

udie

Martin Koch

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN IN DER WELTGESELLSCHAFT

eltge
scha

Studien zur Weltgesellschaft

campus

Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft

Studien zur Weltgesellschaft – World Society Studies
Herausgegeben von Bettina Heintz, Boris Holzer und Matthias Koenig
Band 3

Martin Koch ist akademischer Rat an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Martin Koch

Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Dieser Band ist im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 882 »Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten« im Teilprojekt C5 »Globale Ungleichheitsvorstellungen in der Weltgesellschaft« an der Universität Bielefeld entstanden. Die Veröffentlichung wurde seitens des Sonderforschungsbereichs unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gefördert.

ISBN 978-3-593-50667-8 Print
ISBN 978-3-593-43628-9 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Gesetzt aus der Garamond
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

1. Einleitung.....	9
2. Von der Organisation der Welt zu internationalen Organisationen.....	26
2.1 Begriff und Semantik der Weltorganisation	27
2.1.1 Die Geburtsstunde der Weltorganisation: Das »lange« 19. Jahrhundert.....	28
2.1.2 Internationale Organisationen: Das »kurze« 20. Jahrhundert.....	45
2.1.3 Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft: Das beginnende 21. Jahrhundert	59
2.2 Internationale Organisationen – Definitionen und Typisierungen.....	70
2.3. Zwischenfazit: Von zwischenstaatlichen und Weltorganisationen.....	83
3. Zur theoretischen Rahmung internationaler Organisationen	86
3.1 Internationale Organisationen und Staatenwelt.....	87
3.1.1 Instrumente.....	88
3.1.2 Arenen	89
3.1.3 Akteure	90
3.1.4 Bürokratien	92
3.1.5 Kritische Würdigung	95
3.2 Internationale Organisationen <i>als</i> Organisationen	97
3.2.1 Organisationssoziologische Perspektiven	98
3.2.2 Organisationstheorien und internationale Organisationen	103

3.3 Zwischenfazit: Zur Notwendigkeit eines Perspektivwechsels.....	106
4. Perspektivwechsel: Eine organisationssoziologische Rahmung.....	110
4.1 Meta-Organisationen und die System/Umwelt-Perspektive	112
4.1.1 Mitgliedschaft	121
4.1.2 Umwelt	129
4.2 Weltgesellschaft und internationale Organisationen.....	137
4.2.1 Soziologischer Neo-Institutionalismus.....	139
4.2.2 Moderne Systemtheorie.....	143
4.3 Zwischenfazit: Internationale Organisationen aus einer Weltorganisationsperspektive.....	150
5. Internationale Organisationen als soziale Systeme	157
5.1 Internationale Organisationen und Entscheidung	160
5.2 Umwelt und Unsicherheitsabsorption	166
5.3 Macht in und von internationalen Organisationen	172
5.4 Zwischenfazit: Soziale Systeme und deren Untersuchung.....	180
6. Das Konzept der Weltorganisation.....	183
6.1 Weltsemantik	191
6.1.1 Sinn und Semantik.....	192
6.1.2 Weltsemantiken internationaler Organisationen	201
6.2 Innenwelt	207
6.2.1 Mitgliedschaftentscheidungen und Entscheidungsprämissen....	208
6.2.2 Entscheidungen, Macht und Gegenmacht	219
6.3 Umweltbeziehungen	226
6.3.1 Inter-organisationale Beziehungen und strukturelle Kopplung ..	227
6.3.2 Grenzstellen und Macht	236
6.4 Weltordnung	247
6.4.1 Weltordnungsgenese und Umweltirritation.....	249
6.4.2 Machtkommunikation und Weltordnung.....	256

6.5 Zwischenfazit	271
7. Fazit: Zum Beitrag des Konzepts der Weltorganisation.....	275
7.1 Ergebnisse	275
7.2 Zum Beitrag einer Weltorganisationsperspektive.....	279
Abkürzungsverzeichnis	285
Literatur	288

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Rolle internationaler Organisationen¹ in der Weltgesellschaft und ihrem Beitrag zu globaler Ordnungsbildung. Es handelt sich hierbei vor allem um ein theoretisch-konzeptionelles Unterfangen mit dem Ziel, ein Konzept zu entwickeln, mit dem sich internationale Organisationen systematischer untersuchen und vergleichen lassen. Ein neuer theoretischer Zugang zur Untersuchung internationaler Organisationen ist notwendig, weil internationale Organisationen eine zentrale Position in der Weltpolitikforschung einnehmen und einen zunehmenden Beitrag zur globalen Ordnungsbildung leisten, der durch bestehende Theorieangebote nur eingeschränkt erfasst werden kann. In diesem einleitenden Kapitel soll dieser theoretische Zugang eingeführt werden, bevor die Struktur der Arbeit dargelegt und die Argumentation in den weiteren Kapiteln entfaltet wird.

Internationale Organisationen sind in öffentlichen Debatten so präsent wie selten zuvor. Es scheint kein Politikfeld zu geben, in dem nicht mindestens eine internationale Organisation vertreten ist. Um nur einige Beispiele zu nennen: Internationale Organisationen formulieren konkrete Ziele, wie zum Beispiel die Bekämpfung von Armut, die sowohl in den *Millennium* als auch in den *Sustainable Development Goals* als Ziel formuliert werden. Sie warnen vor Konsequenzen staatlichen Versagens, so warnt der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees) vor den Folgen des Klimawandels und der dadurch bedingten Zunahme von Migration. Oder sie fordern zu Verhaltensveränderungen auf, indem sie beispielsweise Staaten und Nichtregierungsorganisationen zu mehr Zusammenarbeit drängen, um globale Partnerschaften zu fördern und sich gemeinsam für eine nachhal-

1 Wenn im Folgenden von internationalen Organisationen die Rede ist, sind damit internationale Regierungsorganisationen gemeint. Eine ausführliche begriffliche Bestimmung und Typisierung erfolgt in Kapitel 2.2.

tige Entwicklung zu engagieren. Gleichzeitig sind sie Adressaten politischer Maßnahmen, wenn etwa Nichtregierungsorganisationen die Einhaltung von Klimazusagen oder ein koordiniertes Vorgehen gegen die Terrorfinanzierung einfordern.

Neben der öffentlichen Präsenz setzt sich seit den 1990er Jahren auch in den Internationalen Beziehungen die Vorstellung durch, dass internationale Organisationen einen zunehmend größeren Einfluss auf die Weltpolitik haben. Während in der Forschung bis in die 1980er Jahre die Rolle internationaler Organisationen primär in der Unterstützung der Beziehungen zwischen Staaten gesehen wurde (kritisch hierzu: Kratochwil/Ruggie 1986), lässt sich seit dem Ende des Kalten Krieges eine Bedeutungszunahme und damit einhergehende Wiederbelebung des Forschungsfeldes ausmachen. Denn internationalen Organisationen wurden mehr und umfangreichere Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten übertragen. In diesem Zuge hat sich der Aktionsrahmen internationaler Organisationen erweitert. Sie tragen beispielsweise zur Normengenese bei, unterstützen die Diffusion und Implementation von Normen, sie fungieren als Streitschlichter zwischen Staaten, dienen als Informationspool, etablieren Überwachungsmechanismen oder legitimieren beziehungsweise verhängen Sanktionen (ausführlicher hierzu in Kapitel 2.1.3). Diese Tätigkeiten haben nicht nur Konsequenzen für Staaten, deren Regierungen oder deren zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch auf das weitere gesellschaftliche Umfeld, in dem internationale Organisationen agieren (Zürn 2010). Zu denken ist etwa an nicht-staatliche Organisationen, wie Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen, die sich zum Beispiel an den Normen internationaler Organisationen orientieren, Staaten bei der Implementation beobachten oder die Verletzung von internationalen Vereinbarungen skandalisieren. Internationale Organisationen tragen somit in einem zunehmenden Maß zur globalen Ordnungsbildung bei, indem sie auf der Grundlage ihrer Entscheidungen Beobachtungsperspektiven konstituieren und verstetigen, die über den Staat beziehungsweise die Staatenwelt hinausreichen, in weitere gesellschaftliche Bereiche vordringen und dort einen Referenzrahmen für politisches Entscheiden erzeugen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die Arbeit mit der Frage, wie man internationale Organisationen und ihren Beitrag zur globalen Ordnungsbildung theoretisch-konzeptionell untersuchen kann. Diese Frage impliziert zweierlei. Erstens geht es um die Untersuchung internationaler Organisationen als eigenständige Forschungsgegenstände, die zwar von

Mitgliedstaaten ins Leben gerufen werden, die sich aber nicht auf die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten reduzieren lassen. In diesem Kontext ist auch die Bezeichnung als *internationale* Organisation problematisch, da sie bereits semantisch nahelegt, dass es sich um Organisationen an Schnittstellen zwischen Staaten handelt. Zweitens wird damit dem Umstand Rechnung getragen, dass internationale Organisationen – ähnlich wie Staaten – in einen externen Kontext, eine weltgesellschaftliche Umwelt, eingebettet sind, die neben Staaten auch weitere nicht-staatliche Organisationen umfasst. Mit dieser Umwelt stehen internationale Organisationen in wechselseitigen Beziehungen: Einerseits adressieren sie die Umwelt direkt oder indirekt durch politische Entscheidungen; andererseits werden aus der Umwelt Erwartungen an internationale Organisationen herangetragen. Da sich die Umwelt einer internationalen Organisation nicht *a priori* bestimmen oder auf eine bestimmte Region beziehungsweise ausgewählte Staaten oder nicht-staatliche Organisationen einschränken lässt, könnte man auch sagen, dass internationale Organisationen in die *Weltgesellschaft* eingebettet sind. Dadurch bleibt offen, wodurch die Weltgesellschaft internationaler Organisationen näher bestimmt ist.

Die Arbeit schließt damit an zwei Forschungsdesiderata an, die bereits vor mehr als 25 Jahren formuliert, aber nur bedingt eingelöst wurden. Erstens haben Ness und Brechin (1988: 246) ihren Aufsatz mit folgender Problemdiagnose begonnen: »The gap between the study of international organizations and the sociology of organizations is deep and persistent«. Ausgehend davon haben die beiden Autoren einen Vorschlag gemacht, wie sich internationale Organisationen soziologisch beschreiben lassen, indem sie unterschiedliche Merkmale (organisationale Umwelt, Technologie, Struktur und Ziele) in Anlehnung an Scott (1998: 17–23) differenzieren. An diese Überlegung der organisationsssoziologischen Rekonzeptualisierung internationaler Organisationen haben in den Folgejahren unterschiedliche Autoren angeschlossen. Besondere Prominenz erlangte der Vorschlag von Barnett und Finnemore (Barnett/Finnemore 1999; 2004), internationale Organisationen als Bürokratien zu beschreiben. In Anlehnung an Webers Bürokratietheorie identifizieren sie bürokratische Merkmale internationaler Organisationen, die diesen Autorität und Autonomie gegenüber Staaten verleihen. Gleichzeitig gibt es auch von Seiten der Organisationssoziologie erste Anzeichen einer systematischen Beschäftigung mit internationalen Organisationen. So untersuchen Ahrne und Brunsson (2008; 2009; 2012) internationale Organisationen als eine Form von Meta-Organisati-

sation (mit Organisationen als ihren Mitgliedern, in diesem Fall Staaten). Kerwer (2013) hat daraufhin die Europäische Union als Meta-Organisation beschrieben. Insgesamt lässt sich in den vergangenen Jahren eine deutliche Zunahme an Forschungstätigkeiten beobachten, die zur Untersuchung internationaler Organisationen verschiedene organisationstheoretische Zugänge nutzen (stellvertretend für viele: Dingwerth u.a. 2009b). Ellis (2010) spricht in diesem Zusammenhang bereits von einem »organizational turn«. Brechin und Ness (2013: 32f.) stellen daher fest, dass, auch wenn der Lückenschluss noch nicht vollständig vollzogen wurde, die Lücke zwischen den Internationalen Beziehungen und der Organisationssoziologie an ihrer Schnittstelle sehr viel kleiner geworden ist. Die vorliegende Arbeit will an die skizzierte Forschung anschließen. Sie versteht internationale Organisationen als *Organisationen*, die auf ihre Funktion und ihre Einbettung in ihre (welt-)gesellschaftliche Umwelt untersucht werden sollen.

Zweitens – und im Anschluss an eine organisationssoziologische Konzeptualisierung – können internationale Organisationen und ihre Rolle in der Weltpolitik nur im Kontext ihrer weltgesellschaftlichen Umwelt erschlossen werden. Bereits zum Ende des Kalten Krieges wurde darauf hingewiesen, dass das klassische Bild von einer Staatenwelt sukzessive von einer *Gesellschaftswelt* oder *Weltgesellschaft* abgelöst würde (Czempiel 1991: 86–88). Diese Feststellung resultiert aus der Beobachtung, dass neben Staaten vor allem nicht-staatliche Organisationen, soziale Bewegungen und Expertennetzwerke einen zunehmenden Einfluss auf die Weltpolitik haben. Während internationale Organisationen durch formale Mitgliedschaft, Strukturen, Ziele, Entscheidungen et cetera charakterisiert werden können (Scott 1998: 17–23; Kühl 2011: 23–88), bleibt die weltgesellschaftliche Umwelt unbestimmt. Es hängt von der konkreten internationalen Organisation, wie zum Beispiel der Weltbank oder der Europäischen Union (EU, European Union), ab, wer oder was Gegenstand der für sie relevanten Umwelt ist. Jede internationale Organisation entscheidet, ob und wie sie auf ihre Umwelt reagiert und in der Umwelt einer internationalen Organisation entscheidet sich, inwiefern durch internationale Organisationen ein Bezugsrahmen für politisches Handeln und Entscheiden entsteht. Internationale Organisationen sind daher nicht autark, sondern in eine Weltgesellschaft eingebettet, mit der sie in wechselseitigen Beziehungen stehen. In der Soziologie wird mit Weltgesellschaft eine eigenständige Form der Sozialorganisation bezeichnet, die irreduzibel ist (Greve/Heintz 2005: 109). Sie ist ein globaler Zusammenhang, der alle anderen gesellschaftlichen Ein-

heiten – seien es nun Gruppen, Familien, Individuen, Klassen, Bewegungen, Organisationen, Regierungen et cetera – einschließt und diese prägt (ausführlicher dazu in Kapitel 4.2). An dieses Verständnis von Weltgesellschaft schließt die Arbeit an. Sie begreift internationale Organisationen als Teil der Weltgesellschaft und will analysieren, wie internationale Organisationen in diese eingebettet sind.

Es bedarf daher eines theoretischen Rüstzeugs – einer bestimmten Perspektive auf internationale Organisationen –, um das Selbstverständnis internationaler Organisationen mit Blick auf die Welt, mit der sie interagieren, ebenso zu erfassen wie die internen Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen, ihre Außenbeziehungen und Wechselwirkungen mit der Umwelt sowie ihren Beitrag zur Herstellung von Weltordnung. Die Arbeit entwickelt aus der Verknüpfung einer organisationssoziologischen und weltgesellschaftstheoretischen Perspektive ein theoretisches Konzept, für das nachfolgend der Begriff der *Weltorganisation* reserviert wird. Der doppelte Perspektivwechsel ist notwendig, weil die Theorien Internationaler Beziehungen vor allem auf die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen abstellen und dabei vernachlässigen, dass internationale Organisationen eigenständige Untersuchungsgegenstände sind, die nicht nur in Beziehungen zu Staaten stehen, sondern darüber hinaus in eine (welt-)gesellschaftliche Umwelt eingebettet sind und mit dieser interagieren (Albert/Hilkermeier 2004). Mit Weltorganisation soll kein neuer Typ von internationalen Organisationen beschrieben werden, der sich durch bestimmte Merkmale auszeichnet. Vielmehr wird mit Weltorganisation ein Konzept beziehungsweise ein theoretischer Blickwinkel ausgeflaggt, durch den fünf miteinander verwobene Ziele verfolgt werden. Erstens soll vor dem Hintergrund einer kritischen Bestandsaufnahme herausgearbeitet werden, dass sich internationale Organisationen in ihrer Welt verorten. Sie stellen Semantiken über die Beschaffenheit der Welt her und schreiben sich bestimmte Aufgaben und Funktionen mit Blick auf ihre Welt zu. Zweitens soll mit dem Konzept die *black box* internationale Organisation geöffnet werden, um genauer nachzuvollziehen, wie Entscheidungen hergestellt werden und wer wie an der Entscheidungsfindung beteiligt ist. Drittens soll gezeigt werden, wie internationale Organisationen in ihre weltgesellschaftliche Umwelt eingebettet sind und mit dieser in Beziehung treten. Viertens – und vor dem Hintergrund der drei genannten Ziele – soll dargelegt werden, wie sich globale Ordnungsbildung durch internationale Organisationen vollzieht. Sie kann entstehen, wenn sich Staaten und nicht-

staatliche Akteure an den Entscheidungen internationaler Organisationen orientieren und diese zum Referenzpunkt für politische Entscheidungen machen. Fünftens soll in internationalen Organisationen zwischen politischen und nicht-politischen Mitgliedern unterschieden werden, die in je unterschiedlichen Beziehungen zur weltgesellschaftlichen Umwelt stehen. Insbesondere sollen dazu Machtbeziehungen innerhalb internationaler Organisationen und in den Umweltbeziehungen analysiert werden, um den Beitrag zur globalen Ordnungsbildung genauer zu vermessen. Durch den doppelten Perspektivwechsel lässt sich somit eine originär politikwissenschaftliche Frage nach der Herstellung von globaler Ordnung durch internationale Organisationen bearbeiten.

Der Begriff *Weltorganisation* ist für dieses Konzept bewusst gewählt, um den Perspektivwechsel bereits semantisch hervorzuheben. Obwohl wir es mit dem Gegenstand *internationale Organisationen* zu tun haben, suggeriert die Bezeichnung des Gegenstandes, dass die so bezeichneten Organisationen zwischen Staaten stehen. *Weltorganisation* legt stattdessen nahe, dass es sich um Organisationen handelt, die im Verhältnis zur Welt stehen. Wie dieses Verhältnis politikwissenschaftlich gehaltvoll ausgearbeitet und untersucht werden kann, steht im Zentrum dieser Arbeit. Der doppelte Perspektivwechsel und das daraus hervorgehende Konzept der Weltorganisation sollen nachfolgend näher skizziert werden.

Nähert man sich dem Begriff *Weltorganisation* aus einer historischen Perspektive, so fällt auf, dass dieser Begriff ähnlich wie der Begriff der internationalen Organisation im 19. Jahrhundert auftaucht. Beide Begriffe werden bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend synonym verwendet. Mit Weltorganisation werden in dieser Phase unterschiedliche Dinge bezeichnet – etwa internationale Organisationen, das Völkerrecht, internationale Verwaltungsorganisationen oder auch Ideen eines Weltstaats. Erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts setzt sich der Begriff der internationalen Organisation vollständig durch und dominiert die Forschung. Seit dem Ende des Kalten Kriegs taucht der Begriff der Weltorganisation wieder auf, der dann allerdings weder definiert noch systematisch verwendet wird. Wenn von Weltorganisationen die Rede ist, dann wird der Begriff als Synonym für jede Art von internationalen Organisationen genutzt – insbesondere solchen, die die *Welt* bereits in der Bezeichnung haben – oder es werden die Vereinten Nationen als Weltorganisation *par excellence* bezeichnet (Rittberger 2006b). Die Wiederentdeckung des Begriffs kann in dieser Phase als ein Indiz dafür gewertet werden, dass der Beitrag internationaler

Organisationen zur globalen Ordnungsbildung eine neue Qualität erreicht hat, für die es eines eigenen Begriffs bedarf. Auch wenn wieder von Weltorganisationen die Rede ist, dominiert in der Forschung der Begriff der internationalen Organisationen. Diese werden typischerweise als eine auf einen völkerrechtlichen Vertrag beruhende Vereinigung von drei und mehr Staaten verstanden, die ihre gemeinsamen Interessen in der Organisation regeln und zur Unterstützung unabhängige Organe – wie zum Beispiel Sekretariate – errichten (ausführlicher dazu in Kapitel 2.2).² Diese Beschreibung betont insbesondere das *Internationale*, lässt aber offen, wer oder was eigentlich in und durch internationale Organisationen *organisiert* wird beziehungsweise was das *Organationale* auszeichnet. Diese Leerstelle mit Blick auf das Organisationsverständnis bleibt nicht ohne Folgen für die Theorieentwicklung in den Internationalen Beziehungen.

Denn obwohl internationale Organisationen – und dies muss erstaunen – in der empirischen Forschung einige Prominenz erlangt haben, bleibt die theoretisch-konzeptionelle Rahmung oft unklar und stellt zunehmend ein Problem für die Erforschung internationaler Organisationen dar. Der Begriff selbst und die Fokussierung auf Beziehungen zwischen Staaten versperrt eine Neuausrichtung, die der veränderten Rolle internationaler Organisation Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang werden in den Theorien Internationaler Beziehungen drei Rollenbildern internationaler Organisationen manifest: *Instrument*, *Arena* und *Akteur*. Als *Instrumente* dienen internationale Organisationen Staaten zur Durchsetzung staatlicher Interessen; als *Arenen* bilden sie einen administrativen Rahmen für Staaten, um Verhandlungen aufzunehmen; und als *Akteure* treten sie gegenüber Staaten auf, um ein bestimmtes Verhalten einzufordern (Karns/Mingst 2010; Rittberger u.a. 2013: 20; Archer 2015). Diese drei Rollenbilder reduzieren internationale Organisationen auf ihre Beziehungen zu Mitgliedstaaten. Dabei wird übersehen, dass internationale Organisationen nicht als eigenständige Forschungsgegenstände analysiert, sondern nur über das Verhältnis zu Staaten begriffen werden. Diese Perspektive auf Staaten scheint oftmals weniger bewusst eingenommen als vielmehr einer politikwissenschaftlichen Forschungstradition geschuldet zu sein (Ferguson/Mansbach 2004). Den Internationalen Beziehungen fehlt das begriffliche und analytische Instrumentarium, um internationale Organisationen als eigenständige

2 Nichtregierungsorganisationen werden in dieser Arbeit nicht als internationalen Organisationen verstanden. Sie werden nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag ins Leben gerufen und unterscheiden sich daher von internationalen Organisationen.

Untersuchungsgegenstände zu erfassen, die sich nicht auf ihr Verhältnis zu Staaten beschränken lassen. Daher ist es notwendig, einen (ersten) Perspektivwechsel vorzunehmen, um internationale Organisationen aus organisationstheoretischer Perspektive zu untersuchen.³ Aus dieser Perspektive werden Organisationen weniger als kollektive Entitäten denn als Systeme begriffen, die aus einer Kombination verschiedener Teile und Elemente bestehen, die in Beziehungen zueinanderstehen und Interdependenzen aufbauen. Diese Teile können innerhalb der Organisation eigene Interessen verfolgen und sind dazu in der Lage eigene Handlungs- und Entscheidungslogiken auszubilden. Gleichzeitig sind Organisationen in eine gesellschaftliche Umwelt eingebettet, mit der sie interagieren (Scott 1998: 27f.).

Der zweite Perspektivwechsel erfolgt, um die gesellschaftliche Umwelt internationaler Organisationen genauer zu erfassen. Denn in der (Organisations-)Soziologie ist die zentrale räumliche wie politische Bezugsgröße vorrangig der Nationalstaat (Beck 2002). Mit dem Perspektivwechsel auf Weltgesellschaft als gesellschaftliche Umwelt werden internationale Organisationen aus dem staatlichen Korsett befreit. Die Einbettung in die Weltgesellschaft ist weder an Staaten noch an »kosmopolitische Koalitionen von Akteuren« (Beck/Grande 2010: 208) geknüpft. Weltgesellschaftstheorien teilen die Annahme, dass es einen globalen gesellschaftlichen Zusammenhang gibt, der eine emergente Ebene darstellt. Weltgesellschaft bezeichnet eine eigenständige Makroebene, die sich nicht auf andere Systeme – wie zum Beispiel Staaten oder nationale Gesellschaften – reduzieren und sich auch nicht durch Akkumulation derselben erfassen lässt. Der Staat beziehungsweise die Etablierung staatlicher Ordnungsmodelle ist dann das Produkt der Weltgesellschaft. Mithilfe der weltgesellschaftstheoretischen Perspektive werden soziale Prozesse und der Wandel von Strukturmustern erklärt, ohne dazu auf soziale Prozesse oder Strukturmuster anderer Systeme zurückgreifen zu müssen.

Aus der Verknüpfung beider Perspektiven kann die Einbettung internationaler Organisationen in die Weltgesellschaft und ihr Beitrag zur Herstellung globaler Ordnung untersucht werden. Auf diesem Wege lassen sich internationale Organisationen als *Weltorganisationen* konzeptualisieren, als Organisationen also, die in ihre weltgesellschaftliche Umwelt, ergo die

³ An dieser Stelle wird also bewusst keine Organisationstheorie eingeführt, sondern lediglich notiert, dass eine Sichtweise eingenommen wird, die eine Reihe von Theorien ein- und damit selbstverständlich auch andere ausschließt.

Weltgesellschaft, eingebettet sind. Begreift man internationale Organisationen als Weltorganisationen, so lassen sich vier Dimensionen differenzieren:

Weltsemantik: Erstens lässt sich eine semantische Dimension identifizieren, die Erkenntnisse über das Selbstverständnis internationaler Organisationen in ihrer Welt verspricht. Diese Semantik umfasst alle sinnstiftenden Annahmen internationaler Organisationen über ihre Funktionen in der, beziehungsweise für die, Weltgesellschaft. Die Weltsemantik internationaler Organisationen hält somit eine stabilisierte Form von Sinnzusammenhängen bereit, auf die internationale Organisationen für die Entscheidungsfindung zurückgreifen. Besonders offen treten diese Bezüge bereits in der Bezeichnung als Welthandelsorganisation (WTO, World Trade Organization), als Weltbank oder Weltgesundheitsorganisation (WHO, World Health Organization) zu Tage. Bisweilen gibt es aber auch »versteckte« Bezüge, wie etwa bei den Vereinten Nationen (UN, United Nations), die Besucher der Homepage bis 2016 mit den Worten »United Nations – it's your world!« begrüßte und unter diesem Motto verschiedene Videoclips entwickelte. Damit markieren die UN den inklusiven Charakter ihrer Welt, zu der jeder – also insbesondere jedes Individuum – gehört.

Innenwelt: Zweitens sind internationale Organisationen keine monolithischen Entitäten, sie bestehen aus Mitgliedern, die Bündnisse und Allianzen bilden können. Mitglieder in internationalen Organisationen stellen sich also nicht bedingungslos in den Dienst der internationalen Organisation, sondern verfolgen mithin eigene partikulare Ziele. Wenngleich sich diese Perspektive auch in neo-realistischen Arbeiten findet, lassen sich mit einer Organisationsperspektive nicht nur Staaten, sondern auch bürokratische Organe internationaler Organisationen als interessengeleitete Akteure konzeptualisieren, beispielsweise Verwaltungsstäben (Liese/Weinlich 2006). Diese können eigene Interessen verfolgen, Handlungs- und Entscheidungslogiken ausbilden, die ihnen Autonomie und Autorität verleihen (Barnett/Finnemore 2004), sie können aber auch unter Wettbewerbsdruck durch ihre Umwelt geraten (Hanrieder 2009).

Umweltbeziehungen: Drittens erlaubt diese Forschungsperspektive, die Wechselwirkung von Organisation und Umwelt zu untersuchen. Die Umwelt wird dazu in Abgrenzung zur Organisation als »everything outside the organization« (Mintzberg 1979: 267) begriffen und eröffnet damit die Möglichkeit, nicht nur Staaten, sondern sämtliche Akteure und Ereignisse, die nicht zur internationalen Organisation gehören, in den Blick zu neh-

men und sie auf Zusammenhänge und Beziehungen zu internationalen Organisationen zu analysieren.

Weltordnung: Viertens erlaubt die Organisationsperspektive Anschlüsse an die Global Governance-Forschung. Organisationen agieren danach in einer Umwelt, die sie als unsicher und dynamisch wahrnehmen. Um die Unsicherheit zu reduzieren, werden Entscheidungen getroffen, die Erwartungssicherheit produzieren und damit weiteres Entscheiden, das wiederum unter Unsicherheit erfolgt, ermöglichen. So müssen internationale Organisationen, wie zum Beispiel die WTO, zunächst über Prinzipien, Regeln und Normen entscheiden, die Rahmenbedingungen für den zwischenstaatlichen Handel etablieren, beispielsweise das Meistbegünstigungsprinzip. Auf dieser Grundlage wird internationaler Handel für die Mitgliedstaaten erleichtert und weitere Entscheidungen zur Höhe des Zollniveaus auf bestimmte Waren möglich (Dunoff/Trachtman 2009). Die Weltorganisationsperspektive erlaubt somit die Analyse von durch internationale Organisationen etablierten Ordnungsmustern, die nicht nur für Staaten, sondern auch für nicht-staatliche Akteure – im Fall der WTO sind das zum Beispiel multi- und transnationale Unternehmen – wichtige Referenzpunkte darstellen.

Da das Konzept der Weltorganisationen lediglich aus der Verknüpfung einer organisations- und weltgesellschaftstheoretischen Perspektive gewonnen werden konnte, bietet es Anschlussmöglichkeit für unterschiedliche Organisations- und Weltgesellschaftstheorien, um die vier Dimensionen näher auszuflaggen und vor allem Zusammenhänge zwischen diesen auszuloten. Diese Arbeit optiert für die moderne Systemtheorie nach Niklas Luhmann (Luhmann 1997b; 2000b). Die Entscheidung für die Luhmann'sche Systemtheorie fällt aus drei Gründen. Erstens soll eine Organisationstheorie ausgewählt werden, die mit wenigen Annahmen über die Beschaffenheit des zu untersuchenden Gegenstandes auskommt und gleichzeitig Anschlüsse für andere Theorien bereithält. Dies gilt für die Systemtheorie in besonderem Maße, da sie ähnlich wie die Mehrheit der Organisationstheorien den Fokus auf die Untersuchung von Entscheidungen in Organisationen richtet. Sie geht zudem davon aus, dass Organisationen operativ geschlossen sind und offen sind für Irritationen aus der Umwelt, das heißt Organisationen beobachten ihre Umwelt permanent und fällen wiederum auf der Grundlage dieser Beobachtungen Entscheidungen (siehe Kapitel 5.1). Zweitens soll eine Theorie gewählt werden, die vor allem Prozesse von und in internationalen Organisationen in den Blick

nehmen kann, um Veränderungen und den Wandel nachzeichnen zu können. Der Entscheidungsbegriff der Systemtheorie erlaubt dies in besonderem Maße, da er »radikaler« und kontextsensibler ist als der Entscheidungsbegriff anderer Organisationstheorien. Denn er führt alles, was in Organisationen beobachtet oder beschrieben werden kann, auf Entscheidungen zurück. Darüber hinaus lässt sich der Entscheidungs- mit dem Machtbegriff verknüpfen (Luhmann 2003). Damit lassen sich Machtkommunikationen in internationalen Organisationen ebenso erfassen wie Machtkommunikationen zwischen internationalen Organisationen und ihren Publikum in der weltgesellschaftlichen Umwelt. Drittens wird mit der Systemtheorie eine Organisations- und Gesellschaftstheorie gewählt, die internationale Organisationen als Organisationen in der Weltgesellschaft zu konzeptualisieren vermag. Die allermeisten Organisationstheorien sprechen allgemein von Umwelt oder gesellschaftlicher Umwelt, ohne ein genaueres Verständnis darüber zu haben, wie Organisationen in die Gesellschaft – geschweige denn die Weltgesellschaft – eingebettet sind (siehe Kapitel 4.1).

Als Lohn für diese theoretischen Mühen lässt sich ein konkretes Verständnis von Weltorganisationen entwickeln, das die Untersuchung der vier Dimensionen (Weltsemantik, Innenwelt, Umweltbeziehungen und Weltordnung) durch die Analyse von Entscheidungen ermöglicht. Denn alles, was in Organisationen passiert, muss sich als Entscheidung beobachten lassen. So eröffnet die Untersuchung von Entscheidungen Erkenntnisse über die *Weltsemantik* internationaler Organisationen, also darüber, wie sich internationale Organisationen im Verhältnis zu ihrer Welt begreifen. Durch das Abstellen auf Entscheidungen wird bereits deutlich, dass diese Welt keine per se objektive, wahre oder realistische Welt ist, sondern eben nur *eine* Welterzeugung einer internationalen Organisation. Sie ist allerdings eine objektive, wahre oder realistische Welt für eben diese internationale Organisation, die sich in dieser Welt verortet. Die Weltsemantik erlaubt damit Einblicke in das Selbst- und Rollenverständnis sowie die Funktionen internationaler Organisationen in der Weltgesellschaft. Das Abstellen auf Entscheidungen ermöglicht zudem die historische Untersuchung von Weltsemantiken, um zu erheben, ob und inwiefern sich der Weltbezug verändert hat, indem beispielsweise der Weltbegriff in unterschiedlichen Phasen jeweils verschieden definiert wurde und damit auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis internationaler Organisationen hat.

Die *Innenwelt* umfasst die Summe allen Operierens und Prozessierens in internationalen Organisationen. Durch das Abstellen auf Entscheidungen als Letztelelemente von Organisationen werden neben den formalen Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten sowie Verfahren und Regelungen zur Entscheidungsfindung auch informelle Organisationsregeln und Organisationskulturen angesprochen. Es geht also um das Organisieren und damit das Herstellen von Ordnung als einen Prozess der Entscheidungsfindung. Auf diesem Wege lässt sich genauer herausarbeiten, an welche Entscheidungen durch Anschlussentscheidungen regelmäßig angeknüpft wird, die damit re-aktualisiert und bestätigt werden. Darüber hinaus lassen sich durch den Fokus auf Entscheidungen die Umweltbeziehungen genauer vermessen.

Mit *Umweltbeziehungen* werden alle Bezugnahmen zur Umwelt angesprochen, die internationale Organisationen ausweisen. Wenngleich die weltgesellschaftliche Umwelt nur empirisch über die Untersuchung von Entscheidungen erschlossen werden kann, darf man vermuten, dass internationale Organisationen nicht nur Staaten als relevante Umwelt begreifen, sondern darüber hinaus auf weitere Akteure und Ereignisse Bezug nehmen. Durch Entscheidungen zeigt sich nicht nur, zu wem oder auf was internationale Organisationen Bezug nehmen, sondern auch, wie diese Bezugnahme beschaffen ist, etwa als Kooperation zwischen internationalen Organisation und Nichtregierungsorganisationen, als Konkurrenz zwischen internationalen Organisationen et cetera.

Der Beitrag internationaler Organisationen zur *Weltordnungsgenese* lässt sich vor diesem Hintergrund als Prozess begreifen, der einerseits durch das Ineinandergreifen der drei Dimensionen Weltsemantik, Innenwelt und Umweltbeziehungen als innerorganisationaler, operativer Produktionsprozess gefasst werden kann. Andererseits kann Weltordnung nicht allein auf internationale Organisationen zugerechnet werden. Vielmehr müssen die Entscheidungen in der weltgesellschaftlichen Umwelt aufgegriffen, anerkannt und wiederum in politische Entscheidungen von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren eingehen. Nicht zuletzt muss diese Reflektion wiederum durch die internationale Organisation wahrgenommen werden, die sich durch Umweltbeobachtung in Anschlussentscheidung darauf einstellt. Begreift man Weltordnung als Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in der Weltgesellschaft und somit als Kommunikationsprozess, so lässt sich die Annahme von Entscheidungen durch den Einsatz von Macht steigern, indem internationale Organisationen ihre Umwelt be-