl. Blöbaum 1983:49)

Ohne Frage kann hier von einem **Nachrichtenregime** gesprochen werden. Dem Prinzip der Einflußsphären entsprachen die **Normen** der geschäftlichen Ausschließlichkeit und die Begrenzung des Nachrichtenaustausches auf die Kartellmitglieder. Die konkrete Aufteilung der Einflußsphären und bestimmte fixe Ausgleichzahlungsquoten stellten die Regeln dar. Die **Entscheidungsprozeduren** wurden durch die Folgekonferenzen bereitgestellt. Das Nachrichtenregime des 19. Jahrhunderts hatte eine eindeutig **nationalistische** Orientierung und war zudem durch ein stark **externes** Element geprägt. In der Folgezeit nach der Regimeerrichtung waren nämlich eine Vielzahl kleiner europäischen Agenturen gezwungen, sich dem Kartell anzuschließen. Dies schloß eine Ausbreitung des Arbeitsfeldes über die nationalen Grenzen aus und setzte die Akzeptanz von diskriminierenden Austauschverträgen mit je einer der drei großen Agenturen voraus.

Die Entstehung des Nachrichtenregimes im 19. Jahrhundert vollzog sich in der **Situationsstruktur** des "Prisoners' Dilemma". Jede der Agenturen verzichtete auf das individuelle Optimum - die Expansion der eigenen Agentur auf Kosten der anderen -, um die kollektiv betrachtet (aus der Sicht der drei Agenturen und ihren Regierungen) sinnvollste Strategie zu wählen.

Wie schon im Falle des Kabelnetzregimes ist eine sinnvolle Zuordnung zu einem der **Politikfeldtypen** kaum möglich. Die Nachrichtenagenturen waren gleichermaßen von wirtschaftlicher, ideologischer und sicherheitspolitischer Bedeutung - vielleicht in dieser Reihenfolge. Auch was das **normative Umfeld** anbetrifft, gelten die gleichen Feststellungen wie für das Kabelnetzregime. Es war schlichtweg zu schwach ausgeprägt, um eine eigenständige Rolle zu spielen; noch am bedeutsamsten war wohl die generelle Tendenz der Legitimität protektionistischer Maßnahmen, was der Schaffung eines nationalistisch-orientierten Regimes zumindest nicht entgegenstand.

Die **Machtverteilung** hinsichtlich der OPS war multipolar, also tendenziell egalitär zwischen den Kartellmitgliedern verteilt. Trotzdem war es kein Regime unter Gleichen:

"Die Aufteilung der Welt folgte nicht nur dem Muster der kolonialen Expansion der Herkunftsländer der Agenturen, sie spiegelte auch deren wirtschaftliche und politische Potenz ... Wäre der Vertrag nach der Reichsgründung, in einer Phase wirtschaftlicher und politischer Expansion, zustande gekommen, hätte sich das WTB kaum mit seiner europäischen Rolle begnügt."
(Siebold 1984:54 f.)

Die dem Regime zugrundeliegende Machtkonstellation in der "issue-area" war ungleichgewichtiger. Sie läßt sich durch die Anzahl der Kabellinien verdeutlichen: 1912 besaß England 651 Kabellinien und damit ca. 53% des Weltkabelnetzes. Insofern ist es möglich von England als IAS-Hegemon zu sprechen; diese Kategorisierung ist aber zumindest für den Zeitpunkt der Regimeerrichtung nicht zwingend. In jedem Fall kann die Aufrechterhaltung der privilegierten britischen Position beim Nachrichtenkartell, trotz eines Positionsverlustes in der OPS, durch die Beibehaltung der Dominanz in der "issue-area" erklärt werden. Die Beibehaltung der Privilegierung Frankreichs mit 103 Kabellinien gegenüber Deutschland (111 Kabellinien) und den USA (103 Kabellinien) (vgl. Siebold 1984:63) muß aber durch die Trägheit des existenten IR erklärt werden.

Trotz dieser Machtverschiebungen und entsprechenden deutschen und amerikanischen Forderungen nach Redistribution erbrachten die Folgekonferenzen von 1889, 1898 und 1903 eine Erneuerung des Kartells in seiner alten Form. Dies, obwohl die Wirkungen dieses IR zumindest von deutscher Seite nicht nur als Benachteiligung, sondern auch als gewichtig angesehen wurde. So schrieb z.B. Ernst Heerdegen:

"Durch den unglücklichen Kartellvertrag des WTB mit Reuter, der die Welt und ihre Kabel beherrscht, ist das größte deutsche Telegraphenbüro in seiner Weiterentwicklung gehemmt. Derselbe Kartellvertrag hat zur Folge, daß wir die aus dem Ausland und über das Ausland bezogenen Nachrichten nur in englischer Fassung und Färbung erhalten. () ... am allerwenigsten dürfen

wir auf Telegramme rechnen, die der Erhaltung und Ausdehnung unseres Welthandels dienlich sein könnten?
(zit. nach Blöbaum 1983:50)

Erste Schwächungen des Nachrichtenregimes waren v.a. durch die wachsende amerikanische Kritik am Monopol der Gründeragenturen bedingt, die in der Gründung kartellunabhängiger Agenturen ihren Ausdruck fand. Am bedeutsamsten war dabei die Gründung der "United Press Association" von 1907. Trotz der angesprochenen Verschiebung der zugrundeliegenden Machtkonstellation erwies sich das Nachrichtenregime bis zum Ersten Weltkrieg als stabil. Nach dem Ersten Weltkrieg, in dem alle drei Gründeragenturen nationalistische Kriegspropaganda betrieben, trat z.T. eine Modifizierung und z.T. eine Schwächung des alten Regimes ein.

Die Modifizierung bestand in der vertraglichen Auflösung des deutschen Einflußgebietes. Diese Regionen wurden nach Abschluß des Versailler Vertrages zum monopolfreien Gebiet erklärt, in dem nun alle Agenturen Nachrichten sammeln und verbreiten durften. Die Schwächung und später Erosion des alten Regimes ergab sich durch die zunehmende Mißachtung der Kartellabsprachen. So weitete Reuter seine Aktivitäten zunehmend auch nach Südamerika, der Domäne von Havas, aus. Umgekehrt bemühte sich Havas, das Monopol von Reuter im Fernen Osten zu brechen. Gleichzeitig drangen neugegründete kartellunabhängige amerikanische Agenturen und die AP in außeramerikanische Märkte vor. Die formelle Auflösung des Vertrages fand 1934 statt, als es der amerikanischen AP in einem Abkommen mit der japanischen Nachrichtenagentur gelang, die gleichen Rechte wie Reuter zu erhalten. Reuter kündigte daraufhin die Kartellbeziehung mit AP. Das 1870 gegründete Nachrichtenregime fiel also noch vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges auseinander.

Der Grund für die Erosion dieses Regimes liegt vorrangig in dem stetigen Machtzugewinn der im Kartellvertrag stark benachteiligten USA und ihrer Agenturen. Bei ihrem Kampf gegen das europäische Kartell verwendeten die US-Agenturen ganz ähnliche Argumente wie die Entwicklungsländer zur Be-

Buch "Barriers Down" schrieb Kent Cooper, damals geschäftsführender Direktor der AP:

"Indem sie (Reuter und Havas; T.S.) Associated Press davon ausschlossen, Nachrichten im Ausland zu verbreiten, dienten Reuter und Havas drei Zielen:

- (1) Sie hielten Associated Press aus dem Wettbewerb heraus;
- (2) sie waren in der Lage, Nachrichten über die Vereinigten Staaten, wenn überhaupt, dann mit abwertendem Tenor zu verbreiten;
- (3) sie konnten ohne Widerspruch die günstigsten Nachrichten über ihre eigenen Länder verbreiten. Die eigenen Länder wurde immer glorifiziert."

(zit. nach Siebold 1984:66)

Die Neuordnung des internationalen Systems unter amerikanischer Führung nach dem Zweiten Weltkrieg hatte auch für die internationale Kommunikationsordnung weitreichende Folgen: Im Problemfeld Nachrichtenfluß wurden im Zuge der Dekolonialisierung und der amerikanischen Postulierung des "free flow" Prinzips die Kartelle des 19. Jahrhunderts vollends aufgelöst und die Ware "Nachricht" weitestgehend nach Marktprinzipien produziert und verteilt. Die Folge dieser Entwicklung ist die Dominanz von vier westlichen Nachrichtenagenturen: die amerikanischen Agenturen AP und UPI, die britische Agentur Reuter und die französische Agentur Agence France Press (AFP), die 1975 in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft überführt wurde. Diese vier westlichen Agenturen beherrschen heute über 80% des globalen Nachrichtenmarktes (vgl. Abbildung 7).

Trotz der Existenz von Marktprinzipien im internationalen Nachrichtenfluß bestand, wegen der historisch gewachsenen Beziehungen zwischen den Industrieländern und ihren Kolonien, zumindest in der Anfangsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, weiterhin eine de-facto Sphärenaufteilung der führenden Nachrichtenagenturen. So berichtete eine UNESCO-Studie 1953:

Abbildung 7: Wichtige internationale Nachrichtenagenturen

Press Agency	Number of countries served	Number of subscribers	Number of countries covered by correspondents and stringers	Number of words issued daily	Number of regular staff	Number of correspondents in foreign countries
AP (USA)	108	1,320 newspapers 3,400 broadcasters in USA 1,000 private subscribers	62 foreign bureaux	17 million		559
UPI (USA)	92	7,079 newspapers 2,246 clients outside USA + 36 national news agencies	81 foreign bureaux	11 million 200 news pictures	1,823	578
AFP (FRANCE)	152	12,000 newspapers 69 national agencies	167 countries 108 foreign bureaux	3,350,000 + 50 news pictures	1,990 incl.	171 full-time corres. 1,200 stringers
REUTERS (UK)	147	6,500 newspapers & 400 radio and TV stations	153 countries	1,500,000	2,000 incl.	350 full-time corres. 800 stringers
TASS (USSR)	80	13,000 subscribers 200 subscribers to Tass photo 325 foreign subscribers	110 countries 40 bureaux		professional staff 560	61 corres.
DPA (FRG)	78	144 foreign subscribers 55 film services	80 countries 37 film services	115,000	800 incl.	105 full-time corres.
ANSA (ITALY)	69	1,600 (circa)	69 bureaux	300,000	568 incl.	47 full-time corres. 295 stringers
EFF (SPAIN)	32	1,734	52	500,000	545	123
KYODO (JAPAN)	37	33 national agencies 40 foreign news agencies 64 Japanese newspapers 59 commercial radio and TV stations 14 non-member newspapers	37 bureaux	220,000 letters in Japanese 35,000 words in English	1,900	
TANJUG (YUGOSLAVIA)	103		46	75,000 to 120,000 + 40-50 news pictures	896 incl.	46 full-time corres.
IPS INTER PRESS SERVICE	36	19 national agencies 400 newspapers, weeklies and institutions	50	100,000	390	44
MENA	25	13 national agencies for exchange of news 21 national agencies for exchange of photos	35	185,800 200 documentary films 200 news pictures	500 incl.	35 full-time corres.

aus: Smith 1980:108 f.

"The world agencies have ceased, in principle, to have a monopoly in 'exclusive' zones, and may distribute their services in every part of the world. But although the agreements between the world agencies no longer exist, in fact their freedom of action remains largeley theoretical; new distribution zones have appeared, corresponding to political and ideological spheres of influence." (zit. nach Blöbaum 1983:53)

Diese Verteilungszonen lösten sich aber im Laufe der Zeit zunehmend auf, gleichzeitig setzte sich das "free flow" Prinzip zunehmend durch. Dieser Begriff tauchte in der internationalen Kommunikationsdiskussion erstmals in den 40er Jahren auf. Aufgrund v.a. der amerikanischen Bemühungen wurde dieses Prinzip jedoch bereits wenige Jahre später sowohl in der UN-Charta als auch in der UNESCO-Verfassung niedergeschrieben. Von amerikanischer Seite wurde der freie Informationsfluß gleichsam als logisches Äquivalent zum freien Warenfluß im Sektor des Welthandels angesehen. Ein Bericht des Londoner Economist über eine Konferenz zur Kommunikationsfreiheit mag dies illustrieren:

"Die meisten Delegationen hatten den Eindruck, daß die Amerikaner ... die Informationsfreiheit eher als Ausweitung der Charta der internationalen Handelsorganisation betrachteten, denn als wichtigen Gegenstand an sich. Und die harte Opposition, die sie indischen und chinesischen Versuchen, ihre jungen nationalen Nachrichtenagenturen zu schützen, entgegenstellten, bestätigt diesen Eindruck." (zit. nach Metze-Mangold 1984a:253)

Unzweifelhaft war die Durchsetzungskraft der "free flow" Doktrin das Resultat amerikanischer Hegemonie nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch in kultureller Hinsicht. Insofern erscheint es durchaus angemessen, die Nachrichtenordnung nach 1945 als gleichsam logisches Resultat des amerikanischen Hegemoniesystems anzusehen. Aber: Die Nachrichtenordnung nach dem Zweiten Weltkrieg kann nicht als Regime angesehen werden - auch nicht als ein markt-orientiertes IR. Zwar ist das Marktprinzip vorherrschend im internationalen Nachrichtenfluß, im Gegensatz zum internationalen Handelsregime nach 1945 bestehen aber keinerlei Regeln, die die Einhaltung der Marktprinzipien garantieren. Jeder Nationalstaat kann nach Belieben seine eigene Nachrichtenagentur protegieren oder bestimmte Nachrichtenagenturen diskriminieren. Die folgende Äußerung von Robert L. Stevenson (1984:136) mag zwar überzeichnet sein, sie illustriert aber die Abwesenheit von Regeln zur Implementierung des "free flow" Prinzips:

"It also should be kept in mind that nearly all Third World national agencies - Latin America is the main exception - operate as monopolies for all information coming into the country and sometimes for information going out as well. In even the most underdeveloped countries, these national agencies exert total control over what trickle of information will get into the country from the flood available internationally."

Hier soll jedoch nicht der Eindruck erweckt werden, die aktuelle Nachrichtenordnung entspräche bereits den Wünschen der Entwicklungsländer - ein nationalistisch-orientiertes IR. Die genannten nationalen Eingriffe basieren nicht auf einer Zuteilung von nationalen Kompetenzen durch ein IR, sie sind vielmehr Ausdruck einer unregelmäßigen Abwehr gegen die von Marktstrukturen erzeugten Ungleichgewichte.

Warum kam es im Problemfeld internationaler Nachrichtenfluß nach 1945 nicht zu einem IR, obwohl die USA sowohl in der OPS als auch in der IAS eine hegemoniale Position einnahmen und obwohl es eine klar dominante Ideologie im Problemfeld gab, die dazu beitrug, das alte IR zu schwächen und die auch sehr schnell von den verantwortlichen internationalen Organisationen übernommen wurde?

Die Antwort liegt in der Situationsstruktur begründet, die im Problemfeld Nachrichtenfluß seit 1945 existiert. Sie entspricht der spieltheoretischen Situation des "Rambo". Der dominante Akteur USA kann seine Interessen durchsetzen, ohne daß es eines IR bedarf. Die Abschaffung des alten Kartells garantiert die dominante Position amerikanischer und amerika-freundlicher Nachrichtenagenturen, da die allermeisten Länder und Nachrichtenagenturen nicht in der Lage sind qualitativ gleichwertige Nachrichtendienste aufzubauen. Da aber andererseits alle Staaten einen Bedarf an internationalen Nachrichten haben, ist das Unterlaufen des Marktprinzips durch protektionistische Maßnahmen, die die große westliche Agenturen diskriminieren, nur in einem sehr beschränkten Rahmen möglich. M.a.W., der dominante Spieler "Nord" kann ohne eine kollektive Regelung sein individuell betrachtet bestes Ergebnis anstreben, ohne daß er Gefahr läuft - wie in der Situation des "Prisoners' Dilemma" - nur

das drittbeste Ergebnis zu erreichen. Das Marktprinzip setzt sich also durch, ohne daß es Regeln zur Aufrechterhaltung des Prinzips bedarf.

Die Verteilungsfolgen dieser Ordnung im Problemfeld "Nachrichten" wurden bereits in Abbildung 7 angedeutet. Die überwältigenden Marktanteile westlicher Nachrichtenagenturen an den gedruckten Meldungen illustrieren aber nicht nur die Dominanz der westlichen Industrieländer im internationalen System, sie beinhalten darüber hinaus Aspekte von struktureller Gewalt. Die quantitative Ungleichverteilung des Nachrichtenaufkommens hätte keine Folgen, hinge man einem neutralen Nachrichtenbegriff an. Das Zustandekommen von Nachrichten wird jedoch durch drei Filter gleichsam subjektiviert:

- i) ideologisch: Die "Brille" des westlichen Agenturjournalisten, also dessen Werte, Normen und Berufsverständnis, entscheidet darüber, ob und wann ein Ereignis zur Nachricht wird. So fand z.B. das Ereignis der Unabhängigkeit des lateinamerikanischen Landes "Surinam" keinerlei Berücksichtigung in der lateinamerikanischen Presse (vgl. Matta 1979), ein U-Bahn-Mord in New York war wichtiger - zumindest für die westlichen Nachrichtenagenturen, und die beliefern lateinamerikanische Zeitungen mit Nachrichten. Eigene Auslandskorrespondenten können sich nur ganz wenige westliche Elitezeitschriften für nur wenige Länder leisten, da die Arbeit eines Auslandskorrespondenten jährlich ca. \$ 150.000 bis 200.000 Kosten verursacht.
- ii) strukturell: Durch die Verwendung der Nachricht als "Ware" neigt die Berichterstattung zur Sensationslusternheit und Oberflächlichkeit. Die Problematik dieses Filters wird von Frantz Fanon recht plastisch beschrieben:

"Die Nachrichten, die die Völker der Dritten Welt interessieren, sind nicht die Heirat König Baudouins oder die Skandale der italienischen Bourgeoisie. Was

wir wissen wollen, das sind Erfahrungen, die die Argentinier oder die Birmanen im Kampf gegen den Alphabetismus oder die diktatorischen Tendenzen der Führer gemacht haben. Das sind die Gegenstände, die uns stärken, uns unterrichten und unsere Wirksamkeit verzehnfachen." (zit. nach Becker 1985:7)

- iii) machtpolitisch: Neben diesen beiden nicht-intendierten Verzerrungen der Berichterstattung werden auch heute noch die quasi-staatlichen Auslandsagenturdienste, die meist defizitär arbeiten und staatlich gefördert werden müssen, machtpolitisch genutzt. Beispiele hierfür sind die gezielte Nachrichtenfälschung über Allendes Chile und die amerikanische Informationspolitik gegenüber Nicaragua, die Manfred Schmidt (1985) vor kurzem als "Krieg mit anderen Mitteln" bezeichnet hat.

Bedingt durch diesen dreifachen "Verzerrungsfilter" und die Dominanz westlicher Nachrichtendienste im Bereich der internationalen Meldungen erhalten wir über die Dritte Welt und v.a. die Dritte Welt über sich selbst ein Bild, welches weder der kulturellen Identität, sicherlich auch ein Element eines positiven Friedens, noch der sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern dienlich sein kann.

Diese Verteilungsfolgen der existenten Nachrichtenordnung begründete schließlich zu einem erheblichen Anteil den Ruf nach einer NWIKO seitens der Entwicklungsländer. Im den Abschlußstatement des Blockfreien-Treffens 1976 in Neu-Dehli zum Thema wurde diese Forderung auf folgenden Nenner gebracht:

"The situation perpetuates the colonial era of dependence and domination. It confines judgements and decisions on what should be known and how it should be made known, into the hands of a few." (zit. nach Smith 1980:69)

2.3. Funk

Ebenso wie die Entwicklung und frühe Nutzung der Telegraphen wurde auch der Funk primär aufgrund militärischer Initiativen ins Leben gerufen. Dasselbe gilt auch für die in-

ternationale Verbreitung von bereits in einem Land vorhandenen Techniken, wie die Schilderung von Jörg Becker (1985:159) zeigt:

"Bis zur Jahrhundertwende war das Deutsche Reich im überseeischen Telegraphenverkehr fast ausnahmslos auf die britischen Unterseekabel angewiesen. In der wirtschaftlich und militärisch immer wichtiger werdenden Kommunikation zwischen dem Deutschen Reich und seinen Kolonien berührte diese Abhängigkeit einen wesentlichen Punkt des souveränen Handlungsspielraums des Deutschen Reiches. Das britische Kabelmonopol hatte von seiner Vormachtstellung mehrfach rigorosen Gebrauch gemacht, so z.B. während des Burenkrieges, als Großbritannien seine Kabel nur pro-britischen Nachrichten zur Verfügung stellte. Gegenüber diesem Monopol drangen die deutsche Kolonialverwaltung und das Militär auf zwei Gegenmaßnahmen: Neben dem Auf- und Ausbau eines eigenen deutschen internationalen Seekabelsystems sollte ein drahtloses deutsches Weltfunknetz errichtet werden. Wie sehr Teile des deutschen Militärs mit ihren Befürchtungen über die Kabelabhängigkeit von Großbritannien recht hatten, zeigte sich am 4. August 1914, als Großbritannien nur wenige Stunden nach seiner Kriegserklärung an das Deutsche Reich die wichtigsten deutschen Unterseekabel in der Nordsee zerstörte."

2.3.1. Das Radio

Die gesellschaftliche Nutzung der Funktechnik wurde in den 20er Jahren durch die Einführung des Radios verwirklicht. Die Einführung dieses Mediums rief zunächst Friedenshoffnungen hervor. So meinte z.B. Albert Einstein noch 1930: Der Rundfunk "kann (...) dazu beitragen, das Gefühl gegenseitiger Fremdheit auszutilgen, das so leicht in Mißtrauen und Feindseligkeit umschlägt" (zit. nach Boelcke 1977:72).

Die Entwicklung nahm aber eine ganz andere Richtung. Binnen weniger Jahre schwoll die Zahl der Sender und v.a. ihre Sendestärke so stark an, daß der Internationale Fernmeldeverein bei der technischen Frequenzabstimmung dem Frequenzexpansionismus aller Industriestaaten machtlos gegenüberstand. Jedes Land versuchte in fast allen anderen Ländern soviel wie möglich Propaganda zu senden. Schon bald entstand eine Situation, die Hans Bredow 1926 als "Ätherkrieg"

stand eine Situation, die Hans Bredow 1926 als "Ätherkrieg" bezeichnete und Willi Boelcke (1977:30) in bilderreicher Sprache beschreibt:

"Wenn es Nacht wurde im Äther, begann der Frequenzkrieg am heftigsten zu toben. Während bei Tag die elektromagnetischen Wellen nur über 'Bodenwellen' mit begrenzter Reichweite verbreitet werden konnten, ließen sich nach Sonnenuntergang mit 'Raumwellen', reflektiert von den höheren Schichten der Atmosphäre, sensationelle Reichweiten erzielen; Zwerge unter den Stationen schienen zu Riesen zu werden, hochgeputzte Großsender beherrschten das Schlachtfeld. Der ohrenbetäubende Krieg der Phonstärken quoll über vertraute Kanäle in jede Wohnstube, kein einziger Sender war mehr rein zu empfangen, Wellensalat in jedem Lautsprecher."

Abgesehen von nationalsozialistischen Exzessen, die bis zur Verhängung der Todesstrafe für das Hören von ausländischen Sendern reichten, war das sog. "jamming" - die Abschottung des eigenen Raums durch Störsender - die beliebteste aber nur bedingt erfolgreiche Methode zur Abwehr ausländischer Propagandasendungen. Aber selbst dieses "jamming" wurde auch offensiv genutzt. So tauchte kurz nach Ausbruch des deutsch-sowjetischen Krieges im Inlandsnachrichtendienst des Deutschlandsenders eine Geisterstimme von "Radio Moskau" auf, die in Sprechpausen Zwischenrufe wie "Lügen, Lügen", "Glaubt es nicht" etc. einflocht. Das Chaos konnte auch nicht durch die Rundfunkübereinkunft des Völkerbundes von 1936 geordnet werden, in der sich die Signature verpflichteten "zu verhindern, daß der Rundfunk in einer der guten internationalen Verständigung entgegenstehenden Weise gebraucht werde". War diese Übereinkunft zu ihrer Zeit auch völlig wirkungslos, so ist sie jedoch heute von Bedeutung, da sie das Prinzip des "free flow", durch den Hinweis auf eine inhaltliche Verantwortung des Senders qualifiziert. Für diese Periode bleibt zusammenfassend festzuhalten, daß nicht Einsteins Verständigungshoffnungen, sondern die Aussage des NS-Rundfunkagitators Hans Fritzsche die reale Wirkung des Radios zu jener Zeit besser beschreibt.

"Oft hört man aus den Worten einer 'wilden Welle' geradezu die primitive Freude heraus über den Besitz einer Kanone, die durch jede Mauer schießt, auch wenn ihre Projektile nur giftige Worte sind." (zit. nach Boelcke 1972:24)

Verantwortlich für diese "unfriedliche" und kollektiv betrachtet irrationale Nutzung dieses Mediums war das Fehlen einer internationalen Regulierung in diesem Problemfeld. So war bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges weder die internationale Frequenzverteilung geregelt, noch gab es einen anerkannten Kodex für den Inhalt von grenzüberschreitenden Radiosendungen.

I.) Frequenzverteilung

Die Nutzung von Marconis Erfindung der Übermittlung von Information per Funk nahm in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts ihren Anfang. Bereits 1903 kam es zur ersten internationalen Funkkonferenz, bei der die deutsche Regierung die grundsätzliche Problematik der Verteilung des Frequenzspektrums zutreffend beschrieb.

"... (nur) die Einigung auf Bestimmungen, die die Möglichkeit von Überlagerungen zwischen verschiedenen Stationen ausschalten, könnte 'einen Krieg aller gegen alle' verhindern." (zit. nach Smythe 1983:101)

Der internationale Telegraphenverein reagierte also recht schnell auf die Entwicklung dieser neuen Übertragungstechnik. Weitere Funkkonferenzen fanden 1906 in Berlin, 1912 in London und 1927 in Washington statt. Auf der Washingtoner Konferenz wurden schließlich Regeln zur Nutzung des Funkverkehrs sowie die Aufteilung des damals technisch nutzbaren Nieder- und Mittelfrequenzbandes festgelegt. Gleichzeitig wurde ein Büro zur Registrierung von Frequenzen eingerichtet. Damit wurde die in Berlin 1906 festgelegte Norm des "first come - first served" institutionalisiert. Demnach bekommt ein Land eine Frequenz zugesprochen, wenn es diese als erstes nutzt. Nach der Bekanntmachung der Benutzung dieser Frequenz sind alle anderen Betreiber dazu verpflichtet, diese Frequenz nicht durch eigene Sender zu stören. 1932 kam es schließlich zur Gründung des internationa-

len Fernmeldevereins (ITU), der zwar keine ständige Charta erhielt, aber durch den internationalen Fernmeldevertrag und den Vollzugsverordnungen zur Telegraphie, Telephonie und Funk eine bedeutsame internationale Organisation zur Regelung des Problemfeldes darstellt.

Obwohl also auf internationaler Ebene klare Normen und Regeln zur Frequenznutzung festgelegt wurden, kam es bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges nicht zu einem IR. Die Staaten hielten sich nicht an die Regeln. Was unterscheidet die internationale Frequenznutzung in der Zwischenkriegsperiode von der Errichtung eines internationalen Kabelnetzes vor der Jahrhundertwende?

Die Machtkonstellation war in beiden Fällen hierarchisch, eine Konstellation, die sich in der Sitzverteilung der ITU widerspiegelte.³¹ Auch der betroffene Politikfeldtyp, so schwer er auch zu kategorisieren sein mag, ist sehr ähnlich. Keine wesentlichen Unterschiede ergeben sich auch bei der Betrachtung des normativen Umfeldes im Problemfeld. Zwar hatte sowohl das PMS als auch die implementierende internationale Organisation bis zum Aufkommen der Funktechnologie ein gewisses "Alter" erreicht, von einer echten Eigendynamik dieser Institution kann aber wohl noch nicht gesprochen werden. In beiden Fällen existierte auch kein "Vorgängerregime".

Ein entscheidender Unterschied ergibt sich jedoch bei der Betrachtung des generellen Klimas im internationalen System. Dieses war in der Zwischenkriegsperiode spannungsge-laden und kompetitiv, während es im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts durchaus kooperative Elemente enthielt. Dieses problemfeldexterne Hindernis normativer Art kann jedoch nicht die einzige Erklärung für die Abwesenheit eines Frequenzzuteilungsregimes vor 1945 sein. Denn auch noch 1945, in der Phase einer generellen Hegemonie der amerikanischen Ideologie, in der eine Reihe von IR entstanden, war die Re-

31 Bei der Washingtoner Konferenz 1927 hatten Großbritannien, Frankreich, die USA und die UdSSR 6 Stimmen. Italien und die Niederlande hatten je 3 Stimmen. 2 Stimmen hatten je Belgien, Japan und Spanien.

gelung der Frequenzaufteilung alles andere als problemlos. Frequenzüberschneidungen und Ansätze von Ätherkriegen gibt es bis heute v.a. im Kurzwellenbereich.

Ein weiterer Unterschied liegt in der Situationsstruktur der beiden Problemfelder. Während die Errichtung eines internationalen Kabelnetzes der "Leader-Situation" entspricht, ist die Frequenznutzung eine "Prisoners'-Dilemma-Situation". Während ein Staat ein internationales Kabel nur dann nutzen kann, wenn es anderen Staaten auch zur Verfügung steht, ist die Situation im Fall des Frequenzspektrums eine andere: Die Nutzung einer Frequenz verbietet allen anderen die Nutzung derselben Frequenz.

Die Situation des "Prisoners' Dilemma" kann aber durch ein IR erfolgreich bewältigt werden, dies zeigt nicht nur das Nachrichtenregime im 19. Jahrhundert, sondern auch die erfolgreichere Arbeit der ITU nach dem Zweiten Weltkrieg in Teilen dieses Problemfeldes. Das Nichtzustandekommen eines funktionierenden Frequenzzuteilungsregimes in der Zwischenkriegsperiode muß also erklärt werden durch die "Prisoners' Dilemma Situation" in Verbindung mit dem zusammenarbeitshinderlichen, nationalistischen Klima, welches in der Zwischenkriegsperiode generell und übersektoral vorherrschte. Dieses Spannungsklima kann aber wiederum nicht alleine durch das Fehlen einer Führungskraft erklärt werden, da auch das Nachrichtenregime im 19. Jahrhundert in einer "Prisoners' Dilemma Situation", ohne die Existenz einer Hegemonialkraft entstand.

Das Frequenzzuteilungsregime nach 1945

Mit der Regierungsbevollmächtigtenkonferenz in Atlantic City 1947 nahm die ITU ihre Arbeit nach dem Weltkrieg wieder auf. Dieses Treffen arbeitete als erste ITU-Konferenz nach dem one state - one vote Prinzip. Zusätzlich zu den bereits vorher in unregelmäßigen Abständen durchgeführten Verwaltungskonferenzen wurde ein Verwaltungsrat eingerichtet, dessen Sitzverteilung nach regionalen Gesichtspunkten vorgenommen wird. Des weiteren wurde ein internationaler Ausschuß für Frequenzregistrierung (IFRB) eingerichtet, der

aus fünf unabhängigen privaten Personen besteht und nach technischen Kriterien die Frequenzvergabe handhaben soll. Weiterhin wurden zwei internationale beratende Ausschüsse, der eine für das Funkwesen (CCIR), der andere für Telegraphie und Telephonie (CCITT), geschaffen, die für die Ausarbeitung von Empfehlungen verantwortlich sind. Schließlich wurde das Büro der ITU in ein Generalsekretariat umgewandelt und nach Genf verlegt.

Die auf modifizierter organisatorischer Basis durchgeführte Arbeit der ITU erwies sich bald als erheblich erfolgreicher als in der Zwischenkriegsperiode. Zumindest für die Verteilung von Mittelbandfrequenzen und Ultra-Hoch-Frequenzen kann von einem funktionierenden IR gesprochen werden. Das **Prinzip** der internationalen Kooperation in der Nachrichtenübertragung als Voraussetzung für eine funktionierende internationale Kommunikation wird durch die **Norm** des "first-come, first-served" realisiert. Die **Regeln** dieses Regimes sind in den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgeschrieben, die durch ein differenziertes System von **Entscheidungsmechanismen** in Form der Verwaltungskonferenzen, der beratenden Ausschüsse und des IFRB ergänzt sind. Zusätzlich zur Frequenzvergabe beinhaltet dieses Regime auch ein Element der Umverteilung. Die ITU vergibt Mittel zum Aufbau technischer Strukturen in den Entwicklungsländern, die v.a. aus dem UNDP Topf stammen. Das Frequenzverteilungsregime ist ein **markt-orientiertes** IR mit ausschließlich **internem** Charakter.

Die Entstehungsbedingungen dieses IR können auf der Basis des bisher Gesagten folgendermaßen kategorisiert werden:

- **Machtkonstellation:** Existenz eines Hegemons in der OPS und der IAS, was mit der Dominanz der liberalen, kooperationsförderlichen US-Ideologie Hand in Hand ging.
- **Situationsstruktur:** "Prisoners' Dilemma"
- **Normativ-institutionelle Faktoren:** Die vorherrschende Ideologie im Politikfeld und die der implementierenden Organisation kann weitestgehend durch den Begriff -"Effi-

izienz" gekennzeichnet werden. Die hohe Priorität des Effizienzkriteriums war für die Errichtung eines liberal-orientierten IR sicherlich förderlich. Das Element der Umverteilung in diesem IR korrespondiert mit den egalitär strukturierten PMS (Regierungsbevollmächtigten- und Verwaltungskonferenzen der ITU).

Auch für die Erklärung dieses IR sind die Kategorien "Politikfeldtyp" und "Altes IR" wenig aussagekräftig.

Die Wirkungen dieses IR müssen als zweiseitig beurteilt werden. Zum einen kann dem Frequenzverteilungsregime ein äußerst effizientes Management des Frequenzspektrums zugeschrieben werden. Zum anderen bedeutet aber die "first-come, first-served" Norm bei einer praktisch endlichen Ressource, wie es das Frequenzspektrum darstellt, eine systematische Benachteiligung der technologisch rückständigen Akteure. Da außerdem die Zuteilung der Kurzwellenfrequenzen erheblich weniger erfolgreich ist und die Entwicklungsländer über einen Mangel an störungsfreien Kurzwellenfrequenzen für den nationalen Kommunikationsbedarf klagen (vgl. Soroos 1982), ist die wachsende Kritik der Entwicklungsländer am Frequenzverteilungsregime wenig verwunderlich.

II.) Programminhalt

Die Schilderung des Ätherkrieges in der Zwischenkriegsperiode zeigte, daß nicht nur die technische Regulierung des internationalen Funkverkehrs, sondern auch der Inhalt grenzüberschreitender Radiosendungen sich jenseits jeder internationaler Kooperation vollzog. Nicht durch Völkerverständigung, sondern durch nationalistische Propaganda war der Auslandsrundfunk der 20er und 30er Jahre geprägt. Daran änderten auch die Versuche des Völkerbundes zur Schaffung eines Kodex für den Inhalt grenzüberschreitender Radiosendungen nichts. Die Völkerbundskommission für geistige Zusammenarbeit, die 1921 gegründet wurde und aus 20 regierungsunabhängigen Vertretern aus 14 Ländern bestand, fristete ein politikirrelevantes Dasein (vgl. Düwell 1985).

Auch die Rundfunkübereinkunft des Völkerbundes von 1936 blieb ohne Wirkung auf das Verhalten der Akteure in diesem Problemfeld.

Ein internationaler Programmkodex für grenzüberschreitende Radiosendungen kam auch nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zustande. Der Ton von Sendern wie "Voice of America", "Radio Liberty", "Deutsche Welle" und den osteuropäischen Gegenstücken mag zwar etwas subtiler geworden sein, die Zielsetzung dieser Sender - nationale Propaganda - blieb jedoch unverändert. Zwar herrscht, völkerrechtlich betrachtet, eine formale Einigkeit über einen Katalog völkerrechtswidriger "programme content" Bestimmungen, diese bestehen aber nur bezüglich der dem klassischen Völkerrecht entnommenen Schranken der Informationsverbreitung: Verbot des Aufrufs zum Völkermord, Verbot des Aufrufs zu Gewalttaten gegen ausländische Staatsorgane und Pflicht zur Respektierung der Ehre fremder Staaten. Diese Begriffe unterliegen aber weiten Interpretationsmöglichkeiten, und es existieren keine Regeln und Entscheidungsmechanismen zur Implementierung dieser Normen.

Alternativ zur inhaltlichen Einschränkung der Informationsfreiheit könnte dieses Problemfeld durch eine generelle Notwendigkeit der Zustimmung des Empfängerstaates für grenzüberschreitende Radiosendungen geregelt werden. Aber weder diese Forderung nach "prior consent" noch die nach "free flow" können sich auf intersystemar verbindliches Völkerrecht stützen (vgl. Reif 1983). Keinesfalls existiert ein "free flow" oder ein "prior consent"-IR im Problemfeld der grenzüberschreitenden Radiosendungen. Die Praxis ist mit einer Formulierung von Andreas Bueckling (1984) treffend beschrieben: "Es bleibt letzten Endes bei einer völligen Sendefreiheit, der allerdings eine nahezu völlige Stör-sendefreiheit entspricht."

Die Tatsache, daß Auslandssender nach dem Zweiten Weltkrieg, verglichen mit der Zwischenkriegsperiode, weniger plakativ und aggressiv Propaganda betreiben, beruht nicht auf der Existenz eines IR in diesem Problemfeld. Es ist die Folge der Möglichkeit, daß jede Sendung gestört werden kann

und der Erkenntnis, daß überzogene Propaganda keinerlei Glaubwürdigkeit besitzt und tendenziell kontraproduktiv wirkt.

Da es im Problemfeld der grenzüberschreitenden Radiosendungen, weder vor noch nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem IR kam, in dieser Zeit aber die Machtkonstellation und das normative Umfeld Veränderungen unterlag, liegt eine problemstrukturelle Erklärung auf der Hand. Dabei erscheinen zwei Erklärungen möglich.

- i) Das Problemfeld grenzüberschreitender Radiosendungen berührt zwei äußerst sensitive Elemente der beteiligten Staaten. Zum einen, der Inhalt dieser Radiosendungen wird beim Empfänger häufig als Einmischung in innere Angelegenheiten, also als Verletzung der staatlichen Souveränität wahrgenommen. Zum anderen, die potentiellen Regelungskonzepte "prior consent" und "free flow" spiegeln gesellschaftskonstituierende Elemente unterschiedlicher politischer Systeme wieder. Von daher ist eine Einordnung in den Politikfeldtyp "Ideologie" begründbar. Da Ideologien für Kompromisse aber nur schwer zugänglich sind, mag hierin eine Erklärung für das Nichtzustandekommen eines solchen IR liegen.
- ii) Das Problemfeld grenzüberschreitender Radiosendungen kann als "Prisoners' Dilemma Situation" bezeichnet werden. Jeder Staat möchte im Ausland seine Standpunkt publik machen, aber selbst nicht das Ziel zersetzender ausländischer Propaganda sein. Das Resultat ist, daß Auslandsprogramme überall hingesendet werden, diese aber wiederum werden von Störsendern verhindert: Ein suboptimales Ergebnis, da Ressourcen verschwendet werden. Eine "Prisoners' Dilemma Situation" ist grundsätzlich durch ein IR bearbeitbar, wie z.B. das Frequenzverteilungsregime nach 1945 zeigt. Im Fall des Auslandsrundfunks unterliegen aber die Einhaltung von Regeln in Form eines Programmkodex weitgehenden Interpretationsmöglichkeiten und öffnen damit Tür und Tor für Misperzeptionen (vgl. Kap. II. 2.), die die Überwindung

des Dilemmas erschweren. "Prisoners' Dilemma" Situationen scheinen also dann für eine Regulierung durch IR nur schwer zugänglich, wenn die Kategorisierung von Verhalten in Regeleinhaltung oder Regelverstoß einem großen Interpretationsspielraum unterliegt. Dies ist im Politikfeldtyp "Ideologie" sicherlich der Fall.

2.3.2. Das Fernsehen

In der Welt der Medien verlor das Radio nach dem Zweiten Weltkrieg seine vormals herausragende Rolle. Das Fernsehen eroberte die Medienlandschaft: zunächst in den USA, dann in Europa und schließlich in der Dritten Welt. So stieg zwischen 1950 und 1975 die Anzahl der Radioempfänger weltweit um 417%, die Anzahl der Fernsehgeräte aber um 3235% (ICC 1980:58). Die olympischen Spiele in Moskau wurden nach Schätzungen von ca. 1,3 Mrd. Menschen gesehen (Varis 1984:143). Zwar ist auch die Verteilung von Fernsehempfängern international und v.a. in der Dritten Welt national sehr ungleich, so befanden sich in Europa 1976 ca. 175 Mill. Fernsehempfänger, während für Südamerika die entsprechende Zahl auf 20 Mill. geschätzt wird; man kann aber davon ausgehen, daß ein Gerät in der Dritten Welt mehr Benutzer hat als z.B. in Europa.

Wesentlich ungleicher als die Verteilung von "hardware" (Fernsehempfänger) ist jedoch die Kapazität zur Programmproduktion. Aus dieser Situation heraus entsteht in der Dritten Welt ein "software gap", d.h. die technische Kapazität zur Sendung und zum Empfang von Programmen schreitet der Fähigkeit zur Programmproduktion erheblich voraus. Die Produktion eines Vollprogramms für ein Jahr mit nur einem begrenzten Anteil an Programmexporten wird in Europa mit ca. 1 Mrd. DM veranschlagt, eine Programminute einer Unterhaltungssendung kostet ca. 8.000 DM (vgl. Kommission 1984:46). Demgegenüber sind Kosten für die Übernahme von z.B. amerikanischen Serien ungleich billiger, z.B. kosteten U.S. Serien in Südostasien 1980 ca. \$ 300 pro Stunde (vgl.

Kunczik 1984:197). Die Folge dieser Situation ist, daß Entwicklungsländer ihre Programme mit westlichen Sendungen bzw. Serien und, zur Deckung der Kosten für die wenigen Eigenproduktionen, mit Werbung von transnationalen Unternehmen füllen. So exportierten die USA zu Beginn der 70er Jahre 150.000 Programmstunden jährlich, Großbritannien und Frankreich ca. 20.000 und die Bundesrepublik ca. 6.000 Programmstunden jährlich (vgl. Lee 1980). Der Anteil von Programmimporten in der Dritten Welt beträgt aufgrund dieser Prozesse bis zu 80%.

Abbildung 8: Anteil der TV Programmimporte von Entwicklungsländern³²

Area	<20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	Total
South America		Argentina	Colombia Paraguay	Venezuela Brazil	Peru Bolivia Uruguay	Ecuador Chile Panama		11
Central America			Mexico		Dominican Republic	Trinidad/ Tobago Jamaica Puerto Rico	Barbados Costa Rica Guatemala Nicaragua Bermuda	10
Eastern & Southern Asia	India Taiwan	Pakistan Indonesia	Korea	Hong Kong Malaysia Philippines Thailand	Singapore			10
Middle East	Syria	Turkey	Iran Egypt	Kuwait Saudi Arabia Jordan Israel	Iraq Lebanon Cyprus Yemen		Oman Dubai	14
Africa	Ghana Tunisia Uganda		Ethiopia Sudan	Algeria Nigeria	Kenya	Mali Zambia Senegal	Madagascar	12
Total	6	4	8	12	10	9	8	57

(aus: Lee 1980:76)

Die daraus entstehende Problematik schildert ein Programmverantwortlicher des madegassischen Fernsehens in anschaulicher Weise:

"Im Allgemeinen ist bei den meisten Sendungen, die wir aus dem Ausland erhalten, ein bestimmter Sendeanteil

32 Eine in den 80er Jahren durchgeführte Neuauflage der Studie über TV-Programmfüsse zeigte keine wesentlichen Veränderungen gegenüber der Studie der 70er Jahre an (vgl. Varis 1984).

umsonst, einen anderen müssen wir bezahlen. Generell sind die Sendungen aus der Bundesrepublik billiger als die aus Frankreich. Aber mit 66% französischer Sendungen im Programm sind wir davon abhängig, denn wir müssen ja ein festes Sendevolumen mit Programm füllen. ... Wenn wir nicht genug Programm haben, um die festgesetzte Sendezeit zu füllen, müssen wir senden, was wir haben und was wir kriegen. Da gibt es dann keine Wahl mehr. Es kommt sogar vor, daß wir uns Filme vom französischen Kulturzentrum ausleihen müssen, um das Programm zu füllen. Seit 1979 hat das madegassische Fernsehen daher die Kontakte zu TransTel und anderen intensiviert, um die Anzahl der deutschen Sendungen im Programm zu erhöhen. Und dieser Anteil ist bis heute auf ca. 30% gestiegen ..." (zit. nach Kerker 1984:193).

Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von westlichen Programmexporten wurde lange Zeit als entwicklungsfördernd und somit wohlfahrts- und friedensstiftend angesehen. Modernisierungstheoretiker wie Daniel Lerner und Wilbur Schramm, deren Arbeiten und Schlußfolgerungen die internationale Medienpolitik, etwa der UNESCO, entscheidend beeinflusst haben, sahen in modernen Kommunikationssystemen einen Träger des Wandels von der traditionellen Gesellschaft zu einer modernen Gesellschaft. Die Argumentation war, daß Fernsehen einen modernen Menschen mit Leistungs- und Konsumorientierung schüfe, dessen Mangel in der Dritten Welt für die Unterentwicklung verantwortlich sei. Abgesehen davon, daß eine solche Argumentation individualistisch ist und die Verkrustung der sozialen und institutionellen Strukturen völlig übersieht, zeitigten westliche Programmexporte auch auf individueller Ebene nicht die erwünschten Ergebnisse. Ein entscheidender Grund hierfür liegt in der inhaltlichen Struktur der meisten westlichen und v.a. amerikanischen Fernsehunterhaltungsprogrammen.

"Gezeigt wird eine männliche Welt, in der eine individualistische Ideologie nach dem Motto 'Jeder ist seines Glückes Schmied' vorherrscht. Angesiedelt sind die Handlungen entweder im märchenhaft reichen Oberschichtmilieu, oder aber - und dies ist eher der Regelfall - in einem gehobenen Mittelschichtmilieu, in dem aber für potentielle Rezipienten in Entwicklungsländern ein unvorstellbarer Reichtum herrscht (zumindest für die Mehrheit der Rezipienten). Es wird nicht gezeigt, daß für Geld auch gearbeitet werden muß. Die Welt der Arbeit nimmt in der amerikanischen Fernseh-

unterhaltung nur eine untergeordnete Stelle ein. Erfolg oder Mißerfolg bei der Erreichung persönlicher Ziele (Wohlstand, Macht, Prestige) wird in der Regel als vom einzelnen abhängig gezeigt, wobei die Anwendung illegitimer Mittel zur Erreichung dieser Ziele (z.B. Gewalt) gebräuchlich ist. Generell wird nicht gezeigt, wie durch kollektive Aktionen Sozialstrukturen verändert bzw. Situationen sozialer Ungerechtigkeit abgestellt werden. (Kunczik 1984:174)

Die westlichen Fernsehprogramme und Werbungen bewirken in der Realität folglich weniger die Schaffung eines sog. modernen bzw. wachstumsfördernden Individuums, sondern bewirken v.a.

- die Übernahme westlicher Konsumbedürfnisse ohne die gleichzeitige Übernahme der protestantischen Leistungsethik, was zu einem Verhalten von Eliten in der Dritten Welt führen kann, welches disaströse Auswirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung zeitigt - "lieber einen zweiten Rolls Royce, als eine Modernisierung des Latifundiums".
- eine normative Verwestlichung, ohne die dazu passende sozialstrukturelle Transformation der Gesellschaft (vgl. Tibi 1981:59).
- die Schaffung eines idealisierten Bildes des Wohlstandes im Norden, was nicht zuletzt zu halben Völkerwanderungen von Zentralamerikanern in die USA führt.

Die letztendliche Bedeutung dieser Prozesse bzw. deren Auswirkungen auf die konkreten sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Dritten Welt sind mit sozialwissenschaftlichen Mitteln wohl kaum genau zu bestimmen; daß aber das Ordnungsprinzip des internationalen freien Flusses von Informationen unter Marktbedingungen, wie seit 1945 weitgehend praktiziert, keinen positiven Beitrag für eine Entwicklung hin zu einem positiven Frieden im internationalen Maßstab leisten konnte, ist leicht zu erkennen. Die Ängste der Entwicklungsländer vor direktempfangbaren Rundfunksendungen und die Forderungen, die alte Ordnung des internationalen Fernsehprogrammaustausches zu ändern, erscheinen vor diesem Hintergrund sehr verständlich.

Handelt es sich bei der internationalen Fernsehprogrammordnung um ein IR?

Diese Frage kann sicherlich verneint werden. Die Fernsehprogrammordnung nach 1945 weist unübersehbare Ähnlichkeiten mit der Nachrichtenordnung derselben Zeit auf. Vorherrschend ist das Marktprinzip, dieses bedarf aber nicht der Stützung durch internationale Regeln. Wegen des dargestellten "software-gap" setzt es sich gleichsam von alleine durch. Es existieren zwar weltweit Versuche, durch Quotenregelungen die "Amerikanisierung" der eigenen Kultur zu verhindern, sie sind jedoch nur wenig wirksam. Sie zeigen aber, daß es keine Regeln zur Aufrechterhaltung eines "free flow" von Fernsehprogrammen gibt.

Die Situation "Rambo" hat aus der Sicht der stärksten Akteursgruppe (USA, GB, Frankreich, BRD) kein IR nötig, sie erreicht ihr optimales Ergebnis im Problemfeld ohne eine regulierende Instanz. In dieser Situation kann nur dann ein IR entstehen, wenn die Norm "Gleichheit" so stark ist, daß der stärkste Akteur quasi gezwungen ist, ein Umverteilungsregime in diesem Problemfeld zu unterstützen. Im Problemfeld internationaler Fernsehprogrammfluß existierte nach 1945 kein solches Umverteilungsregime. Internationale Hilfe zum Aufbau von Programmproduktionskapazitäten war bis in die 70er Jahre von der Größenordnung her betrachtet gering und wurde größtenteils bilateral vergeben.

Festzuhalten bleibt, der internationale TV-Programmfluß wurde trotz der Existenz eines Hegemons, dessen Machtposition in der IAS noch unangefochtener war als in der OPS, nicht durch ein IR geregelt. Der Hegemon konnte seine Interessen ohne die Existenz eines IR durchsetzen, ihm gelang außerdem eine Legitimierung des Marktprinzips und des Status Quo durch die Formel des "free flow".

2.4. Zwischenergebnisse

Bevor im folgenden die neueren Entwicklungen im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik nachgezeichnet wer-

den, gilt es, die Ergebnisse der vorhergehenden historischen Betrachtung internationaler Kommunikationspolitik zusammenzufassen.

I.) Die Entstehung von Informationstechnologien ist nicht das Ergebnis gesellschaftlicher Bedürfnisse nach Kommunikation, vielmehr beruht die Entwicklungsdynamik auf machtpolitischen und ökonomischen Interessen. Erst in einem späten Stadium der Entwicklung werden Informationstechnologien massenmedial bzw. öffentlich und zivil angepriesen. Dementsprechend sind unterschiedliche Regelungskonzeptionen internationaler Kommunikation nicht nur Ausdruck von Normen unterschiedlicher Gesellschaften, sondern sie reflektieren auch unterschiedliche Interessen der Staaten und ihrer herrschenden Schichten. Der angebliche normative Gegensatz zwischen "free flow" und "prior consent", also zwischen "internationaler Informations- und Kommunikationsfreiheit" und "nationaler Informations- und Kommunikationssouveränität", ist ein Interessengegensatz, der letztendlich nur zwei Seiten eines gleichbegründeten Staatsbehauptungsinteresses widerspiegelt. Dieses trägt sich jedoch verschieden vor: expansiv im Falle der Industrieländer, protektiv im Falle der Entwicklungsländer. M.a.W., Interessen und weniger Ideologie stehen auch im Bereich der internationalen Kommunikation im Vordergrund.

Der Widerstreit unterschiedlicher partikularer Interessen kann jedoch kollektiv betrachtet zu suboptimalen Ergebnissen führen. Das Beispiel des Ätherkrieges in der Zwischenkriegsperiode verdeutlicht dies recht plastisch. Diese Grundcharakteristika der internationalen Kommunikationsdebatte verdeutlichen, daß der hier gewählte Regimeansatz auch für diesen Bereich der internationalen Politik anwendbar ist.

II.) Die Betrachtung der Verteilungsleistungen und Folgewirkungen des Frequenzverteilungsregimes sowie der Nachrichten- und Fernsehprogrammordnung ergaben, daß diese als ungerecht, nur begrenzt wohlfahrtsfördernd und tendenziell

unfriedlich einzustufen sind. Die Suche nach Bedingungen der Entstehung neuer Ordnungen ist demnach normativ gerechtfertigt und notwendig.

III.) Der problemstrukturelle Erklärungsansatz hat sich im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik für die Erklärung der Bedingungen und Restriktion der Errichtung von IR gegenüber der Theorie der hegemonialen Stabilität als überlegen erwiesen. Es zeigte sich, daß IR sowohl in multipolaren Machtkonstellationen (Nachrichtenregime des 19. Jahrhunderts, Kabelnetzregime) als auch in hegemonialen Machtkonstellationen entstehen können (Frequenzverteilungsregime nach 1945).

Gegenüber diesen aus der Perspektive der Theorie der hegemonialen Stabilität unerklärbaren Resultaten, stimmen die Aussagen des problemstrukturellen Ansatzes mit den Entwicklungen in der internationalen Kommunikationspolitik überein. In der spieltheoretischen Situationsstruktur "Leader" kam es zu einem IR (Kabelnetzregime), bei der Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" kam es bei förderlichen Rahmenbedingungen zu einem IR (Nachrichtenregime, Frequenzverteilungsregime), bei hinderlichen Rahmenbedingungen nicht (Auslandsrundfunk, Frequenzverteilung vor 1945). Die Situationsstruktur "Rambo" führte nicht zu IR.

Die Theorie der hegemonialen Stabilität erwies sich aber in einer anderen Hinsicht als aussagekräftig. Die Existenz eines Hegemons sorgte für ein liberales normatives Umfeld. Dieses liberale normative Umfeld erklärt z.T. den Inhalt der IR im Kommunikationssektor nach 1945 (Frequenzverteilungsregime), es erklärt auch die Legitimität der "free flow" Ordnungen nach 1945 in Situationsstrukturen, die kein IR zuließen (Nachrichtenordnung, Fernsehprogrammordnung). Dies zeugt wiederum von der potentiellen Bedeutung von autokorrelativen Faktoren für den Inhalt von IR. Es müßte sich demnach im folgenden zeigen lassen, daß die Veränderung des normativen Umfeldes von einer Veränderung des Inhaltes von IR begleitet wurde.

3. Die aktuelle Kommunikationsordnung

"If people want to talk to each other in the future, we'll have to make them sound like computers." (Robert Lucky, Direktor der Abteilung Grundlagenforschung bei AT&T Bell)

3.1. Die Debatte um eine NWIKO

Die Nachkriegsordnung der internationalen Politik war, abgesehen vom Bereich der Sicherheit, durch liberale Prinzipien geprägt. Nur die sozialistische Staatengruppe entzog sich unter der sowjetischen Führung weitestgehend den liberalen Ordnungsprinzipien. In den Problemfeldern der internationalen Politik, in denen sich liberale Marktprinzipien gleichsam von allein durchsetzten und reproduzierten, entstanden faktische Ordnungen, deren liberale Prinzipien durch internationale Erklärungen v.a. im Rahmen des VN-Systems legitimiert wurden. Ein Beispiel hierfür ist die Nachrichtenordnung im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik. Die Basis der internationalen Legitimation der liberalen Ordnungen war eine kulturelle Hegemonie amerikanischer Ideologie, die sich v.a. in der immensen Ausstrahlungskraft des amerikanischen Weges der Entwicklung widerspiegelte. Stephen E. Ambrose umschreibt diesen Tatbestand folgendermaßen:

"Ho Chi Minh hailed the Americans as the true friends of the oppressed of the earth. So did such dissimilar men as Charles de Gaulle, Churchill, and on one occasion even Stalin himself. In a world full of hatred, death, destruction, deception, and double-dealing, the United States at the end of World War II was almost universally regarded as the disinterested champion of justice, freedom, and democracy. American prestige would never be as high again. (1983:91)

In Problemfeldern internationaler Politik, in denen sich liberale Prinzipien nicht von alleine durchsetzen konnten, entstanden oft internationale Regime, die dazu dienten, das Marktprinzip in dem entsprechenden Problemfeld funktionsfähig zu machen. Beispiele hierfür sind das oben beschriebene Frequenzverteilungsregime oder das internationale Han-

delsregime, welches im wesentlichen in den GATT-Vereinbarungen festgelegt wurde. Diese IR fanden auch in Staaten Unterstützung, die infolge ihrer geschwächten Position eigentlich kein Interesse an liberalen Prinzipien haben konnten. Der Grund für die, abgesehen von den sozialistischen Staaten, fast globale Unterstützung für IR zur Aufrechterhaltung liberaler Prinzipien lag, neben der enormen Sendungsstärke der amerikanischen Ideologie, auch in der realen Durchsetzungskraft der USA gegenüber Widerstand, aufgrund der unumstrittenen Dominanz der USA in der OPS. Schließlich mag auch der Kompromißcharakter, den diese IR hatten, zu ihrer Akzeptanz beigetragen haben. Ruggie bezeichnet diesen Kompromiß als "embedded liberalism":

"... unlike the economic nationalism of the thirties, it (die internationale Nachkriegsordnung, M.Z.) would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism ..." (1983:209)

und bi- sowie multilateralen Redistributionsmechanismen - so wäre hinzuzufügen.

Gleichwohl war die internationale Nachkriegsordnung in ihren Grundprinzipien liberal und ihre IR markt-orientiert. Diese Ordnung erwies sich verglichen mit der Unordnung der Zwischenkriegsperiode, als zwar um vieles leistungsfähiger und auch wohlfahrtsfördernder, liberale Ordnungen und markt-orientierte IR tendieren aber zu einer Ungleichverteilung von Ressourcen. In dem Maße wie die Ungleichverteilung von Ressourcen durch liberale Ordnungen offenbar wurde, verlor die amerikanische Ideologie ihre Sendungsstärke und der Ruf nach neuen internationalen Ordnungen wurde laut. Verschärft wurde diese Entwicklung durch das Scheitern des amerikanischen Weges der Entwicklung in den Entwicklungsländern und durch einen relativen Machtgewinn der Sowjetunion, Westeuropas und Japans gegenüber der USA.

Die Forderungen nach einer weitgehenden Reform der Nachkriegsordnung wurde v.a. von den Entwicklungsländern artikuliert. Voraussetzung hierfür war der Dekolonisierungspro-

zeß, der den Entwicklungsländern in den internationalen Organisationen eine Stimmenmehrheit und infolge hiervon eine Thematisierungsmacht erbrachte. Ebenso grundlegend war jedoch eine weitere Voraussetzung: Eine Alternative zur liberalen Ideologie, die zumindest soviel Sendungsstärke besitzen mußte, so daß sie einen Zusammenhalt zwischen den Staaten der Dritten Welt schaffen konnte. Diese Ideologie kann durch die Begriffe "Neokolonialismus" und "Abhängigkeit" bezeichnet werden.

"It (die Ideologie, M.Z.) facilitated the formulation of a coherent Third World Position on a number of different issues. It weakened the opposition from the North because some groups in industrialized countries accepted the arguments made by the Third World."
(Krasner 1985:60)

Der Verfall der amerikanischen Hegemonie, insbesondere deren kulturelle Hegemonie, schwächte also die liberale internationale Ordnung und deren markt-orientierte IR. Es wird im folgenden zu zeigen sein, daß die Schwächung markt-orientierter IR nicht zu verwechseln ist mit einer Auflösung von IR in einem Chaos, wie es die Theorie der hegemonialen Stabilität tut. Die Forderungen nach neuen Ordnungen zielen auf eine Veränderung existenter IR und sogar auf die Schaffung neuer IR. Generell werden solche IR gefordert, die die Verteilung von Ressourcen nicht durch Marktmechanismen, sondern durch autoritative Mechanismen ermöglichen. Die Forderungen der Entwicklungsländer zielten v.a. auf drei Bereiche der internationalen Politik:

- die Wirtschaftsbeziehungen,
- die staatsfreien Räume und deren Ressourcen sowie
- die Kommunikationsbeziehungen.

Ein Vorläufer der Diskussion um eine NWIKO war die sehr frühe Thematisierung der direktempfangbaren Rundfunksatelliten (DBS) in der UNESCO und den VN, dort v.a. im Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums (COPUOS). Während Teile der Industrieländer und v.a. die USA die Legitimität des "free flow" Prinzips auch auf die DBS erweitern wollten, versuchten v.a. die Entwicklungsländer, aber auch

einige Industrieländer (Frankreich, Schweden, Kanada), bereits vor der Einführung solcher DBS, internationale Regeln zu entwickeln, die die nationale Souveränität der Empfängerländer nicht gefährdete. Diese Debatte fand zu Beginn der 70er Jahre ihren ersten Höhepunkt. Auf der ITU-Verwaltungskonferenz von 1971 wurde ein "intended-spillover" über die nationalen Grenzen des Sendestaates ohne vorherige Genehmigung des Empfängerlandes untersagt. Die gleiche Zielrichtung, wenn auch politischer in ihrer Formulierung, hatten zwei entsprechende Resolutionen der UNESCO und der Generalversammlung der VN im Jahre 1972 (Anhang 1).

Ungefähr zu diesem Zeitpunkt, nämlich Ende der 60er Jahre bis Mitte der 70er Jahre, fanden eine Reihe von Treffen der Blockfreien statt, bei denen die Änderung der internationalen Kommunikationsordnung als Ganzes thematisiert und schließlich gefordert wurde. Hauptangriffspunkt in den Erklärungen der Blockfreien war dabei die internationale Nachrichtenordnung. Bei einem Symposium über Informations- und Medienfragen in Tunis vom März 1976 wurde schließlich der Begriff der "Neuen Informationsordnung" geprägt. In Punkt 27 der Schlußresolution heißt es:

"Da das Informationswesen in der Welt ein Ungleichgewicht aufweist, das einige bevorzugt und andere unberücksichtigt läßt, haben die blockfreien Staaten und Entwicklungsländer die Pflicht, diese Situation durch eine Dekolonisation des Informationswesens zu ändern sowie erfolgreich eine neue Informationsordnung (New Informational Order) einzuführen." (zit. nach Witzmann 1984:23)

Die Diskussion um eine Veränderung des internationalen Kommunikationswesens wurde, parallel zu den Treffen der Blockfreien, auch in der UNESCO aufgegriffen. Diese Organisation entwickelte sich im folgenden zum programmatischen Mittelpunkt der Debatte um eine NWIKO. Die Höhepunkte dabei waren die Mediendeklaration von 1978 und der Bericht der Mc-Bride Kommission 1980 (vgl. Anhang 1). Diese beiden Ereignisse stellten auch gleichsam den Wendepunkt der Debatte um eine NWIKO dar. Mit der Mediendeklaration und dem Mc-Bride Report ging die Phase der Problemidentifikation, samt den

schrillen ideologischen Auseinandersetzungen zwischen Nord und Süd sowie Ost und West, ihrem Ende entgegen. Fortan wurde, zwar immer noch sehr konfliktbeladen, aber doch immerhin gemeinsam, an einer Programmformulierung zur Überwindung der jetzt unbestrittenen Ungleichgewichte in der internationalen Kommunikation gearbeitet. In dieser Phase verdienen besondere Erwähnung, das internationale Programm zur Entwicklung von Kommunikation (IPDC) und die Garantie eines Platzes für Nachrichtensatelliten in der geostationären Umlaufbahn für alle Staaten (vgl. Anhang 1).

Der Autor verzichtet an dieser Stelle auf eine breite Darstellung der Dokumente, Erklärungen und Verlautbarungen, die im Rahmen der Debatte um eine NWIKO entstanden sind. Eine solche platzraubende und nicht zuletzt auch langweilig zu lesende Darstellung ist in der Literatur schon mehrfach bewerkstelligt worden³³ und letztlich doch nicht besonders aussagekräftig. Sie wird immer selektiv sein und bekannte Positionen in vielen unterschiedlichen Formulierungen wiederholen. Die Darstellung der Position der relevanten Akteure soll in dieser Arbeit im Rahmen der Diskussion der aufgeschlüsselten Problemfelder erfolgen. Eine tabellarische Darstellung der Debatte um eine NWIKO findet sich in Anhang 1.³⁴

33 Gute Darstellungen der Debatte um eine NWIKO finden sich in Berwanger (1979), Queeny (1978) und Witzmann (1984). Eine Sammlung fast aller relevanten Dokumente der Diskussion zur internationalen Kommunikation bis 1981 ist von Ploman (1982) herausgegeben worden.

34 Die Tabelle im Anhang basiert auf einem ersten derartigen Versuch von Berwanger (1979), ist jedoch anders strukturiert, aktualisiert und vervollständigt. Die Abbildung selbst und auch die Erläuterungen zu den Ereignissen bzw. die Ausschnitte aus Dokumenten im Anschluß an die Abbildung sind in englischer Sprache verfaßt. Der Grund hierfür liegt darin, daß dem Autor nicht alle relevanten Dokumente in deutscher Sprache vorlagen und eigene Übersetzungen nicht notwendigerweise der offiziellen Übersetzung entsprochen hätten.

Das bisher Gesagte zusammenfassend, lassen sich die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer NWIKO gemäß den folgenden Grundelementen gruppieren:

- Der Aufbau von leistungsfähigen Medienstrukturen in der Dritten Welt durch Ressourcentransfer bzw. Medienhilfe des Nordens - die Forderung nach einem "free and balanced flow".
- Die Stärkung der nationalen Kontrolle von internationalen Kommunikationsflüssen - die Forderung nach einem "prior consent" der Empfängerstaaten.
- Einen fairen Anteil an den neuen Informationstechnologien und den Zugang zu den Satellitenparkplätzen auf der geostationären Umlaufbahn - die Betrachtung neuer Informationstechnologien und ihrer natürlichen Voraussetzungen als "common heritage of mankind".
- Die Ermöglichung der Zusammenarbeit der Länder der Dritten Welt im Kommunikationsbereich, um der Marktmacht der Industrieländer wirksam entgegenzutreten - die Selbstaufforderung zu einer "collective self-reliance".

Gefordert wird also die Ersetzung liberaler Prinzipien im Bereich der internationalen Kommunikationsordnung durch autoritative Mechanismen wie Redistribution, nationale Kontrolle und internationale Allokation. Zu diesem Zweck sollen nationalistisch- und internationalistisch-orientierte IR errichtet werden.

3.2. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien

Die Darstellung der Debatte um eine NWIKO zeigte, daß der wachsende Bedarf an internationalen Regulierungen von Problemfeldern im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik durch politische Faktoren bedingt wurde. Daneben ist dieser wachsende Bearbeitungsbedarf aber auch durch neue technologische Entwicklungen bedingt. Dieser Zusammenhang von Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien und der Wahrnehmung von einem größeren Bedarf an internationalen politischen Regulierungen konnte schon im Falle der

Funktechnik und der Kabeltechnik beobachtet werden. Der Begriff der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien (I+K) umfaßt v.a. drei technologische Neuerungen:

- I) Die Satellitentechnik, die zum einen eine Revolution der Informationsübermittlung per Funk begründete und zum anderen die Informationsgewinnung über Geschehnisse auf der Erde vom Weltraum aus ermöglichte.
- II) Die Entwicklung neuer Breitband- und Glasfaserkabel, die die Übertragungsgeschwindigkeit und -kapazitäten erheblich erhöhen und v.a. digitale statt bisher analoge Übertragungstechniken ermöglichen.
- III) Die Einführung neuer digitaler Übertragungstechniken, die die sog. "telematics" ermöglichte - die computer-gestützte Kommunikation.

Diese neuen I+K sind zwar technisch unterscheidbar, ihre potentiellen Wirkungen erreichen sie aber erst in ihrer Gesamtheit. Sie ermöglichen die Errichtung weltweiter Kommunikationsnetze, die herkömmliche Unterscheidungen von Kommunikationsformen aufheben. Erstens hebt die Verbindung von grenzüberschreitenden Funksatellitensystemen mit nationalen oder regionalen Kabelnetzen nicht nur die Unterscheidungen zwischen leitungsgebundener Nachrichtenübertragung (Telegraphie, Telefon) und nichtleitungsgebundener Nachrichtenübertragung (Rundfunk) auf, sondern macht auch nationale Grenzen für die Informationsübertragung bedeutungslos. Zweitens schafft die Ersetzung analoger Informationsübertragung (elektromagnetische Schwingungen) durch digitale Binaärsprache nicht nur eine bessere Übertragungsqualität, sie kann v.a. Bilder und Wörter gleichermaßen in einem Netz übermitteln.

"In Zukunft kann die digitale Nachrichtentechnik mit einer Übertragungs- und Vermittlungstechnik auskommen, nur noch die Endgeräte müssen unterscheiden können, welche Kommunikationsform bei der Aufnahme oder Wiedergabe vorliegt. Es entstehen sogenannte 'dienstintegrierte Nachrichtensysteme'." (Seetzen 1985:79)

M.a.W., die Unterscheidung zwischen Netzen, die Bilder und Netzen, die Wörter übermitteln, wird hinfällig. Drittens schließlich wird die Errichtung integrierter Nachrichtensysteme so angelegt, daß sie die Verbindung jedes Teilnehmers mit jedem anderen Teilnehmer ermöglichen. Somit wird die herkömmliche Unterscheidung zwischen Individual- und Massenkommunikation, zumindest technisch betrachtet, ebenfalls hinfällig.

Es ist hier nicht der Ort, die neuesten Entwicklungen der Kommunikationstechnologie und ihrer potentiellen Möglichkeiten in allen Einzelheiten aufzulisten³⁵, die politische Reichweite dieser Entwicklungen läßt sich aber durch eine Auflistung konkreter Beispiele illustrieren:

"Die Feuerwehr im Industriegebiet von Malmö, Schweden, hat von allen Fabriken im näheren Umkreis registrieren lassen, welche Güter produziert und welche Mittel im Falle eines Brandes am besten zur Feuerbekämpfung eingesetzt werden. Die in diesem Zusammenhang erhobenen Daten wurden an einen Computer in Cleveland, USA, vermittelt, da man keinen eigenen Computer besaß, und da die Rechenkosten in einem schwedischen Rechenzentrum teurer gewesen wären als in den USA. Bei einem Feuer ausbruch in einer der Fabriken alarmierten die dortigen Rauchdetektoren die Feuerwehr; gleichzeitig geht die Information über das Telefon zu einer Satelliten-Empfangsstation in England, die die Information an einen im geostationären Orbit platzierten Satelliten weitergibt. Von hier geht das Signal direkt an den Computer in Cleveland, der die erforderlichen Daten abrufen und sie auf demselben Wege an die Feuerwehr in Malmö zurücksendet. Über Terminals in ihren bereits zum Einsatz fahrenden Löschwagen erhalten die Feuerwehrleute dann Daten über die vom Brand betroffenen Gebäude, Zufahrtswege, Bekämpfungsmittel usw. (...) In Barbados z.B. arbeiten zahlreiche Frauen nach dem Prinzip der elektronischen Heimarbeit für Dienstleistungsunternehmen in den USA; über Fernleitung mit der Unternehmenszentrale auf dem amerikanischen Kontinent verbunden, führen sie Textarbeiten in ihrer eigenen Wohnung durch. Oder ein anderes Beispiel: Über eine ökonomische Datenbank in Kanada fragt ein staatliches Außenhandelsunternehmen der UdSSR in regelmäßigem Abstand die Importe westlicher Produkte durch die sozialistischen Länder Osteuropas ab. Oder: Die Citicorp-Bank konnte 1976 rd. 46 Mio. US-Dollar allein dadurch

35 Als gute Zusammenfassungen hierzu vgl. Kubicek (1984), Mast (1984) und Seetzen (1985).

gewinnen, daß sie von ihren europäischen Konten auf elektronischem Wege Mittel auf zeitweilige 'elektronische Parkplätze' in Nassau, Bahamas, überwies, um Steuerzahlungen zu vermeiden. Oder: Der schwedische Möbelkonzern Ikea plant z.Z. den Aufbau eines integrierten Warenwirtschaftssystems. Alle 68 Unternehmens-Filialen, die auf elf europäische Länder, Nordamerika und Fernost verteilt sind, sollen mit einem System verbunden werden, das Kassenabwicklung, Kreditkartenbezahlung, Verkaufsstatistiken und Lagerbestandsaufnahme miteinander verbindet. Die in der Ikea-Zentrale in Älmhult, Schweden, international zusammenlaufenden Daten werden dem Konzern in Zukunft zu einem System des 'producing on demand' verhelfen. Standortspezifisch werden dann nur noch solche Produkte hergestellt, die ein Filialrechner kurz zuvor als besonders marktgängig ermittelt hat. Die Zentralisierung aller Datenströme ermöglicht dem Konzern also eine optimale Anpassung an dezentralisierte und höchst unterschiedliche Marktbedingungen, ferner eine erhebliche Kostenreduktion in der immer teurer werdenden Lagerhaltung. Und ein letztes Beispiel: Die Daten zur Flugreservierung für die Inlandsflüge der staatlichen Luftfahrtgesellschaft LOT in Polen werden auf einem Großrechner in Atlanta, USA, gerechnet, verarbeitet und gespeichert (unberührt übrigens von jeder polnischen Krise)." (Becker 1985c:2 ff.)³⁶

Diese Beispiele illustrieren in welchem Maße die Souveränität von Nationalstaaten durch diese Entwicklungen weiter aufgelöst wird. Dies trifft zunächst alle Staaten in der Welt, denn multinationale Konzerne können sich mit Hilfe der neuen I+K in noch stärkerem Maße wie bisher der staatlichen Kontrolle entziehen, wie der "legale Steuerbetrug" der Citicorp-Bank aufzeigt. Darüber hinaus sind aber die Staaten, die die neuen I+K importieren müssen bzw. die von Datenbanken im Ausland abhängig sind, in noch viel stärkerem Maße der Gefahr des völligen Verlustes nationaler Souveränität ausgesetzt. So hat beispielsweise ein Angestellter der Hughes Aircraft Corp. mitgeteilt, daß allein das Management dieser Firma und das amerikanische Verteidigungsministerium den nationalen indonesischen Kommunikationssatelliten PALAPA in und außer Betrieb setzen können.

36 Es handelt sich hierbei um eine Zusammenstellung von Beispielen zu Zwecken der Illustration, die in der relevanten Literatur immer wieder Verwendung finden, wie auch Becker selbst betont.

Die Bedeutung der neuen I+K ergibt sich aber nicht nur aus direkten politischen Abhängigkeitsverhältnissen, neue I+K sind v.a. von enormer wirtschaftlicher Bedeutung. Sie sind wohl als ~~der~~ expansive Wirtschaftssektor der 90er Jahre anzusehen und bereits 1977 war die Medien- zusammen mit der elektronischen Industrie mit 100 Milliarden DM Umsatz der zweitgrößte Wirtschaftssektor in der Bundesrepublik nach der chemischen Industrie. Ebenfalls bereits 1977 waren 10% des gesamten US-Exports dem Sektor Telekommunikation und Information zuzurechnen (vgl. hierzu H. Schiller 1984).

Noch wichtiger als die Tatsache, daß neue I+K eine der gewinnträchtigsten und expansivsten Wirtschaftsektoren der Zukunft darstellen, ist ihre Funktion als Konvergenztechnologie. D.h. neue I+K werden zum unverzichtbaren Bestandteil einer Infrastruktur, zur Voraussetzung kostengünstiger Produktion für die gesamte Industrie. Neue I+K bieten eine vorher nicht gekannte instrumentelle Vernunft, die die optimale Auswahl des Einsatzes von Produktionsfaktoren und eine enorme Reaktionsgeschwindigkeit auf Marktveränderungen erlaubt. In diesem Zusammenhang ist auch die Nutzung von Fernerkundungssatelliten (remote sensing) von Bedeutung. Sie stellen u.a. Informationen über zu erwartende Ernten und über die Existenz von Meeres- und Küstenressourcen sowie von Bodenschätzen zur Verfügung.

Die Bedeutung neuer I+K als Konvergenztechnologie wird v.a. deutlich, wenn man den Deregulationstrend im Bereich der Telekommunikations- und Informationsindustrie betrachtet, der zunächst in den USA einsetzte, inzwischen aber auch Japan und Westeuropa erreicht hat. Die weltweite Privatisierung in diesem Sektor muß als Kettenreaktion infolge der amerikanischen Politik angesehen werden. Aber dort, wie auch in Europa, sind die Hauptproduzenten und -vertreiber von Kommunikationstechniken nicht die Kräfte, die den Privatisierungstrend hervorgerufen haben. Die gesellschaftliche Gruppe, die die Privatisierung fordert, sind große Unternehmen mit hohen Telekommunikationskosten.

"Die gesellschaftlichen Nutzer drängten auf forcierte Privatisierung der US-Telekommunikationsindustrie, um die aufgrund diversifizierter, dezentralisierter Un-

ternehmensstrukturen steigenden Kosten in den Griff zu bekommen und um maßgeschneiderte Spezialdienstleistungen erhalten zu können." (D. Schiller 1983:413)

Dieser Sachverhalt sei durch folgende Beispiele illustriert. B.O. Evans, ein Aufsichtsratsmitglied der IBM, benennt einige Kosten-Nutzen-Kalkulationen von Unternehmen, die Nutzer des privaten "Satellite Business System" (SBS) sind, eines Kommunikationsnetzes bei dem IBM einer der Hauptanteilseigner ist:

"There have been a number of analysis by each company of the expected costs, the number of years to break even and their estimates of the savings over terrestrial communication facilities at today's rates. For privacy reasons that you understand I will not identify the companies and will only speak to these numbers in the broadest of terms. However, let me say that

- company A sees a peak negative of 20 million DM, expects 3 years to break even and by 1984 estimates 1.8 million DM per month savings using communications satellites. For further productivity, this company expects to later phase in high speed data transfer and teleconferencing.
- company B sees a maximum negative of 1.8 million DM, 6 months to break even, expects to be saving 540.000 DM per month vs. today's common carrier rates and additionally, they plan to implement high speed data and an expanded voice network for future savings.
- company C, starting with a nationwide teleconferencing network, foresees a maximum negative of 6.8 million DM, 6 years to break even, and estimates by 1989 1.8 million DM per month savings. They expect more savings as they add voice networks and high speed computer to computer applications." (1981:204)

Neue I+K scheinen also in ihrer Bedeutung für die Zukunft des internationalen Systems kaum überschätzt werden zu können. Sie stellen die Souveränität v.a. kleinerer Staaten sowohl gegenüber multinationalen Unternehmen als auch gegenüber Staaten, die Verfügungsgewalt über neue I+K haben, grundlegender denn je in Frage. Sie sind allen Prognosen nach der expansivste Wirtschaftssektor der nahen Zukunft. Und sie sind eine Konvergenztechnologie mit Bedeutung für die gesamte Volkswirtschaft eines Staates.

Diese Bedeutung neuer I+K macht folgende Äußerung von William L. Fishman, derzeit Senior Policy Advisor in der National Telecommunication Information Agency der USA, verständlich:

"Wenn man es im weitesten Sinne nimmt, könnte der internationale Datenfluß - auch wenn er noch nicht als solcher erkannt ist - zu einer der größten Streitfragen des ausgehenden 20. Jahrhunderts werden. Technologietransfer, Kulturdominanz, industrielle Leistungsfähigkeit, Vollbeschäftigung für alle - das sind nur einige der Streitfragen, die unter der Oberfläche liegen." (zit. nach H. Schiller 1984:132)

Die Konflikträchtigkeit dieses Bereichs internationaler Politik liegt aber nicht nur in der bloßen wirtschaftlichen Bedeutung neuer I+K begründet, sie ergibt sich letztendlich erst durch die extreme Ungleichverteilung von neuen I+K. Ein paar wenige Zahlenangaben sollen dies verdeutlichen. 1983 befanden sich 78% der Datenbanken der gesamten Welt in den USA (Becker 1985a:104). 1979 hatte allein IBM einen Weltmarktanteil von 50% im Bereich der Datenverarbeitung, 81% des Welt-Computermarktes fielen 1979 auf amerikanische Firmen (Hamelink 1984:118). Dreizehn Unternehmen beherrschten 1978 den Weltmarkt im Telekommunikationsbereich zu 90%, wobei alleine die drei größten US-Unternehmen 52% auf sich vereinigen konnten. Acht amerikanische Unternehmen beherrschen auch 50% des Weltmarktes für Satelliten (Hamelink 1984:120). Es bedarf kaum der Erwähnung, daß die geringen Weltmarktanteile, die von nicht-amerikanischen Firmen gehalten werden, nicht auf die Entwicklungsländer entfallen, sondern sich auf japanische und westeuropäische Unternehmen verteilen. Diese Anteile sind zwar aufgrund neuerer Anstrengungen dieser Länder in diesem Sektor geringfügig steigend, die amerikanische Dominanz ist aber nach wie vor unumstritten. Die Machtkonstellation in diesem Sektor internationaler Politik ist als eindeutig hegemonial einzuordnen. Die Hegemonialposition der USA in dieser issue-area ist heute ausgeprägter als nach 1945, obwohl sie ihre Hegemonialposition in der OPS weitestgehend eingebüßt hat.

Die Dominanz der USA im Bereich der Kommunikationstechnologie hängt mit der Entstehungsgeschichte neuer I+K eng zusammen. Wie schon im Falle der Telegraphen- und Funktechnologien waren es v.a. militärische Bedürfnisse, die die Entwicklung und Implementierung von Kommunikationstechniken bedingten. Das Pentagon zielte schon seit den 50er Jahren auf ein satelliten- und computergestütztes C³I (Command, Control, Communication, Intelligence) System. Dieser Impetus wurde durch den Sputnik-Schock 1957 verschärft, der eine "nationale Konzentration der Kräfte" zur Folge hatte. Das Pentagon erreichte schließlich seine Wünsche durch ein Vorgehen, welches nur den Militärs offensteht:

"Diese zwar sehr enthusiastischen, aber völlig desinformierten Männer haben 'Bedürfnisse' anstatt Möglichkeiten und Gelegenheiten zum Ausgangspunkt ihrer Forderungen genommen." (Luyken 1985:12)

So befinden sich seit 1960 aufgrund militärischer Initiativen Nachrichtensatelliten als Vorläufer von DBS und Fotoaufklärungssatelliten als Vorläufer von Fernerkundungssatelliten im Weltraum (vgl. Jasoni/Lee 1985:16). Auch die computergestützte Verarbeitung von so gewonnenen und übertragenen Informationen basiert auf militärischer Initiative. Die National Security Agency (NSA) der USA hat neben der Förderung von Satellitentechnologien auch eng mit IBM bei der Entwicklung von entsprechenden Computerprogrammen zusammengearbeitet (vgl. H. Schiller 1984:142). Die Schlussfolgerung einer Studie über die Entwicklungsgeschichte von Satelliten kann demnach auf den gesamten Bereich der neuen I+K ausgedehnt werden:

"Die zivile Satellitenentwicklung ist nicht nur aus der entsprechenden Militärtechnik des 2. Weltkrieges, sondern auch weiterhin entlang der strategischen und faktischen Erfordernisse hauptsächlich entlang des US-Verteidigungsministeriums (DOD) von diesem geformt worden." (Luyken 1985:35)

In der militärischen Bedingtheit neuer I+K ist die Dominanz der USA in diesem Technologiesektor begründet. Die Kommunikationstechniken, die vor und nach dem Ersten Weltkrieg

entwickelt wurden, waren zwar auch militärisch bedingt, sie vollzogen sich jedoch in einem multipolaren System, in dem jede der Großmächte ihre eigenen militärischen Kommunikationsnetze aufbauten. In der bipolaren Konstellation des internationalen Systems der 50er und 60er Jahre wurde die Aufgabe den beiden Blockführungsmächten überlassen. Dadurch erhielten die beiden Supermächte einen enormen technologischen Vorsprung, der aufgrund der Systembeschaffenheit der USA dort alsbald wirtschaftlich genutzt wurde. Die Bemühungen der anderen Industrieländer in diesem Technologiebereich setzten erst dann ein, als die wirtschaftliche Bedeutung der neuen I+K evident wurde. Es begann eine, einmal abgesehen von Japan, bisher relativ erfolglose Aufholjagd.

Die Auswirkungen neuer I+K auf die Wohlfahrtsförderung sind gerade aufgrund des ungleichen Zugangs zu ihnen kritisch zu bewerten. Autoren, die die Anwendung neuer I+K v.a. Entwicklungsländern empfehlen, begründen dies mit einer Reihe von zunächst einsichtigen Begründungen (vgl. hierzu etwa Klee 1984, Beyschlag 1985).

- Neue I+K machen den teuren und zeitraubenden Aufbau von herkömmlichen Medienstrukturen überflüssig, Entwicklungsländer können dank der I+K gleichsam eine Stufe der Industrialisierung überspringen.
- Neue I+K bieten enorme Potentiale zur bildungspolitischen Nutzung. Sie stellen ein wertvolles Instrument des "nation-building" dar.
- Neue I+K erfordern keine Zentralisierung, sie können dezentral genutzt werden und sind von daher besonders gut für Entwicklungsländer geeignet.
- Durch die ständig verbesserte Software sind die Anforderungen an das Bedienungspersonal gering.

Eine solche Argumentation vergißt aber die Kosten, die die Anwendung neuer I+K in Entwicklungsländern hervorrufen (vgl. hierzu etwa Becker 1985b, Hamelink 1984, Jayaweera 1983, Rada 1983).

- Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von multinationalen Konzernen und den Industrieländern erhöht sich auf ein bisher nicht gekanntes Ausmaß. So schreibt z.B. Rada (1983:81):

"Wenn man es anderen, beispielsweise amerikanischen Datenbanken, überläßt, das 'kollektive Gedächtnis' zu organisieren, und sich selbst damit benützt, von diesem Angebot Gebrauch zu machen, so stimmt man damit der eigenen kulturellen Entfremdung zu."

- Die enormen Anfangs- und Folgekosten, die die Errichtung neuer I+K erfordern, sind von Entwicklungsländern kaum aufzubringen. So errechnete Luyken (1985:127) eine Summe von 11.600 Millionen Dollar an volkswirtschaftlichen Gesamtinvestitionen für eine DBS Sende- und Empfangsstruktur über 30 Jahre. Da ein Großteil dieser Gelder ins Ausland fließen müßte, würde dies die Zahlungsprobleme fast aller Entwicklungsländer enorm verschärfen.
- Die Installierung der hardware Teile neuer I+K würde den schon existenten software-gap v.a. im Medienbereich enorm vergrößern. Es ist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen Kanadas hinzuweisen, die Melody (1983:113) folgendermaßen zusammenfaßt:

"Es klingt vielleicht ironisch, aber gerade während der Zeit, in der Kanada Pionierarbeit in der Satellitentechnologie leistete, hat es zunehmend die Kontrolle über die Inhalte seines eigenen massenmedialen Systems verloren."

Diese kurze Liste der wichtigsten Pros und Kontras der Einführung neuer I+K in Entwicklungsländer zeigte, daß neue I+K zwar generell positive Folgewirkungen zeitigen könnten, daß sie aber in der konkreten historischen Situation heute zu einer "Verschärfung der Zentrum-Peripherie Problematik" (Tudyka 1985) führen. Aus dieser Situation heraus ergibt sich auch die Position der Entwicklungsländer im Bereich der neuen I+K. Einerseits wird festgestellt:

"Die Informatik kann zur Lösung der Entwicklungsprobleme beitragen, indem sie sich als wirksames Instrument bei der Führung und Verwaltung der organisatori-

schen Strukturen anbietet." (aus der Deklaration von Mexiko über Informatik, Entwicklung und Frieden vom 22./23.06.1981, zit. nach Jamin 1985:54)

Andererseits werden die Probleme erkannt, die sich aus dem ungleichen Zugang zu neuen I+K ergeben. Die Folge hiervon ist die Übertragung der NWIKO-Forderungen auch auf die neuen I+K.

Die Position der USA, der hegemonialen Kraft in dieser issue-area, wird von William Colby, dem ehemaligen CIA-Chef, prägnant formuliert:

"Die Welt steht heute vor der Wahl zwischen freiem Handel und Protektionismus hinsichtlich des internationalen Informationsaustausches. Wie wir auf dem Gebiet der Konsumgüter erfahren haben, ist es wichtig, daß wir den Weg der Freizügigkeit und weniger den des Protektionismus einschlagen. Auch in der Informationsindustrie - gleichgültig ob Hardware, Software und das schnell wachsende Feld des Geschäfts mit Informationen - müssen wir eine ganz analoge Strategie für den freien internationalen Austausch entwickeln. Der Nutzen durch den freien Austausch und die Kosten bei seiner Behinderung müssen deutlich gemacht werden." (zit. nach H. Schiller 1984:63)

Die Position der Westeuropäer hingegen ist uneinheitlich und ambivalent; sie unterscheidet sich oft auch von Problemfeld zu Problemfeld. Generell kann ihre Position als zwischen der liberalen Haltung des issue-area Hegemons USA und der autoritativen Position der Entwicklungsländer angesiedelt werden.

Die problemfeldübergreifende Diskussion der neuen I+K zeigte, daß die neuen Technologien in ihrer Gesamtheit eine enorme Bedeutung für die Zukunft des internationalen Systems haben und äußerst konfliktrträgliche Folgewirkungen hervorrufen werden. Trotzdem mangelt es der internationalen politischen Bearbeitung dieser von den neuen I+K und den Forderungen nach einer NWIKO aufgeworfenen Probleme einer ganzheitlichen Perspektive.

Vorherrschend ist Stückwerksarbeit in z.T. völlig unterschiedlichen organisatorischen Kontexten. Die internationale Kommunikationsordnung, d.h. die politische Bearbeitung

des Bereichs internationale Kommunikationspolitik, zerfällt in eine Reihe von Problemfeldern (Handlungszusammenhängen), die im folgenden aufgeschlüsselt betrachtet werden sollen.

3.3. Problemfelder

Zur Strukturierung der Problemfelder im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik sollten zunächst schematisch vier Typen von Informationen unterschieden werden:

- Nachrichten, die durch die Korrespondenten der Nachrichtenagenturen erzeugt werden.
- Fernsehprogramme, die durch Fernseh- und Filmgesellschaften erzeugt werden.
- Computerlesbare Daten, die durch Speicherung auf Datenbanken zugänglich werden.
- Daten, die durch Fernerkundungssatelliten gewonnen werden.

Für alle vier Typen von Informationen besteht zumindest die Forderung nach internationaler Regelung, einerseits hinsichtlich der Informationserzeugung und andererseits hinsichtlich der Informationsverteilung. Handlungszusammenhänge richten sich weitestgehend nach den vier Typen von Informationen. In diesen Handlungszusammenhängen werden meist sowohl Regeln zur Informationserzeugung als auch Regeln zur Informationsverteilung für denselben Informationstyp diskutiert. Somit ergeben sich zunächst vier Problemfelder der internationalen Kommunikationspolitik: **Nachrichten; Fernsehen; Transnationaler Datenfluß (TDF)** und **Fernerkundung**.

Ein weiteres regelungsbedürftiges Element internationaler Kommunikation ist die Informationsübermittlung. Informationsübermittlung geschah vormals über terrestrischen Funk oder über Kabel. Neuerdings verdrängen neue Kabelarten (Breitbandkabel, Glasfaserkabel) die herkömmlichen Kabel und der Satellitenfunk überflügelt den terrestrischen Funk, zumindest was die grenzüberschreitende Kommunikation anbetrifft. Durch die Verlegung neuer Kabel bedarf es neuer

Einigungen über die Schnittstellen an den nationalen Grenzen. Das oben beschriebene Kabelnetzregime der ITU scheint aber auch dieser Aufgabe gewachsen zu sein. Problemeladener ist allerdings die Standardisierung von Schnittstellen zwischen Kabeln und Endgeräten (vgl. 3.3.3.).

Demgegenüber erwachsen aus der Informationsübermittlung per Satelliten ganz neue Problemfelder. Es bedarf der Regelung des Zugangs zu den natürlichen Ressourcen, deren Verwendung Voraussetzungen zur Satellitenkommunikation darstellen (geostationäre Umlaufbahn und Frequenzen). Auch die Errichtung internationaler Satellitensysteme kann nur auf der Basis von regelhafter internationaler Zusammenarbeit geschehen. Zu den bereits genannten Problemfeldern gesellen sich somit zwei weitere: **internationale Satellitensysteme** und **Platz- und Frequenzuteilung im geostationären Orbit**.

Die vorgenommene Aufspaltung in Problemfelder geschah schematisch. Sie entspricht daher den sehr komplexen realen Handlungszusammenhängen nicht vollkommen. Dort, wo die realen Handlungszusammenhänge der schematischen Aufspaltung nicht entsprechen, wird dies natürlich in der Darstellung der einzelnen Problemfelder berücksichtigt.

3.3.1. Die Nachrichtenordnung

Die Nachrichtenordnung der Nachkriegszeit wurde als faktische Ordnung bezeichnet. Das Marktprinzip konnte sich in diesem Problemfeld ohne die Unterstützung eines marktorientierten IR durchsetzen. Allerdings erfuhr die Nachrichtenordnung eine legitimatorische Bestätigung durch die Festschreibung des "free flow" Prinzips in der UNESCO und in den VN. Diese Legitimation wurde jedoch durch die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer NWIKO brüchig. Die großen westlichen Nachrichtenagenturen, ihre Unternehmenspraktiken und v.a. ihre Dominanz auf dem Weltmarkt wurden zu einem der Hauptthemen der Debatte um eine NWIKO. Neuere Auseinandersetzungen über die Regulierung des Problemfeldes

Nachrichtenordnung sind insofern das Resultat der Forderungen nach einer NWIKO und nicht die Folge der Entwicklung neuer I+K.

Frühe Forderungen der Gruppe der Blockfreien zielten direkt auf die Veränderung des "free flow" Prinzips. So wurde in der Schlußerklärung eines Treffens der Informationsminister der Blockfreien 1976 folgende Formulierung aufgenommen:

"Jedes Entwicklungsland hat das Recht, volle Souveränität über die Informationen auszuüben, sowohl über die, welche seine Tagesrealitäten betreffen, als auch über die, welche an sein Volk weitergegeben werden. Es hat darüber hinaus das Recht, über ausländische Ereignisse objektiv informiert zu werden, und das Recht, seine nationale Realität weithin bekannt zu machen."
(zit. nach Richter 1981:127)

Dementsprechend kontrovers waren die frühen Debatten in der UNESCO, die das Forum für das Problemfeld Nachrichtenordnung bildete. Das Prinzip des "free flow" stand dem Prinzip der "staatlichen Souveränität über Informationen" scheinbar unvereinbar gegenüber. So kam es auf der Generalkonferenz der UNESCO 1976 auch nicht zu der geplanten Mediendeklaration. Erst auf der nächsten Vollversammlung 1978 wurde die Mediendeklaration verabschiedet (vgl. Anhang 1). In der Zwischenzeit fanden jedoch Annäherungsprozesse statt. Die Entwicklungsländer mußten erkennen, daß das Beharren auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität über Informationen einen Kompromiß unmöglich machte. Außerdem wurden sie mit der Drohung des Rückzugs der USA aus der UNESCO und der daraus folgenden Gefahr der Delegitimierung der UNESCO als globales PMS sowie den finanziellen Konsequenzen für die UNESCO konfrontiert.³⁷ Die Folge war ein Abrücken von den

37 Diese frühen Drohungen der USA müssen als Reaktion auf die Debatte in der UNESCO interpretiert werden. Die Entscheidung über den Austritt aus der UNESCO 1983 fand jedoch in einer Phase statt, in der sich das "free flow" Prinzip, wenn auch qualifiziert, in der UNESCO durchgesetzt hatte und auch die UNESCO selbst Bereitschaft zur Reform der Organisation angezeigt hatte. Der Austritt der USA muß deshalb als Bestandteil einer übersektoralen Bilateralisierungsstrategie der Reagan-Administration gedeutet werden. Er hatte außerdem wohl

radikalen Formulierungen. Die Formel der nationalen Souveränität über Information wurde nicht mehr als Ziel erklärt, sondern als Mittel zum Abbau der Ungleichgewichte im internationalen Nachrichtenfluß. In der Mediendeklaration von 1978 und in dem McBride Report wurde schließlich die Formel "free and balanced flow" als Zielkategorie übernommen. Eine Formulierung, der sich, wenn auch nur zögernd, auch die westlichen Industrieländer anschlossen. Sie hatten inzwischen die Wünschbarkeit des Abbaus der Ungleichgewichte im internationalen Nachrichtenfluß anerkannt. Im Schlußbericht des McBride Reports liest sich das folgendermaßen:

"However, the obvious imbalances in communication supported the view that 'free flow' was nothing more than 'one-way flow', and that the principle on which it was based should be restated so as to guarantee 'free and balanced flow'." (ICC 1980:36)

Die scheinbare Umsetzung erfuhr das Prinzip des "free and balanced flow" durch die Errichtung des IPDC (International Programme for the Development of Communication). Auf der 21. Generalkonferenz der UNESCO in Belgrad lagen zwei Vorschläge zur Errichtung eines Fonds für den Aufbau von Medienstrukturen in der Dritten Welt vor. Die USA wollten das IPDC als eine Art Koordinationsstelle für bilaterale Medienhilfe unabhängig von der UNESCO errichten. Der tunesische Vorschlag verlangte die Eingliederung des IPDC in die UNESCO und die finanzielle Ausstattung des Fonds direkt durch die UNESCO, die diese Beträge durch höhere Pflichtbeiträge beschaffen sollte. Der Kompromiß sah vor, daß das IPDC zwar ein eigenes Direktorium erhielt, dieses aber der UNESCO gegenüber verantwortlich war. Der Kompromiß hinsichtlich der Finanzierung sah eine Mischfinanzierung vor. Die bilaterale Finanzierungsschiene, für die das IPDC die Funktion eines "clearinghouse" wahrnehmen sollte, wurde ergänzt durch die Einrichtung eines "special account". Ein-

die Funktion, ein Exempel zu statuieren, um generelle Rückzugsdrohungen der USA aus dem VN-System glaubhaft zu machen (vgl. Block 1982, Massing 1984, Simson 1984).

zahlungen für den "special account" sind freiwillig, werden dann aber vom IPDC-Direktorium, also multilateral, vergeben.

Von Januar 1981 bis Mai 1984 wurden knapp 6 Millionen US-Dollar auf den "special account" eingezahlt und ca. 8 Millionen Dollar liefen über die bilaterale Finanzierungsschiene. Mit diesem Budget wurden bis Mitte 1984 insgesamt 71 Projekte gefördert. Neben nationalen Projekten, die v.a. Trainingsprogramme für Journalisten beinhalten, sind auch regionale Projekte vertreten. Herausragend dabei ist die Förderung von regionalen Nachrichtenagenturen, wie die PANA für Afrika (vgl. Avery 1983), die CANA für den karibischen Raum (vgl. Gebauer 1986) und die ALASEI für Lateinamerika (vgl. Weller 1983). Jedes dieser regionalen Projekte ist von 1982-1985 vom IPDC mit etwas über 1 Million US-Dollar gestützt worden.

Es ist unschwer zu erkennen, daß die IPDC-Hilfen nur geringe Verbesserungen in der Medienstruktur der Entwicklungsländer erreichen können. Die Zahlungsbereitschaft der Industrieländer ist nach wie vor gering. Die Rede des Generaldirektors der UNESCO, M'Bow, auf der fünften Sitzung des IPDC brachte dies klar zum Ausdruck:

"There is no doubt, that the IPDC's resources are far from being commensurate with the role it is expected to play."

Die Finanzierungsmöglichkeiten des IPDC liegen jedenfalls weit hinter den bilateralen Hilfen zurück. So hat z.B. die BRD den Aufbau der PANA bilateral mit 6,25 Millionen DM unterstützt, bis heute aber noch keine Mark auf den "special account" des IPDC eingezahlt. Die Rolle des IPDC beim Aufbau von Medienstrukturen und Nachrichtenagenturen kann daher bestenfalls als marginal bezeichnet werden. Das IPDC sorgt auch nicht für eine Änderung des grundlegenden Prinzips der Nachrichtenordnung. Das Marktprinzip kann sich nach wie vor ohne Hilfe eines markt-orientierten IR durchsetzen, die Situationsstruktur im Problemfeld Nachrichtenordnung ist die des "Rambo". Auch die Machtkonstellation in

der IAS blieb konstant. Das IPDC stellt einen relativ wirkungslosen, multilateralen Umverteilungsmechanismus dar, es hat einen internationalistischen Zug, bleibt aber für das Problemfeld Nachrichtenordnung von untergeordneter Bedeutung.

Man kann das IPDC als ein an die Nachrichtenordnung angehängtes "Face-Saver-Regime" ansehen, dessen Errichtung v.a. durch die Betrachtung normativ-institutioneller Faktoren verständlich wird. Die ehemals vorherrschende liberale Ideologie im Problemfeld verlor ihre Anziehungskraft. Das PMS, die UNESCO, ist egalitär organisiert und durch eine Dominanz der Entwicklungsländer geprägt. Die implementierende Institution, das IPDC, besitzt eher eine autoritative denn eine liberale Organisationsideologie, was sich aus seiner engen Verbindung zur UNESCO ergibt.³⁸ Diese Faktoren sorgten für einen gewissen realen Einfluß der Entwicklungsländer. Da aber die Situationsstruktur im Problemfeld so beschaffen ist, daß die Interessen der Industrieländer sich auch ohne internationale Regeln durchsetzen, reichte dieser Einfluß nicht aus, um die Nachrichtenordnung grundlegend zu reformieren. Entstanden ist ein an die Nachrichtenordnung angehängtes "Umverteilungsregime".

Die Chancen für eine Neuordnung des Nachrichtenwesens steigen für die Entwicklungsländer erst dann, wenn sie eigene Nachrichtenagenturen aufgebaut haben, die die Dritte Welt mit, qualitativ und quantitativ, ausreichenden Nachrichten versorgen können. Erst dann entsteht eine Situationsstruktur "Prisoners' Dilemma" und das Marktprinzip würde sich nicht mehr automatisch durchsetzen. Die Entwicklungsländer

38 Daß die Bedeutung der implementierenden internationalen Organisation auch von den Staatenvertretern erkannt ist, zeigt die Auseinandersetzung darüber, ob das IPDC der UNESCO angeschlossen werden soll oder nicht. Erst als die USA erkannten, daß sie in dieser Frage keine Durchsetzungschance hatten, waren sie zu einem Kompromiß bereit: "It became clear fairly soon that the U.S. proposal for an autonomous operation (des IPDC, M.Z.) - inspired in part by a wish to dilute UNESCO's dominant role - was not going to win support even from the West." (Harley 1981:152)

hätten dann das Potential, um die Agenturen der Industrieländer zu diskriminieren und ihnen somit Schaden zuzufügen. In diesem Lichte müssen auch die Bemühungen der Dritten Welt gesehen werden, durch "collective self-reliance" Aktivitäten sog. Dritte-Welt-Nachrichtenagenturen aufzubauen. Neben den bereits genannten regionalen Agenturen sind hierbei v.a. der Pool der Blockfreien und die private Inter Press Service (IPS) erwähnenswert (vgl. hierzu Blöbaum 1983, Hamelink 1983a und Metze-Mangold 1984). Der IPS ist eine private, genossenschaftliche Agentur, deren Erfolge erstaunlich sind. Sie verbreitet u.a. komplementär zu den großen Agenturen Hintergrundinformationen und ist bereits heute die Agentur mit dem sechstgrößten Nachrichtenübertragungsnetz. Der Pool der Blockfreien hingegen hält keine eigenen Korrespondenten, sondern organisiert den Austausch zwischen nationalen Nachrichtenagenturen der Dritten Welt. Seine Erfolge sind weniger beeindruckend als die des IPS, er leidet v.a. unter dem offiziösen Ton der meisten der ausgetauschten Nachrichten (vgl. Zürn 1986).

Für unseren Zusammenhang ist er allerdings von Bedeutung, als Modell für ein IR, das durch regionale Kooperation vorhandene internationale Ungleichgewichte im Problemfeld korrigieren will. Dieser Typ von IR ist regional und hat einen stark externen Charakter - er hat gleichsam **anti-hegemonialen Charakter**. Solche IR stehen nicht im Mittelpunkt der Untersuchung, es soll aber jetzt bereits darauf hingewiesen werden, daß dieser Regimetyp neuerdings in mehreren Problemfeldern der internationalen Kommunikationspolitik zu finden ist.

3.3.2. Fernsehen

Genauso wie die Nachrichtenordnung, war die Programmordnung für terrestrisches Fernsehen der Nachkriegszeit eine faktische Ordnung, in der sich das Marktprinzip durchsetzen konnte, ohne daß es der Stützung durch ein IR bedurfte. Diese Situation hat sich bis heute ebenfalls nicht verändert. Da außerdem das IPDC außer für den Aufbau von Nach-

richtenagenturen auch Gelder für Funkmedien zur Verfügung stellt, ist die aktuelle Fernsehprogrammordnung identisch mit der Nachrichtenordnung. Die Grundmuster des Programmaustausches sind nach wie vor nicht durch ein IR geregelt. Der Grund hierfür liegt in der Situationsstruktur des Problemfeldes; diesem Grundmuster der Ordnung ist ein in seiner Bedeutung eingeschränktes Umverteilungsregime (IPDC) angehängt, das v.a. als Ergebnis der Veränderungen der Prinzipien und Normen im Problemfeld zu verstehen ist. Diese geringfügige Änderung ist Ergebnis der Debatte um eine NWIKO.

Eine Folge der neuen I+K ist der Regelungsbedarf für direktempfangbare Rundfunksatelliten (DBS). DBS unterscheiden sich von herkömmlichen Nachrichtensatelliten (Fernmeldesatelliten = FSS) v.a. durch eine ca. 10fach höhere Sendeleistung. Infolge dieser hohen Sendeleistung genügen Parabolantennen von ca. 90 cm Durchmesser zum Empfang der vom Satelliten übermittelten Sendungen. Zum Empfang der Signale eines herkömmlichen FSS waren demgegenüber Antennen bis zu 30 Metern Durchmesser nötig. Der erste experimentelle DBS, der gestartet wurde, war 1974 der amerikanische Satellit ATS-6. Mit der Entwicklung dieses Typs von Satelliten ist die Möglichkeit gegeben, Programme direkt an den individuellen Empfänger über Grenzen hinweg zu senden. Die nationalen Fernsehgesellschaften, die seither die Kontrolle darüber hatten, was über ihre terrestrischen Funknetze gesendet wird bzw. was in ihre Kabelanlagen eingespeist wird, sind der Gefahr ausgesetzt, dieser Kontrolle verlustig zu werden.

Bis heute befinden sich ca. 10 DBS auf der geostationären Umlaufbahn. Weitere DBS Projekte sind in der Planung. Akteure, die in absehbarer Zeit über DBS Satelliten verfügen, sind eine Reihe privater US-Gesellschaften, die ESA, Frankreich, die Bundesrepublik, Australien, Japan, Kanada, Schweden, der Nordische Rat, die UdSSR und die Volksrepublik China (vgl. hierzu die Liste in Luyken 1985:23 f.). Über kurz oder lang werden schließlich auch die Entwick-

lungsländer über DBS verfügen. So plant z.B. Indonesien den von "Hughes Aircraft" erworbenen nationalen FSS PALAPA 2 durch einen DBS zu ersetzen.

Durch die weitere Verbreitung und unregelmäßige Benutzung von DBS kann also eine Situation entstehen, die mit dem Ätherkrieg in der Zwischenkriegsperiode vergleichbar ist: Jeder sendet soviel und soweit er kann; aufgehoben wird dadurch das Element der nationalen Kontrolle, das bisher in der internationalen Fernsehprogrammordnung unumgänglich war. Die Folge dieser frühzeitig erkennbaren Entwicklung, die v.a. die Furcht der Entwicklungsländer vor einer weiteren kulturellen Durchdringung hervorrief, war eine extrem frühe politische Diskussion dieser Problematik in den entsprechenden internationalen Organisationen. Kathryn Queeny (1978:14) formuliert diesen Sachverhalt folgendermaßen:

"Policy formulation rarely precedes but usually follows the application of a given technology to a social problem or its integration into the economy. Generally the technology arises first, then generates a large number of political, economic and social problems. Such has not been the case with the direct broadcast satellit, a more powerful, more sophisticated communications satellite."

Die internationale politische Bearbeitung der DBS begann sowohl in der VN, als auch in der UNESCO zu Beginn der 60er Jahre (vgl. Anhang 1). Im Rahmen der VN befaßte sich v.a. das durch die UNGA Res. 1472 (XIV) vom 12.12.1959 gegründete "Committee on the Peaceful Uses of Outer Space" (COPUOS) mit der Problematik. COPUOS bekam 1968 eine "Working Group on Direct Broadcast Satellites" wiederum durch Beschluß der Generalversammlung zugewiesen (Res. 2353 B). In dieser "Working Group", die zwischen 1969 und 1974 fünf Sitzungen abhielt, war auch die UNESCO vertreten. Im Laufe der Zeit entwickelten sich in der "Working Group" drei grundsätzliche Positionen zur Problematik:

- Die "free flow" Position, die v.a. von den USA eingenommen wurde. Demnach ist die Regulierung einer noch nicht implementierten Technologie überflüssig und außerdem der

Technologieentwicklung hinderlich. Nach dieser Argumentation sollte das "free flow" Prinzip mindestens bis zur Einführung der DBS unangetastet bleiben.

- Der System-Ansatz, der v.a. von Schweden und Kanada vertreten wurde. Demnach bedarf die Errichtung eines DBS, der über nationale Grenzen hinweg sendet, einer Genehmigung der Empfängerstaaten. Ist diese Genehmigung einmal erteilt, können die Empfängerstaaten kein Veto gegen einzelne Sendungen einlegen, sie sind aber aufgefordert, bei der Programmgestaltung zu partizipieren. Artikel 5 dieses schwedisch-kanadischen Vorschlags hat folgendenden Inhalt:

"Once the consent of the participating States was given, participating States in the system would enter into arrangements concerning programming, scheduling, production, management and other considerations. No further consent would be necessary." (Queeny 1978:149)

- Die "prior-consent" Position, die v.a. von der UdSSR, Frankreich und den Entwicklungsländern vertreten wurde. Demnach muß jede einzelne grenzüberschreitende Fernsehsendung durch den Empfängerstaat genehmigt werden.

Als erste relevante Ergebnisse dieser Debatte kamen 1972 Verlautbarungen zur Problematik in der UNGA und der UNESCO zustande. Beide verabschiedeten Endfassungen basierten auf Rohfassungen, die von der Sowjetunion vorgelegt wurden. Diese erfuhren aber bis zu ihrer Annahme noch eine Reihe von Veränderungen. Beide Endfassungen, die UNGA Resolution zur "Vorbereitung einer Konferenz über den internationalen Einsatz von direktsendenden Rundfunksatelliten", die am 09.11.1972 mit 102 Fürstimmen, 7 Enthaltungen und einer Gegenstimme der USA angenommen wurde und die UNESCO "Deklaration von Richtlinien über den Einsatz des Weltraumfunks für den freien Informationsfluß, die Verbreitung von Erziehung und einen größeren kulturellen Austausch", die am 19.11.1972 mit 55 Fürstimmen, 22 Enthaltungen und 7 Gegenstimmen angenommen wurde, stellen somit Kompromißformeln

dar. Sie enthalten in der grundsätzlichen Frage, prior consent oder free flow, immanente Widersprüche. Das Beispiel der UNESCO Deklaration soll dies verdeutlichen.

Einerseits heißt es in Artikel V (1):

"The objective of satellite broadcasting for the free flow of information is to ensure the widest possible dissemination, among the peoples of the world, of news of all countries, developed and developing alike."

Andererseits heißt es in Artikel IX (1):

"In order to further the objectives set out in the preceeding articles, it is necessary that States, taking into account the principle of freedom of information, reach or promote prior agreements concerning direct satellite broadcasting to the population of countries other than the country of origin of the transmission."

Diese Praxis, zwei sich zwangsläufig ausschließende Positionen, nämlich "free flow" und "prior consent", gleichsam gleichberechtigt in eine Erklärung zu integrieren, setzte sich in der UNGA Resolution vom 10.12.1982 über "Grundsätze der Vereinten Nationen zur Regelung des Einsatzes künstlicher Erdsatelliten für die internationale Fernsehdirectübertragung durch Staaten" fort. Die politische Bearbeitung der DBS-Problematik sorgte somit zwar für eine Schwächung des "free flow" Prinzips in diesem Bereich, es kann aber keinesfalls von einer Festschreibung des "prior consent" gesprochen werden.

Demgegenüber haben die entsprechenden Entscheidungen der ITU einen eindeutigeren Charakter. Auf der "World Administrative Radio Conference for Space Telecommunications" (WARC-ST 1971) der ITU heißt es in Nr. 428 A der Vollzugsordnung:

"In devising the characteristics of a space station in the Broadcasting Satellite Service, all technical means available shall be used to reduce, to the maximum extent practicable the radiation over the territory of other countries unless an agreement has been reached with such countries."

Auch die Ergebnisse der WARC-BC (Broadcasting) 1977 für die Regionen 1 und 3 (Europa und Asien) deuteten in diesselbe Richtung. Sie beschränkten die Sendestärke je Satellit auf 5-8 kw Primärleistung, verboten einen "intended-spillover" und beschränkten den "unintended spill-over". Ähnliche Ergebnisse erbrachte die WARC-BC 1979 für die Region 2 (Amerika).

Es scheint sich also in der Praxis der schwedisch-kanadische Systemansatz durchzusetzen. DBS werden generell für den nationalen Gebrauch eingesetzt, grenzüberschreitende DBS-Systeme können jedoch nach vorherigen Vereinbarungen errichtet werden, wobei die entsprechenden Planungen dann eine gemeinsame Programmgestaltung aller intendierten Empfängerstaaten vorsehen (vgl. z.B. das skandinavische NORD-SAT-Projekt). Für die zukünftige Einhaltung der ITU-Regeln spricht auch der Ausstieg Frankreichs und der Bundesrepublik aus dem H-SAT-Projekt der ESA. Als eine offizielle Begründung für diesen Schritt wird die Hinfälligkeit eines europaweit strahlenden DBS nach WARC-ST 1977 angegeben (vgl. Finke 1981:160). Falls sich in der Zukunft das sich andeutende IR vollends durchsetzen würde, wie müßte die Errichtung und der Inhalt eines solchen IR erklärt werden?

Ein sogeartetes **DBS-Regime** wäre **nationalistisch-orientiert** mit einem **internen** Charakter. Das Prinzip, auf dem dieses IR basieren würde, wäre die Anerkennung nationaler Souveränität für Fernsehen, die **Normen** würden dem schwedisch-kanadischen Systemansatz entsprechen (prior consent bei der Errichtung grenzüberschreitender Satellitensysteme), die **Regeln** wären die ITU Festschreibungen für die Ausleuchtzonen nationaler DBS, die **Entscheidungsmechanismen** schließlich würden durch die Institutionen der ITU bereitgestellt werden.

Die **Machtkonstellation** der issue-area muß als hegemonial bezeichnet werden, wobei das Ende der US-Vorherrschaft im Bereich der Satellitentechnologie jedoch absehbar ist. Allerdings selbst wenn eine weitreichende Diffusion der DBS-Technologie stattgefunden hat, werden nur wenige Staaten

die technologischen Kapazitäten besitzen, um einen Satelliten in den Weltraum zu befördern. Die Verfügungsgewalt über Trägerraketen werden auf absehbare Zeit auf einige wenige Akteure beschränkt bleiben (USA, UdSSR, ESA, evtl. China). In der OPS kann seit Ende der 60er Jahre von einer Auflösung der US-Hegemonie gesprochen werden.

Im Gegensatz zur Nachrichtenordnung und zur Ordnung des Programmflusses für terrestrisches Fernsehen, Problemfelder die eine ähnliche Machtkonstellation wie im Bereich des DBS aufweisen, handelt es sich hierbei um eine **Situationsstruktur** des "Prisoners Dilemma". Eine Programmübermittlung qua DBS bedarf einer genauen Abstimmung der technischen Standards zwischen Sender und Empfänger hinsichtlich der Frequenzen, des Zeilenstandards der Bilder und der Signalmodulationen. Die Übertragung grenzüberschreitender Sendungen über DBS gegen den Willen des Empfängerstaates ist also nur sehr schwer möglich, auf jeden Fall aber extrem teuer. Selbst aber, wenn alle technischen Standards weltweit einheitlich eingerichtet werden würden, wäre bei Abwesenheit einer Regelung für DBS innerhalb weniger Jahre ein unübersehbarer Wellen- und Programmsalat zu erwarten - ähnlich der Situation des Ätherkrieges in der Zwischenkriegsperiode.

Was aber ermöglicht die zu erwartende Regimeerrichtung für grenzüberschreitendes Fernsehen, wenn man bedenkt, daß das Problemfeld Radioauslandsfunk, mit derselben Situationsstruktur, bis heute nicht durch ein echtes IR bearbeitet wird?

Zunächst muß daran erinnert werden, daß das Problemfeld des Auslandsrundfunk von Bedeutung war, als zwischenstaatliche Kooperation eine Rarität darstellte, nämlich in der Zwischenkriegsperiode. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich dann in diesem Feld eine Praxis durch, die zwar nicht auf einem IR basierte, aber doch den exzessiven Mißbrauch des Auslandsrundfunks vermeidete. Als schließlich seit Anfang der 70er Jahre eine neue Welle von Regelungsbedürfnissen in der internationalen Kommunikationspolitik aufkam, wurde der Radioauslandsrundfunk gar nicht mehr als Problemfeld iden-

tifiziert. Der Auslandsrundfunk ist heute in seiner Bedeutung zweitrangig. Außerdem ist zu beachten, daß der Radioauslandsrundfunk auf liberalen Prinzipien beruht: Sendefreiheit und Störsenderfreiheit ist die Praxis. Potentielle Regelungen bzw. Selbstbeschränkungen der Sender beziehen sich also auf den Inhalt der Sendungen. Der Inhalt von Sendungen unterliegt aber einem breiten Interpretationsspielraum und ist daher für eine stabile Regelung durch ein IR nur schwer zugänglich. Demgegenüber ist das zu erwartende IR für das grenzüberschreitende Fernsehen autoritativer Natur. Die entsprechenden Regulierungen der ITU sind nicht inhaltlich, sondern primär technisch und unterliegen deshalb geringeren Interpretationsspielräumen. Die Diskussion der Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" machte deutlich (vgl. II. 2.), daß dies die Bearbeitung dieser Situationsstruktur erleichtert.

Es stellt sich schließlich die Frage, weshalb sich in diesem Problemfeld ein autoritatives, also ein nicht-hegemoniales IR, durchzusetzen scheint, obwohl die Machtstruktur in der IAS eher einen hegemonialen Charakter aufweist. Zur Beantwortung dieser Frage muß auf die **normativ-institutionellen** Faktoren verwiesen werden. Die vorherrschende Ideologie im Bereich der internationalen Kommunikation ist nicht mehr durch die "free flow" Doktrin geprägt. Wie die entsprechenden UNESCO und VN Resolutionen zeigen, ist das Prinzip des "free flow" geschwächt und scheint hinter dem Prinzip des "prior consent" zweitrangig zu werden. Außerdem sind alle drei PMS (ITU, UNESCO, VN) egalitär organisiert und erlauben die Umsetzung der Stimmenmehrheit der Staaten der Dritten Welt in eine Thematisierungsmacht sowie in einen bedeutenden Einfluß bei der Prinzipiensetzung. Schließlich hat sich auch die ITU gewandelt. Ihre vormals liberale Organisationsideologie ("first come, first served") wird zunehmend durch planerische, autoritative Vorstellungen ersetzt.

Falls es zu dem erwarteten DBS-Regime kommen sollte, so wäre es ein Beispiel für ein nicht-hegemoniales IR in einem, gemessen an den Machtressourcen in der IAS, zumindest tendenziell hegemonial strukturierten Problemfeld.

3.3.3. Transnationaler Datenfluß

Der Abschnitt über die neuen I+K zeigte, daß der transnational Datenfluß (TDF) wohl das bedeutsamste und folgenreichste Element der neuen Technologien ist.

"Formal gesprochen ist 'TDF' der Transfer von maschinenlesbaren Daten über Grenzen, mit dem Zwecke der Verarbeitung, Speicherung oder Wiederabrufung, wobei zumindest ein Computer einbezogen ist. Ein solcher Transfer kann durch nichtelektronische Mittel geschehen, z.B., Magnetbänder, Lochkarten und Disketten. Zunehmend werden aber elektronische Mittel benutzt, wozu Computerkommunikationssysteme eingerichtet werden." (Sauvant 1984:263)

Die elektronische und folgenreichste Version des TDF, die über Computerkommunikationssysteme, basiert auf der Zusammenführung moderner Informationsübertragungstechniken mit Computern, der sog. "Telematics".

Nach konservativen Schätzungen existieren heute über 1000 solcher Computerkommunikationssysteme, wobei sich gegenwärtig über 90% dieser Systeme in privater Hand befinden sollen (vgl. Sauvant 1984:265). Ein System setzt sich zusammen aus Datenbanken, Datenübertragungs-Netzen und den Benutzergeräten (Terminals). Zu unterscheiden sind folgende Typen von Systemen (vgl. Bergmann 1985:29 ff.):

I) Private:

- Systeme innerhalb eines Unternehmens, zur optimalen Steuerung eines weltweit verstreuten Unternehmenssystems.
- Sektorale internationale Spezialsysteme zur Befriedigung des Informationssystems einer Branche. Ein Beispiel ist das Platzreservierungssystem der Fluggesellschaften (SITA).

- Systeme von Datenverarbeitungsgesellschaften, die ihre Dienste grundsätzlich jedem Interessenten auf dem internationalen Markt anbieten. Als Beispiele hierfür sind die beiden großen amerikanischen Systeme TYMNET und TELENET zu nennen.

II) Öffentliche:

- Systeme zur Datenübermittlung zwischen verschiedenen nationalen Stellen. Als Beispiel sei das entsprechende System zwischen Zoll- und Polizeibehörde in der Bundesrepublik genannt.
- Systeme mit supranationalem Charakter, deren Aufbau Ergebnis regionaler Staatszusammenarbeit ist. Beispiele sind EURONET-DIANE und das Nordic Public Data Network.

Die absolute Mehrzahl der Systeme befindet sich in der Hand privater amerikanischer Unternehmen. Dasselbe gilt für die Datenbanken, von denen sich nach Angaben des Bundesministeriums für Forschung und Technologie 76% in den USA befinden (vgl. Becker 1985a:104). Nimmt man die Anzahl von Datensätzen zur Einheit, vergrößert sich der amerikanische Vorsprung noch um ein erhebliches.

Gerade in der skizzierten Verteilung der Kapazitäten beim TDF liegen die enormen Gefahren: Multinationale Konzerne können der Kontrolle durch nationalstaatliche Organe vollends entschlüpfen und fast alle Staaten sowie deren Unternehmen, die ihre Organisation auf modernen Informationssystemen aufbauen, werden abhängig von Datenbanken, die in den USA stehen. Ein Beispiel hierfür ist der Fall der Dresser Niederlassung in Frankreich. Im Zusammenhang mit dem Ost-West-Röhrengeschäft wurde der Dresser Niederlassung in Frankreich der Zugang zur Dresser Datenbank in Pittsburgh gesperrt. Die Niederlassung war daraufhin nicht mehr in der Lage, den gewünschten Typ von Kompressoren zu bauen, was zu einem Auftragsverlust von 3,5 Millionen US-Dollar führte. Zusätzlich zu den Gefahren für die nationale Sou-

verantwortung birgt der TDF auch enorme Gefahren für den Schutz der Privatsphäre. Mit der Staatsgrenze überschreiten die Daten gleichzeitig den Hoheitsbereich eines nationalen Datenschutzgesetzes.

Dies führte zu ersten sporadischen Versuchen, qua nationaler Gesetzgebung die Gefahren des TDF einzudämmen. Dabei reichen die unterschiedlichen nationalen Regelungsversuche von Nicht-Regelung (USA) und leicht umgehbaren materiell-rechtlichen Beschränkungen (BRD), über schon wirksamere Lizenzierungsverfahren für TDF-Betreiber (Schweden), bis zu einem rigiden staatlichen Kontrollsystem (Brasilien). Eine wirklich wirksame Regulierung von TDF muß aber auf internationaler Ebene ansetzen. Dabei sind zwei Regelungsbereiche zu unterscheiden: Zum einen die technische Standardisierung von Schnittstellen und zum anderen die Kontrolle über Flüsse sowie deren Inhalte des TDF.

An internationalen Regelungen der technischen Standards für TDF mangelt es völlig. Dies hat zur Folge, daß sich die marktführenden Computerfirmen mit ihren Standards durchsetzen und somit ihre Marktposition weiter stärken. Es existieren zwar im Rahmen der EG Versuche technische Standards einzuführen, die mit den Standards der führenden amerikanischen Unternehmen nicht kompatibel sind. Dies stellt den Versuch der Errichtung eines anti-hegemonialen IR dar. Dabei beteiligt sich auch die Bundesrepublik, sie unterläuft jedoch die Ergebnisse dieser EG-Verhandlungen:

"Im Gegensatz zu diesen Vereinbarungen und Forschungsarbeiten auf EG-Ebene vergab die Deutsche Bundespost vor kurzem einen Großauftrag an IBM zur Einführung des IBM-eigenen Kommunikationsnetzes SNA (Systems Network Architecture) und verhalf mit dieser Entscheidung IBM zum vollen Durchbruch ihrer Standards." (Becker 1985a:79)

Die Situationsstruktur im Bereich der technischen Standardisierung von TDF entspricht der spieltheoretischen Situation "Rambo". Die amerikanischen Firmen können ihre Standards infolge ihrer Marktdominanz ohne internationale Regelungen durchsetzen. Eine Änderung dieser Situation ist frühestens auf der für 1988 vorgesehenen World Administra-

tive Telegraph and Telephone Conference (WATTC-1988) möglich. Eine Standardisierung, die nicht die hegemoniale Position der USA in dieser "issue-area" stärkt, ist aber nur dann zu erwarten, wenn die nicht-hegemonialen Akteure (Europa und Dritte Welt) gemeinsam vorgehen. Dies setzt politische Initiativen zum "Boykott" amerikanischer Standards voraus. Erst wenn solche externen, regionalen IR geschaffen sind, handelt es sich in diesem Problemfeld um die Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma". Erst dann ist zu erwarten, daß eine internationale politische Regulierung, die marktgesetzliche, hegemoniale Ordnung ersetzt.

Ganz ähnlich stellt sich die Situation bei der Kontrolle der Informationsflüsse der TDF dar. Überregionale Regulierungsanstrengungen finden bisher im Rahmen des IBI (International Bureau for Informatics) der UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) und des GATT statt. Von den beiden erstgenannten Organisationen sind zwar in naher Zukunft Empfehlungen zu erwarten, die eine eher autoritative Regulierung des TDF vorschlagen. Die Umsetzung solcher Empfehlungen in IR kann aber sicherlich nicht durch eine dieser beiden Organisationen durchgesetzt werden.

Die USA brachte auf der Ministertagung des GATT im November 1982 den TDF auf die Tagesordnung. Die auf Maßnahmen drängenden Amerikaner kamen allerdings mit ihren Vorstellungen nicht durch, dem GATT-Sekretariat einen klaren Auftrag zu erteilen, eine Bestandsaufnahme der dem TDF entgegenstehenden Hindernisse zu erstellen und die GATT-Artikel und Verhaltenskodizes auf ihre Anwendbarkeit auf den Handel von Dienstleistungen hin zu untersuchen. Dies scheiterte am Widerstand der Entwicklungs- und der Mehrzahl der europäischen Industrieländer.

Im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurden im September 1980 "Richtlinien zum Schutz der Privatsphäre und zum grenzüberschreitenden Fluß personenbezogener Daten" verabschiedet. Die Richtlinien, die einen empfehlenden Status haben, beinhalten einige milde Beschränkungen für die Sammlung, Verar-

beitung und Weitergabe von personenbezogenen Daten. Die grundsätzliche Zielrichtung dieser Empfehlungen geht aber in Richtung "free flow" für TDF. In Artikel 17 werden die Beschränkungen für personenbezogene Daten ausdrücklich als "Ausnahmebestimmungen" bezeichnet und in der Präambel sowie in Artikel 18 wird das Prinzip des freien Informationsflusses empfohlen.

Die USA scheint, so läßt sich zusammenfassend sagen, internationale Organisationen mit liberaler Stoßrichtung dazu benutzen zu wollen, um die internationale Legitimität für eine faktische und wildwüchsige Ordnung zu erlangen. Diese faktische Ordnung basiert auf Marktprinzipien und ist im Interesse des unbestreitbaren Hegemons im Problemfeld. Dies drückt eine Studie für den amerikanischen Senat deutlich aus:

"Mature Countries such as the United States increasingly rely on these industries ... to offset the decline of low-technology sectors, and it has become virtually a requirement of U.S. economic health for such industries to expand abroad." (zit. nach Sauvant 1984:272)

Daß dieser Versuch, den "free flow" für TDF zu legitimieren, erfolgreich sein wird, ist angesichts der generellen normativen Schwächung des "free flow" Prinzips zu bezweifeln.

Die faktische, liberale Ordnung läßt sich aber nur dann überwinden und durch ein autoritatives IR ersetzen, wenn es gelingt, eine Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" zu erreichen. Dazu bedarf es regionaler und nationaler politischer Initiativen von nicht-hegemonialen Kräften in diesem Problemfeld. Die Arbeit innerhalb der EG, die auf Druck des europäischen Parlaments zustande kam (vgl. Bergmann 1985:160 ff.) und die nationale Gesetzgebung Brasiliens deuten in diese Richtung. Erst aber wenn die politischen Hindernisse so groß sind, daß sich das Marktprinzip nicht von allein durchsetzen kann, also die Situations-

struktur des "Prisoners' Dilemma" eingetreten ist, kann die normative Gestaltungskraft von nicht-hegemonialen Kräften wirksam werden und ein nicht-hegemoniales IR entstehen. Es muß abschließend festgehalten werden, daß gerade im Problemfeld TDF politische Kontrollmaßnahmen sehr schwierig zu implementieren sind. Es bedarf komplexer Gesetze und Bürokratien sowie komplexer Technologien, um die illegale elektronische Datenübermittlung über Grenzen hinweg zu verhindern (vgl. Wigand u.a. 1984). Die enormen Gefahren für Wirtschaft, Souveränität und persönliche Freiheit, die ein ungeregeltes TDF in nicht-hegemonialen Staaten hervorruft, rechtfertigen jedoch auch enorme Anstrengungen.

3.3.4. Fernerkundung

Der im April 1959 gestartete amerikanische Satellit Discoverer 2 war der erste bekannte Fotoaufklärungssatellit in der Umlaufbahn. Die Weiterentwicklung der militärisch genutzten Fotoaufklärungssatelliten führte schließlich zum "remote sensing", die eine detaillierte Erkundung der Erde durch Fernerkundungssatelliten, die im Weltraum stationiert sind, ermöglichen. 1972 wurde der erste dieses Typs von Satellit gestartet: Der amerikanische LANDSAT 1. Inzwischen befinden sich einige solcher Satelliten in einer Umlaufbahn um die Erde. Neben der LANDSAT Serie gibt es noch weitere amerikanische Fernerkundungssatelliten, nämlich HCMM, NIMBUS-7 und SEASAT, sowie sowjetische Fernerkundungssatelliten. Die Anwendungsmöglichkeiten von Fernerkundungssatelliten werden von Brown u.a. (1977:134 f.) zusammengefaßt:

- "- mapping areas of the world that are difficult to map by conventional methods, and producing maps that record dynamic changes in the conditions and use of the earth's surface;
- geologic mapping of land masses as one of the initial steps toward commercial exploration for minerals and fossil fuels;
- monitoring patterns of land use, as in rural and urban environments and in coastal zones;
- monitoring geologic hazards and assessing the results of natural disasters;
- forecasting crop yields;
- controlling pests;

- surveying soils;
- surveying water resources, identifying the ecological health of bodies of water, monitoring hydro-meteorological conditions in the atmosphere and on the earth's surface;
- monitoring the ocean's surface and subsurface conditions to facilitate control of ocean resources and ocean pollution, or gathering data on the state of the ocean pertinent to ocean navigation."

In Anbetracht der Tatsache, daß kein internationales Fernerkundungssatellitensystem geschaffen wurde, sondern die USA und die UdSSR nationale Systeme errichteten, ergeben sich in diesem Problemfeld zwei Aspekte, die einer internationalen Bearbeitung bedürfen. Zum einen die Regelung der Datensammlung durch die Satelliten und zum anderen die Regelung der Datenweitergabe. Der Erderkundung durch "remote sensing" sind v.a. die Entwicklungsländer mit Sorge und Mißtrauen begegnet. Sie befürchten eine Beeinträchtigung des Rechts auf Erforschung und Ausbeutung der nationalen Bodenschätze, das durch die Resolution A/1803 (XVII) der VN-Generalversammlung festgeschrieben wurde. Diese einstimmig verabschiedete Resolution formuliert das Prinzip der "permanent sovereignty over natural resources". Nach dieser Position darf eine Fernerkundung fremder Territorien erst nach einem "prior consent" des Staates, dessen Gebiet erkundet werden soll, stattfinden.

Demgegenüber argumentieren die meisten Industrieländer, daß die **Datensammlung** mittels Satellit eine Weltraumtätigkeit ist und somit den Regeln des Weltraumvertrages unterliegt, der in Artikel 1, Abs. 2 die durch staatliche Souveränitätsansprüche nicht einzuschränkende Weltraumnutzung postuliert. Was die Frage der **Datenweitergabe** betrifft, so spalten sich hier die Industrieländer in zwei Gruppen auf. Der sowjetisch-französische Vorschlag wendet hier das staatliche Souveränitätsrecht an und argumentiert, daß die Datenweitergabe und Veröffentlichung nicht ohne vorherige Zustimmung des betroffenen Staates geschehen darf. Die amerikanische Position argumentiert hingegen bei der Weiterga-

be der Daten mit dem "free flow" Prinzip. Danach haben alle Staaten, natürliche und juristische Personen freien Zugang zu allen Daten.

Ganz offensichtlich sind diese völkerrechtlichen Auseinandersetzungen noch weit davon entfernt, in ein IR umgesetzt zu werden. Die Praxis der Sammlung und Weitergabe von Daten, die von Fernerkundungssatelliten gewonnen werden, hat sich indessen soweit entwickelt, daß von einer Ordnung gesprochen werden kann. Die Datensammlung unterliegt in der Praxis keinen Restriktionen und die Datenweitergabe richtet sich nach der amerikanischen Auslegung des "free flow": Wer bezahlt, erhält Informationen. So werden die LANDSAT-Daten inzwischen von mehr als 100 Ländern genutzt. Dabei werden zwei Übermittlungsmöglichkeiten angeboten (vgl. Paul 1983). Zum einen, die Daten werden von der Bodenstation in den USA (South Dakota) empfangen und dann an Interessenten weitergeleitet. Diese Übermittlungsform hat sich z.B. für Katastrophenwarnungen jedoch als zu langsam erwiesen. Zum anderen besteht daher die Möglichkeit, sich für 250.000 US-Dollar jährlich von den USA eine eigene Bodenempfangsstation errichten zu lassen. Diese momentane Praxis der Erderkundung wurde auf der "Zweiten UN Konferenz zur Erforschung und friedlichen Nutzung des Weltraums" (UNISPACE) in Wien, im August 1982, vorläufig festgeschrieben. Dort wurde vereinbart, dem "Staat, dessen Gebiet erkundet wird, rechtzeitig und zu vernünftigen Bedingungen" Zugang zu den gewonnenen Daten zu geben (Vgl. Veraguth 1983).

Es bleibt festzuhalten, daß es in dem Problemfeld der Fernerkundung kein IR gibt. Auch hier hat sich eine faktische Marktordnung durchgesetzt. Wegen der Marktdominanz, in diesem Fall sogar dem Monopol, eines Akteurs in Verbindung mit der Bedeutung der produzierten Informationen, kann sich das Marktprinzip auch ohne die Stützung durch internationale Regeln reproduzieren. Eine solche Ordnung entspricht den Interessen des Hegemons in der "issue-area", in diesem Fall der USA. Sie entspricht der spieltheoretischen Situations-

struktur "Rambo". An dieser Situation wird auch der geplante europäische Fernerkundungssatellit, der bis 1988 operational einsatzfähig sein soll (United Nations 1982:591), wahrscheinlich vorläufig nichts ändern.

3.3.5. Platz und Frequenzzuteilung im geostationären Orbit

Künstliche Satelliten können in solche mit geosynchronen und solche mit elliptischen Erdumlaufbahnen unterteilt werden. Elliptische Erdumlaufbahnen werden für Satelliten gewählt, für deren Funktionserfüllung eine periodische Abtastung der Erde genügt. Wetter- und Beobachtungssatelliten sind dieser Kategorie zuzuordnen. Für Kommunikationssatelliten sind elliptische Erdumlaufbahnen ungeeignet, da für einen ununterbrochenen Funkverkehr die Antennen ständig neu ausgerichtet und von einem gerade verschwindenden zum nächstfolgenden Satelliten umgeschaltet werden müßten. Um aufwendige und extrem teure Bodenstationen zu vermeiden, wählt man für Kommunikationssatelliten vorzugsweise geostationäre Umlaufbahnen. Davon gibt es aber nur eine: der geostationäre Orbit (GEO). Dieser ist 42.000 km vom Erdmittelpunkt entfernt und zeichnet sich durch die mit der Erde zeitgleiche Rotationsperiode aller Punkte aus. Ein Abstrahlwinkel eines Satelliten auf dem GEO von 17.34° erlaubt die Abdeckung von 42,4% der Erdoberfläche (ohne Polargebiete) mit dem gesendeten Signal.

Die Aufnahmekapazität des GEO für Kommunikationssatelliten unterliegt zunächst der Einschränkung, daß bestimmte Raumsegmente besonders geeignet sind, so ist die Bestrahlung des Meeres mit Sendern wenig attraktiv. Davon abgesehen, ist die Aufnahmekapazität von technischen Parametern bestimmt; der wichtigste dabei ist der erforderliche Mindestabstand von Satelliten mit gleicher Frequenz, der zur Zeit 2° beträgt. Prinzipiell ist zwar das gesamte technisch erschlossene Frequenzspektrum für den Satellitenrundfunk verwendbar, praktisch besteht jedoch eine Einschränkung auf den hochfrequenten Rundfunk, da nur dieser die störungsfreie Durchdringung von Wolken und die Vermeidung von Fre-

quenzüberschneidungen mit terrestrischem Rundfunk garantieren kann. Die beiden natürlichen Voraussetzungen für den Satellitenrundfunk, das GEO und das Frequenzspektrum, sind also faktisch begrenzt.

Zur Zeit befinden sich nach Schätzungen 138 Satelliten auf dem GEO, weitere 160 Satelliten sind geplant (vgl. International Herald Tribune, 19.09.1985, 9). Die Schätzungen über die größte Aufnahmekapazität für Satelliten schwanken zwischen 180 bis 1800 (vgl. Soroos 1982:665). Welche dieser Schätzungen auch zutreffend sein mag, Tatsache ist, daß bereits heute in bestimmten Bereichen eine Platzknappheit vorhanden ist. Dies zeigen z.B. die Stationierungsprobleme, die Indien 1982 mit seinem Kommunikationssatelliten INSAT hatte.

Die traditionelle Vergabepaxis von Frequenzen geschah durch das Frequenzverteilungsregime der ITU, das auf der "first-come, first-served" Norm basierte (vgl. III. 2.3.1.). Dieses IR geriet durch die perzipierte Knappheit von Satellitenparkplätzen und Frequenzen auf dem GEO unter Beschuß. Dabei bildeten sich die folgenden Positionen heraus:

- Die äquatorialen Staaten forderten in der Erklärung von Bogota die Zuordnung der entsprechenden Segmente des GEO zu den Staaten, die unter der geostationären Umlaufbahn liegen. Dadurch würden etwa 30% des GEO in den Besitz der äquatorialen Staaten übergehen. Dabei wird folgendermaßen argumentiert.

"From the scientific point of view, the Equatorial countries consider that the Synchronous Geostationary Orbit represents a physical entity related to the reality of our planet, since its existence depends **exclusively** on its relation to the gravitational phenomena caused by the Earth." (zit. nach Garrido-Lecca 1985:24)

Abgesehen davon, daß die äquatorialen Staaten kaum eine ausreichende politische Durchsetzungskraft haben, ist ihre Position dadurch erheblich geschwächt, daß sie den Weltraumvertrag unterschrieben haben. Dieser erklärt den

Weltraum als "province of all mankind" und somit in jedem Fall als staatsfreien Raum. Zwar herrscht noch keine endgültige Einigkeit über den Ort der Grenze der Atmosphäre zum Weltraum, die entsprechende Diskussion bewegt sich aber im Rahmen zwischen 80 und 120 km über der Erdoberfläche. Der GEO befindet sich 36.000 km über der Erdoberfläche.

- Der größte Teil der Entwicklungsländer fordert einen a-priori Verteilungsplan für Frequenzen aller Art und Satellitenparkplätze auf dem GEO. Es wird argumentiert, daß das herkömmliche "first come, first served" IR technologisch fortschrittliche Staaten begünstige und daß Entwicklungsländer der Gefahr ausgesetzt sind, beim Erreichen des technologischen Standards, der die Nutzung einer bestimmten Frequenz oder eines bestimmten Satelliten erlaubt, gleichsam vor leeren Regalen im Frequenzselbstbedienungsladen zu stehen. Völkerrechtliche Unterstützung für diese Position, zumindest was Satellitenparkplätze und satellitenrelevante Frequenzen anbetrifft, glaubt man im Weltraumvertrag zu finden. Die Formulierung "province of all mankind" wird so gedeutet, daß der Weltraum ein Bestandteil des "common heritage of mankind" ist. Gemäß diesem Konzept ist eine solche Ressource aber nicht durch ein markt-orientiertes "first-come, first-served" IR zu regeln, sondern durch eine Internationalisierung, also einem internationalistisch-orientierten IR. Zusätzliche völkerrechtliche Unterstützung erfährt die Position der Entwicklungsländer durch die in Artikel 1, Abs. 2 des Weltraumvertrages formulierte Gemeinwohlklausel, wonach der Weltraum "without any discrimination of any kind, on a basis of equality" genutzt werden soll. Dieser Artikel schafft nicht nur formale, sondern fordert auch materielle Gleichheit bei der Weltraumnutzung (vgl. Wolfrum 1984:384 ff.). Ohne Frage ist die Benutzung von Kommunikationssatelliten eine Nutzung des Weltraums.

- Die Industrieländer fordern eine Aufrechterhaltung des liberalen Frequenzverteilungsregimes und dessen Anwendung auf die Satellitenparkplatzvergabe im GEO. Es wird argumentiert, daß das alte liberale IR hervorragend funktioniert habe und durch dieses IR der technische Fortschritt bei der Frequenzschließung und der Kommunikationssatellitenentwicklung gefördert werde, was im Endeffekt die Nutzung der Frequenz- und GEOressourcen für alle Staaten garantiere. Völkerrechtlich wird diese Position begründet mit der Auslegung der Formel vom Weltraum als "province of all mankind" im Sinne einer Weltraumnutzungsfreiheit. Diese Position wird am eindeutigsten von den USA vertreten, während die übrigen Industrieländer, einschließlich der sozialistischen Staaten, dieser Position zwar grundsätzlich folgen, im Detail aber eine größere Kompromißbereitschaft gegenüber den Forderungen der Entwicklungsländer zeigen. Allerdings signalisierte in jüngster Zeit auch die USA eine gewisse Kompromißbereitschaft.

Das GEO-Regime

Im Problemfeld der Satellitenparkplatz- und Frequenzzuteilung ist die ITU das regimeerzeugende PMS und die internationale Organisation, die die Regeln implementiert. Eine erste bedeutsame Einschränkung des liberalen Frequenzzuteilungsregimes fand auf der WARC-ST 1971 statt. Dabei wurden die Frequenzen bestimmt, die von Satelliten benutzt werden dürfen. Im Gegensatz zum amerikanischen Vorschlag, der vorsah, alle Frequenzen für den Satellitenfunk freizugeben, wurden nur 5 Frequenzbänder für Satelliten zugelassen: 620-790 MHz, 2,5 GHz, 12,5 GHz, 41-43 GHz und 84-86 GHz. Nur die oberen drei Frequenzbänder dürfen von DBS benutzt werden, wobei die beiden obersten bis heute technisch noch nicht vollkommen erschlossen sind. Diese ITU-Regeln stellen einen ersten Teilerfolg für die Entwicklungsländer dar. Ein weiterer Schritt in dieselbe Richtung wurde von der WARC-BC 1977 gegangen. Auf ihr wurde für den Bereich der DBS die Norm des "equitable sharing" höher angesetzt als die des "first come, first served". Gleichzeitig wurde ein

Allokationsplan für DBS in der ITU-Region 1 (Europa und Afrika) festgelegt und verabschiedet. Dieser Plan enthält die Aufteilung des für DBS zugewiesenen 12 GHz-Bandes in 40 Breitbandübertragungskanäle, was im Ergebnis bedeutet, daß in Europa und Afrika jedes Land unabhängig von seiner Größe einen Satellitenparkplatz auf einer ihm am GEO zugeteilten Position erhält. Gleiches geschah auf der WARC-BC 1979 für die ITU-Region 2 (Amerika).

Die Konkretisierung dieser Allokationspläne und die weitere Normensetzung sollte auf der WARC ORB 1985 geschehen. Dort kam es nach zähen Verhandlungen schließlich zur Annahme eines australischen Kompromißvorschlages:

"Both sides finally appeared to accept a compromise, offered by Australia, that gives developing nations a chance to reserve space in orbit." (International Herald Tribune, 19.09.1985, 9)

Es bestehen tatsächlich keine einsichtigen Gründe anzuzweifeln, daß die Regeln von den Mitgliedsländern des IR, also auch von der USA, eingehalten werden. Im Gegenteil, es bestehen Tendenzen, die Norm der a-priori Verteilung von Frequenzen über den Bereich des Satellitenfunks hinaus auch für den bisher nur mangelhaft geregelten Kurzwellenbereich anzuwenden (vgl. Soroos 1982:675).

Das **GEO-Regime** teilt Ressourcen, die sich jenseits nationaler Aneignung befinden, durch eine internationale Organisation auf nationaler Basis zu. Es handelt sich um ein **internationalistisch-orientiertes IR** mit eindeutig globalem und somit **internem** Charakter. Das **Prinzip** des IR ist das "equitable sharing", die **Norm** ist die Reservierung von Satellitenplätzen und -frequenzen für alle Staaten durch a-priori Planung. Die **Regeln** sind in den Allokations- und Frequenzuteilungsplänen festgelegt, die **Entscheidungsmechanismen** werden durch die organisatorische Struktur der ITU bereitgestellt.

Das **GEO-Regime** regelt ein Problemfeld durch autoritative Allokation, das zwar erst durch die neuen I+K auftauchte, nach rein technischen Gesichtspunkten dem liberalen Frequenzuteilungsregime aber problemlos hätte zugeordnet wer-

den können. Gleichzeitig ist die Tendenz festzustellen, daß auch übrige Frequenzzuteilungen zunehmend autoritativ vollzogen werden. Wie kam es zu dieser Entwicklung?

Die **Machtkonstellation** im Problemfeld Satellitenparkplatz- und Frequenzzuteilung ist mit der Machtkonstellation im Problemfeld Frequenzzuteilung der Nachkriegszeit vergleichbar. In beiden Fällen kann die USA als Hegemon in der IAS kategorisiert werden. Ihre technologischen Kapazitäten und auch das Ausmaß der Nutzung der zu vergebenden Ressourcen übertrifft die aller anderen Akteure um ein Vielfaches. Allerdings kann bei der Errichtung des GEO-Regimes nicht mehr von einer Hegemonie der USA in der OPS gesprochen werden. Dies kann aber nicht als der alleinige Grund für den Regimewandel herangezogen werden, da es der USA in anderen Bereichen gelang, eine liberale Ordnung aufrechtzuerhalten (z.B. Nachrichtenordnung) oder gar zu errichten (TDF). Der Verfall der hegemonialen Position der USA in der OPS wirkt nur vermittelnd, nämlich in der Schwächung der Anziehungskraft liberaler Normen.

Die **Situationsstruktur** im Problemfeld Satelliten- und Frequenzzuteilung ist genauso wie im Problemfeld der terrestrischen Frequenzzuteilung als "Prisoners' Dilemma" zu kategorisieren. Auch eine liberale Ordnung bedarf bei dieser Situationsstruktur der Stützung durch ein IR. Die Zuteilung qua "first come, first served" ist erst dann funktionsfähig, wenn alle Akteure bereit sind, einmal anderen Akteuren zugeteilte Frequenzen nicht für ihre Zwecke zu benutzen. Dasselbe gilt selbstverständlich für Satellitenparkplätze. Deshalb liegt der Kommentar in der New York Times vom 12.10.1982 auch völlig falsch, wenn es dort heißt:

"Die USA können auch ohne die ITU leben, die Dritte Welt hingegen müßte sich wieder auf Rauchsignale und Tam-Tam beschränken, sollte das Weltsystem wegen fehlender ITU-Vereinbarungen zusammenbrechen." (zit. nach Breede 1985:19)

Die USA brauchen die ITU-Regime ebenso wie die Dritte Welt. Ja, die USA können aus der UNESCO austreten, da diese das Forum für die Bearbeitung von Problemfeldern darstellt, in denen die USA ihre Interessen auch ohne IR durchsetzen kann. Dies ist garantiert durch die Situationsstruktur in den Problemfeldern der Nachrichten und des terrestrischen Fernsehprogrammflusses, die als "Rambo-Situationsstruktur" kategorisiert wurden. In der Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" hingegen verstößt die Abwesenheit von IR aber gegen die Interessen aller Akteure. Dies wird auch durch die Kommentierung des US-Delegierten Steven Levi nach der WARC-ORB 1985 belegt: "The U.S. is not too happy ... But we can accept this ... It was this or nothing." (International Herald Tribune, 19.09.1985, 9).

Es sind Problemfelder mit der Situationsstruktur "Prisoners' Dilemma", in denen **normativ-institutionelle Faktoren** Bedeutung gewinnen. Zunächst muß eine generelle Bereitschaft zur Kooperation vorhanden sein, um das Zustandekommen eines IR zu ermöglichen. Die Abwesenheit dieser Kooperationsnorm führte dazu, daß Situationsstrukturen, die als "Prisoners' Dilemma" kategorisiert wurden, in der Zwischenkriegsperiode nicht durch ein IR bearbeitet wurden. Im Fall des GEO-Regimes lag diese Kooperationsbereitschaft vor. Die Tatsachen, daß sich die vorherrschende Ideologie im Problemfeld weg von liberalen hin zu planerischen Normen verändert hat, daß das regimeerzeugende PMS (die ITU) egalitär organisiert ist und daß hinsichtlich der Organisationsideologie der IR-implementierenden ITU ebenfalls autoritative Normen liberale Normen zunehmend ergänzen und gar ersetzen, zeichnen verantwortlich für den autoritativen, nicht-hegemonialen Charakter des GEO-Regimes.

3.3.6. Internationale Satellitensysteme

Das INTELSAT-Regime

1962 wurde der erste amerikanische Nachrichtensatellit TELESTAR 1 auf eine Erdumlaufbahn im Weltall gebracht. Im selben Jahr verabschiedete der amerikanische Kongreß den "Communication Satellite Act". Dieser gründete die COMSAT als privaten Konzern zur Errichtung eines Nachrichtensatellitensystems und verpflichtete ihn zur Zusammenarbeit mit ausländischen, meist staatlichen Gesellschaften, im Post- und Fernmeldebereich. In dem "Communication Satellite Act" heißt es:

"Der Kongreß erklärt hiermit die Absicht der Vereinigten Staaten, in Zusammenarbeit mit anderen Ländern so rasch wie möglich ein kommerzielles Kommunikationssatellitensystem als Teil eines verbesserten weltweiten Kommunikationsnetzes zu erreichen ... das den Kommunikationsbedürfnissen der Vereinigten Staaten und anderer Länder Rechnung getragen wird. (US Congress, 1962: Sec. 102 (a), (b)) (zit. nach Luyken 1983:115)

Bereits 1964 kam es dann zur Gründung von INTELSAT durch eine Interims-Vereinbarung, die zwischen 1964 und 1972 gültig war. Ein Jahr darauf wurde Intelsat I gestartet und bis 1969 hatte INTELSAT ein globales Nachrichtensystem aufgebaut. Die Quoten, die den Anteil an Zahlungen, Eigentumsrechten und Stimmen bestimmten, wurden anfänglich folgendermaßen festgelegt: COMSAT 60,1%, Großbritannien 8,4%, Frankreich 6,1%, Bundesrepublik 6,1% und weitere 17 Mitglieder, die den Rest unter sich aufteilten. Abgestimmt wurde im "International Council for Satellite Communication" (ICSC).

Die COMSAT Corporation war für das Management der Organisation zuständig und somit auch für die Vergabe von Forschungsaufträgen. Es kann kaum überraschen, daß COMSAT bei der Vergabe von Forschungsaufträgen sich selber begünstigte. Dies führte zum Protest der Europäer, was in der Folge

zu einer Vergabep Praxis von 50% "in house"-Aufträgen (also COMSAT) und 50% an Aufträgen, die an Kontraktpartner vergeben wurden, führte.

1973 kam es zur Errichtung einer ständigen INTELSAT Organisation. Das ICSC wurde zu einem "Board of Governors" (Gouverneursrat) umfunktioniert. Der Grundstock der Stimmen- und Investitionsanteile wurde auf der Basis des Anteils an der Benutzung des Satellitensystems festgelegt. Die starke Ungleichverteilung der Stimmrechte infolge dieses Prinzips wurde jedoch nivelliert, indem der amerikanische Anteil auf höchstens 40% festgelegt wurde und einige Sitze im "Board of Governors" auf regionaler Basis unabhängig von den Investitionsanteilen vergeben wurden. Zusätzlich zum Gouverneursrat wurde ein Plenarorgan eingerichtet, in dem jede der Vertragsparteien gleichberechtigt vertreten ist. Die Rechte des Plenarorgans sind jedoch als sehr gering zu veranschlagen. Vor allem wird der Versammlung aller Vertragsparteien ein Einfluß auf die aktuelle wirtschaftliche Führung von INTELSAT verwehrt. Die Funktion der wirtschaftlichen Führung, die vormals von COMSAT eingenommen wurde, wird seit einer 1979 abgeschlossenen Übergangsperiode von einem geschäftsführenden Organ übernommen. Dieses Organ, unter Leitung eines Generalsekretärs stehend, ist dem Gouverneursrat verantwortlich. Trotz dieser Modifizierung der Organisationsstruktur von INTELSAT ist die Dominanz der USA in dieser Organisation im Kern nicht angetastet worden.

Die Leistungen, die von INTELSAT erbracht wurden, sind beeindruckend. INTELSAT entwickelte 5 verschiedene Nachrichtensatelliten. Heute befinden sich 16 INTELSAT-Satelliten auf der geostationären Umlaufbahn. Es gibt 375 Bodenstationen in mehr als 140 Ländern, die für den Empfang von Signalen von INTELSAT-Satelliten erbaut wurden. Während die Miete für eine Fernsprechleitung pro Jahr bei Intelsat I noch 32.000 US-Dollar kostete, verringerte sich der Betrag bei den aktuellen Intelsat V Satelliten auf 5.000 Dollar. Außerdem existiert seit 1978 ein Hilfs- und Entwicklungspro-

gramm von INTELSAT, das die bessere nationale Nutzung des Systems erreichen soll. Entsprechende Hilfe kann kostenfrei gewährt werden.

Das **INTELSAT-Regime** basiert auf dem **Prinzip** der globalen, kommerziellen Nutzung der Nachrichtensatellitentechnik. Die zwei wichtigsten korrespondierenden **Normen** hierzu sind zum einen die Festlegung des Investitionsanteils gemäß der Quantität der Nutzung des Systems, was ein Gleichgewicht zwischen Nutzer- und Anbieterinteresse jedes einzelnen Mitglieds garantieren soll. Zum anderen soll INTELSAT den Status eines natürlichen Monopols für die internationale Informationsübermittlung qua Satellit aufrechterhalten und den Aufbau konkurrierender Systeme verhindern. Vor allem die USA wandte sich während der Verhandlungen zur permanenten Vereinbarung sogar gegen den Aufbau regionaler Systeme, da diese eine Konkurrenz für INTELSAT darstellten, hingegen sei der Aufbau nationaler Systeme legitim. Die Europäer mochten demgegenüber ihre regionalen Satellitenprojekte nicht aufgeben. Man einigte sich darauf, daß der Aufbau internationaler Satellitensysteme, die dem INTELSAT-System einen "significant economic harm" zufügen, zu vermeiden sei.

Von der Vielzahl der **Regeln** des INTELSAT-Regimes sind ebenfalls zwei hervorzuheben. Zum einen der bereits angesprochene Hilfemechanismus für Entwicklungsländer in Form technischer Beratung. Die praktische Bedeutung dieses Umverteilungselementes im INTELSAT-Regime ist jedoch als marginal einzustufen. Zum anderen die Regel des Einheitstarifs. Demnach soll das Mieten von Leitungen in der indischen Region nicht teurer sein als die Miete für den atlantischen Raum, obwohl Leitungen in der atlantischen Region viel intensiver genutzt werden und insofern kostengünstiger angeboten werden könnten. Diese Regel kann natürlich nur so lange aufrechterhalten werden, wie das INTELSAT-Satellitensystem ein Monopol ist und Marktregeln umgangen werden können. **Ent-**

scheidungsverfahren im INTELSAT-Regime finden im Plenarorgan, dem Gouverneursrat und dem geschäftsführenden Organ der INTELSAT-Organisation statt.

Das INTELSAT-Regime stellt einen Sonderfall dar. Bis in die Mitte der 70er Jahre hatten allein die USA die technologischen Kapazitäten zur Errichtung eines internationalen Nachrichtensatellitensystems. Die **Situationsstruktur** in diesem Problemfeld entsprach demnach dem spieltheoretischen Modell "Rambo", das unseren Hypothesen gemäß nicht zur Regimeerrichtung führt. Wenn die USA ein internationales Nachrichtensatellitensystem errichtet hätten, das ausschließlich unter amerikanischer Verfügungsgewalt gestanden hätte, wären alle anderen Akteure an der Benutzung des Systems interessiert gewesen und die USA hätte gleichsam ganz alleine die Regeln bestimmen können. Ein Weg, den die USA bei den Fernerkundungssatelliten gegangen ist (vgl. Kap. III. 3.3.4.). Insofern ist die Teilnahme der Europäer am vom den USA dominierten INTELSAT-Regime durchaus verständlich. Das europäische Interesse an diesem IR wurde von einem britischen Repräsentanten klar formuliert:

"The Government's view is that the only way of preventing an American monopoly in this sphere is to join a partnership with the United States and other countries and so secure the right to influence the course of events." (zit. nach Levy 1975:659)

Wie ist aber das amerikanische Verhalten zu erklären, wenn man bedenkt, daß in diesem Problemfeld eine Situationsstruktur vorherrschte, in der die USA ihre Interessen am besten ohne ein IR hätten durchsetzen können?

Alle anderen hier analysierten Fälle mit einer solchen Situationsstruktur führten zu einer Ordnung, die auf Marktprinzipien beruhte und keiner Stützung durch IR bedurfte. Sicherlich sind in den letzten Jahren eine Reihe von internationalen Satellitensystemen errichtet worden: INMARSAT, INTERSPUTNIK, das westeuropäische EUTELSAT-System und ARAB-SAT. Alle diese Satellitensystemregime sind aber nicht mit dem INTELSAT-Regime vergleichbar. Die drei regionalen Systeme basieren auf regionalen IR, die mit dem Ziel errich-

tet wurden, die technologischen Kapazitäten der Mitglieder durch Zusammenarbeit zu vergrößern, um den Vorsprung der USA in diesem Bereich zu verkleinern. Sie sind externe, regionale IR mit anti-hegemonialer Stoßrichtung. IR, wie wir sie z.B. im Zusammenhang der Nachrichtenordnung durch den Nachrichtenpool der Blockfreien schon kennengelernt haben. Das INTELSAT-Regime hingegen ist ein **internationalistisch-orientiertes** IR mit einer quasi-globalen³⁹ Ausrichtung und einem eindeutig **internen** Charakter. Das INMARSAT-Regime ist zwar ebenfalls überregional und hat eine interne Stoßrichtung, es entstand aber aus einer Situationsstruktur, die als "Prisoners' Dilemma" kategorisiert werden muß. Denn ein Satellitennutzsystem, das primär im Dienste erhöhter Sicherheit auf See steht, kann in der Tat nur durch die Zusammenarbeit aller Staaten verwirklicht werden. Von daher bestand in diesem Fall ein Zwang zur Kooperation (vgl. Wolfrum 1984:306).

Es bleibt also die Frage, warum die USA die Initiative zur Errichtung eines INTELSAT-Regimes ergriff. Das **normative Umfeld** war der Errichtung eines IR in diesem Problemfeld sicherlich förderlich. Die oben schon angesprochenen Gemeinwohlklauseln im Weltraumvertrag deuten in diese Richtung. In keinem der anderen analysierten Fälle führte aber ein nicht-hegemoniales normatives Umfeld in der Situation "Rambo" zu einem bedeutsamen IR. Das Resultat war vielmehr in den meisten dieser Fälle ein der Marktordnung angehängtes "Umverteilungsregime". Insofern mag das im INTELSAT-Regime eingebaute Hilfsprogramm und die Einheitstarifregel Ergebnis des normativen Umfelds sein, die Schaffung des IR selbst kann es aber kaum erklären.

Auch die **Machtkonstellation** im Problemfeld kann die Errichtung des INTELSAT-Regimes nicht erklären. Es herrschte zwar in diesem Problemfeld eine unbestreitbare Hegemonie der

39 INTELSAT hat 106 Mitglieder, darunter auch die Volksrepublik China und Jugoslawien. Bodenstationen befinden sich sogar in 140 Ländern der Erde, da die INTELSAT-Leistungen von allen Staaten, die Mitglied in der ITU sind, genutzt werden können.

USA, die Analyse der anderen Fälle zeigte aber, daß die Existenz eines Hegemons nur dann zu einem IR führt, wenn die Situationsstruktur der des "Prisoners' Dilemma" entspricht. Es scheint, als ob eine systemische Erklärung des Verhaltens der USA, die der Initiator der Errichtung des INTELSAT-Regimes waren, nicht möglich ist. Dies verweist auf subsystemische Faktoren zur Erklärung der amerikanischen Politik. Dies kann im Rahmen dieser systemisch angelegten Studie nur andeutungsweise geschehen, zwei Faktoren scheinen jedoch von besonderer Bedeutung zu sein.

- I) Die universalistische Ausrichtung der Außenpolitik der Kennedy-Administration auf ideologischer Ebene.
- II) Das starke Interesse der amerikanischen Unternehmen, so schnell wie möglich ein leistungsfähiges und kostengünstiges Nachrichtensatellitennetz benutzen zu können, auf ökonomischer Ebene. Zwar hätten die USA auch auf sich alleine gestellt ein internationales Nachrichtensystem errichten können, dies hätte aber, zumindest was dessen Globalisierung anbetrifft, einen größeren Zeitraum in Anspruch genommen.

Die Bedeutung dieser beiden Faktoren für das INTELSAT-Regime zeigt sich auch an den neuesten Entwicklungen. Man kann in der Retrospektive wohl davon ausgehen, daß die Errichtung regionaler Nachrichtensatellitensysteme dem internationalen INTELSAT-Monopol keinen "significant economic harm" zugefügt haben. Das europäische EUTELSAT-System ist in seiner Rolle mit der nationalen amerikanischen Systeme vergleichbar, es gefährdet das Monopol von INTELSAT für transozeanische Verbindungen nicht. Eine Gefahr für das INTELSAT-Regime geht jedoch von der aktuellen amerikanischen Deregulationspolitik im Telekommunikationssektor aus, die auch vor INTELSAT nicht halt macht (vgl. Luyken 1983a, D. Schiller 1983 und Snow 1985).

1981 empfahl ein Ausschuß dem Repräsentantenhaus, auch internationale Satellitensysteme dem Wettbewerb auszusetzen. Im November 1984 erklärte das Weiße Haus, daß es private Anstrengungen zur Errichtung von transatlantischen Satelliten-

tensystemen, die Leistungen für private Unternehmen erbringen, unterstützen würde. Diese Entwicklungen sind sicherlich z.T. Ergebnis der Marktgläubigkeit der Reagan-Administration. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß der Druck privater Nutzer nach billigeren Satellitenverbindungen enorm ist (vgl. hierzu International Herald Tribune, 20.05.1986, 9f.). Diese Tatsache spiegelt sich auch im Binnenentscheidungsprozeß der amerikanischen Administration wieder. Die Entscheidung INTELSAT dem Wettbewerb mit privaten Konkurrenten auszusetzen, wurde vom Handelsministerium gegen das Außenministerium durchgesetzt (vgl. Kavanaugh 1985).

Die Diskussion des INTELSAT-Regimes zusammenfassend läßt sich sagen, daß es in diesem Fall einer stärkeren Berücksichtigung subsystemischer Faktoren bedarf als in allen anderen untersuchten Fällen. Subsystemische Faktoren sind sowohl für die Errichtung als auch für die aktuelle Gefährdung des INTELSAT-Regimes von wesentlicher Bedeutung. Angesichts dieser Einsicht aus der Analyse des INTELSAT-Regimes läßt sich hypothetisieren: Die politische Bearbeitung internationaler Problemfelder, die dem **Politikfeldtyp** Ökonomie zuzuordnen sind (was im Falle internationaler Nachrichten Satellitensysteme zutrifft), ist besonders empfindlich für ökonomische Bedürfnisse wichtiger gesellschaftlicher Gruppen innerhalb der Nationalstaaten. Es scheint deshalb v.a. für ökonomische Problemfelder vonnöten, die systemische Analyse durch subsystemische Analysen zu ergänzen.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Oft schon wurde das Ende des Nationalstaates verkündet. Alle Weltstaats- und Integrationspropheten lagen jedoch falsch; das Ende des Nationalstaats ist nicht absehbar. Dennoch ist internationale Politik ohne Regulierung jenseits des Nationalstaates nicht mehr vorstellbar. Internationale Regime sind Ausdruck dieser Entwicklungen: Internationale Regulierung, nicht gegen, sondern durch die Nationalstaaten und die an Bedeutung gewinnenden nicht-staatlichen internationalen Akteure. Insofern können internationale Regime als ein Element des "Prozesses der Zivilisation" (Elias) der Menschheit angesehen werden. Internationale Regime sind eine Form der politischen Bearbeitung von Problemfeldern der internationalen Politik, die in Abwesenheit von direkter Gewalt, Politikergebnisse garantiert, die verglichen mit politisch unbearbeiteten Problemfeldern, effizienter ist und eine höhere Verteilungsgerechtigkeit aufweist. Dies gilt zumindest für alle IR mit interner Stoßrichtung. Auch markt-orientierte IR sind wildwüchsigen, faktischen Ordnungen, die auf der sozialen Steuerung durch den Markt basieren (Nachrichtenordnung) und v.a. völlig ungesteuerten, chaotischen Interaktionsabfolgen (Ätherkrieg) bei weitem überlegen. Markt-orientierte IR können für die Regulierung von Interaktionen zwischen "Gleichen", gemessen an den Kriterien Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit und Friedensförderung, sogar die optimale Lösung darstellen.

Für die Regulierung der Interaktionen zwischen Akteuren mit stark ungleichen Kapazitäten, wie in den Nord-Süd-Beziehungen der Fall, sind IR mit autoritativen Elementen wünschenswert. Die in der Regimeanalyse vorherrschende "Theorie der hegemonialen Stabilität" besagt aber, daß IR nur dann entstehen, wenn eine hegemoniale Kraft in einem Problemfeld die entsprechenden Prinzipien, Normen und Regeln, quasi als Vertreter der zentralen Autorität, durchsetzt. Da hegemoniale Kräfte durch eine Überlegenheit an Ressourcen und Kapazitäten gegenüber allen anderen Akteuren in dem be-

troffenen Problemfeld definiert und somit an freien Austauschbeziehungen interessiert sind (markt-orientierte IR), ist, gemäß der Theorie der hegemonialen Stabilität, die Errichtung von autoritativen IR (nationalistisch- und internationalistisch-orientierten IR) nicht möglich.

Demgegenüber wurde im theoretischen Teil dieser Arbeit argumentiert, daß es nicht-hegemoniale IR (autoritative IR) gibt und daß für die Erklärung von deren Entstehungsbedingungen zwei Gruppen von Einflußfaktoren berücksichtigt werden müssen: problemstrukturelle und normativ-institutionelle Faktoren. Durch eine theoretische Diskussion dieser beiden Gruppen von Einflußfaktoren wurden Hypothesen hinsichtlich der Entstehungsbedingungen von nicht-hegemonialen IR entwickelt, die aufgrund von Fallbeispielen im Bereich der "internationale Kommunikationspolitik" überprüft wurden. Gleichzeitig wurden mit denselben Fällen, gleichsam zur Kontrolle, die Aussagen der Theorie der hegemonialen Stabilität getestet (machtstrukturelle Faktoren). Das zentrale Ergebnis der Untersuchung lautet: Für den Bereich der internationalen Kommunikationspolitik kann sowohl die Entstehung als auch der Inhalt von internationalen Regimen durch eine Verbindung von problemstrukturellen und autokorrelativen Faktoren viel besser erklärt werden als durch machtstrukturelle Faktoren. Aufgeschlüsselt stellen sich die Ergebnisse folgendermaßen dar.

I. Machtstrukturelle Faktoren

Die Theorie der hegemonialen Stabilität greift nicht für den Bereich der internationalen Kommunikationspolitik. Diese Theorie behauptet, daß ein IR nur dann entsteht, wenn ein Akteur in dem zu regelnden Problemfeld oder, je nach Version, in der OPS eine herausragende Machtposition einnimmt, d.h. eine eindeutige Überlegenheit an Ressourcen und technischen Kapazitäten aufweist. Dabei sind "herausragend" und "eindeutig" meist nicht genau definiert, die Verwendung dieser Begriffe impliziert jedoch im allgemeinen, daß die Machtressourcen des Hegemons ein Vielfaches, verglichen mit denen des zweitstärksten Akteurs, sein müssen.

Die Analysen der Problemfelder im Bereich der internationalen Kommunikationspolitik zeigten jedoch, daß in hegemonialen Machtkonstellationen nicht immer IR entstehen und daß IR auch in nicht-hegemonialen Machtkonstellationen entstehen können.

Matrix 6: Machtkonstellationen und IR

Machtkonstellation im Problemfeld \ Interaktionsmuster im Problemfeld	IR	kein IR
OPS = hegemonial/ IAS = hegemonial	-Frequenzzuteilungsregime nach 1945 (h)	-Fernsehprogrammfluß bis 1970
OPS = hegemonial/ IAS = multipolar		-Nachrichtenordnung 1934-1970
OPS = multipolar/ IAS = hegemonial	-DBS-Regime (nh) -INTELSAT-Regime (nh) -GEO-Regime (nh)	-Fernsehprogrammfluß nach 1970 -TDF -Remote Sensing
OPS = multipolar/ IAS = multipolar	-Kabelnetzregime (nh) -Nachrichtenkartell-Regime (nh)	-Nachrichtenordnung ab 1970 -Frequenzzuteilung bis 1945 -Auslandsrundfunk

h = hegemoniales IR

nh = nicht-hegemoniales IR

Matrix 6 zeigt, daß der Bereich der internationalen Kommunikationspolitik kaum Generalisierungen hinsichtlich des Verhältnisses von Machtkonstellation und Entstehung von IR

zuläßt.⁴⁰ Die Theorie der hegemonialen Stabilität bedarf jedenfalls **zumindest** erheblicher Modifizierungen.

Die eine Möglichkeit ist, man definiert Hegemonie nicht durch Überlegenheit an Machtressourcen, sondern durch die spieltheoretische Situation "Rambo". Dadurch würde eine "relationales" Machtkonzept gewählt, welches durchaus modernen soziologischen Ansätzen entspricht, aber eben nicht dem (neo-)realistischen Konzept, das Macht "as control over resources" versteht. Außerdem würde eine so gefaßte Theorie der hegemonialen Stabilität, die Entstehung von wildwüchsigen, liberalen Ordnungen erklären, nicht aber die Entstehung von IR.

Eine andere, sinnvollere Möglichkeit besteht darin, die "Theorie der hegemonialen Stabilität" zu einer Theorie für liberale IR umzuformulieren. Diese hätte folgendes Aussehen: Wenn ein IR entsteht (unabhängig von der Machtkonstellation!) und es existiert ein und derselbe Hegemon in der OPS und der IAS, der somit in der Lage ist, die liberale Ideologie mit einer starken Sendungsstärke und einer realen Durchsetzungskraft auszustatten, dann entsteht ein markt-orientiertes IR. Eine Hypothese, die das Frequenzzuteilungsregime nach 1945 erklären kann und zu ihrer weiteren Überprüfung an die IR, die im ökonomischen Bereich nach 1945 entstanden sind, herangetragen werden muß.

Es würde sich noch eine dritte Möglichkeit der Modifizierung der Theorie der hegemonialen Stabilität anbieten, wenn auf der Basis einer eindeutigeren Bestimmung des Zustands

40 Dies gilt in eingeschränktem Maße auch dann, wenn man, was wohl zu vertreten wäre, die "issue-area-structure" bei der Entstehung des Kabelnetzregimes und dem Nachrichtenkartellregime zu Ende des 19. Jahrhunderts als hegemonial einstuft (vgl. Kap. III 2.2.). Diese Grenzfälle weisen darauf hin, daß für weitere Untersuchungen es notwendig ist, den Zustand der "Hegemonie" mit Hilfe von Indikatoren sowohl auf der OPS als auch auf der IAS zu operationalisieren, anstatt durch so ungenaue Merkmale wie "eindeutige Überlegenheit an Ressourcen" zu bestimmen.

der Hegemonie, als dies in der vorliegenden Studie geschehen konnte, die IAS bei der Entstehung des Kabelnetzregimes und dem Nachrichtenkartellregime zu Ende des 19. Jahrhunderts doch als hegemonial kategorisiert werden müßte. Dann könnte argumentiert werden, daß ein Hegemon in der IAS zwar eine notwendige, keinesfalls aber eine hinreichende Bedingung für die Entstehung eines, gleich wie gearteten, IR ist. Gegen eine solche Argumentation spricht allerdings, daß es im Rahmen der Ost-West-Beziehungen interne Sicherheitsregime zu geben scheint (vgl. Kap. II 5.1.), bei denen kaum von einem Hegemon in der IAS gesprochen werden kann.

II. Problemstrukturelle Faktoren

Der problemstrukturelle Ansatz qua Situationsstrukturen erwies sich für den Bereich der internationalen Kommunikationspolitik als aussagekräftig. Die hierzu im theoretischen Teil entwickelten Hypothesen wurden bestätigt:

- In Situationsstrukturen, die als "Leader" kategorisiert werden können, entstehen IR.
- In Situationsstrukturen, die als "Prisoners' Dilemma" kategorisiert werden können, können IR entstehen.
- In Situationsstrukturen, die als "Rambo" kategorisiert werden können, entstehen keine IR.

Der einzige "deviant case", der gegen die entwickelten Hypothesen spricht, ist das INTELSAT-Regime. Es wurde bereits gezeigt, daß dieser Fall auf subsystemische Faktoren verweist.

Die problemstrukturelle Erklärung qua Politikfeldtyp erwies sich demgegenüber als wenig aussagekräftig. In den meisten Fällen dieser Studie war eine saubere Zuordnung von Problemfeldern zu einem der Politikfeldtypen nicht möglich. Dafür gibt es drei mögliche Erklärungen:

Matrix 7: Situationsstrukturen und IR

<div> <div>Interaktionsmuster im Problemfeld</div> <div>Situationsstruktur im Problemfeld</div> </div>	IR	kein IR
"Leader" ("Dilemma of Common Aversion")	-Kabelnetzregime (nh)	
"Prisoners Dilemma"	-Nachrichtenkartell-Regime (nh) -Frequenzzuteilungsregime (h) nach 1945 -Nachrichtenkartell-Regime (nh) -DBS-Regime (nh) -GEO-Regime (nh)	-Frequenzzuteilung bis 1945 -Auslandsrundfunk
"Rambo" ("Equilibrium Outcome that Leaves One Actor Aggrieved")	-INTELSAT-Regime (nh)	-Fernsehprogrammfluß bis 1970 und nach 1970 -Nachrichtenordnung bis 1970 und nach 1970 -TDF -Remote Sensing

h = hegemoniales IR

nh = nicht-hegemoniales IR

- Die problemstrukturelle Erklärung qua Politikfeldtyp ist generell ungeeignet zur Klärung der Entstehungsbedingungen von IR, da eine solche Typologisierung zu allgemein ist und viele unterschiedlich beschaffene **Konfliktgegenstände** beinhaltet.
- Die hier vorgenommene Typologisierung von Politikfeldern ist ungeeignet.

- Die problemstrukturelle Erklärung qua Politikfeldtyp ist ungeeignet für eine vergleichende Untersuchung innerhalb eines Bereichs internationaler Politik.

Trotz der Probleme, die sich bei der Zuordnung von Problemfeldern zu den Politikfeldtypen ergaben, können, allerdings mit gebotener Vorsicht, zwei Ergebnisse der Fallstudie als Hypothesen formuliert und eventuell in weiteren Arbeiten weiterverfolgt werden:

- In Situationsstrukturen, die als "Prisoners' Dilemma" kategorisiert wurden, entstehen dann nur sehr schwer IR, wenn es sich um den Politikfeldtyp "Ideologie" handelt. Dies, da die Einschätzung von Verhalten als Regeleinhaltung oder Regelverstoß im Politikfeldtyp "Ideologie" einem weiten Interpretationsspielraum unterliegt und daher die kollektive Bearbeitung von "Prisoners' Dilemma"-Situationen erschwert.
- Im Politikfeldtyp "Ökonomie" gewinnen subsystemische Faktoren eine besondere Bedeutung. Diese Hypothese läßt die Analyse des INTELSAT-Regimes zu.

III. Normativ-institutionelle Faktoren

Normativ-institutionelle Faktoren erwiesen sich in Verbindung mit spieltheoretischen Situationsstrukturen v.a. für die Erklärung von Inhalten von IR als relevant. Auf der Basis der durchgeführten Fallstudien kann gesagt werden:

- In der Situationsstruktur des "Prisoners' Dilemma" korrespondiert ein liberales normatives Umfeld mit einem markt-orientierten IR (Frequenzzuteilungsregime nach 1945). Ein autoritatives normatives Umfeld in Verbindung mit einem egalitären PMS korrespondiert in derselben Situationsstruktur hingegen mit autoritativen, also nicht-hegemonialen, IR (DBS-Regime, GEO-Regime).
- In der Situationsstruktur "Rambo" sorgt ein liberales normatives Umfeld für eine internationale Legitimierung der faktischen Marktordnung (Nachrichtenordnung und Fernsehprogrammfluß nach 1945). In derselben Situationsstruktur kann ein normatives Umfeld mit stark autoritativen

Elementen in Verbindung mit einem egalitären PMS, die Errichtung eines an die faktische Ordnung angehängtes "Umverteilungsregime" bedingen, das allerdings die Grundordnung im betroffenen Politikfeld nicht zu ändern vermag (IPDC).

Was schon über die Bestimmung des Zustands der Hegemonie gesagt wurde, gilt auch für die Kategorisierung der normativ-institutionellen Faktoren: Es wäre wünschenswert, den in den vorhergehenden Fallstudien vorherrschenden "weichen" bzw. "interpretativen" Charakter der Analyse durch "harte" Indikatorenbildung zu ersetzen. Dies gilt insbesondere für die normativ-institutionellen Faktoren "Machtunabhängige Normenentwicklung" und "Ideologie der regimeerzeugenden bzw. regimeimplementierenden internationalen Organisation". V.a. die operationale Kategorisierung des zweiten Faktors macht "Vor-Ort-Studien" bei den entsprechenden internationalen Organisationen bzw. Konferenzen notwendig.

Diese Arbeit konzentrierte sich auf internationale Regime im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen. In diesem Zusammenhang müssen die dargestellten Ergebnisse auch vorrangig gesehen werden. Nichtsdestotrotz erlauben diese Ergebnisse auch einige Rückschlüsse über IR in den Ost-West-Beziehungen. Der wichtigste Rückschluß hierbei ist: Es kann auch im Rahmen der Ost-West-Beziehungen IR geben. Falls die Theorie der hegemonialen Stabilität sich als erklärungsstark erwiesen hätte, wäre die Anwendung des Regimeansatzes auf die Ost-West-Beziehungen sinnlos gewesen, denn es ist kaum zu erwarten, daß dort Problemfelder mit einer hegemonialen Machtkonstellation häufig anzutreffen sind. M.a.W., falls die Theorie der hegemonialen Stabilität generell zutreffen würde, gäbe es im Rahmen der Ost-West-Beziehungen keine IR. Demgegenüber zeigt die Erklärungskraft des problemstrukturellen Ansatzes, daß "Ost-West-Regime" durchaus denkbar sind. Die praxeologische Reichweite dieser Aussage sollte nicht unterschätzt werden. Sie weist auf eine Friedensstrategie hin, die beim Abbau der Friedlosigkeit in den Ost-

West-Beziehungen bedeutende Ergebnisse zeitigen kann, v.a. wenn verglichen mit den Erfolgsaussichten anderer Friedensstrategien (vgl. Czempiel 1986)⁴¹. Insofern ist das wohl bedeutendste Ergebnis dieser Arbeit, daß sich problemstrukturelle Erklärungsfaktoren gegenüber den machtsstrukturellen Erklärungsfaktoren als überlegen erwiesen. Dies und die Tatsache, daß die Zuordnung von Problemfeldern zu den in dieser Arbeit verwendeten spieltheoretischen Situationsstrukturen sich als unproblematisch und erklärungssträchtig erwies, ermutigt zu weiteren empirischen Anwendungen der Spieltheorie. Ein Weg der interessanterweise neuerdings auch von amerikanischen Regimeforschern gegangen wird (vg. Oye 1986).⁴²

Für die zukünftige Anwendung der Spieltheorie bei der Regimeanalyse bzw. genereller, bei der Analyse von "Cooperation under Anarchy", ergeben sich aus den Erfahrungen mit der vorliegenden Analyse drei Desiderate. Erstens bedarf die Zuordnung einer realen Situation zu einer Situationsstruktur, neben der in dieser Studie vorgenommenen "objektiven" Zuordnung aus der Perspektive des Beobachters, eine strikte empirische Abstützung, indem die "preference orderings" der Akteure auf der Basis sorgfältiger Dokumentenanalyse ermittelt werden. Dies ist notwendig, da sich eine Situationsstruktur letztendlich nicht "objektiv" bestimmen läßt, sondern das Resultat der Wahrnehmungen der Akteure sind.

41 Der Autor dieser Studie arbeitet derzeit zusammen mit Manfred Efinger an einem DFG-Forschungsprojekt über Ost-West-Regime, das im Rahmen der Arbeitsgruppe Friedensforschung (AGFF) Tübingen und unter Leitung von Volker Rittberger durchgeführt wird.

42 Die in diesem Band dokumentierten Forschungsergebnisse und -anregungen konnten in dieser Arbeit keine Berücksichtigung mehr finden, da das Buch erst nach Abschluß des theoretischen Teils dieser Arbeit zugänglich war.

Daraus ergibt sich zweitens, daß über die hier verwendeten "typischen" drei Situationsstrukturen hinaus, eine weitergehende Differenzierung unterschiedlicher Situationsstrukturen, samt der Analyse ihrer Konsequenzen in Bezug auf Entstehung und Inhalt von IR, erfolgen muß. Die von Rapaport/Guyer (1966) entwickelte Taxonomie von 2x2 Spielen stellt hierbei ein Set dar, aus dem eine überschaubare Anzahl von Situationsstrukturen für die Zwecke der Regimeanalyse ausgewählt werden können.

Drittens bedarf es, trotz der negativen Erfahrungen, die (Snyder/Diesing 1977) bei der Anwendung von nxn Spielen für die Analyse von internationalen Krisen gemacht haben, eines Versuchs, mit komplexeren Situationsstrukturen zu arbeiten, da die Reduktion auf zwei Akteure mit je nur zwei Handlungsalternativen eine doch problematische Vereinfachung darstellt.

Die Ergebnisse dieser Arbeit beinhalten auch forschungsstrategische Implikationen, die über die Fragestellungen der Regimeanalyse im engen Sinne hinausreichen. Sie zeigen die Überlegenheit des Ansatzes der "complex interdependence" gegenüber dem "Neorealismus". Der Neorealismus bestimmt Politikergebnisse aufgrund der Verteilung von "handfesten", materiellen Machtresearchourcen. Eine Methode, die sich v.a. zur Bestimmung von Politikergebnissen in konkreten Problemfeldern als wenig ergiebig erwies. Diese Methode mag zur Bestimmung von groben Politikentwicklungen auf der OPS eine gewisse Erklärungskraft besitzen. Sie ist jedoch im Detail einer relationalen Machtbestimmung, die Macht nicht als ein zu besitzendes Gut, sondern als eine Form der Beziehung zwischen zwei Akteuren mit beschränktem Wirkungsbereich versteht, unterlegen. Die spieltheoretischen Situationsstrukturen, die sich in dieser Arbeit als erklärungsstark erwiesen haben, sind eine relationale Form der Bestimmung von Macht. Gleiches gilt für das Konzept "sensitivity" und "vulnerability" Interdependenz. Auch hier werden Politikergebnisse nicht durch die bloße Verteilung von materiellen

Machtressourcen bestimmt, sondern durch die Art der Beziehung zwischen Akteuren. Gerade deshalb ist der Ansatz der komplexen Interdependenz dem neorealistischen Ansatz zur Erklärung von Politikergebnissen in abgegrenzten Problemfeldern überlegen. Ob und inwiefern die Anwendung spieltheoretischer Situationsstrukturen zur Konkretisierung des Ansatzes der "complex interdependence" dienen kann, muß an dieser Stelle offenbleiben.

Von diesen Schwächen des Neorealismus ist natürlich auch die Theorie der hegemonialen Stabilität betroffen. Diese Theorie erreichte ihren empirischen Fundus durch Fallstudien im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik. Die Übertragung der Theorie auf den Bereich der internationalen Kommunikationspolitik scheiterte jedoch. Umgekehrt stellt sich nun die Frage, ob der hier entwickelte Ansatz, der problemstrukturelle mit autokorrelativen Faktoren verbindet, auch in anderen Bereichen als in dem der internationalen Kommunikationspolitik greift. Könnte dies gezeigt werden, dann wäre die Theorie der hegemonialen Stabilität in der Tat hinfällig.

Zum Schluß sei noch auf die politischen Implikationen der Ergebnisse dieser Arbeit verwiesen. Um dem Schwachen Freiheit zu ermöglichen, bedarf es Regeln. Für den Starken hingegen, sind Regeln eine Einschränkung seiner Freiheit. Insofern ist die Errichtung von IR im Interesse der "Schwachen" des internationalen Systems. Selbst markt-orientierte IR sind für den Schwachen besser als die Dominanz des Marktprinzips ohne einschränkende Regeln oder gar als chaotische, völlig unregelmäßige Interaktionsabfolgen. Für die Entstehung von IR bedarf es jedoch grundlegender Voraussetzungen: einer generellen Kooperationsbereitschaft und der Abwesenheit einer Situationsstruktur, die als Situation "Rambo" bezeichnet wurde. Um Problemfelder, die eine solche Situationsstruktur aufweisen, regimefähig zu machen, also um die Situationsstruktur zu verändern, ist die politische Kooperation der Benachteiligten notwendig. Das Ziel einer solchen Kooperation braucht nicht die Erreichung von Macht-

ressourcen zu sein, die denen des/der dominanten Akteurs(e) gleich sind, sondern das Ziel muß sein, die Schaffung einer Situationsstruktur, die als "Prioners' Dilemma" bezeichnet wurde. Am Beispiel des TDF konkretisiert heißt das, daß die Entwicklungsländer und auch Europa sich nicht auf computer-gestützte Kommunikationssysteme stürzen müssen, um einen Gleichstand mit den USA zu erreichen. Eine koordinierte Gesetzgebung und Schaffung von Kontrollmöglichkeiten von TDF, die es erlauben, amerikanische Netze zu diskriminieren, würde die USA zur Kooperation zwingen und die Schaffung eines IR ermöglichen. Externe IR mit anti-hegemonialer Stoßrichtung als eine Form der collective self-reliance, sind demnach nicht die Alternative zur internationalen Kooperation, sie sind eine Voraussetzung derselben. Falls es den "Schwachen" der internationalen Politik zusätzlich gelingen sollte für das regimeerzeugende PMS einen egalitären Entscheidungsmodus durchzusetzen sowie ein kohärentes Regelungsmodell mit autoritativen Elementen vorzulegen, besteht eine reele Chance sogar nicht-hegemoniale internationale Regime in zukunftsbestimmenden Bereichen der internationalen Politik durchzusetzen. Bei alledem sollte jedoch nicht vergessen werden, daß internationale Regime eine Form der **freiwilligen** Kooperation zwischen internationalen Akteuren darstellt: Kompromisse sind nötig, auch für die Schwachen; es wird nie ein "revolutionäres IR" geben. Nicht-hegemoniale IR, die auch weitreichende Zugeständnisse der dominanten Akteure beinhalten, sind jedoch unter den gegebenen Umständen, eine der wenigen Möglichkeiten den Prozeß der globalen Friedens- und Wohlfahrtsförderung im Sinne eines "peaceful change" voranzutreiben.

ANHANG 1:

Internationale Kommunikationsordnung. Eine Chronologie wichtiger Ereignisse. 1789-1965

VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN DER UNESCO	VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN DER VN	VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN DER ITU	VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN ANDERER ÜBERREGIONALER IO	VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN DER "BLOCK- FREIEN"	VERLAUTBARUNGEN UND AKTIVITÄTEN IM RAHMEN REGIONALER IO	NATIONALE AKTIVITÄTEN	SONSTIGE ERREICHNISSE
1945/4 UNESCO: Constitution	1936/3 League of Nations Broadcasting Convention	1865 International Telegraph Treaty 1865-1927 8 Conferences on tele- graphing and broadcasting 1932 ITU: Formal Foundation	1870-1934 Cartel of News Agencies			1789/1 France: Constitution 1791/2 USA: Bill of Rights	1842ff. Western Europe: News Agencies 1920ff. Radio 1940ff. TV
1945/4 UNESCO: Constitution	1945/5 UN: Charter 1948/7 UN: Universal Declaration of Human Rights UN: Conference on Freedom of Information 1950 UNGA: Freedom of Information Interference of radio signals 1959 COPUOS: Foundation 1959 UNECOSOC: Requests world survey on mass media 1960 UNECOSOC: Draft Declaration on freedom of information 1961/62/9 UNECOSOC: Res. on Mass Media in LDC's UNGA: Media assistance for LDC's 1962/63/11 UNGA: Communication by Satellites UNGA: Communication by Satellites UNGA: Declaration con- cerning Outer Space	1947-63/6 ITU: 5 Administrative Conferences			1954 European Convention on Human Rights 1958 Eurovision	1949/8 BRD: GG 1962ff./12 Telesat 1 Syncom 2	
1962/10 UNESCO: Requests study on Space Communication				1964 IPF: Foundation			
1964/13 UNESCO: HC recommends meeting of experts for Space Communication				1964/12 INTELSAT: Interims Agreement 1965/12 INTELSAT 1			
1965/13 UNESCO: Expert Meeting on Space Communication							

Fortsetzung Anhang 1: 1966-1978

1968/13 UNESCO: Meeting of Broadcast Organization	1966/14 UN: International Covenant on Human Rights 1967/15 UN: Outer Space Treaty	1966-75 ITU: 8 Administrative Conferences			1969/17 American Convention on Human Rights		
1968/13 UNESCO: GC Recommends Intergovernmental meeting on Space Communication	1969/15 UNESCO: Intergovernmental Meeting on Space Communication	1969ff. UN COUPOS: Working Group on DBS					
1970/18 UNESCO: GC formulates Mass Communication Policies	1970/19 UNGA: International Development Strategy, 2nd Decade	1971/20 ITU: WARC-ST	1970 Non-Aligned Summit at Lusaka	1970 Council of Europe: Mass Media Declaration 1971 Interuputnik: Foundation	1970ff. Datenbanken und -netze		
1972/21 UNESCO: GC Requests Mass Media Declaration	1972/23 UNGA 1972: Resolution on DBS		1973/24 Non-Aligned Summit at Algiers		1972 USA: Landest 1974 USA: ATS-6, First DBS	1973 Congress on International Television, Finland	
1972/22 UNESCO: GC Declaration on Space Broadcasting							
1974/25 UNESCO: GC Draft Declaration: Authorization of Expert Meeting	1974/26 UNGA: NIEO	1973 International Telecommunications Convention					
1975/27 UNESCO: Intergovernmental Meeting of Experts	1976-80/31 UNGA Res. 31/139; 33/115; 34/182; 35/201 express the support for the work of UNESCO	1975/28 KSZE	1975 Non-Aligned Meeting in Lima 1975 Non-Aligned News Pool 1976/31 Non-Aligned Summit at Colombo 1976/33 Non-Aligned Meeting of Information Ministers, New Dehli	1975 ESA: Foundation 1976/34 ONU: Cultural Charter for Africa 1976/35 Non-Aligned Symposium on Information, Tunis	1975 USA/India: SITE Project		
1976/29 UNESCO: GC: a) Medium Term Plan 77-82 b) Further Consultations							
1976/30 Intergovernmental Conference on Communication in Latin America, Costa Rica, San Jose							
1977 1st session of the McBride Commission		1977/36 ITU: WARC-BS		1977/37 Council of Europe: Draft Report on International Aspects of Information	1977/38 US-Senate: Report on Rule and Control of International Communications 1977 FRG: Report on Communications Perspectives 1977 France: Nora/Minc Report on Telematin	1978ff. Foundation of Regional News Agencies as PANNA, ALABEI, CNN a.o. 1978ff. Introduction of Tele-text Systems in the DME	
1978/39 UNESCO: GC: a) Mass Media Declaration b) Program Budget 79/80		1978 Foundation: INMARSAT 1978 IBI: SPIN I Conference					

Fortsetzung Anhang 1: 1979-1986

1979/40 Intergovernmental Conference on Communication in Asia und Oceania, Kuala Lumpur 1980/41 Intergovernmental Conference on Communication in Africa, Younde 1980 Final Report of the McBride Commission 1980 UNESCO GC: Application of the Mass Media Resolution 1980/43 Intergovernmental Conference proposes IPDC, UNESCO GC approves IPDC		1979/41 ITU: WARC		1979/41 Non-Aligned Summit at Havana 1979 European Parliament recommends EC to act on TDF 1980 Council of Europe: Convention on TDF 1980 OAU: Meeting of African Information Ministers, Addis Ababa 1980 France/FRG: Common DBS-Project		1979/41 ITU: WARC		1979 Non-Aligned Summit at Havana 1979 European Parliament recommends EC to act on TDF 1980 Council of Europe: Convention on TDF 1980 OAU: Meeting of African Information Ministers, Addis Ababa 1980 France/FRG: Common DBS-Project		1981ff. Annual Sessions of the IPDC 1982 UNESCO GC: Mid Term Plan 1984-1989 1983 1. Symposium on a NIO in Igls (Österreich) 1984 UNESCO GC: Reform of the Organization 1986 2. Symposium on a NIO in Kopenhagen
1981/45 UNGA Draft Principles on DBS 1981/46 UNGA Draft Principles on Remote Sensing 1982/47 UNGA Resolution on DBS and Prior Consent 1982 UNISPACE		1983 ITU: Auspices over the "Year of Communication" 1985/48 ITU: WARC-ORB						1981ff. USA: Deregulation in Telecommunication industry 1984 USA leaves UNESCO 1986 France/FRG: Operational DBS		1982ff. Spread of Data-Networks

LEGENDE:

1980/1 = Jahreszahl des Ereignisses/Verweis auf Kommentar oder Ausschnitt aus dem Dokument im Anschluss an das Schaubild

Abkürzungen = siehe Abkürzungsverzeichnis

Quellen: Bergmann 1985, Berwanger 1979, Butler 1984, Haschke/Paebel 1977, Keune 1984, Luyken 1985, Mast 1984, Pionan 1982, Queniv 1978, Sauvart 1984, Weyl 1984, Witzmann 1984, Frankfurter Rundschau, International Herald Tribune, Neue Zürcher Zeitung.

Textstellen zur Chronologie

- 1 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen:
Article 11: The unrestrained communication of thoughts or opinions being one of the most precious rights of man, ...
- 2 Article 1: The Congress shall make no law ... abridging the freedom of speech; ...
- 3 Preamble: The 32 signatories "having recognised the need for preventing, by means of rules established by common agreement, broadcasting from being used in a manner prejudicial to good international understanding; Prompted, moreover, by the desire to utilise, by the application of these rules, the possibilities offered by this medium of intercommunication for promoting better mutual understanding between peoples; (...)
Have decided to conclude a Convention for this purpose."
- 4 Article 1, 2 the Organization will:
(a) Collaborate in the work of advancing the mutual knowledge and understanding of peoples, through all means of mass communication and to that end recommend such international agreements as may be necessary to promote the free flow of ideas by world and image.
- 5 The Purposes of the United Nations are:
2) To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace.
- 6 RADIO REGULATIONS 1959:
Regulation 423: In principle, except in the frequency band 3900-4000 kHz broadcasting stations using frequencies below 5060 kHz or above 42 MHz shall not employ power exceeding that necessary to maintain economically an effective national service of good quality within the frontiers of the country concerned.
(Note: In general terms regulation 423 is the basis of International Shortwave Broadcasting. Services as Voice of America. Deutsche Welle, Radio Moscow etc.)
- 7 Article 19: Everyone has the right to freedom of opinion and expression, this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.
- 8 Artikel 5:
(1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort und Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.

- 9 The Economic and Social Council,
(V) Recommends that the governments of the more developed countries co-operate with less developed countries with a view to meeting the urgent needs of the less developed countries in the development of independent national information media, with due regard for the culture of each country.
(VI) Governments of the underdeveloped countries might consider reviewing their tariff and fiscal policies with a view to facilitating the development of the information media and the free flow of information within and between countries.
- 10 The General Conference of UNESCO in December 1962 authorized a study of "the consequences which the use of new techniques of communication on a world scale, by means of artificial satellites" is likely to have upon the achievement of UNESCO's essential objectives.
- 11 Communication by satellite offers great benefits to mankind, as it will permit the expansion of radio, telephone and television transmission, thus facilitating contact among the peoples of the world (Resolution 1802 IV (XVII)).
- 12 TELSTAR I, the first commercially built active communication satellite, was launched into a low-altitude elliptical orbit on July 10, 1962.
On February 14, 1963, SYNCOM I achieved the correct synchronous orbit, but it failed within minutes. In July of the same year, SYNCOM II successfully demonstrated the practicability of synchronous communication satellites.
- 13 At the 1964 General Conference, the Director-General was authorized to convene a meeting of experts to define the principles and main lines of a long-term programme in the space communication field.
At this meeting, convened in Paris at the end of 1965, experts from a broad range of disciplines, ... urged UNESCO, to undertake a study of the problems posed by space communication for the free flow of information, the spread of education and greater cultural exchange.
As a further step in this programme, a UNESCO expert meeting, in Paris in 1968, brought together, representatives of broadcasting organizations from the various regions.
The General Conference at its 1968 session authorized the convening of a meeting of governmental experts on international arrangements in the space communication field. The findings of this meeting were to provide the basis for a Declaration.
The meeting held at Unesco Headquarters in December 1969, was attended by governmental representatives from 61 countries (UNESCO COM-72/CONF. 4/3)

- 14 Article 19, 2:
Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of choice.
- 15 Article 1:
The exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies, shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries, irrespective of their degree of economic or scientific development, and shall be the province of all mankind.
- 16 It was felt that the objectives for the future development of communication satellite systems for international broadcasts should include
 - (i) making the flow of visual news in the world more balanced, particularly with regard to providing news coverage to and from, as well as between developing areas
(COM/70 XVII.60 A)
- 17 Article 13, 1:
Identical with Article 19,2 of the International Covenant on Human Rights.
- 18 The Director-General is authorized to assist Member-States in formulating their policies with respect to the mass communication media.
- 19 Action programme of the General Assembly for the Second United Nations Development Decade:
 - (3)... While a part of the world lives in great comfort and even affluence, much of the larger part suffers from abject poverty, and in fact the disparity is continuing to widen ...
 - (9) International co-operation for development must be on a scale commensurate with that of the problem itself. Partial, sporadic and half-hearted gestures, however well intentioned, will not suffice.
 - (84) An essential part of the work during the Decade will consist of the mobilization of public opinion in both developing and developed countries in support of the objectives and policies for the Decade.
- 20 RADIO REGULATIONS
Amendment made by the WARC for Space Telecommunications Geneva 1971:
Regulation 428 A: In devising the characteristics of a space station in the broadcasting satellite service, all technical means available shall be used to reduce, to the maximum extent practicable, the radiation over the territory of other countries unless an agreement has been previously reached with such countries.

- 21 The General Conference ...
Requests the Director-General to prepare and to submit to the General Conference ... a draft declaration concerning the fundamental principles governing the use of the mass information media.
- 22 UNESCO: Declaration of Guiding Principles on the use of SPACE BROADCASTING for the Free Flow of Information, the Spread of Education and Greater Cultural Exchange. Draft, March 1972:
Art. II: In the use of space broadcasting for the free flow of information ... should respect the sovereignty and equality of States ...
Art. V: The objectives of space broadcasting ... are to increase the flow of information ... to the peoples of the world, bearing in mind the need for a balanced flow of news between all countries developed and developing alike.
Art. IX: States, taking into account the principle of freedom of information, should reach or promote agreement on the procedures to be followed with respect to the notification and acceptance of direct satellite broadcasts to the population of countries not participating in the preparation, production or transmission of the programme.
- Adopted, November 1972:
Art. II: Satellite broadcasting shall respect the sovereignty and equality of all States, Satellite broadcasting shall be apolitical ...
Art. V: The objective of satellite broadcasting for the free flow of information is to ensure the widest possible dissemination, among the peoples of the world, of news of all countries, developed and developing alike.
Art. IX, 1: In order to further the objectives set out in the preceding articles, it is necessary that States, taking into account the principle of freedom of information, reach or promote prior agreements concerning direct satellite broadcasting to the population of countries other than the country of origin of the transmission.
Art. IX, 2: With respect to commercial advertising, its transmission shall be subject to specific agreement between the originating and receiving countries.
(UNESCO, Gen.Conf., 17th session, Res. 4.111)
- 23 Preamble:
Mindful ... to protect the sovereignty of States from any external interference ...
- 24 4th Conference of Heads of State and Government of the NONALIGNED COUNTRIES.
Algiers, 5-9 September 1973
PROGRAMME OF ACTION FOR ECONOMIC DEVELOPMENT:
... Developing countries should take concerted action in the field of mass communications in order to promote a greater inter-change of ideas among themselves ...

reorganization of existing communication channels which are the legacy of the colonial past and which have hampered free, direct and fast communication between them.

25 Draft Declaration:

Art. I, 1: The mass media in disseminating information and opinion have a responsibility to do so in a manner which is compatible with the mutual respect of the rights and dignity of States and peoples ...

Art. III: Since the two-way flow of news is fundamental to the strengthening of peace and international understanding, States and information media in each country have the right to diffuse reports of national events to others beyond their borders ...

Art. X: The responsibility of States in the international sphere for the activities of mass media under their jurisdiction is governed by customary international law and relevant international agreements.

Amendments to Draft Declaration 18 C/35 (Proposed)

(18C/COM/DRs 1 to 11)

GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC (18 C/COM/DR.5)

Modify paragraph 9 of the Preamble to read as follows:

"Considering also the exercise of the right to freedom of information entails special responsibilities and the duty of the States who disseminate information to take effective measures aimed at regulating the use of mass media in order to suppress likely information abuses."

Art. I. Modify paragraphs 1 and 2 to read as follows:
"1. Each State bears responsibility for the activities of national mass media."

INDIA (18 C/COM/DR.1)

UNESCO will ...

give priority to the building up of information infrastructure in developing countries to correct the present imbalance and to removing hurdles in international exchange of communication ..."

Authorization of expert meeting:

... there was general agreement that the Draft Declaration ... and the proposed amendments needed to be studied in depth.

Consequently, the General Conference adopted resolution 18C/4.111 in which "the Director-General is authorized

... (b) ... (ii) to convene an intergovernmental meeting of experts (Category II) to prepare, in the light of the draft text contained in document 18 C/35 and the proposed amendments to it, a Draft Declaration ... for submission to the General Conference at its nineteenth session."

26 UN Resolution 3201 (S-VI), 1 May 1974

We, the Members of the United Nations, ...

Solemnly proclaim our united determination to work urgently for THE ESTABLISHMENT OF A NEW INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER based on equity, sovereign equality, interdependence, common interest, and cooperation among

all States, irrespective of their economic and social systems which shall correct inequalities and redress existing injustices, make it possible to eliminate the widening gap between the developed and the developing countries ...

- 27 Art. IV: Special support should be given, on the basis of appropriate agreements, to the establishment and furthering of national mass media in the developing countries and to the training of their personnel, so as to correct the existing disequilibrium in the circulation of information from these countries and to make a balanced exchange of information a reality for the whole of the international community.

Art. X: States, institutions, or groups which consider that the circulation of erroneous news reports has seriously impaired their action with a view to the strengthening of peace and international understanding, and their efforts to combat war propaganda, racism and apartheid, should be able to rectify such news reports through the mass media.

Art. XII: States are responsible for the activities in the international sphere of all mass media under their jurisdiction.

- 28 Final Act, Helsinki, 1 August 1975

The participating States ...

Make it their aim to facilitate the freer and wider dissemination of information of all kinds, to encourage co-operation in the field of information and the exchange of information with other countries, and to improve the conditions under which journalists from one participating State exercise their profession in another participating State ...

- 29 a) TARGET FOR 1982

(i) Greater understanding of the world situation concerning international information flows and formulation of strategies likely to achieve a more equitable two-way flow of information particularly between developing and developed countries.

- b) The general Conference

1. Authorizes the Director-General to hold further consultations ... with a view to preparing a final Draft Declaration on "Fundamental principles governing the use of the mass media ...", which could meet the largest possible measure of agreement ...

3. Decides to include this item on the agenda of its 20th session

- 30 UNESCO: Intergovernmental Conference on Communication Policies in Latin America and the Caribbean.

FINAL REPORT:

... stress was laid on the urgent regional need to replace the criterion of the "free flow of information" by that of "balanced circulation".

Recommendation No. 1.: The Conference ...

Recognizing that the principle of the "free flow of information" will not be applicable unless all our countries have equal access to all the sources of information and take part on an equal footing in the control over and use of international channels of dissemination,... Recommends that Member States ... Define and implement policies, plans and laws that will make possible the advent of more balanced communication relations at both the national and international levels; ...

Recommendation No. 27.: The Conference ...

Realizing that the glaring imbalance that exists in the free flow of information is harmful for the cultural identity of our people, and that this situation will not change until States adopt machinery and measures to correct it, ...

2. Requests the Director-General of Unesco to call, at the appropriate time, a high-level meeting for the purpose of facilitating the establishment of a Latin American news agency.

- 31 UN General Assembly Res. 33/115, 1978:
Noting with appreciation the relevant decisions in the field of mass communications adopted by the General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization at its twentieth session.
- 32 The Summit ... emphasized its concern at the "growing gap between the communications capabilities of the non-aligned countries and those of the developed countries, which is a legacy of their colonial past" and it stressed that "a new world order of information is just as important as a new international economic order".
- 33 A. The Conference noted that
 1. The present global information flows are marked by a serious inadequacy and imbalance ...
 2. This situation perpetuates the colonial era of dependence and domination ...D. The Conference decided
 1. In order to assure the continuity and promoting of a pool of news agencies of nonaligned countries, to endorse the agreed constitution for the Nonaligned Press Agencies Pool.
- 34 Art. 22.a) The African Governments should ensure the total decolonization of the mass media ...
c) African Governments should establish joint cooperation in order to break the monopoly of non-African countries in this field.
- 35 "Since information in the world shows disequilibrium favouring some and ignoring others, it is the duty of the nonaligned countries and the other developing coun-

tries to change this situation and obtain the decolonization of information, and initiate a new international order in information".

- 36 According to the Final Acts, the whole world should be under a plan that has received international agreement for the prior assignment on a per country basis of orbital parking slots and channels for television broadcasting relating to the 11.7 to 12.5 bands. The plan permits only state-to-state db's except in the case of a few groups of nations which had agreed to share orbital positions and frequencies with a common international beam. Otherwise orbital positions were assigned on a purely national basis with beams confined to countries or parts of countries with minimal over-spill beyond frontiers.
- 37 COUNCIL OF EUROPE: Committee on the Mass Media
(Draft Report - 23 September 1977)
... The principle of the free flow of information is a universal one. For the member States of the Council of Europe the principle is self-evident.
- 38 UNITED STATES SENATE, 95th Congress, 1st Session
Report to the Subcommittee on International Operations of the Committee on Foreign Relations United States Senate.
Washington, June 1977:
For several years, the Russians have been trying in several forums to get written into an international document the precedent that all nations have the right to control information coming into their country and that which goes out ...
The basic conflicts between open societies dedicated to a free flow of all information and controlled societies in the Second, Third and Fourth Worlds have raised heated debates and actions ...
UNESCO continues to be the action organization for nations which believe controlled information is the only logical policy ...
The issues agreed to at this 1977 World Administrative Radio Conference (WARC) were narrowly defined technical questions concerning direct broadcasts from satellites. It is argued that the precedent nonetheless was set for prior consent. If this principle is expanded upon at the 1979 WARC when the entire broadcast spectrum is up for grabs, there could be a seriously damaging blow to the concept of free flow of information across world borders ...
- 39 a) UNESCO Draft Declaration on Fundamental Principles governing the Contribution of the Mass Media to Strengthening Peace and International Understanding and to Combating War Propaganda, Racism, and Apartheid.

Art. I The strengthening of peace and international understanding ... necessitate a free, reciprocal and balanced flow of accurate, complete and objective information ...

Art. V: ...

the mass media should make known the versions of facts presented by States, institutions and individuals who consider that information published or disseminated about them has done serious harm to their efforts to strengthen peace and international understanding ...

Art. VI: For the establishment of a new equilibrium and greater reciprocity in the flow of information ... it is necessary to correct the quantitative and qualitative inequality in the flow of information to and from developing countries, and between those countries.

Art. XI; 2: It is important that States should encourage a freer, wider and better balanced flow of accurate, complete and impartial information ...

b) Work Plan

The activities ... will aim at giving high priority to measures intended to reduce the communication gap existing between the developed and the developing countries ...

- 40 We therefore state that the elimination of such imbalances and the equalization of access to news sources are our next priority tasks, to which states, non-governmental bodies, public and private media, information agencies and enterprises, professionals and private citizens could all make an effective contribution.
- 41 The World Administrative Radio Conference, Geneva, 1979 ... resolves
 1. That a World Administrative Radio Conference shall be convened not later than 1984 to guarantee in practice for all countries equitable access to the geostationary and the frequency bands allocated to space services.
- 42 We appeal to UNESCO and the other bodies and agencies of the United Nations System to collaborate with us to establish a new world information and communication order that will open the way to progress and complete self-fulfilment for all peoples in peace, justice and freedom.
- 43 UNESCO GC Res. 4/21, 1982:
 - II. Resolves:
 - a) to establish, within the framework of UNESCO, an International Programme for the Development of Communication (IPDC) in accordance with the provisions of Part III to VI of the aforementioned recommendation, which

define the objectives, competence and measures necessary for the effective functioning of the programme.

- 44 The Council Recommends:
2. That Member Countries undertake to remove or avoid creating unjustified obstacles to transborder flows of personnel data.
- 45 Draft Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting (UN document A/36/20, supplement no. 20 1981):

Consultation and agreements between States:

1. A State which intends to establish or authorize the establishment of an international direct television broadcasting satellite service shall without delay notify the proposed receiving States or States of such intention and shall promptly enter into consultation with any of those States which so requests.

- 46 Texts of Draft Principles as Contained in the Report of the Legal Sub-Committee on the Work of its nineteenth Session (UN Doc. A/AC. 105/271 1981):

Principle XV:

States carrying out remote sensing of the earth shall not, without the approval of the States whose territories are affected by these activities, disseminate or dispose of any data or information on the natural resources of these states to third states, international organizations, public or private entities.

- 47 UN Doc. A/Res./37/92, 10.12.1982:
The resolution was adopted by a vote of 107 yes, 15 no, 13 abstentions. It reaffirmed the principles of State sovereignty, non-interference in internal affairs, the requirement of prior consultation of receiving states and established a duty to notify the UN General Secretary about any national activities.
- 48 The World Administrative Radio Conference on Orbit and Frequency Allocation guarantees all states a share of the geostationary orbit. An apriori planning approach was assumed for the frequency bands relevant for the DBS. For all other bands the notification procedure through the IBRD was reaffirmed. A detailed allocation plan should be worked out until 1988.

Literaturverzeichnis

Aufsätze, Zeitschriften und Beiträge zu Sammelbänden

Simon Adriamialison 1983: Satellitenrundfunk im Nord-Süd Konflikt: Aus der Sicht eines Landes der Dritten Welt, in: Engler/Hoffmann-Riem 1983: 89-109.

Heino von Aleman/Peter Ortlieb 1985: Die Einzelfallstudie, in: Kodwijk/Wieken-Kaiser 1975: 157-177.

Bruce Andrews 1982: The Political Economy of World Capitalism: Theory and Practice, in: International Organization, 36:1, 1982, 135-163.

William Ascher 1983: New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank, in: International Organization, 37:3, 1983, 415-439.

Richard K. Ashley 1984: The Poverty of Neorealism, in: International Organization, 38:2, 1984, 225-286.

Desmond Avery 1983: PANA will Afrika mit Nachrichten versorgen, in: UNESCO-Dienst, 30:12, 1983, 6-9.

Jörg Becker 1985b: Elektronische Datenverarbeitung und Dritte Welt - zwischen Entwicklungs- und Außenwirtschaftspolitik, in: Arnold 1985: 115-132.

Ders. 1985c: Die Informatisierung der Internationalen Beziehungen am Beispiel transnationaler ISDN-Netze, Papier für die Tagung der DVPW über "Technik und internationale Politik", TH Darmstadt, 20.-22.06.1985.

Richard Becker 1983: Grenzüberschreitender Satellitenrundfunk im Ost-West Konflikt, in: Engler/Hoffmann-Riem 1983: 79-88.

Jörn Behrmann 1985: Innovationspotentiale der Informationstechnologien in den Drittweltländern, in: Arnold 1985: 64-80.

Dietrich Berwanger 1979: The Establishment of a New International Information Order - Summary of a World-Wide Debate, in: Bielenstein 1979: 17-48.

Ulf Beyschlag 1985: Entwicklungsstand und Entwicklungstrends im Bereich der Neuen Informationstechnologien, in: Arnold 1985: 23-35.

Clifford H. Block 1982: Promising Step at Acapulco: A U.S. View, in: Journal of Communication, 32:3, 1982, 60-70.

Nicole Bousquet 1980: From Hegemony to Competition: Cycles of the Core?, in: Hopkins/Wallerstein 1980: 46-83.

Werner E. Breede 1985: Bausteine einer "Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung", in: Vorgänge, 24:3, 1985, 18-28.

Andreas Bueckling 1984: Satellitenrundfunk, grenzüberschreitender, in: Ignaz Seidl-Hohenveldern (Hrsg.) 1984: Lexikon des Völkerrechts, Neuwied.

Bruce Bueno de Mesquita 1985: Toward a Scientific Understanding of International Conflict: A Personal View, in: International Studies Quarterly, 29:2, 1985, 121-136.

Richard E. Butler 1984: Rückblick auf das Weltkommunikationsjahr 1983, in: Vereinte Nationen, 6, 1983, 186-191.

Dan Caldwell 1981: Inter-State Security Regimes: The Soviet-American Case, Paper delivered to the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 3-6, 1981.

Christopher K. Chase-Dunn 1982: International Economic Policy in a Declining Core State, in: Avery/Rapkin 1982: 77-96.

Ders. 1982a: Socialist States in the Capitalist World-Economy, in: Ders. 1982b: 21-56.

Inis L. Claude, jr. 1966: Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations, in: International Organization, 20:3, 1966, 367-379.

Ronald Coase 1960: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, 3, 1960, 1-44.

Robert W. Cox 1977: Labor and Hegemony, in: International Organization, 31:3, 1977, 384-424.

Ders. 1980: The Crisis of World Order and the Problem of International Organization in the 1980s, in: International Journal, 35:2, 1982, 370-395.

Richard Dill 1983: Zwischen Freiheit und Gleichgewicht. Stolpersteine auf dem Wege zu einer Neuen Weltinformations- und Kommunikationsordnung, in: Vereinte Nationen, 6, 1983, 179-183.

Ders. 1984: Gehört die UNESCO abgeschafft? Zum Streit um die Neuen Weltordnungen, in: Publizistik, 39:3-4, 1984, 262-268.

Charles F. Doran/Wes Parsons 1980: War and Cycle of Relative Power, in: American Political Science Review, 74:7, 1980, 947-965.

Kurt Düwell 1985: UNESCO: Krise als Dauerzustand? Ablehnung und Vorbehalte in der Geschichte dieser Sonderorganisation und ihrer Vorläuferin, in: Vereinte Nationen, 1, 1985, 6-11.

Harry Eckstein 1975: Case Study and Theory in Political Science, in: Greenstein/Polsby 1975: 79-138.

B.O. Evans 1981: Dimensions of the Economic Utilization of Satellites, in: Kaiser/Lohmar 1981: 195-206.

W. Finke 1981: Das deutsch-französische Fernsehrundfunk-Satellitenprojekt, in: Kaiser/Lohmar 1981: 150-161.

Götz Frank 1984: Völkerrechtliche Probleme des Satellitenrundfunks, in: Internationales Handbuch 1984: G39-45.

Daniel Frei 1985: Die Entstehung eines globalen Systems unabhängiger Staaten, in: Kaiser/Schwarz 1985: 13-30.

Johan Galtung 1969: The Social Sciences. An Essay on Polarization and Integration, in: Knorr/Rosenau 1969: 243-286.

Herman J. Garrido-Lecca 1985: WARC-ORB-85: Sharing A Pie In the Sky? An Essay on the Politics of Slot and Frequency Allocation in the Geostationary Orbit, GRADE, Lima, 1985.

Horst Gebauer 1986: CANA - Ein erfolgreiches Medienprojekt der UNESCO, in: UNESCO-Dienst, 33:3-4, 1986, 7-9.

Alexander L. George 1979: Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focused Comparison, in: Lauren 1979: 43-68.

Ders. 1980: Domestic Constraints on Regime Change in U.S. Foreign Policy: The Need for Policy Legitimacy, in: Holsti/Siverson/George 1980: 233-262.

Norman Girvan 1973: The Development of Dependency Economics in the Caribbean and Latin America: Review and Comparison, in: Social + Economic Studies, 22:1, 1973, 1-33.

Peter Gourevitch 1978: The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics, in: International Organization, 32:4, 1978, 881-912.

Ernst B. Haas 1980: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics, 32:3, 1980, 357-405.

Ders. 1983: Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom About Regimes, in: Krasner 1983: 23-59.

Cees J. Hamelink 1983: Informationstechnologien und Internationale Beziehungen: Perspektiven für den Süden und den Norden, in: Becker u.a. 1983: 21-33.

Ders. 1984: Informationstechnologie im Nord-Süd Konflikt, in: Steinweg 1984: 115-146.

William G. Harley 1981: The U.S. Stake in the IPDC, in: Journal of Communication, 31:4, 1981, 150-158.

Jeffrey Hart 1976: Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, in: International Organization, 30:2, 1976, 289-305.

Carl C. Hempel 1965: Typologische Methoden in den Sozialwissenschaften, in: Topitsch 1965: 85-103.

Albert O. Hirschman 1978: Exit, Voice, and the State, in: World Politics, 31:1, 1978, 90-107.

Michael Hodges 1978: Integration Theory, in: Taylor 1978: 237-256.

Kal J. Holsti 1980: Change in the International System: Interdependence, Integration, and Fragmentation, in: Holsti/Siverson/George 1980: 23-53.

David E. Honig 1980: Lessons for the 1999 WARC, in: Journal of Communication, 30:2, 1980, 48-58.

Klaus Jamin 1985: Ausgangssituation der Länder der Dritten Welt in den Bereichen Entwicklung und Anwendung neuer Informationstechnologien, in: Arnold 1985: 57-63.

Neville D. Jayaweera 1983: Kommunikationssatelliten aus der Sicht der Dritten Welt, in: Becker u.a. 1983: 139-160.

Robert Jervis 1983: Security Regimes, in: Krasner 1983a: 173-194.

Ders. 1984: The Design and Management of Security Regimes, masch. Manuskript.

Ders. 1985: Pluralistic Rigor: A Comment on Bueno de Mesquita, in: International Studies Quarterly, 29:2, 1985, 145-149.

Heidrun Kaiser 1985: Überblick über die bisherigen bundesrepublikanischen und internationalen Maßnahmen des Technologietransfers und der Technologieanpassung, in: Arnold 1985: 173-190.

Peter J. Katzenstein 1975: International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes, in: International Organization, 29:4, 1975, 1021-1034.

Andrea Kavanaugh 1985: Who Determined U.S. Satellite Policy on INTELSAT, in: Journal of Communication, 31:4, 1985, 70-71.

Robert O. Keohane 1980: The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977, in: Holsti/Siverson/George 1980: 131-162.

Ders. 1982: Hegemonic Leadership and U.S. Foreign Economic Policy in the "Long Decade" of the 1950s, in: Avery/Rapkin 1982: 49-76.

Ders. 1983: The Demand for International Regimes, in: Krasner 1983a: 141-172.

Robert O. Keohane/Joseph S. Nye 1974: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: World Politics, 27:1, 1974, 39-63.

Armin Kerker 1984: Und sonntags läuft der Kommissar ... Fernsehen in Madagaskar, in: Steinweg 1984: 186-201.

Richard Keune 1984: Internationale Informationsordnung - Hoffnung oder Wirklichkeit?, in: Internationales Handbuch 1984: G46-G59.

Hans Dieter Klee 1983: Bedeutung und Problematik der Computertechnologie für Entwicklungsländer, in: Becker u.a. 1983: 161-173.

Ders. 1984: Transnationaler Datenfluß, Computer-Technologie und Entwicklungsländer, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 527-540.

Hansjürgen Koschwitz 1984: Massenmedien und publizistische Propaganda in der internationalen Politik. Analyse am Beispiel des Nah-Ost Konflikts, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 343-360.

Stephen D. Krasner 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: World Politics, 28:3, 1976, 317-343.

Ders. 1982: American Policy and Global Economic Stability, in: Avery/Rapkin 1982: 29-48.

Ders. 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Ders. 1983a: 1-22.

Ders. 1985a: Toward Understanding in International Relations, in: International Studies Quarterly, 29:2, 1985, 137-154.

Friedrich Kratochwil 1984: The Force of Prescriptions, in: International Organization, 38:4, 1984, 685-709.

David D. Laitin 1982: Capitalism and Hegemony: Yorubaland and the International Economy, in: International Organization, 36:4, 1982, 687-713.

David A. Lake 1983: International Economic Structures and American Foreign Economic Policy, 1887-1934, in: World Politics, 35:4, 1983, 517-543.

Steven A. Levy 1975: INTELSAT: Technology, Politics and the Transformation of a Regime, in: International Organization, 29:3, 1975, 655-680.

Luc Leysen 1984: Werbung: Beobachtungen in Afrika, in: Steinweg 1984: 148-165.

Arend Lijphart 1971: Comparative Politics and Comparative Method, in: American Political Science Review, 65, 1971, 682-693.

Ders 1975: The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies, 8:2, 1975, 158-177.

Alexander Ludwig 1984: Die Bedeutung der Neuen Weltinformationsordnung und ihre Bewertung in vier Tageszeitungen, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 287-302.

George-Michael Luyken 1983: Globale Kommunikationsnetze und lokale Informationsverfügung, in: Becker u.a. 1983: 113-137.

Ders. 1983a: Die AT&T 83: Zum strukturellen Umbruch und inhaltlichen Neuaufbau in der US-Telekommunikationsindustrie, in: Media Perspektiven, 6, 1983, 393-401.

Siegfried Magiera 1981: Eine Neue "Internationale Informationsordnung": Anfang oder Ende grenzüberschreitender Kommunikation, in: Europa Archiv, 36:19, 1981, 579-587.

Eileen Mahoney 1985: "Space WARC" '85: Negotiating Competitive Forces, in: Journal of Communication, 35:3, 1985, 60-61.

Enrique González Manet 1983: Mikroelektronik, Innovationen und Neue Internationale Informationsordnung, in: Becker u.a. 1983: 49-55.

James G. March 1966: The Power of Power, in: Easton 1966: 39-70.

Michael Massing 1984: "UNESCO" under Fire, in: Atlantic Monthly, 254:1, 1984, 89-97.

Claudia Mast 1984: Internationale Verbreitung moderner Kommunikationstechnologien, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 510-525.

Fernando Reyes Matta 1979: The Latin American Concept of News, in: Journal of Communication, 29:2, 1979, 164-171.

Timothy J. McKeown 1983: Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe, in: International Organization, 37:1, 1983, 73-91.

Joseph A. Mehan 1981: UNESCO and the U.S.: Action and Reaction, in: Journal of Communication, 31:4, 1981, 159-163.

William H. Melody 1983: Direktstrahlende Rundfunksatelliten: Die kanadischen Erfahrungen, in: Engler/Hoffmann-Riem 1983: 112-119.

Verena Metze-Mangold 1984: Die alternativen Nachrichten-agenturen: Nachrichtenpool der blockfreien Staaten und Inter Press Service, in: Steinweg 1984: 202-228.

Dies. 1984a: Es sei denn, wir wären selbst betroffen ... Ein Jahrzehnt Kommunikationsdebatte, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 246-262.

Debra L. Miller 1983: Contribution of the UN to International Security Regimes, in: Gati 1983: 131-161.

George Modelski 1978: The Long Cycle of Global Politics and the Nation State, in: Comparative Studies in Society and History, 20:2, 1978, 214-235.

Ders. 1981: Long Cycles, Kondratieffs, and Alternating Innovations: Implications for U.S. Foreign Policy, in: Kegley/McGowan 1981: 63-84.

Ders. 1982: Long Cycles and the Strategy of U.S. International Economic Policy, in: Avery/Rapkin 1982: 97-116.

Karl Heinz Mölich 1984: Völkerrechtliche Aspekte einer Neuen Internationalen Informationsordnung, in: Steinweg 1984: 93-114.

Richard Stuart Olson 1979: Economic Coercion in World Politics. With a Focus on North-South Relations, in: World Politics, 31:4, 1979, 471-494.

Gunter Paul 1983: Raumfahrt und Dritte Welt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/1983, 33-38.

Peter Pawelka 1973: Strategische Probleme einer innovativen UN-Politik, in: Scheuner/Lindemann 1973: 153-216.

Edward W. Ploman 1980: Western Europe: International Ambiguity, in: Journal of Communication, 30:2, 1980, 178-185.

William C. Potter 1980: Issue area and Foreign Policy Analysis, in: 34:3, 1980, 405-427.

Konstantin Pritzel 1984: Weltraumrecht und Ost-West-Beziehungen, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 14:2, 1984, 54-81.

Donald J. Puchala/Raymond F. Hopkins 1983: International Regimes: Lessons From Inductive Analysis, in: Krasner 1983a: 61-92.

Juan F. Rada 1983: Die Revolution in der Mikroelektronik: Auswirkungen auf die Dritte Welt, in: Becker u.a. 1983: 71-96.

Anatol Rapaport 1967: Exploiter, Leader, Hero, and Martyr: The four Archetypes of the 2x2 Game, in: Behavioral Science, 12, 1967: 81-84.

Anatol Rapaport/Melvin Guyer 1966: A Taxonomy of 2x2 Games, in: General Systems, 11, 1966: 203-214.

Karen A. Rasler/William R. Thompson 1983: Global Wars, Public Debts, and the Long Cycle, in: World Politics, 35:4, 1983, 489-516.

Arne Reif 1983: Rechtsfragen des Satellitenfernsehens, Manuskript, Tübingen.

Volker Rittberger 1985a: Ist Frieden möglich?, in: Universitas, 40, 1985, 1139-1149.

Ders. 1986: "Peace Structures" through International Organizations and Regimes, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 4, Tübingen.

Volker Rittberger/Klaus Dieter Wolf 1985: Policy Forschung und Internationale Beziehungen, in: Hartwich 1985: 204-211.

Everett Rogers 1983: Kommunikationstechnik als Entwicklungsfaktor, in: Turner/Zeidler 1983: 67-76.

Ronald Rogowski 1983: Structure, Growth and Power: Three Rationalist Accounts, in: International Organization, 37:4, 1983, 713-738.

Katael Roncagliolo 1984: Die neue Weltinformationsordnung: Demokratisierung der Kommunikationsstrukturen, in: Steinweg 1984: 229-244.

Richard Rosecrance/Arthur A. Stein 1973: Interdependence: Myth or Reality, in: World Politics, 26:1, 1973, 1-27.

Paul Roth 1984: Das sowjetische Modell einer Neuen Weltinformationsordnung, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 269-286.

Robert L. Rothstein 1984: Regime Creation by a Coalition of the Weak: Lessons from the NIEO and the Integrated Program for Commodities, in: International Studies Quarterly, 28, 1984, 307-328.

John Gerard Ruggie 1972: Collective Goods and Future International Collaboration, in: American Political Science Review, 66:3, 1973, 874-893.

Ders. 1975: International Responses to Technology: Concepts and Trends, in: International Organization, 29:3, 1975, 557-584.

Ders. 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner 1983a: 195-232.

Bruce Russett 1985: The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?, in: International Organization, 29:2, 1985, 207-231.

Karl P. **Sauvant 1984:** Grenzüberschreitender Datenverkehr: Bedeutung, Auswirkungen, Handlungsmöglichkeiten, in: Vierteljahresberichte, 97, 1984, 263-286.

Fritz W. **Scharpf 1985:** Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26:4, 323-356.

Dan **Schiller 1983:** Die Fortschreitende Privatisierung in der Welt-Kommunikationsindustrie, in: Media Perspektive, 6, 1983, 411-416.

Manfred G. **Schmidt 1985:** Krieg mit anderen Mitteln. Informationspolitik als Strategie zur Konfliktverschärfung am Beispiel Nicaraguas, in: Medium, 15:9, 1985, 5-11.

Beate **Schneider 1984:** Von Friedensfürsten und Brandstiftern. Massenmedien und internationale Politik, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 303-323.

Hellmut **Schütte 1985a:** Auswirkungen der Neuen Informationstechnologien auf Gesellschaft und Arbeitsmarkt der Industrie- und Entwicklungsländer, in: Arnold 1985: 36-55.

Jürgen **Seeken 1985:** Neue Nachrichtentechniken. Die Möglichkeiten neuer Nachrichtentechniken werden unsere Wirklichkeit tiefgreifend verändern, in: Bürger im Staat, 35:2, 1985, 79-81.

Dieter **Senghaas 1973:** Konfliktformationen in der gegenwärtigen internationalen Gesellschaft, in: Wulf 1973: 155-195.

Thomas **Siebold 1984:** Zur Geschichte und Struktur der Weltnachrichtenordnung, in: Steinweg 1984: 45-92.

Otto von **Simson 1984:** Die Krise der UNESCO, in: UNESCO-Dienst, 31:12, 1984, 8-11.

J. David **Singer 1961:** The Level-of-Analysis Problem in International Relations, in: Rosenau 1969: 20-29.

Dallas W. **Smythe 1983:** Der elektronische Datentiger oder die politische Ökonomie des Radiowellenspektrums und das Interesse der Dritten Welt, in: Becker u.a. 1983: 79-112.

Duncan **Snidal 1985:** The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organization, 39:4, 1985, 579-614.

Marcellas S. **Snow 1980:** INTELSAT. An International Example, in: Journal of Communication, 30:3, 1980, 147-156.

Ders. 1985: Arguments For and Against Competition in International Satellite Facilities and Services: A U.S. Perspective, in: Journal of Communication, 35:3, 1985, 51-79.

Juan Somavia 1979: Die transnationalen Machtstrukturen und das internationale Informationswesen. Überlegungen zu einer Politik der Dritten Welt gegenüber den Nachrichtenagenturen, in: *Neue Entwicklungspolitik*, 5:1, 1979, 11-19.

Marvin S. Soroos 1982: The Commons in the Sky: The Radio Spectrum and Geosynchronous Orbit as Issues in Global Policy, in: *International Organization*, 36:3, 1982, 665-678.

Annabelle Sreberny-Mohammadi 1984: Results of International Cooperation, in: *Journal of Communication*, 34:1, 1984, 121-134.

Arthur A. Stein 1980: The Politics of Linkage, in: *World Politics*, 33:1, 1980, 62-81.

Ders. 1982: Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, in: *Krasner 1983a*: 115-140.

Ders. 1984: The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order, in: *International Organization*, 38:2, 1984, 355-386.

Robert L. Stevenson 1984: Pseudo Debate, in: *Journal of Communication*, 34:1, 1984, 134-138.

Susan Strange 1979: The Management of Surplus Capacity: or How Does Theory Stand up to Protectionism 1970s style?, in: *International Organization*, 23:3, 1979, 303-334.

Dies. 1983: Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis, in: *Krasner 1983a*: 337-354.

Albert Szymanski 1982: The Socialist World-System, in: *Chase-Dunn 1982b*: 57-84.

Robert D. Tollison/Thomas D. Willet 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations, in: *International Organization*, 33:4, 1979, 425-450.

Kurt P. Tudyka 1985: Die Folgen der Nutzung des Weltraums für das internationale System, Beitrag zur Politikwissenschaftlichen Tagung "Technik und Internationale Politik" an der TH Darmstadt vom 20.-22. Juni 1985.

Tapio Varis 1982: Peace and Communication. An Approach by Flow Studies, in: *Journal of Peace Research*, 3, 1982, 241-250.

Ders. 1984: The International Flow of Television Programs, in: *Journal of Communication*, 34:1, 1984, 143-152.

John A. Vasquez/Richard W. Mansbach 1983: The Issue Cycle: Conceptualizing Long-Term Global Political Change, in: *International Organization*, 37:2, 1983, 257-279.

Regina **Veraguth 1983**: Militarisierung der Weltraumkommunikation - Kritische Anmerkungen zur UNISPACE 1982, in: Becker u.a. 1983: 175-181.

Paul R. **Viotti/Douglas J. Murray 1980**: International Security Regimes: On the Applicability of a Concept, Paper delivered to the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 28, 1980.

Peter **Wallensteen 1984**: Universalism vs. Particularism: On the Limits of Major Power Order, Report No. 25, Department of Peace and Conflict Research Uppsala University.

Kenneth N. **Waltz 1970**: The Myth of International Interdependence, in: Kindleberger 1970: 205-223.

Stephan Freiherr von **Welck 1985**: Weltraum, in: Kaiser/Schwarz 1985: 236-249.

Gunter **Weller 1983**: ALASEI - Die neue Nachrichtenagentur Lateinamerikas, in: UNESCO-Dienst, 30:8, 1983, 7-9.

Brigitte **Weyl 1984**: Zur aktuellen Medienpolitik der UNESCO, in: Publizistik, 29:3-4, 1984, 222-233.

Andreas Johannes **Wienand 1981**: "Free-Flow" der Illusionen? Kulturpolitische Aspekte des grenzüberschreitenden Rundfunks, in: Media Perspektiven, 9, 1981, 617-636.

Siegfried **Wiesner/Rüdiger Jung 1982**: Das völkerrechtliche Regime der geostationären Umlaufbahn. Einzelstaatliche "Selbstbedienung" oder gerechte Verteilung der knappen Satellitenposition?, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht, 32:2-4, 1982, 209-239.

Rolf I. **Wigand/Carrie Shipley/Dwayne Shipley 1984**: Transborder Data Flow, Informatics, and National Policies, in: Journal of Communication, 24:1, 1984, 153-175.

Barthold C. **Witte 1985**: Internationale Medienpolitik, in: Kaiser/Schwarz 1985: 250-262.

Klaus Dieter **Wolf/Michael Zürn 1986**: "International Regimes" und Theorien der internationalen Politik. Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 3, Tübingen; leicht gekürzt in: Politische Vierteljahresschrift, 27:2, 1986, 201-221.

Oran R. **Young 1983**: Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, in: Krasner 1983a: 93-114.

Michael **Zürn 1986**: Kontrolle oder Entwicklung?, in: Der Überblick, 22:4, 1986, 5-10.

Monographien und Sammelbände

Stephen E. **Ambrose 1983:** Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938, New York, 3rd revised edition.

David **Armstrong 1982:** The Rise of the International Organisation. A Short History, London.

Rolf **Arnold (Hrsg.) 1985:** Neue Informationstechnologien und Entwicklungszusammenarbeit, Baden-Baden.

William P. **Avery/David P. Rapkin (Hrsg.) 1982:** America in a Changing World Political Economy, New York/London.

Robert **Axelrod 1984:** The Evolution of Cooperation, New York.

Jörg **Becker 1985:** Massenmedien im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt/New York.

Ders. 1985a: Datenbanken im Ost-West-Konflikt. Eine Vorstudie über die Stellung der Bundesrepublik Deutschland im grenzüberschreitenden Datenverkehr zwischen Ost und West. Material zur Tagung "Grenzüberschreitender Datenverkehr und internationale Politik", Evangelische Akademie Arnoldshain.

Jörg **Becker/Jens Harms/Verena Metze-Mangold (Hrsg.) 1983:** Informationstechnologie und internationale Politik. Eine Gemeinschaftsproduktion der Serie "Communication manual der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Serie "gep-Medien-Dokumentation" des Gemeinschaftswerks der Evangelischen Publizistik, Bonn/Frankfurt.

Charles **Beitz 1979:** Political Theory and International Relations, New York.

Michael **Bergmann 1985:** Grenzüberschreitender Datenschutz, Baden-Baden.

Dieter **Bielenstein (Hrsg.) 1979:** Toward a New World Information Order: Consequences for Development Policy, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bernd **Blöbaum 1983:** Nachrichtenagenturen in den Nord-Süd-Beziehungen. Eine Studie zur Entwicklung, Struktur und Reform der Weltnachrichtenordnung, Berlin.

Willi A. **Boelcke 1977:** Die Macht des Radios. Weltpolitik und Auslandsrundfunk 1924-1976, Frankfurt/Berlin/Wien.

Seyom **Brown/Nina W. Cornell/Larry L. Fabian/Edith Brown Weiss 1977:** Regimes For The Ocean, Outer Space, and Weather, Washington, D.C.

Hedley **Bull 1977:** The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, London.

Edward Hallet Carr 1964: The Twenty Years Crisis. 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations, New York, 3rd edition.

Joseph P. Chamberlain 1923: The Regime of the International Rivers, New York.

Christopher K. Chase-Dunn (Hrsg.) 1982b: Socialist States in the World System, Beverly Hills u.a., Cal.

Robert W. Cox/Harold K. Jacobsen (Hrsg.) 1973: The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization, New Haven u.a., Conn.

Ernst-Otto Czempiel 1981: Internationale Politik, Paderborn u.a.

Ders. 1986: Friedensstrategien. Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn u.a.

Rolf Dahrendorf 1961: Gesellschaft und Freiheit. Zur soziologischen Analyse der Gegenwart, München.

Ludwig Dehio 1948: Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neuen Staatengeschichte, Krefeld.

Jost Delbrück 1982: Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsvorbehalt. Umfang und Grenzen des transnationalen freien Informationsflusses nach Völkerrecht, dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zum Rundfunkrecht 25, Frankfurt/Berlin.

K.W. Deutsch 1969: Nationalism and Its Alternatives, New York.

David Easton (Hrsg.) 1966: Varieties of Political Thought, Englewood Cliffs, New Jersey.

John Elster 1981: Logik und Gesellschaft. Widersprüche und mögliche Welten, Frankfurt.

Jörg Engler/Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.) 1983: Satellitenkommunikation. Nationale Mediensysteme und internationale Kommunikationspolitik. Symposium 1982 des Hans-Bredow Instituts, Hamburg.

Amitai Etzioni 1965: Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces, New York etc.

Richard A. Falk 1975: A Study of Future Worlds, New York.

André Gunter Frank 1970: Latin America: Underdevelopment or Revolution, London.

Daniel Frei 1982: Internationale Zusammenarbeit. Theoretische Ansätze und empirische Beiträge, Königstein/Ts.

Heinz Gärtner 1983: Hegemoniestrukturen und Kriegsursachen, Informationen zur Weltpolitik, Österreichisches Institut für Internationale Politik, IWP 5, Mai 1983.

Toby Trister Gati 1983: The US, the UN, and the Management of Global Change. A UNA-USA Book, New York.

Stefan M. Gergely 1985: Mikroelektronik. Computer, Roboter und Neue Medien erobern die Welt, München.

Robert Gilpin 1981: War and Change in World Politics, Cambridge, Mass.

Fred L. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.) 1975: Handbook of Political Science, Vol. 7: Strategies of Inquiry, Reading, Mass.

Helga Haftendorn (Hrsg.) 1975: Theorie der Internationalen Beziehungen. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen, Hamburg.

Cees J. Hamelink 1983a: Cultural Autonomy in Global Communication. Planning National Information Policy, New York/London.

Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.) 1985: Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Herbert Haschke/Willi Paubel 1977: Der internationale Fernmeldeverein, Berlin.

Heinz-Michael Hauser 1986: Reform der Entwicklungsfinanzierung durch "Automatisierung"? Begründung, Ausgestaltung und Umsetzung eines internationalen Reformkonzepts, Baden-Baden.

Hansjoachim Höhne 1984: Report über Nachrichtenagenturen, Baden-Baden, 2. erw. Auflage.

Ole R. Holsti/Randolph M. Siverson/Alexander L. George (Hrsg.) 1980: Change in the International System, Boulder, Colorado.

Terence K. Hopkins/Immanuel Wallerstein (Hrsg.) 1980: Processes of the World System, Beverly Hills u.a., Cal.

International Commission for the Study of Communications Problem (ICC) 1980: Many Voices one World. Towards a new more just and more efficient World Information and Communication Order, London/New York/Paris.

Internationales Handbuch für Rundfunk und Fernsehen 1984, hrsg. vom Hans-Bredow Institut, Hamburg.

Harold K. Jacobsen/David A. Kay (Hrsg.) 1983: Environmental Protection, Totowa, New Jersey.

Werner Jann 1981: Kategorien der Policy Forschung, Speyerer Arbeitshefte 37, 1981.

Bhupendra Jasani/Christopher Lee 1985: Waffen im Weltraum. Countdown zum Krieg der Sterne. Ein SIPRI-Report, Reinbek.

Robert Jervis 1976: Perception and Misperception in International Politics, Princeton, New Jersey.

Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.) 1985: Weltpolitik. Strukturen - Akteure - Perspektiven, Bonn.

Wolfgang Kaiser/Ulrich Lohmar (Hrsg.) 1981: Kommunikation über Satelliten, Berlin/Heidelberg/New York.

Charles W. Kegley, Jr./Pat McGowan (Hrsg.) 1981: The Political Economy of Foreign Policy Behavior, Beverly Hills, Cal.

Robert O. Keohane 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, New Jersey.

Robert O. Keohane/Joseph S. Nye (Hrsg.) 1972: Transnational Relations and World Politics, Cambridge, Mass.

Dies. 1977: Power and Interdependence. World Politics in Transition, Boston, Mass.

Charles P. Kindleberger (Hrsg.) 1970: The International Corporation: A Symposium, Cambridge, Mass.

Ders. 1973: Die Weltwirtschaftskrise, Geschichte der Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert, Bd. 4, München.

Jeane Kirkpatrick 1983: The Reagan Phenomenon and other Speeches on Foreign Policy, Washington, D.C.

Henry Kissinger 1984: Memoiren 1973-1974, 3 Bde., München.

Klaus Knorr/James N. Rosenau (Hrsg.) 1969: Contending Approaches to International Politics, Princeton, New Jersey.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1984: Fernsehen ohne Grenzen. Grünbuch über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes für den Rundfunk, insbesondere über Satellit und Kabel, Kom (84) 300 endg., Brüssel, den 14. Juni 1984.

Jürgen von Koolwijk/Maria Wicken-Kayser 1975: Techniken der empirischen Sozialforschung. Ein Lehrbuch in 8 Bänden, 2. Band, Untersuchungsformen, München/Wien.

Stephen D. Krasner (Hrsg.) 1983a: International Regimes, Cornell U.P.

Ders. 1985: Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism, Berkeley, Cal.

Louis Kriesberg 1982: Social Conflicts, Englewood Cliffs, New Jersey.

Ekkehart Krippendorff 1975: Internationales System als Geschichte. Frankfurt/New York.

Herbert Kubicek 1984: Kabel im Haus - Satellit überm Dach. Ein Informationshandbuch zur aktuellen Mediendiskussion, Reinbek.

Michael Kunczik 1985: Massenmedien und Entwicklungsländer, Köln u.a.

Ernst von Kutschera 1972: Wissenschaftstheorie, 2 Bde., München.

Paul Gordon Lauren (Hrsg.) 1979: Diplomacy. New Approaches in History, Theory and Policy, New York.

Chin-Chuan Lee 1980: Media Imperialism Reconsidered. The Homogenizing of Television Culture, Beverly Hill, Cal./London.

David M. Leive 1976: International Regulatory Regimes, 2 Vol., Lexington, Mass.

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

Werner Link 1980: Der Ost-West Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, Stuttgart u.a.

Georg-Michael Luyken 1985: Direktempfangbare Rundfunksatelliten. Erklärung, Kritik und Alternativen zu einem "neuen Medium", Frankfurt/New York.

Gerhard Mensch 1975: Das technologische Patt. Innovationen überwinden die Depression, Frankfurt.

Hans J. Morgenthau 1967: Politics among Nations, New York, 4th revised edition.

Die Neuen Informations- und Kommunikationstechniken. Chancen, Gefahren, Aufgaben verantwortlicher Gestaltung, hrsg. von Kirchenamt im Auftrage des Rates der **Evangelischen Kirche Deutschlands**, Gütersloh, 1985.

Joseph S. Nye 1971: Peace in Parts - Integration and Conflicts in Regional Organizations, Boston, Mass.

Mancur Olson 1965: The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass.

A.F.K. Organski/Jacek Kugler 1980: The War Ledger, Chicago, Ill.

Kenneth A. Oye (Hrsg.) 1986: Cooperation under Anarchy, Princeton, New Jersey.

Edward W. Ploman 1982: International Law Governing Communications and Information. A Collection of Basic Documents, London.

Kathryn M. Queeny 1978: Direct Broadcast Satellites and the United Nations, Alphen aan den Rijn.

Rosemary Richter 1981: Erfundene Wahrheit. Die Informationspolitik der Dritten Welt, München/Berlin.

Volker Rittberger 1985: Politik in Internationalen Organisationen, Vorlesungsmanuskript, Tübingen.

Volker Ronge 1979: Bankpolitik im Spätkapitalismus. Starnberger Studien 3, Frankfurt.

Richard N. Rosecrance 1963: Action and Reaction in World Politics. International Systems in Perspective, Boston/Toronto.

James N. Rosenau (Hrsg.) 1969: Foreign Policy and International Politics, New York.

Walt W. Rostow 1978: The World Economy: History and Prospect, Austin, Texas.

Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.

Erich E. Schattschneider 1967: The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America, New York.

Thomas C. Schelling 1960: The Strategy of Conflict, Cambridge, Mass., 2nd edition 1980.

Joachim Scherer 1985: Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik, Baden-Baden.

Ulrich Scheuner/Beate Lindemann (Hrsg.) 1973: Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, München/Wien.

Herbert I. Schiller 1984: Die Verteilung des Wissens. Information im Zeitalter der großen Konzerne, Frankfurt/New York.

Dieter Senghaas 1982: Von Europa Lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen, Frankfurt.

Ders. 1986: Die Zukunft Europas. Probleme der Friedensgestaltung, Frankfurt.

Eugene B. Skolnikoff 1972: The International Imperatives of Technology. Technological Development and the International Political System, Research Series No. 16, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

Anthony Smith 1980: The Geopolitics of Information. How Western Culture Dominates the World, New York.

Glenn H. Snyder/Paul Diesing 1977: Conflict among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis, Princeton, New Jersey.

Reiner Steinweg (Red.) 1984: Medienmacht im Nord-Süd Konflikt: Die Neue Internationale Informationsordnung, Friedensanalysen Bd. 18, Frankfurt.

Trevor Taylor (Hrsg.) 1978: Approaches and Theory in International Relations, New York/London.

Bassam Tibi 1981: Die Krise des modernen Islams, München.

Charles Tilly 1984: Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons, New York.

Ernst Topitsch (Hrsg.) 1965: Logik der Sozialwissenschaften, Köln/Berlin.

Heinrich Triepel 1938: Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart u.a.

George Turner/Gerhard Zeidler (Hrsg.) 1983: Dritte Welt und technische Kommunikation. Einsichten und Prognosen, Stuttgart.

United Nations 1982: The World in Space. A Survey of Space Activities and Issues, Prepared for UNISPACE 1982, ed. by Ralph Chipman, Englewood Cliffs, New Jersey.

Immanuel Wallerstein 1974: The Modern World System I. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century, New York u.a.

Ders. 1980: The Modern World System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600-1750, New York u.a.

Kenneth N. Waltz 1959: Man, the State and War. A Theoretical Analysis, New York.

Ders. 1979: Theory of International Politics, London u.a.

Bernd Witzmann 1984: Völkerrechtliche Aspekte der Bemühungen um eine neue Weltinformationsordnung, München.

Klaus Dieter Wolf 1981: Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen. Beiträge zur Reform der internationalen Ordnung und Entwicklungstendenzen im Nord-Süd Verhältnis, Baden-Baden.

Rüdiger Wolfrum 1984: Die Internationalisierung staatsfreier Räume. Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden, Berlin u.a.

Christoph Wulf (Hrsg.) 1973: Kritische Friedenserziehung, Frankfurt.

ENGLISH SUMMARY**Equitable International Regimes. Conditions and Restrictions for the Formation of Non-Hegemonic International Regimes Examined by the Case of the World Communication Order**

Having been under discussion in the U.S. scientific community for about a decade, the idea of "international regimes" is now capturing the interest of political scientists in Europe more and more. From the European and the so-called Third World perspectives, however, the formation of international regimes may be desirable, but the formation of "hegemonic international regimes" is less desirable. This book takes a European perspective, since the main thrust of "Equitable International Regimes" is to show that international regimes can be originated without the existence of a hegemon.

In the theoretical section, the study aims to replace the power-structural theory of hegemonic stability by a blend of "issue-structural" and normative-institutional factors of explanation. In the empirical section of this book, the developed hypotheses are tested against the case of the international communication policy since the end of the 19th century to the present. It is asked, which international regimes did emerge in this area of the international system, and what were the conditions for their emergence.

In the first chapter of the theoretical part of this book (chapter II.1) the conceptual base is laid down. The sometimes diffused notion about international regimes is clarified and it is distinguished between international regimes as a unit of analysis and international regimes as a systemic approach to the study of international politics. International regimes as a unit of analysis are defined by i) principles, norms, rules and decision-making procedures, ii) working within a limited issue-area, iii) having a certain durability and efficacy, and iv) creating a behavior, which is different from the one, which is the direct result of power and interest structures.

Choosing international regimes as a systemic approach to the study of international politics makes some explications about

the consequent assumptions necessary. This is also done in chapter II.1.

In chapter II.2 it is shown how international regimes, when in existence, foster international cooperation. On the basis of the theorems of "Market Failure" and "Prisoner's Dilemma", it is argued that the absence of cooperation can lead to collectively sub-optimal outcomes and that international regimes provide prerequisites necessary for cooperation in such situations. To this extent, all international regimes appear to have a civilizing character. Beyond this common feature of international regimes, they produce different patterns of allocation of goods and values - and they can or cannot promote peace. Hence, in chapter II.3 a typology of international regimes is developed. Internal international regimes, which primarily regulate the patterns of behavior among the members of a regime, are distinguished from external international regimes, which primarily regulate the patterns of behavior of the regime-members towards third parties. Additionally market-oriented international regimes are distinguished from authoritative regimes, which do include the subtypes nationalistic and internationalistic oriented regimes. The analysis of these different types shows that internal authoritative international regimes come close to the notion of equitable and peaceful international regimes. It becomes also obvious that international regimes formed in a hegemonic context are mostly market-oriented regimes, which fall short of the requirements for justice as developed by Rawls, with the notable exception of regimes under "equals".

In chapters II.4 and II.5 hypotheses are developed about the conditions for the formation of equitable international regimes. The starting point is a presentation and critique of the "Theory of Hegemonic Stability". By identifying internal authoritative regimes, such as the "civil-aviation regime", it is shown that equitable international regimes as opposed to hegemonic ones are conceivable within the structure of the existing international system. On the basis of pointing to

the limits of power-structural explanations in general and of the Theory of Hegemonic Stability in particular, it is argued that normative-institutional and issue-structural factors are important in explaining the formation of international regimes.

As normative-institutional factors the features of the regime-creating policy-making-system; the character of the predecessor-regime, and the general development of norms in the international system are explored as important in explaining regime-formation. As issue-structural factors of importance, different types of issue-areas (security, ideology, welfare) and different game-theoretic situations (Leader, Rambo, Prisoner's Dilemma) are discussed. Finally these different factors are put together to a set of hypotheses about the formation of international regimes in general and equitable regimes in particular.

In part III of the book this set of hypotheses is tested against cases taken from the area of international communication policy. The form of this exploration is the case study. The method could be called "Comparable Cases Strategy" (Lijphart). It is a universalizing comparison trying to find out common causes for identical or at least similar phenomena. It is asked, i) which international regimes were formed in this area of the international system, ii) which type of international regimes do they represent, and finally iii) how is the formation of these regimes best explained.

Chapter III.2 concentrates on the period from the end of the 19th century until the begin of the seventies of this century. Exploring this period there are three important regimes: the ITU-based frequency allocation regime after 1945, the international cable network regime, formed at the end of the last century and still working, and the news agency cartel of the European powers, in existence from the end of the 19th century until 1934. The flow of news after 1945, the flow of TV programs, and the frequency allocation before 1945 are discussed as important issue-areas without being regulated by an international regime. A systematic comparison of these cases rather supports the developed blend of normative-

institutional and issue-structural factors of explanation than the theory of Hegemonic Stability.

In the seventies of this century two relatively independent developments expanded the issues of the international communication policy rather rapidly. First, the demands of the "Third World" for a "New World Information and Communication Order" and second, the rise of the new communication technologies. The latter development is additionally responsible for the fact that this area is nowadays of foremost importance for the future development of the international system. New issue-areas with a strong need for international regulation are the Transborder Data Flow, the Remote Sensing, Direct Broadcast Satellites, the formation of international satellite systems, and the allocation of spots and frequencies on the geostationary orbit. However, only the latter three issue-areas out of this list are regulated by an international regime. Comparing these cases again systematically, the major result of this study can be formulated as follows: The formation of international regimes in general as well as the formation of specific types of international regimes can be explained better by the developed blend of normative-institutional and issue-structural factors of explanation than by the Theory of Hegemonic Stability.

This book concludes with a summary of its results and some suggestions about further inquiries in this field of study. The implications with respect to "grand theories" of international politics are briefly discussed as well as the political implications of the results of this study. Also this concluding discussion takes the point of view of the "weak" of the international system.