

Internationale Institutionen als Bausteine einer Global Governance

(Marianne Beisheim; Vorlage zur Sitzung am 12.03.01 zum Thema Multilateralismus)

Internationale Institutionen als Bausteine einer Global Governance:

Institutionen sind *an Normen und Regeln orientierte Verhaltensmuster*. Der Begriff 'Institution' umfaßt traditionellerweise internationale Konventionen, Regime und Organisationen (Keohane 1989). Neuerdings werden auch Netzwerke als Institutionen betrachtet. Eine Grundannahme der Theorie Internationaler Beziehungen ist, dass internationale Institutionen das Gelingen internationaler Kooperation erleichtern, da sie zu einer Angleichung wechselseitiger Verhaltenserwartungen von Akteuren führen.

Internationale Institutionen bezeichnen also regelmäßiges Verhalten, das auf international vereinbarten Verhaltensregeln basiert. Solche Verhaltensregeln können intergouvernemental, also zwischen staatlichen Akteuren unterschiedlicher Staaten, aber auch transnational, also zwischen gesellschaftlichen Akteuren unterschiedlicher Staaten, vereinbart werden. Wichtig ist, dass jene Institutionen über die Grenzen von Staaten hinweg zwischen Akteuren der internationalen Beziehungen zu einer Angleichung von Verhaltenserwartungen beitragen.

In der internationalen Politik werden also vier Typen von internationalen Institutionen unterschieden:

- Internationale Organisationen sind internationale Institutionen, die mit *formaler Akteursqualität* ausgestattet sind. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die Europäische Union verfügen über Personal, das im Namen der Organisation handeln kann. Ihre Aufgabenstellung kann problemfeldbezogen (WTO) oder aber auch problemfeldübergreifend (UNO) sein.
- Internationale Regime sind internationale Institutionen, die sich sektoral auf ein bestimmtes *Problemfeld* der internationalen Beziehungen beziehen. Sie geben für dieses inhaltliche und prozedurale Verhaltensregeln vor, verfügen aber über keine eigene Akteursqualität. Beispiele für internationale Regime sind das Regime über die Nicht-Weiterverbreitung von Atomwaffen, das durch den Atomwaffensperrvertrag von 1968 ins Leben gerufen wurde, und das Regime zum Schutz der Ozonschicht, das durch die Wiener Konvention von 1985 und das Montrealer Protokoll von 1987 zustande kam.
- Internationale Konventionen (hier nicht im Sinne von Vertrag, sondern eher von gewohnheitsrechtlichem *U-sus*) sind internationale Institutionen, die konstitutive Verhaltensregeln vorgeben. Sie haben weder einen spezifischen Problemfeldbezug noch eine eigene Akteursqualität. Die wichtigste Konvention in den internationalen Beziehungen ist die der Souveränität der Staaten.
- Internationale Netzwerke geben rein prozedurale, nicht inhaltliche Verhaltensregeln vor.

Beispiele für Typen internationaler Institutionen

	Organisationen	Regime	Konventionen	Netzwerke
Intergouvernemental	Vereinte Nationen, WTO	Welthandelsregime, Ozonregime	Souveräne Gleichheit aller Staaten	Weltwirtschaftsgipfel
Transnational	Greenpeace	Dopingbekämpfung	Kulturelle Toleranz	Weltwirtschaftsforum

Für die Zwecke dieser Sitzung konzentriert sich die folgende Darstellung auf die intergouvernementalen Organisationen und Regime. Dabei geht es zunächst abstrakt um die begriffliche und analytische Bestimmung internationaler Institutionen, weniger um die konkrete inhaltliche Ausrichtung real existierender Organisationen oder Regime.

Internationale Organisationen (IO)

Internationale Organisationen sind sowohl problemfeldbezogene wie auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als *Akteure* auftreten können. D.h., sie sind intern durch auf zwischenstaatlich vereinbarten Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert, welche Verhaltenserwartungen einander angleichen, und sie besitzen extern die Fähigkeit, gegenüber ihrer Umwelt als Akteure aufzutreten. Je nach Verständnis von internationalen Organisationen fungieren diese entweder als "Als-ob"-Akteure, deren Handeln letztlich von den Vertretern ihrer Mitgliedsstaaten fremdbestimmt ist, oder als reale, auch eigenständig handlungsmächtige Akteure. Einerseits begreift das Bild der internationalen Organisation als "Verhandlungssystem" oder "Arena" vor allem die Mitgliedsstaaten bzw. ihre Vertreter als die in Wirklichkeit einzig Handelnden, d.h. sieht ausschließlich diese in der Rolle von Akteuren. Andererseits geht eine zweite Vorstellung von internationalen Organisationen davon aus, dass diesen selbst die Eigenschaft eines kollektiven oder korporativen Akteurs zukommt.

Nicht nur die *Zahl* internationaler Organisationen hat in den mehr als fünf Jahrzehnten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges deutlich zugenommen (derzeit ca. 250 nach dem Yearbook of International Organizations 1999/2000); auch ihre *Präsenz* in Politikfeldern sowie die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen *Ressourcen* haben einen beachtlichen Umfang erreicht.

Internationale Regime (IR)

Die seit den 80er Jahren wichtiger werdenden internationalen Regime, in denen sich Staaten vertraglich zur Bearbeitung gemeinsamer Probleme verpflichten (z.B. Nordsee-Regime, Klimarahmenkonvention, Konvention über die biologische Vielfalt), stellen innovative Elemente der sich herausbildenden Global Governance-Architektur dar. Internationale Regime können als eine institutionalisierte Form des kooperativen, norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Problembereichen internationaler Politik definiert werden. Der Geltungsbereich, über den sich ein IR erstreckt, kann sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen, spezifischen Konfliktgegenstandes (Verteilung von Satellitenpositionen auf dem geostationären Orbit) oder Interdependenzproblemen (Klimaregime) beschränken. Er kann aber auch ein ganzes Problemfeld (Welthandelsregime) umfassen.

Internationale Regime setzen sich aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren zusammen. Prinzipien bezeichnen allgemeine Grundsätze über Kausalbeziehungen und Ziele im jeweiligen Politikfeld. Diese Prinzipien werden durch Normen operationalisierbar, durch Regeln und Verfahren operationalisiert. Normen geben allgemeine Verhaltensstandards, Rechte und Pflichten vor, Regeln setzen diese in spezifische Vorschriften, konkrete Ge- und Verbote um. Verfahren zur Kommunikation, Konfliktregelung, Entscheidung oder Änderung regeln die kooperative Zusammenarbeit der Akteure. Diese vier regimekonstituierenden Elemente sind noch um das Verhaltenselement der Regeleinhaltung zu ergänzen: Ohne ein Mindestmaß an Effektivität im Sinne der Regeleinhaltung kann nicht von der Existenz eines IR gesprochen werden. Ein IR ist also immer mehr als seine vertragliche Vereinbarung, es lebt nur dann, wenn eine Bereitschaft der beteiligten Akteure erkennbar ist, die vereinbarten Verhaltensnormen auch anzuerkennen und davon ausgehende „Spiel“-Regeln einzuhalten.

Das Ziel Internationale Regime ist es, das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft zu steuern. Sie schaffen Erwartungsstabilität über das wechselseitige Verhalten, klare Standards für konformes und abweichendes Verhalten, Mechanismen für den Umgang mit Regelbrüchen, einen organisierten Informations- und Kommunikationsfluß. Internationale Regime sind also institutionelle Rahmenbedingungen, die die freiwillige Kooperation zwischen internationalen Akteuren ermöglichen sollen und im besten Fall langfristig durch eine sich verfestigende Erwartungsverlässlichkeit routinisieren. Entscheidend ist dabei auch, daß internationale Regime einen bestimmten Modus der Verhaltenssteuerung implizieren, den der Selbstorganisation bzw. horizontalen Politikverflechtung. Die Robustheit solcher Regime hängt auch davon ab, ob dessen Strukturen und Verteilungsergebnisse von allen Teilnehmern als fair betrachtet werden. Internationale Regime können auch ein selbstständiges Eigenleben entwickeln, sie entwickeln sich ständig evolutionär weiter (aber nicht notwendig nur zum Besseren) und können so auch u.U. jenseits der nationalen Interessen, die das Regime ursprünglich initiierten, kooperative Praktiken und Regelbefolgung befördern.

Textgrundlage:

- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 1994: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Leske + Budrich.
- Müller, Harald 2000: Internationale Regime und ihr Beitrag zur Weltordnung, in: Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Schriftenreihe der Bzpb, Bd. 364.
- Wolf, Klaus-Dieter: Regimeanalyse, in: Hg. Nohlen, Dieter: Lexikon der Politik; Band 6 Hg. Boeckh, Andreas: Internationale Beziehungen, München, 1993, S.422-429
- Zürn, Michael: Regimeanalyse in: Albrecht/Volger (Hg.): Lexikon der internationalen Politik 1997