

Andreas Hasenclever,  
Klaus-Dieter Wolf, Michael Zürn (Hg.)

# Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen

---

Studien der Hessischen Stiftung  
Friedens- und Konfliktforschung

**campus**



Inhalt

Vorwort

## EINLEITUNG

Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen  
Andreas Hasenclever und Peter Mayer

## DIE ZUKUNFT DER TRANSATLANTISCHEN BEZIEHUNGEN:

### ENDE EINER WUNDERBAREN FREUNDSCHAFT ODER NEUANFANG?

Dekonstruktion oder Rekonstruktion der transatlantischen Sicherheitsbeziehungen? Bedingungen  
erfolgreicher Kooperation  
Michael Zürn und Martin Binder

Falsche Vorbilder: Das europäische Außenpolitikregime braucht keine Vergemeinschaftung  
Wolfgang Wagner

Machiavellistische Außenpolitik - Altes Denken und seine US-amerikanische Umsetzung  
Christoph Weller

## MERKMALE LEISTUNGSFÄHIGER INSTITUTIONEN IN GLOBALISIERTEN BEZIEHUNGEN

Die Effektivität von Public-Private Partnerships  
Carmen Huckel, Lothar Rieth und Melanie Zimmer

Doing Good While Doing Well? Potenzial und Grenzen grenzüberschreitender privatwirtschaftlicher  
Selbstregulierung  
Thomas Conzelmann und Klaus Dieter Wolf

Verrechtlichung - Die Bedeutung internationaler Streitbeilegungsinstanzen  
Bernhard Zangl

Transpazifische Institutionen und der Handelskonflikt zwischen den USA und Japan  
Hartwig Hummel

FRIEDEN UND ENTWICKLUNG DURCH INTERNATIONALE INSTITUTIONEN?

Zwischenstaatliche Kriege, Vereinte Nationen und der weltpolitische Wandel  
Helmut Breitmeier

Im Kern gespalten: Das internationale Nichtverbreitungsregime für Kernwaffen in der Krise  
Martin List

Rivalitätsmanagement zwischen Demokratien - Eine institutionalistische Analyse des Demokratischen Friedens  
Andreas Hasenclever und Brigitte Weiffen

Macht und Ohnmacht der internationalen Finanzinstitutionen - IWF und Weltbank  
Joachim Betz

Literatur

Index

Autorinnen und Autoren

Anfang der neunziger Jahre herrschte in der Lehre von den internationalen Beziehungen Aufbruchstimmung. Das Ende des Kalten Krieges und die Dynamik der Globalisierung versprachen Klärung und Neuorientierung für eine Disziplin, die sich in endlose Debatten über die Bedeutung internationaler Institutionen verstrickt hatte. Jetzt sollte sich zeigen, ob die Wirklichkeit schwarz oder weiß ist. Müssen wir mit internationalen Institutionen in den grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Staaten und Gesellschaften rechnen? Oder sind sie lediglich Spiegel ihrer Zeit, die blind werden, wenn sich die Akteurskonstellationen im weltweiten Poker um Macht und Reichtum ändern?

Um diese Fragen zu beantworten, wurden präzise Hypothesen formuliert und die Hoffnung artikuliert, dass sich diese Hypothesen an der politischen Wirklichkeit überprüfen lassen würden (Czempiel 1993; Hellmann/Wolf 1993; Hoffmann et al. 1993; Mearsheimer 1990; Rittberger/Zürn 1991). Wenn die Realisten Recht behalten sollten, dann müssten die Institutionen des Kalten Krieges über kurz oder lang verschwinden. Die USA würden auf absehbare Zeit als unipolare Macht die Weltpolitik bestimmen. Die institutionelle Landschaft würde sich dieser neuen Machtkonstellation anpassen: Auf der einen Seite müsste eine amerikanische Ordnung mit globalem Geltungsanspruch entstehen, auf der anderen Seite sollte es Versuche geben, Gegenbündnisse einzurichten und zu stabilisieren. In den Regionen, die von den USA nicht beachtet werden, müssten sich Rüstungswettläufe und lokale Rivalitäten entwickeln.

Wenn die Institutionen Recht behalten sollten, dann sollte sich die internationale Politik zunehmend versachlichen. Der dramatisch ansteigende Kooperationsbedarf zur Bewältigung globaler wie regionaler Herausforderungen würde durch zügig nachwachsende Organisationen und Regime befriedigt werden. Diese Organisationen und Regime würden sich organisch aus bestehenden institutionellen Arrangements entwickeln und robuste Netzwerke des Weltregierens bilden. Die Staatengemeinschaft sollte befreit von Großmacht Konkurrenz und Sicherheitssorgen endlich die vielen unbewältigten Menschheitsaufgaben anpacken und gemeinsam Weltprobleme lösen. Die Gruppe der "vernünftigen" Staaten - seien es Demokratien oder aufgeklärte Autokratien - würde wachsen, und diese Gruppe würde die Politik nachhaltig zum Besseren verändern. Schließlich erwarteten Transnationalisten das Ende der Westfälischen Ordnung und damit auch das Ende des Staatszentrismus. Neue Akteure wie finanzkräftige Wirtschaftsunternehmen und öffentlichkeitswirksame Nichtregierungsorganisationen würden die Weltpolitik nachhaltig beeinflussen. Ihre globalen und regionalen Netzwerke müssten sich zu neuen Machtzentren entwickeln, welche die Staaten entweder integrieren oder marginalisieren würden.

Sehr zum Ärger der Wissenschaft blieb die Wirklichkeit grau. Auf der einen Seite konnten sich internationale Institutionen offenkundig behaupten. Aber ihre Leistungsfähigkeit blieb beschränkt, nicht zuletzt weil mächtige Staaten wichtige Reformen verhinderten. Während beispielsweise die Vereinten Nationen im Bereich der Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung ihr Engagement deutlich verstärkten und durchaus auch Erfolge vorweisen konnten, ist es bislang nur ansatzweise gelungen, längst überfällige Strukturanpassungen vorzunehmen (Mack 2005; Rittberger 2006; Wolter 2007). Während eine Gruppe gleich gesinnter Staaten im Sommer 1998 den Internationalen Strafgerichtshof ins Leben rief, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ahnden, bleibt die Wirksamkeit des Gerichtshofs prekär, da ihm die USA die Unterstützung verweigern (Deitelhoff 2006; Ralph 2004). Während die Osterweiterungen von EU und NATO auf der einen Seite die ungebrochene Attraktivität und Vitalität dieser beiden Organisationen dokumentierten (Schimmelfennig 2003a), gerät der europäische Konstitutionalisierungsprozess ins Stocken und werden wichtige Entscheidungen wegen massiver Kompetenz- und Finanzstreitigkeiten immer wieder vertagt. Während es der Staatengemeinschaft gelungen ist, das GATT-Regime zur Welthandelsorganisation WTO weiterzuentwickeln und die neue Organisation mit einem höchst effektiven Streitschlichtungsmechanismus auszustatten (Zangl 2006), steht die wichtige Doha-

Entwicklungsrunde seit Jahren still und nach Meinung einiger Beobachter sogar vor dem Aus (Bhagwati 2004; Senti 2006). In Lateinamerika und Südostasien erwiesen sich die regionalen Institutionen als wenig krisenresistent und müssen permanent veränderten Umständen angepasst werden (Rüland 2002). Und von Russland und China wurde zwar ein wachsendes Interesse an institutionalisierter Kooperation beispielsweise im Rahmen der Shanghai Organisation vermeldet, aber Beobachter bleiben skeptisch, ob die beiden Staaten wirklich bereit sind, die vereinbarten Regeln gegen sich gelten zu lassen, wenn sie ihren Interessen widersprechen (Möller 2003).

Auf der anderen Seite zeigte sich, dass nicht-staatliche Akteure wie NGOs oder transnationale Unternehmen in der Welt- und Regionalpolitik zwar deutlich an Einfluss gewonnen haben (Brühl/Rittberger 2001; Risse 2002). Sie übernahmen zunehmend Anwaltschaftsfunktionen und sorgten in den verschiedensten Politikfeldern für ein geschärftes internationales Problembewusstsein. Immer wieder gelang es ihnen, auf massive Menschenrechtsverletzungen oder drängende Umweltprobleme aufmerksam zu machen, sie auf die internationale Agenda zu setzen und Staaten zu ernsthaften Problemlösungsversuchen zu bewegen, auch wo letzteres nicht in deren primärem Interesse lag (Hasenclever 2001; Keck/Sikkink 1998; Risse et al. 2002). Außerdem übernahmen nicht-staatliche Akteure wichtige Servicefunktionen und griffen mit eigenen Problemlösungsressourcen aktiv in politische Krisensituationen ein oder engagierten sich für Umweltschutz, Armutsbekämpfung und Entwicklungspolitik. Schließlich haben nicht-staatliche Akteure in den letzten Jahren innerhalb internationaler Organisationen wichtige Reformprozesse angestoßen. Besonders deutlich wurde dies in den Vereinten Nationen. Ohne die Allianz aus nicht-staatlichen Akteuren und internationalen Bürokraten wären weder der neue Menschenrechtsrat noch die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) eingerichtet worden (Gareis 2006; Thakur 2006; Theissen 2006).

Gleichzeitig muss aber auch gesehen werden, dass die Erfolge in allen genannten Feldern begrenzt blieben. Es ist nicht-staatlichen Akteuren beispielsweise weder gelungen, ihre Einbindung in die permanente Arbeit der Organe, Kommissionen und Organisationen der Vereinten Nationen deutlich zu verbessern. Die entsprechenden Empfehlungen des Cardoso-Reports werden von der Staatengemeinschaft bislang schlicht ignoriert (Rittberger 2006; Wolter 2007). Noch wird die Arbeit der Peacebuilding-Commission in Zukunft maßgeblich von problemgerechten Prinzipien und sachorientierten Verfahren geleitet werden. Denn die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats haben dafür gesorgt, dass die neue Kommission gegen ihre Interessen keine Empfehlungen aussprechen wird. Und wie Joachim Betz in diesem Band zeigt, tragen NGOs und transnationale Unternehmen nicht nur dazu bei, dass drängende Umweltprobleme und humanitäre Krisen auf die internationale Tagesordnung gesetzt werden. Ihre Öffentlichkeitsarbeit führt in manchen Fällen auch zur Überfrachtung von Agenden, zu widersprüchlichen Forderungen und zu einer Proliferation von Erwartungen, die die internationale Politik eher lähmen als verbessern. Deshalb warnen Beobachter davor, den positiven Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf die internationale Politik zu überschätzen. Wie auch Thomas Conzelmann und Klaus Dieter Wolf in diesem Band zeigen, bleiben nicht-staatliche Akteure (noch) auf Staaten angewiesen, um ihre Ziele zu erreichen, auch wenn die Kontrollfähigkeit von Staaten unter den Bedingungen der Globalisierung abnimmt.

Das Grau der Wirklichkeit muss als theoretische Herausforderung begriffen werden. Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen sind und bleiben kontext- und formabhängig. Es gibt Situationen, in denen sie die internationale Politik nachhaltig beeinflussen, und es gibt Situationen in denen sie zum Spielball internationaler wie transnationaler Akteure werden. So gelingt es selbst den USA manchmal nicht, internationale Institutionen auf Linie zu bringen. Dies zeigte sowohl die Weigerung des Sicherheitsrats, den Angriff auf den Irak 2003 zu legitimieren, als auch der anhaltende Widerstand der Vereinten Nationen gegen eine - sicherlich notwendige - Verwaltungsreform.

Gleichwohl bleiben die Staaten bis auf Weiteres die zentralen Akteure im internationalen System. Gegen ihre Interessen lässt sich keine Politik machen. Es waren letztendlich die "schwachen" Entwicklungsländer, die die stärkere Einbindung nicht-staatlicher Akteure in das System der Vereinten Nationen verhindert haben (Wolter 2007: 256). Gleichzeitig spricht viel dafür, dass spezifische Formmerkmale internationaler Institutionen ihre Leistungsfähigkeit beeinflussen. Hierzu zählen beispielsweise der Grad von Verrechtlichung, den ihre Normen und Regeln annehmen, der Umfang und die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft oder auch der Grad der Einbindung nicht-staatlicher Akteure. Deshalb ist es notwendig, analytische Kategorien zu entwickeln und theoretische Modelle zu entwerfen, die unseren Blick auf Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen schärfen und uns helfen, das Ausmaß robuster Erwartungsverlässlichkeit in der internationalen und transnationalen Politik realistisch abzuschätzen.

Die Beiträge des Bandes arbeiten aus verschiedenen Perspektiven an der Identifikation von Kontexten und Formmerkmalen, die über Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen entscheiden. Bevor wir sie unter diesem Gesichtspunkt kurz vorstellen, wollen wir in den nächsten Abschnitten zunächst einen Blick auf empirische Trends in der Welt internationaler Institutionen werfen, um dann die Rede von Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen mit Hilfe der beiden Begriffe Autonomie und Effektivität zu präzisieren.