

### 3 Die Autonomie Internationaler Organisationen: Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie

*Thomas Gehring*

#### 1. Einleitung

Internationale Organisationen bilden einen bislang wenig beforschten Gegenstand der internationalen Beziehungen. Diese von Abbott/Snidal (1998) vor nunmehr zehn Jahren gemachte Beobachtung gilt noch immer, wenngleich inzwischen das Interesse an Organisationen und vergleichbaren Institutionen deutlich gestiegen ist (Barnett/Finnemore 2004; Reinalda 2004; Hawkins et al. 2006). Dies ist besonders erstaunlich, da Organisationen und organisatorische Zusammenhänge das Bild der modernen Internationalen Beziehungen außerordentlich stark prägen. Für nahezu alle denkbaren Sachbereiche existieren „zuständige“ internationale Organisationen (Rittberger/Zangl 2003), von denen einige, etwa die Welthandelsorganisation (WTO) und die Europäische Union (EU), außerordentlich weitreichende Bedeutung erlangt haben. Auch Institutionen, die gemeinhin nicht als internationale Organisationen verstanden werden, etwa die internationalen Regime zum Schutz der Ozonschicht und des Weltklimas oder Vertragssysteme wie die UN-Seerechtskonvention, umfassen organisatorische Komponenten, die für die Funktionsfähigkeit der betreffenden Institutionen zentral sind (Churchill/Ulfstein 2000; Brunnée 2002).

Das begrenzte Interesse ist nicht zuletzt auf das Fehlen einer gehaltvollen Theorie internationaler Organisationen zurückzuführen. Zwar werden zwischenstaatliche und transnationale Kooperation sowie die Bildung und Wirkung internationaler Institutionen seit nunmehr etwa 25 Jahren intensiv und theoretisch gehaltvoll beforscht (Simmons/Martin 2002). Das bis heute gängige Instrumentarium zur Analyse internationaler Institutionen beruht jedoch auf der aus der Ökonomie entlehnten Kooperations- und Institutionentheorie und ist auf die Erklärung institutionalisierter Kooperationsarrangements (internationaler Regime“) aus den Präferenzen der beteiligten Akteure, in erster Linie der jeweiligen Mitgliedstaaten, gerichtet (Keohane 1984; Zürn 1992). Organisationen wird lediglich eine Hilfsfunktion im Zuge der Errichtung oder zur Absicherung solcher Kooperationsarrangements zugewiesen (Martin 1993), oder sie werden mit ihren Bürokratien (Sekretariaten) gleichgesetzt (Keohane 1989: 3-4; Barnett/Finnemore 2004). In dieser forschungsstrategischen Ausrichtung schlägt sich die Abkehr von der theoretisch unergiebigsten Organisationsforschung der 60er und 70er Jahre nieder (Kratochwil/Ruggie 1986).

Die Betrachtung der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Integrationsforschung als außerordentlich große – und deshalb vermutlich auch in organisatorischer Hinsicht besonders wichtige – Organisation lässt jedoch erkennen, dass ein vertieftes Verständnis der organisierten internationalen Beziehungen ohne eine intensivierete Beschäftigung mit internationalen Organisationen kaum möglich ist. So weist der

Neofunktionalismus darauf hin, dass viele organisationstheoretisch interessante Entwicklungen sich unterhalb der Ebene der großen Vertragsverhandlungen und damit innerhalb der von den Mitgliedstaaten zwar aufgebauten, aber – so wird jedenfalls vermutet – nicht mehr vollständig kontrollierten Organisation abspielen. Besondere Bedeutung wird dabei den supranationalen Organen der EU zugewiesen, insbesondere der Kommission (Sandholtz 1993) und dem Europäischen Gerichtshof (Alter 1998; Stone Sweet 2004). Auch das Ausschusswesen (Joerges/Vos 1999; Gehring/Kerler 2008) und pfadabhängige Entwicklungsprozesse (Pierson 1996) werden als Quellen institutioneller Eigendynamik erkannt. Demgegenüber bleiben die Quellen der organisatorischen Autonomie in der kooperationstheoretischen „Außen“-Perspektive des Liberalen Intergouvernementalismus verdeckt (Moravcsik 1998, 1999). Der Integrationsprozess wird aus diesem Blickwinkel als Abfolge großer Vertragsarrangements angesehen, zwischen denen wenig spektakuläre Konsolidierungsphasen stattfinden. Dem Spezifikum der EU, ihrem supranationalen Entscheidungsapparat, wird nur eine Hilfsfunktion zur Stabilisierung „glaubwürdiger Bindungen“ unter den Mitgliedstaaten beigemessen (Moravcsik 1998).

In der theoretisch angelegten Forschung über internationale Organisationen sind drei Linien mit unterschiedlichen Fragestellungen und theoretischen Ansatzpunkten zu erkennen. *Erstens* wächst das Interesse an den Aktivitäten der Sekretariate internationaler Organisationen. Sie werden nicht mehr lediglich als „Hauptquartiere mit Briefköpfen und Pensionsfonds“ (Ruggie 1992), also als bürokratische Anhängsel der eigentlich interessanten Kooperationsarrangements, sondern zunehmend als eigenständige Akteure in den internationalen Beziehungen verstanden. Diese Akteure organisieren umweltpolitische Entscheidungsprozesse (Bauer/Biermann 2007) oder sie entziehen sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten (Nielson/Tierney 2003). Für die theoretische Verarbeitung bietet sich dann die Bürokratietheorie an (Barnett/Finnemore 2004, Liese/Weinlich 2006), mit deren Hilfe sich die Autonomie von Bürokratien sowie daraus entstehende Pathologien der betroffenen Organisationen erklären lassen. Allerdings wird die Organisation damit auf ihr Sekretariat reduziert und alles andere ignoriert (vgl. kritisch Koch 2008). Doch ist offenkundig, dass die Vereinten Nationen und die EU weit mehr umfassen als ihr Sekretariat bzw. ihre Kommission.

*Zweitens* lassen sich organisationssoziologische Versuche finden, die jeweils spezifische Organisationskultur internationaler Organisationen zu erfassen und sich damit von der an rationalen Akteuren orientierten Bürokratieforschung abzusetzen (Ness/Brechin 1988). Solche Ansätze sind bislang jedoch kaum aufgegriffen worden. Nicht nur sind sie ebenfalls auf die Sekretariate internationaler Organisationen ausgerichtet und blenden deren andere, in der Regel zwischenstaatliche Komponenten nahezu vollständig aus. Sie sind auch nur schwer an die gängige Kooperations- theorie anschlussfähig, solange nicht klar ist, welche Rolle die Bürokratien internationaler Organisationen gegenüber den Mitgliedstaaten und den von ihnen dominierten Organisationseinheiten spielen.

*Drittens* steigt auch das Interesse an innerorganisatorischen Entscheidungsprozessen, die über die Minimalform eines zwischenstaatlichen Verhandlungssystems hinausreichen (Reinalda 2004). Damit werden Entscheidungsprozesse als Teil umfassenderer Kooperationsprojekte angesehen und alle möglicherweise beteiligten

Einheiten der betroffenen Organisationen, nicht bloß deren Bürokratien, in Betracht gezogen. Allerdings richtet sich das Augenmerk in der Regel auf spezifische Verfahren, sodass sich daraus eine allgemeine Organisationstheorie auf dem Wege der Generalisierung nur schwer ableiten lassen wird. Zum einen wird die Untersuchung der materiellen Bestandteile eines Kooperationsarrangements auf das „rationale Design“ der organisatorischen Komponente internationaler Institutionen erweitert (Koremenos et al. 2001). Wenn die Mitgliedstaaten einer Institution nicht alle Eventualitäten im Vorhinein abschließend regeln wollen, was angesichts sich rasch verändernder Umstände vielfach gar nicht möglich ist, müssen sie „unvollständige Verträge“ (Milgrom/Roberts 1990) abschließen und institutionelle Vorkehrungen für nachgelagerte Entscheidungen treffen. „Rational“ sind dann solche Entscheidungsverfahren, die sich aus den aggregierten Präferenzen der Mitgliedstaaten ergeben (Bräuninger 2000). Besonderes Interesse gewinnt dabei die Delegation von Entscheidungskompetenzen auf Sekretariate und andere „Agenten“ (Hawkins et al. 2006). Auf der Grundlage des aus der Betriebswirtschaftslehre übernommenen Prinzipal-Agenten-Ansatzes wird erkennbar, dass die Delegation von Entscheidungskompetenzen stets mit Autonomiegewinnen für die ermächtigten Agenten und mit daraus entstehenden Kontrollproblemen für die ermächtigenden Prinzipale (hier die Mitgliedstaaten) verbunden ist. Schließlich werden spezifische Arrangements innerhalb internationaler Institutionen, darunter Verfahren zur Implementationskontrolle (Victor/Raustiala 1998), zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (Keohane et al. 2000; Zangl 2006) und zur Erzeugung problemangemessener Entscheidungen (Gehring/Kerler 2007, Gehring/Ruffing 2008) Gegenstand speziellerer Untersuchungen.

All diese Versuche, das theoretische Verständnis internationaler Organisationen und anderer organisatorischer Zusammenhänge in den internationalen Beziehungen zu stärken, sind bislang im Ansatz stecken geblieben. Entweder sind sie nur auf einzelne Bestandteile von Organisationen, etwa deren Sekretariate oder einzelne Entscheidungsprozesse, zugeschnitten oder sie beschränken die Einflussmöglichkeiten von Organisationen so weit, dass diese selbst als Einflussfaktoren der internationalen Beziehungen ausfallen. Dass die Untersuchung internationaler Organisationen durchweg nicht an den Neofunktionalismus der Integrationsforschung anschließt, mag daran liegen, dass auch diese Forschungsrichtung nicht über ein belastbares organisationstheoretisches Fundament verfügt. Sie geht deshalb stark induktiv von den spezifischen institutionellen Bedingungen der EU aus und beharrt zudem darauf, dass es sich bei der EU um eine Institution „sui generis“ handelt (Jachtenfuchs 1997), die aufgrund ihrer vielen Besonderheiten nicht sinnvoll mit „normalen“ internationalen Organisationen zu vergleichen sei.

Eine Theorie internationaler Organisationen muss das spezifisch Organisatorische solcher Institutionen systematisch beleuchten, ohne den Anschluss an die kooperationstheoretisch abgestützte Institutionenforschung (Regimetheorie) zu verlieren. Offenbar liegt das Spezifische von Organisationen gerade darin, dass sie – im Unterschied zu Regeln – gegenüber den sie tragenden Akteuren (insbesondere den Staaten) Autonomie gewinnen können. Erst diese Autonomie befähigt sie, sich eigendynamisch zu entwickeln und sogar zu Akteuren zu werden, die von ihren Mitgliedstaaten unterscheidbar zu handeln vermögen (Keohane 1989; Rittber-

ger/Zangl 2003: 25). Eine gehaltvolle Theorie internationaler Organisationen kann diese Einheiten also gerade nicht auf die sie tragenden Akteure, deren Präferenzen und Handlungen reduzieren. Sie muss deshalb über eine begrenzte Weiterentwicklung bestehender Ansätze, insbesondere der durch die Institutionenökonomie und die Theorie der rationalen Wahl informierte Kooperationstheorie, weit hinausreichen. Allerdings wäre es wenig hilfreich, die Theorie internationaler Organisationen als Gegenentwurf zu dem außerordentlich fruchtbaren rationalistischen Forschungsprogramm zu konzipieren. Vielmehr geht es darum, die Organisationstheorie so auszugestalten, dass sie komplementär zu der rationalistischen Institutionenanalyse gerade diejenigen Aspekte theoretisch beleuchtet, die bislang weitgehend im Dunkeln verblieben waren, um dadurch ein insgesamt vollständigeres Bild von den organisatorischen Zusammenhängen in den internationalen Beziehungen zu gewinnen.

In diesem Beitrag sollen die Grundzüge einer systemtheoretisch informierten Theorie internationaler Organisationen entworfen werden, die diese Bedingungen erfüllt. Die von Niklas Luhmann entwickelte Theorie sozialer Systeme bildet einen geeigneten Ansatzpunkt (Luhmann 1984; Willke 1996). Sie nimmt für sich in Anspruch, für die Analyse aller Formen der Gesellschaftsbildung gleichermaßen geeignet und damit auch auf internationale Organisationen anwendbar zu sein. Die Theorie nimmt ihren Ausgangspunkt bei der Komplexität aller sozialen Beziehungen und dem daraus entstehenden Selektionszwang (Luhmann 1984). Sie beleuchtet damit eine grundsätzlich andere Problematik als die Kooperationstheorie, die von rational handelnden und über ihre Präferenzen und die Rahmenbedingungen ihres Handelns informierten Akteuren ausgeht (Schimank 1988). In der Politikwissenschaft wird sie, mit Ausnahme einiger steuerungstheoretischer Beiträge (Mayntz 1988) und Untersuchungen über die Ausdifferenzierung der Weltgesellschaft (Albert/Hilkermeier 2004) bislang kaum zur Kenntnis genommen. Für die Analyse internationaler Organisationen ist sie bislang nur ansatzweise fruchtbar gemacht worden (Gehring 2002, Koch 2008).

Die Argumentation wird in drei Schritten entfaltet. Der Beitrag beginnt mit knappen Skizzen der Grundidee der Theorie sozialer Systeme (2.1) sowie der systemtheoretischen Konzeption formaler Organisationen als Entscheidungssysteme (2.2). Organisationen stellen als spezifische Form sozialer Systeme emergente, d.h. aus dem Zusammenwirken von Akteuren neu hervorgehende Einheiten dar, die mittels systemspezifischer Selektionskriterien Entscheidungsfunktionen erfüllen und dadurch sinnvolles Handeln in komplexen Situationen erst ermöglichen. Im zweiten Schritt wird diese Grundkonzeption auf internationale Institutionen übertragen. Es wird erkennbar, dass bereits einfache Verhandlungssysteme alle Bedingungen eines formalen Entscheidungssystems erfüllen und deshalb als Minimalform einer internationalen Organisation betrachtet werden können (3.1). Sie verfügen genau in dem Ausmaß über Autonomie, in dem Entscheidungsspielräume bestehen, d.h. getroffene Entscheidungen bei anderer Systemprogrammierung auch hätten anders ausfallen können. Die Autonomie eines Entscheidungssystems steigt, wenn es funktional spezialisierte Subsysteme ausbildet und systemspezifische Entscheidungen damit aufgrund komplexerer Entscheidungsprogramme trifft (3.2). Im dritten Schritt werden einige Implikationen der systemtheoretisch informierten Theorie internationaler Organisationen diskutiert. Erkennbar wird, dass internationale Organisationen ver-

gangenheitsabhängige „nicht-triviale“ Maschinen darstellen, deren Entscheidungsprogramme sich im Zeitverlauf so verändern, dass eingehende Signale nach immer anderen Schemata verarbeitet werden (4.1). Es entsteht eine dynamische Konzeption internationaler Steuerungsinstitutionen, deren jeweils gültige Verhaltenserwartungen sich durch organisatorische Folgeentscheidungen beständig fortentwickeln. Die gängige Unterscheidung zwischen vergleichsweise stabilen Normensystemen („Regimen“) und handlungsfähigen Organisationen erweist sich damit als theoretisch wenig fruchtbar (4.2). Man sieht, dass funktional ausdifferenzierte Organisationen, in denen Entscheidungen aus dem Zusammenwirken mehrerer jeweils spezialisierter Subsysteme hervorgehen, nicht mehr über ein Zentrum verfügen, von dem aus sich die gesamte Organisation kontrollieren ließe (4.3). Schließlich wird erkennbar, wie internationale Organisationen die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln erlangen und dadurch zu Akteuren werden (4.4). Abschließend werden die Grenzen der organisationsspezifischen Autonomie beleuchtet (5.)

## 2. *Funktionen und Folgen formaler Organisationen in der Theorie sozialer Systeme*

Eine konzeptuell gehaltvolle Theorie internationaler Organisationen, die nicht induktiv von der Beschreibung existierender Institutionen ausgeht, muss zwei Grundfragen theoretisch überzeugend beantworten, die sich auf Organisationen im Allgemeinen beziehen. Zum einen muss sie eine belastbare Vorstellung darüber anbieten, wie aus dem Zusammenwirken von Akteuren neue Einheiten überhaupt hervorgehen können, die von diesen Akteuren und ihren Handlungen unterscheidbar sind und durch ihre Eigengesetzlichkeit Autonomie gegenüber diesen Akteuren gewinnen können. Erst dann können Organisationen als emergente Einheiten aufgefasst werden. Emergenz kann definiert werden als „das plötzliche Auftreten einer neuen Qualität, die ... nicht erklärt werden kann durch die Eigenschaften oder Relationen der beteiligten Elemente, sondern [nur] durch eine jeweils besondere selbstorganisierende Prozessdynamik“ (Küppers/Krohn 1992: 7-8, auch Willke 1996: 139). Zweitens muss geklärt werden, warum diese emergenten Einheiten trotz ihrer Verselbständigung gegenüber den Akteuren, aus deren Handlungen sie hervorgehen, jedenfalls über eine gewisse Zeit Bestand haben und wirken können. Damit geht es um die grundlegenden Funktionen von Organisationen für die beteiligten Akteure.

Die Theorie sozialer Systeme liefert Antworten auf beide Grundfragen. Sie erlaubt einen radikalen Perspektivwechsel gegenüber herkömmlichen Konzeptionen internationaler Organisationen und Institutionen. Im Unterschied zur Regimetheorie, in der die Akteursperspektive dominiert, wird die Welt nunmehr aus der Perspektive der (entstehenden) Organisation betrachtet. Damit wird das spezifisch Organisatorische hervorgehoben, und dies erlaubt die Erfassung der organisationsspezifischen Eigengesetzlichkeiten. Im folgenden werden zunächst einige zentrale Aspekte der allgemeinen (über Organisationen hinausreichenden) Theorie sozialer Systeme skizziert, bevor auf die Spezifika von Organisationen eingegangen wird.

## 2.1 Organisationen als operativ geschlossene, aber umweltoffene soziale Systeme

Aus einer systemtheoretischen Sicht sind Organisationen soziale Systeme. Damit ist ein radikaler Abstraktionsschritt verbunden. In der systemtheoretischen Konzeption der Organisation werden die Mitglieder, also Akteure (z.B. Personen oder Staaten) nicht zu den Bestandteilen einer Organisation erklärt. Sie verschmelzen durch Systembildung nicht miteinander, und sie werden von dem entstandenen System auch nicht aufgenommen (Luhmann 1984: 157). Sie existieren weiterhin außerhalb des Systems als voneinander getrennte Einheiten. Anders als etwa das internationale System im Waltz'schen Neorealismus (Waltz 1979) besteht ein Luhmann'sches soziales System also nicht aus einem Ganzen und seinen Teilen (Luhmann 1984: 20-22, 37). Es ist auch nicht „mehr“ als die Summe seiner Teile. Organisationen, verstanden als soziale Systeme, treten vielmehr als etwas Neues neben die für sie konstitutiven Akteure und deren Handlungen. Um zu verstehen, wie dies möglich ist, muss man sich mit der Konzeption sozialer Systeme befassen.

Soziale Systeme konstituieren sich an der Leitdifferenz von System und Umwelt. Sie grenzen sich von ihrer jeweiligen Umwelt ab und erlauben es deshalb, das, was innerhalb des Systems geschieht, von allem anderen zu unterscheiden, das außerhalb stattfindet. Mit dem Entstehen eines sozialen Systems entsteht also immer auch eine jeweils spezifische Umwelt, in die alles verlagert wird, was nicht zum System selbst gehört. Bereits die Grenzziehung zwischen System und Umwelt stellt eine „Eigenleistung“ des Systems dar, die ohne das betreffende System nicht existieren würde. Im Unterschied zum System ist dessen Umwelt nicht strukturiert und deshalb nicht (kommunikativ oder anders) handlungsfähig. Sie umfasst einfach alles außer dem System selbst. Davon zu unterscheiden sind jedoch andere Systeme, die innerhalb dieser Umwelt existieren und nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten operieren und ggf. handeln (Luhmann 1984: 249). So existieren in der Umwelt einer internationalen Organisation andere soziale Systeme, etwa andere internationale Organisation, Staaten oder Nichtregierungsorganisationen, und „psychische Systeme“ (relevante Personen).

Soziale Systeme sind Kommunikationssysteme. Sie bestehen aus Kommunikationssystemen als emergenten Kleinsteinheiten und deren Relationen untereinander (Luhmann 1984: 41, 192) – und eben nicht aus den beteiligten Akteuren. Kommunikationen entstehen vollständig neu, wenn Akteure (bei Luhmann: psychische oder andere soziale Systeme) miteinander kommunizieren. Sie sind das Ergebnis erfolgreicher sozialer Interaktion. Ein Akteur allein kann weder kommunizieren noch Kommunikation kontrollieren. Damit Kommunikation zustande kommt, müssen drei Selektionen erfolgreich durchlaufen werden. Ausgewählt werden müssen eine Mitteilung, die Form dieser Mitteilung durch den Absender sowie ihre Aufnahme durch den Empfänger. (Luhmann 1984: 194-196). Daraus ergibt sich eine unmittelbare Folge für die Konzeption sozialen Handelns. Kommunikationen sind selbst richtungs- und subjektlos. Sie können den beteiligten Akteuren jedoch als beobachtbare (Kommunikations-) Handlungen zugeschrieben werden. Gesellschaftliche Kommunikation erscheint dann nicht mehr als Strom aufeinanderfolgender richtungsloser Kommunikationen, sondern als Sequenz gerichteter (Kommunikations-) Handlungen jeweils

einzelner Akteure. In der Theorie sozialer Systeme geht es insofern nie um Handeln im herkömmlichen Sinne einer Tätigkeit, sondern immer nur um (Kommunikations-) Handeln als spezifische Form der Zuschreibung von Kommunikationen (Luhmann 1984: 225-228).

Soziale Systeme entstehen in kontingenten Situationen nahezu „von selbst“. Kontingenz, also eine Mehrzahl von Optionen, die weder notwendig noch unmöglich ist (Luhmann 1984: 152, 1990), stellt die Akteure vor Orientierungs- und Entscheidungsprobleme. Sie entsteht bereits, wenn ein Akteur sein Handeln von der Wahl seines Gegenübers abhängig macht. Die zentrale Quelle für Kontingenz – und damit für den Bedarf nach Systembildung – ist jedoch die Komplexität der Welt, in der nicht mehr alle bestehenden Möglichkeiten sinnvoll mit allen anderen verknüpft werden können, sodass etwa die rationale Auswahl der nutzenmaximierenden Handlungsoption unmöglich wird. Wenn Situationen unübersichtlich sind und die Handlungen anderer Beteiligter dadurch unberechenbar werden, muss ein Akteur Erwartungen darüber bilden, welches Handeln sein Gegenüber von ihm erwartet, um selbst sinnvoll handeln zu können (Parsons 1951: 10, 36-37). In solchen Situationen lässt jede wie auch immer erfolgte Aktivität einige Handlungsoptionen wahrscheinlicher und andere unwahrscheinlicher werden und wirkt damit strukturbildend (Luhmann 1984: 149-156). Ein einfaches soziales System kann also bereits durch Zufall entstehen und erhöht die Handlungsfähigkeit der Akteure dennoch durch die Selektionen, die es vollzieht. Diese Selektion ist selbst kontingent. Sie beruht auf dem Pauschalzugeständnis, dass es keine Notwendigkeit für die erfolgte Einschränkung der ursprünglichen Handlungsmöglichkeiten gibt: Es hätte jeweils auch andere Einschränkungsmöglichkeiten gegeben (Luhmann 1984: 159). Auf diese Weise kommt eine emergente Ordnung zustande, die bedingt ist durch die Komplexität der sie ermöglichenden Systeme, aber nicht davon abhängt, dass diese Komplexität auch berechnet oder kontrolliert werden kann. Luhmann nennt diese emergente Ordnung soziales System (Luhmann 1984: 157).

Die Aufgabe sozialer Systeme besteht darin, „Sinn“ zu prozessieren (bereits Luhmann 1971a). Sinn ist nicht ein konkreter Inhalt, sondern eine abstrakte Kategorie, die auf die Weltoffenheit des Menschen verweist (Schimank 1988: 629-630). Im Unterschied etwa zum „Handeln“ einer Ameise in einem Ameisenstaat ist menschliches Handeln nämlich nicht streng determiniert, sondern beruht auf der Auswahl aus einer Vielzahl von Möglichkeiten. Mit 'Sinn' ist nun das Hervorheben (die „Aktualisierung“) jeweils bestimmter Möglichkeiten aus einem bestehenden Möglichkeitshorizont gemeint. Sinn verbindet insofern drei Aspekte miteinander. Er beruht auf einer Selektion bestimmter Möglichkeiten, er wird immer von einer Verweisung auf andere, gerade nicht aktualisierte Möglichkeiten begleitet, die weiterhin bestehen bleiben, und er schafft Anschlußmöglichkeiten für weiteren Sinn (Luhmann 1984: 93-94). Im Gegensatz zu anderen Systemen, etwa Maschinen oder lebenden Organismen, existieren die auf Kommunikation beruhenden sozialen Systeme, indem sie Selektionen und Verweisungen auf einen Möglichkeitshorizont vornehmen und dabei immer wieder Anschlüsse herstellen.

Soziale Systeme bilden Systemstrukturen als spezifische Selektionsmechanismen aus. Erst dadurch vermögen sie aus dem Möglichkeitshorizont nicht nur jeweils beliebige Optionen herauszuheben und verhindern, danach jeweils ins Unzusam-

menhängende zurückzufallen. Während sich ein System selbst aus zeitlos kurzen Kommunikationen zusammensetzt, deren Vorübergehen auch die zwischen ihnen bestehenden Relationen beendet, besteht seine Struktur in der Einschränkung der im System zugelassenen Relationen (Luhmann 1984: 384). Sie legt eine bestimmte Auswahl aus der Vielzahl kombinatorischer Möglichkeiten fest und sichert sie (relativ) gegen die Wiederzulassung der ausgeschlossenen Möglichkeiten ab. Durch die Ausbildung einer Systemstruktur ersetzt das System nach und nach Zufälle durch strukturabhängige Problemlagen als Quelle seiner Anregung. Es verliert damit die Offenheit für Beliebiges und gewinnt Sensibilität für Bestimmtes (Luhmann 1984: 185). Systemstrukturen als das vergleichsweise stabile Erkennungsmerkmal sozialer Systeme sind Erwartungsstrukturen, die einen Möglichkeitsraum einschränken. Sie sind niemals sicher, sondern stets mehr oder weniger enttäuschungsgefährdet (Luhmann 1984: 396-397). Wenn Enttäuschungen auf Lernbereitschaft treffen, entsteht systemspezifisches Wissen, wenn Erwartungen kontrafaktisch stabilisiert werden, entstehen soziale Normen.

Durch Strukturbildung schließt sich ein soziales System operativ und entwickelt die typische „Eigengesetzlichkeit“ systemspezifischer Informationsverarbeitungsprozesse. Systemstrukturen schaffen die Voraussetzungen dafür, dass das System nun selbst darauf Einfluss nehmen kann, was es als Information behandelt, und wie es auf eine solche Information reagiert. Informationswert haben deshalb nur noch Signale, die für die Systemoperationen selbst relevant sind, also bei einem späteren Ereignis einen Unterschied ausmachen. Ob ein gegebenes Signal für ein bestimmtes soziales System Informationswert besitzt und deshalb relevant ist, entscheidet sich nur noch nach den Regeln des Systems; dies wird nicht durch den Signalgeber entschieden. Damit werden soziale Systeme in ihren systemspezifischen Operationen „selbstreferentiell“ (autopoietisch), d.h. sie konstituieren die Funktionseinheiten, aus denen sie bestehen (Kommunikationen), sowie die Beziehungen zwischen diesen Einheiten (Relationen, Strukturen) selbst. Selbstreferentielle Systeme sind auf der Ebene dieser selbstreferentiellen Organisation geschlossene Systeme, denn sie lassen in ihrer Selbstbestimmung keine anderen Formen des Prozessierens zu (Luhmann 1984: 60)

Trotz ihrer operativen Geschlossenheit sind soziale Systeme umweltoffen. Sie verschließen sich nicht gegenüber ihren jeweiligen Umwelten. Im Gegenteil, ohne in ihrer Umwelt operierende Akteure könnten sie weder entstehen noch sich reproduzieren. Ohne aus der Umwelt stammende Signale und Anregungen könnten sie sich auch nicht entwickeln. Nur aufgrund ihrer Umweltoffenheit können sie ihre Funktion erfüllen, die Komplexität der in der Welt existierenden Möglichkeiten auf ein Maß zu reduzieren, das sinnvolles Handeln erlaubt. Die von dem System selbst konstituierte Umwelt stellt insofern keine Restkategorie dar, sondern bildet eine Voraussetzung für Systembildung und -entwicklung (Luhmann 1984: 242-244). Ein soziales System und seine spezifische Umwelt lassen sich überhaupt nicht voneinander trennen.

## 2.2 Formale Organisationen als Entscheidungssysteme

Formale Organisationen sind Entscheidungssysteme. Sie stellen soziale Systeme dar, deren charakteristische Form der Kommunikation die Entscheidung ist (Luhmann 2000, 1978, 1981). Entscheidungen sind lediglich eine spezifische Form der Überführung von Kontingenzen in kontingente Festlegungen (Luhmann 1993: 287-292) und müssen nicht immer explizit getroffen werden (Luhmann 1988b: 166-167).

Wenn die Funktion einer Organisation darin besteht, Entscheidungen zu fällen, bedarf ihr Fortbestehen eines fortgesetzten Stromes relevanter Entscheidungen. Jede einzelne Entscheidung ist ein zeitloses Ereignis, das mit seinem Entstehen sofort wieder verschwindet. Sie führt zu einem veränderten Systemzustand, der nur im Vergleich mit dem zuvor existierenden Zustand erkennbar wird. Sie ist jedoch kontingent, hätte also immer auch anders ausfallen können, und verweist deshalb auch auf die nicht-aktualisierten Möglichkeiten (Luhmann 2000: 64, 185). Indem eine Option angenommen wird, werden zeitgleich alle anderen verworfen. Damit schafft jede Entscheidung wiederum offene Entscheidungsmöglichkeiten (Luhmann 1988b: 171-172), die für Folgeentscheidungen genutzt werden können. Die Organisation schafft insofern durch ihre eigenen Entscheidungen selbst permanent neue Unsicherheit, die durch weitere Entscheidungen bearbeitet werden kann. Auf diese Weise wird die Organisation in beständiger Unruhe gehalten (Luhmann 2000). Verschwindet diese Unruhe und versiegt der dadurch hervorgerufene Entscheidungsbedarf, gibt es also nichts mehr zu entscheiden, hört die Organisation (in funktionaler, nicht notwendig auch in formaler Hinsicht) auf zu existieren.

Im Unterschied zu spontan entstehenden sozialen Systemen beruhen Organisationen auf Erstentscheidungen, die etwa im Rahmen des Gründungsaktes erfolgen. Erstentscheidungen können innerhalb der Organisation nicht hinterfragt werden, weil die Existenz der Organisation auf ihnen beruht. Sie können jedoch, wie alle Entscheidungen, durch Folgeentscheidungen revidiert oder ersetzt werden. Es macht also keinen Sinn, innerhalb des Unternehmens Volkswagen zu hinterfragen, warum gerade Autos produziert werden, aber man kann den Unternehmenszweck durch Folgeentscheidungen auf andere Produkte erweitern oder verlagern. Ebenso unsinnig wäre es, innerhalb der EU zu fragen, wer die sechs Gründungsmitglieder dazu berechtigt hat, eine solche Organisation zu gründen, aber man kann den Kreis der beteiligten Staaten durch Folgeentscheidung erweitern. Wie (z.B. nach welchen Verfahren) dies geschieht, bestimmt die Organisation dann jeweils selbst.

Für formal organisierte Systeme (Organisationen) ist charakteristisch, dass sie Mitglieder haben, die an die spezifischen Erwartungen der Mitgliedsrolle gebunden sind. Die Mitglieder werden nicht zu Bestandteilen einer Organisation und gehen nicht in ihr auf, sondern bleiben Bestandteile der organisationsspezifischen Umwelt (Luhmann 1984: 157). Aufgrund der mit der Mitgliedsrolle verbundenen Rechte haben die von ihnen ausgehenden Signale (Vorschläge, Forderungen, Informationen) innerhalb des organisatorischen Entscheidungsprozesses jedoch besondere Relevanz. Umgekehrt besteht die Erwartung, dass die mit der Mitgliedsrolle verknüpften Pflichten nicht verweigert werden (Luhmann 2000: 80-122). Durch systematische Verweigerung dieser Pflichten riskiert ein Mitglied den Verlust der Mit-

gliedschaft (Luhmann 1964: 36). Mitgliedschaft ist also nicht graduell möglich, sondern wird auf ein klares Entweder/Oder gestellt. Die Mitglieder einer Organisation haben zunächst einmal denselben Status, aber die Organisation kann ihnen unterschiedliche Rechte und Pflichten (z.B. unterschiedliche Stimmrechte, unterschiedlich begrenzte Beteiligungsrechte u.ä.) zuweisen, also zwischen ihnen diskriminieren.

Zusammenfassend lässt die systemtheoretisch informierte Organisationstheorie drei Aspekte erkennen, die für eine gehaltvolle Theorie internationaler Organisationen grundlegend sind. *Erstens* bietet sie eine belastbare Konzeption der Funktion von Organisationen. Organisationen sind Entscheidungssysteme. Sie erlauben es den beteiligten Akteuren, die Kontingenz komplexer Handlungssituationen in kontingente (also auch anders mögliche) Entscheidungen zu überführen und schaffen dadurch die für soziales Handeln erforderliche Erwartungssicherheit. Die Bedeutung von Organisationen liegt also gerade in solchen Aspekten sozialer Situationen, die nicht von außen vorgegeben sind, sondern Entscheidungsmöglichkeiten beinhalten. Wo nur eine Handlungsoption besteht, werden Entscheidungen – und damit auch die Selektionsleistungen von Organisationen – irrelevant. Es ist also wichtig sich klarzumachen, dass die Theorie sozialer Systeme von dem Orientierungs- und Komplexitätsproblem ausgeht und damit ein ganz und gar anders geartetes Handlungsproblem als das der kooperationstheoretischen Interdependenzbewältigung zur Grundlage der Systembildung macht (Schimank 1988: 624). Mit ihrer Konzeption von Organisationen als Entscheidungssysteme schließt die systemtheoretische Organisationstheorie an generelle Befunde der Organisationsforschung an. Neben Herbert Simon und Richard Scott hatte auch James Coleman (1974) bereits früh darauf hingewiesen, dass Institutionen über ein Entscheidungszentrum verfügen müssen, um eigenständige Handlungsfähigkeit zu gewinnen und damit zu korporativen Akteuren zu werden (vgl. auch Vanberg 1982: 8-22).

*Zweitens* zeigt die systemtheoretische Organisationstheorie, dass die organisatorische Eigenlogik, die die Grundlage für die Autonomie von Organisationen bildet, auf der Herausbildung von sich im Zeitverlauf verändernden Selektionsstrukturen beruht, mit deren Hilfe Organisationen Kontingenz in kontingente Entscheidungen überführen. Eine Organisation, verstanden als soziales System, isoliert also nicht nur jeweils ein bestimmtes Stück aus der komplexen Welt und erlaubt damit eine systemspezifische Reduktion von Komplexität, die zu einer speziellen, durch die Organisation erst hervorgerufenen Sichtweise auf die Welt führt. Zu einem Zeitpunkt getroffene Selektionen beeinflussen auch künftige Selektionen, sodass die Organisation den weiteren Aufbau der organisationsspezifischen Ordnung (mit) beeinflusst. Sie wählt aus der Vielzahl der von außen eintreffenden Signale nach immer anderen Kriterien jeweils solche mit Informationswert aus und schließt sich damit – trotz ihrer Umweltoffenheit – operativ.

*Drittens* isoliert die systemtheoretische Organisationstheorie durch die Konzeption von Organisationen als Kommunikationssysteme systematisch das spezifisch Organisatorische von anderen Aspekten, die für die Organisation zwar von Bedeutung, aber dennoch in ihrer Umwelt angesiedelt sind. So gehören etwaige Handlungsressourcen, etwa Geld oder Zwangsgewalt, nicht zur Organisation selbst, sondern zu ihrer Umwelt, während die Kontrolle über den Einsatz dieser Ressourcen

Bestandteil einer Organisation sein kann. Damit wird erkennbar, dass eine Organisation ihre Selektionsfunktion auch ohne jede Verfügung über Ressourcen erfüllen kann. Anders an in anderen Organisationstheorien (z.B. Coleman 1974; Vanberg 1982) ist die Zusammenlegung von Ressourcen deshalb keine Voraussetzung der Organisationsbildung. Auch die Mitglieder werden in der Umwelt der Organisation verortet. Zwar kann eine Organisation nicht bestehen, ohne dass in ihrer Umwelt existierende Akteure über eine spezifische Mitgliedsrolle einen Sonderstatus im Rahmen der institutionellen Entscheidungsprozesse einnehmen, der an die Erfüllung von Verhaltenserwartungen geknüpft ist, doch werden diese Akteure dadurch nicht zu Bestandteilen der Organisation. Erst damit kann die Organisation als etwas von ihren Mitgliedern und deren (Kommunikations)- Handlungen Unterscheidbares und damit vollständig Neues konzipiert werden, nämlich als emergente Einheit, die neben diesen Akteuren eigenständig existiert.

### 3. *Eine systemtheoretisch informierte Theorie internationaler Organisationen*

Die systemtheoretische Organisationstheorie lässt sich nur mit erheblichen Anpassungen übertragen, weil sie bislang, wie fast die gesamte Organisationstheorie (vgl. auch Scott 2004; kritisch Ahrne/Brunsson 2005), nahezu ausschließlich auf hierarchisch strukturierte Personenorganisationen, besonders Staatsbürokratien und Unternehmungen, gerichtet ist. Es ist jedoch offenkundig, dass hierarchische Personenorganisationen ein für die Analyse internationaler Institutionen wenig hilfreiches Modell darstellen. So beruhen internationale Organisationen auf einer grundlegend anderen Machtverteilung zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern als Unternehmungen oder Ministerialbürokratien. Insbesondere haben Personenorganisationen oft nur so viele Mitglieder, wie sie brauchen, um bestimmte Aufgaben zu erledigen. Da sie nicht darauf hin angelegt sind, möglichst alle in Frage kommenden Akteure zu Mitgliedern zu machen, ist es vergleichsweise einfach, nicht ihrer Mitgliedsrolle entsprechende Personen durch andere zu ersetzen oder solche zu entlassen, die nicht mehr benötigt werden. Die aus diesem Organisationstypus abgeleiteten spezifischen Einsichten der Organisationsforschung lassen sich deshalb möglicherweise auf die Sekretariate internationaler Organisationen, nicht aber ohne größere Anpassungen auf internationale Organisationen insgesamt übertragen.

Die Konzeption der „Meta-Organisation“ (Brunsson in diesem Band) lässt erkennen, dass Organisationen, die nicht dem Typus des hierarchischen Personenverbandes entsprechen, einer anderen Eigenlogik folgen (können). Charakteristisch für Meta-Organisationen ist der auch für internationale Institutionen geltende Umstand, dass es sich bei den Mitgliedern nicht um Personen, sondern ebenfalls um Organisationen handelt. Ahrne/Brunsson (2005) betonen, dass derartige Organisation im Unterschied zu Personenorganisationen auf vollständige Mitgliedschaft abzielen (ibid.: 437). Wenn aber alle potentiellen Mitglieder einer Organisation tatsächlich Mitgliedstatus erlangen und über die Mitgliedschaftsrolle eng an die Organisation gebunden sind, werden die wesentlichen Impuls gebenden Umstände der Umwelt eines Systems innerhalb des Systems abgebildet (ibid.: 447).

Den grundlegenden Anknüpfungspunkt für eine Theorie internationaler Organisationen bildet jedoch ihre im Kern horizontale Entscheidungsstruktur. Die horizontale Struktur des internationalen Systems, oft auch unter dem Begriff „Anarchie“ behandelt, ist weitgehend unbestritten. Sie beruht auf dem Umstand, dass es innerhalb des internationalen Systems keine Weltregierung gibt, die dazu legitimiert und befähigt wäre, verbindliche Regeln zu setzen und diese auch gegen Widerstand durchzusetzen. Der Neorealismus (Waltz 1979) baut auf der Einsicht auf, dass die internationale Politik aus diesem Grund grundsätzlich anderen Gesetzmäßigkeiten folgt als die nationale Politik. Die überaus fruchtbare kooperationstheoretische Institutionenforschung hat daraus die grundlegende Annahme abgeleitet, dass die Verhaltenserwartungen internationaler Institutionen von den Mitgliedstaaten weitestgehend freiwillig umgesetzt werden müssen, da eine Zwangsdurchsetzung in der Regel kaum möglich ist (Keohane 1984; Zürn 1992). Um Steuerungswirkungen zu entfalten, müssen internationale Organisationen also so gut an ihre jeweils spezifischen Umwelten angepasst sein, dass die von ihnen ausgehenden Verhaltenserwartungen in aller Regel im Einklang mit den Interessen ihrer Mitglieder stehen. Dies steht keineswegs im Widerspruch zu der oben herausgearbeiteten Selektionsfunktion von Organisationen.

Wenn die horizontale Entscheidungsstruktur für internationale Institutionen charakteristisch ist, dann muss bereits ein einfaches Verhandlungssystem das spezifisch Organisatorische solcher Institutionen erkennen lassen (1). Einfache Verhandlungssysteme können sich jedoch durch funktionale Ausdifferenzierung zu komplexeren Entscheidungssystemen entwickeln, die zugleich ihre Selektivität und ihre Leistungsfähigkeit zu steigern vermögen (2).

### 3.1 Das zwischenstaatliche Verhandlungssystem als Minimalform der internationalen Organisation

Bereits ein einfaches zwischenstaatliches Verhandlungssystem ohne jede Binnendifferenzierung lässt das spezifisch Organisatorische internationaler Organisationen erkennen (Gehring 2002: 133-154). Dies ist bemerkenswert, weil die an einer Verhandlungsrunde teilnehmenden Akteure noch alles in der Hand zu haben scheinen. Gerade aufgrund seiner vergleichsweise geringen Eigenkomplexität lässt ein Verhandlungssystem grundlegenden Zusammenhänge besonders klar erkennen, weil die Vielzahl empirischer Besonderheiten noch nicht den Blick für das Wesentliche verstellt (zum Verhandlungssystem als besonders wenig voraussetzungsreicher Minimalorganisation vgl. auch Pappi et al. 2004: 15).

Die Funktion eines Verhandlungssystems besteht offenkundig darin, im Interesse seiner Mitglieder, der Verhandlungsteilnehmer, Entscheidungen über ein gemeinsam angestrebtes Kooperationsarrangement („Regime“) herbeiführen, das verhaltenslenkende Wirkungen entfalten und es dadurch ermöglichen soll, Kooperationsgewinne zu realisieren. Es ist für die beteiligten Akteure also gerade in dem Maße funktional, in dem Entscheidungsbedarf besteht. Dies ist immer der Fall, wenn Ergebnisse nicht von vornherein feststehen. Ohne Kontingenz, also Wahlmöglichkeiten, die in kon-

tingente Entscheidungen überführt werden müssen, bevor ein angestrebtes Kooperationsprojekt realisiert werden kann, wären Verhandlungen gegenstandslos. Bereits ein einfaches Verhandlungssystem stellt seinen Mitgliedern eine gesonderte Interaktionssphäre zur Verfügung und verleiht ihnen damit die kollektive Fähigkeit, über verhaltensbeeinflussende Normen zu entscheiden, bevor sie ihr Verhalten entsprechend anpassen (Gehring 1995). Darin unterscheiden sich spezifische, zum Zweck der Verhaltensbeeinflussung errichtete Institutionen von spontanen Normensystemen, die sich ohne kollektive Entscheidung aus dem aufeinander bezogenen Handeln relevanter Akteure entwickeln (Axelrod 1984), wie dies etwa beim Völkergewohnheitsrecht geschieht. Mittels eines Verhandlungssystems können kollektive Entscheidungen über die Ausgestaltung eines Friedensvertrages also schon getroffen werden, obwohl man sich noch im Krieg befindet. Kollektive Entscheidungsfähigkeit ist jedoch keine Eigenschaft der einzelnen beteiligten Akteure und ihrer Handlungen, sondern eine Leistung der Minimalorganisation.

Ein Verhandlungssystem gewinnt Einfluss auf den Inhalt der getroffenen Entscheidungen – und damit Autonomie gegenüber seinen Mitgliedern – indem es Entscheidungskriterien setzt und den organisatorischen Entscheidungsprozess strukturiert (Gehring 2002). Dies geschieht zunächst durch seine Abgrenzung des zu bearbeitenden Problemfeldes und der Mitgliedschaft. Durch die Definition eines Verhandlungsmandats werden solche Themen, die in den Aufgabenbereich des entstehenden Verhandlungssystems fallen, von anderen Themen abgegrenzt, die in seiner Umwelt angesiedelt werden. Fortan werden Forderungen, Angebote und andere Kommunikationsinhalte, die sich auf das abgegrenzte Problemfeld beziehen, innerhalb des neuen Verhandlungssystems besonderen Informationswert erlangen, während solche, die sich auf andere Themen beziehen, als Rauschen ausgeblendet werden. Durch die Definition einer Mitgliedschaft wird bestimmt, welche Akteure mit den Rechten und Pflichten ausgestattet werden sollen, die mit der Mitgliedsrolle verbunden sind, und welche nicht. Grundsätzlich gibt es viele – staatliche und nicht-staatliche – Akteure, die an Fragen der internationalen Politik, etwa dem Frieden in Georgien oder dem Schutz des Weltklimas, interessiert bzw. von ihnen betroffen sind. „Runde Tische“ ohne Begrenzung der Mitgliedschaft führen jedoch selten zu gehaltvollen Entscheidungen.

Die Grenzen des Verhandlungssystems erfüllen eine im Verhandlungsprozess notwendige Orientierungsfunktion und können von den Verhandlungsteilnehmern deshalb nicht nach Belieben missachtet werden (Gehring 2002: 79-100). Ein Verhandlungsraum muss begrenzt werden, da man nicht mit allen möglichen Akteuren über alle denkbaren Fragen der internationalen Beziehungen gleichzeitig verhandeln kann. Während die Grenzziehung im Interesse aller Verhandlungsteilnehmer ist, kann es durchaus unterschiedliche Auffassungen über die genaue Abgrenzung von Problemfeld und Mitgliedschaft geben. Wenn die Grenzen aber einmal gezogen sind, macht es für die Beteiligten keinen Sinn mehr, sie einseitig zu missachten, denn daraus lässt sich, wie bei Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikt üblich, kein individueller Vorteil ziehen. Die Systemgrenzen schaffen damit Anschlusszwänge. Man muss seine Verhandlungsschritte auf das zu bearbeitende Problemfeld und die Mitglieder des Systems beziehen. Durch Konzessionen oder Forderungen, die sich auf außerhalb des Verhandlungsmandats liegende Themen beziehen oder an

Akteure richten, die gar nicht Mitglieder des Verhandlungssystems sind, lässt sich der Verhandlungsprozess nicht beeinflussen. Davon zu unterscheiden ist der Versuch, die Grenzen durch Folgeentscheidungen zu verändern, also etwa das Mandat zu erweitern oder neue Mitglieder aufzunehmen (Sebenius 1983). Damit wird die kontingente (immer auch anders mögliche) Systemgrenze durch die für Organisationen typische Form der Entscheidung verschoben.

Die Festlegung eines zu bearbeitenden Problemfeldes und einer Gruppe von Mitgliedern bilden zentrale Erstentscheidungen, ohne die ein Verhandlungssystem seine Entscheidungsfunktion nicht erfüllen könnte. Die Erstentscheidungen werden vielfach im Rahmen von Vorverhandlungen (Gross Stein 1989) oder durch Vorentscheidungen bestehender internationaler Institutionen getroffen. Sie können aber auch spontan aus der unorganisierten Interaktion hervorgehen, etwa weil die beteiligten Akteure noch gar keine kollektive Entscheidungsfähigkeit erlangt haben. Für die Funktionsfähigkeit der neuen Institution reicht es aus, dass sie sie innerhalb des institutionellen Entscheidungsprozesses fortan als erste Entscheidungen betrachtet werden (Luhmann 1988a: 168). Die Frage, warum ein bestimmter Aspekt Bestandteil des Problemfeldes ist, während ein anderer außerhalb seiner Grenzen liegt, oder warum bestimmte Akteure dabei sind, während dies für andere nicht gilt, kann dann mit Bezug auf diese reale oder fiktive Erstentscheidung beantwortet werden. Die Erstentscheidungen können innerhalb der Organisation nicht in Frage gestellt werden, weil dadurch die ganze Organisation in Frage gestellt würde, aber sie können bei Bedarf jederzeit durch Folgeentscheidungen modifiziert werden (Luhmann 1964: 35-38).

Das Verhandlungssystem gewinnt auch durch die Strukturierung der Informationsverarbeitung Autonomie. So zerlegt ein für zwischenstaatliche Verhandlungen typischer *Bargaining*-Prozess die Entscheidung über ein Kooperationsarrangement ausgehend von deutlich auseinander liegenden Ausgangsvorschlägen in eine Vielzahl von Teilentscheidungen, bis der Spielraum unterschiedlicher Vorstellungen über das der Situation angemessene Ergebnis mit der letzten Teilentscheidung vollständig beseitigt ist (Bartos 1978). Üblicherweise beginnen Verhandlungsteilnehmer mit Maximalforderungen und nähern sich einander dann schrittweise durch das Gewähren von Konzessionen an (Elster 1989, Scharpf 1997). Mit jeder Konzession wird eine kollektive Teilentscheidung über die Reduzierung des Bereichs getroffen, innerhalb dessen die Verhandlungslösung gesucht wird. Zwar bestimmt ein Akteur selbst, welche Konzession er anbietet. Welche Konzession aber anschlussfähig ist, dadurch zu einem Signal mit Informationswert wird und Einfluss auf den Verhandlungsprozess erlangen kann, bestimmen der „Stand der Verhandlungen“ und damit das Verhandlungssystem. Eine Konzession, die heute großen Einfluss auf den Verhandlungsprozess gewinnt, kann morgen nicht mit demselben Effekt wiederholt werden, und wer hinter ein bereits erreichtes Verhandlungsergebnis zurückfällt, wird unberechenbar und verhandlungsunfähig, weil er die Logik von Verhandlungen missachtet. Überdies sorgt die Eigengesetzlichkeit des *Bargaining*-Prozesses dafür, dass nur Angebote und Konzessionen solcher Akteure Informationswert erlangen, die zu glaubwürdigen Versprechungen und Drohungen in der Lage sind. Interventionen, die im *Bargaining*-Prozess keinen Informationswert besitzen, also etwa be-

gründete Argumente über die Sachgerechtigkeit eines Vorschlages, werden als Rauschen aussortiert, ohne den Prozess zu beeinflussen.

Lassen sich die Verhandlungsteilnehmer dagegen auf einen rationalen Argumentationsprozess ein, gewinnen ganz andere Signale Informationswert als im Rahmen eines *Bargaining*-Prozesses. Ein solcher Verhandlungsprozess beginnt, wenn einander widersprechende Geltungsansprüche über die Wahrheit einer empirischen Tatsache oder über die normative Richtigkeit einer sozialen Norm oder Entscheidungsalternative erhoben und begründet werden (Gehring 2003). In einem Diskurs werden die erhobenen Geltungsansprüche anhand der sie begleitenden Begründungen auf der Grundlage allgemein anerkannter Kriterien geprüft. Schlecht begründete Behauptungen werden dadurch schrittweise aussortiert, bis ein besonders überzeugend begründeter Geltungsanspruch als Ergebnis verbleibt. In einem solchen Verhandlungsprozess gewinnen also nur begründete Argumente Informationswert – und auch nur solche, die noch nicht geprüft und entkräftet worden sind. Wer auf Drohungen und Versprechungen, also auf die im *Bargaining*-Prozess relevanten Machtressourcen zurückgreift, erzeugt dagegen nur unverständliches Rauschen.

Bereits ein einfaches Verhandlungssystem kann seine Umwelt also beobachten und intern rekonstruieren, indem es eingehende Signale mit Informationsgehalt verarbeitet und zur beständigen Anpassung seiner Struktur nutzt. Durch jede Information, die es aufnimmt, erfährt es etwas über seine Umwelt und entwickelt damit seinen eigenen Blickwinkel auf diese Umwelt. Allerdings ist diese Rekonstruktion der Umwelt drastisch komplexitätsreduziert und dadurch in mehrfacher Hinsicht „verzerrt“. Zum einen ist die Perspektive auf solche Themen beschränkt, die innerhalb des Verhandlungssystems behandelt werden. Alles andere wird ausgeblendet und existiert für dieses System nicht. Deshalb entwickeln sowohl einfache Verhandlungssysteme als auch komplexere internationale Organisationen jeweils einen spezifischen Blickwinkel auf die Welt, der etwa nur auf die Liberalisierung des Welt Handels, den Schutz der Wale oder die wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern der Dritten Welt gerichtet ist, und ignorieren alles andere. Zum anderen nimmt das Verhandlungssystem nur solche Informationen auf, die die Verhandlungsteilnehmer einführen. Wenn Staaten im *Bargaining*-Modus verhandeln, erfährt das System also viel über die Präferenzen der beteiligten Staaten hinsichtlich der verhandelten Themen sowie über die Machtverteilung unter ihnen, nicht aber etwa über die Problemangemessenheit der verfügbaren Optionen und der gefundenen Lösung oder über die Standpunkte nicht-staatlicher Akteure. Wenn dagegen im *Arguing*-Modus verhandelt wird, erfährt das System viel über die Problemangemessenheit und „Vernünftigkeit“ alternativer Optionen, aber wenig über deren Implementierbarkeit und die Folgebereitschaft der Normadressaten. Die Fähigkeit des Verhandlungssystems, seine selbst definierte Umwelt nach seinen eigenen systemspezifischen Kriterien zu beobachten, illustriert, wie sich die operative Geschlossenheit von Organisationen und ihre gleichzeitige Umweltoffenheit verbinden lassen. Durch seine Offenheit für solche eingehenden Signale, die innerhalb des Systems Informationswert haben, gewinnt das System Anschluss an seine Umwelt. Welche Signale anschlussfähig sind und dadurch innerhalb des organisatorischen Entscheidungsprozesses Informationswert gewinnen, bestimmt das System jedoch aufgrund vorausgegangener Entscheidungen selbst.

Auch nach Abschluss einer Verhandlungsrunde entsteht Entscheidungsbedarf. Die getroffene Entscheidung erfordert vielfach Ausführungsentscheidungen. Es muss darüber entschieden werden, ob die erlassenen Bestimmungen an veränderte Rahmenbedingungen angepasst oder trotzdem unverändert beibehalten werden sollen. Die Umsetzung der erlassenen Bestimmungen muss überwacht und ggf. müssen Entscheidungen über Konflikte um die Auslegung dieser Bestimmungen getroffen werden. Es muss darüber entschieden werden, ob neue Mitglieder aufgenommen werden sollen. Kurz, die getroffene Entscheidung ruft eine Unruhe hervor, die innerhalb der Organisation nur durch weitere Entscheidungen bewältigt werden kann. Dagegen endet die Existenz der Organisation, wenn es nichts mehr zu Entscheiden gibt oder wenn nichts mehr entschieden wird. Dann endet aber auch die kollektive Entscheidungsfähigkeit der Mitglieder und die Anpassung oder Bestätigung der erzeugten sozialen Normen kann nur noch auf dem Weg der spontanen Normbildung erfolgen.

Diese organisationstheoretische Perspektive auf ein internationales Verhandlungssystem lässt erkennen worin das spezifisch Organisatorische einer solchen Minimalorganisation besteht. Es umfasst alles, was aus dem Zusammenwirken der individuellen Kommunikationshandlungen relevanter Akteure hervorgeht. Weder die Grenzen des Verhandlungssystems, noch die selektiven Verhandlungslogiken des *Bargaining* oder des *Arguing* noch das ausgehandelte Kooperationsarrangement lassen sich auf die einzelnen beteiligten Akteure und ihre Handlungen zurückführen. All dies entsteht vielmehr als emergente neue Einheit höherer Ordnung aus diesem Handeln und beeinflusst fortan Handlungsoptionen und Durchsetzungschancen der beteiligten Akteure. Es wird der Analyse also nichts hinzugefügt, was nicht auch aus der Perspektive dieser Akteure erkennbar wäre. Dennoch gewinnt das Verhandlungssystem als Minimalorganisation nicht nur Einfluss auf den kollektiven Entscheidungsprozess und die Entscheidung selbst, sondern entwickelt dadurch auch eine eigene selektive Perspektive auf die komplexe Welt. Die organisatorischen Wirkungen entstehen, ohne dass die Organisation selbst zu einem Akteur werden müsste, der eigene Handlungsfähigkeit gewinnt.

### 3.2 Die Ausdifferenzierung der Informationsverarbeitungsprozesse komplexerer Organisationen

Die Autonomie einer Organisation wächst mit steigender Binnenkomplexität. Internationale Organisationen – und sogar Verhandlungsprozesse, die komplexe Fragen bearbeiten – sind in der Regel durch die Bildung von Subsystemen funktional ausdifferenziert. Einfache Verhandlungssysteme sind nicht nur schwerfällig, sondern auch unsensibel für viele steuerungsrelevante Aspekte ihrer Umwelt. Sie gefährden den angestrebten Steuerungserfolg durch ihre unterkomplexe (d.h. außerordentlich schlichte) Rekonstruktion dieser Umwelt. Durch funktionale Differenzierung lässt sich die Leistungsfähigkeit einer Organisation drastisch steigern. Das Spezifikum der funktionalen Differenzierung ist die sinnhafte Spezialisierung, also das Zusammenspiel von „Verengung + Intensivierung + Abkoppelung von Zusatzgeschäften“

(Mayntz 1988: 19). Damit können Teilaufgaben innerhalb der Organisation durch unterschiedliche, jeweils darauf spezialisierte Entscheidungsprozesse ausgeführt werden. Das enorme Potential zur Leistungssteigerung durch funktionale Differenzierung ist seit Adam Smith aus der Organisation von Produktionsprozessen bekannt. Die Leistungssteigerung entsteht durch die sinnvolle Kombination voneinander verschiedener Teilarbeiten (Willke 1996: 18-19). Die funktionale Differenzierung unterscheidet sich deshalb von der segmentären Differenzierung, in der alle Teilprozesse ohne Spezialisierung dieselbe Aufgabe parallel erfüllen, wie dies etwa der Fall ist, wenn der Europäische Gerichtshof seine Entscheidungen im Rahmen mehrerer paralleler Spruchkammern fällt.

Die Bildung eines funktional spezialisierten Subsystems zieht Anpassungsprozesse für bereits existierende Subsysteme der Organisation nach sich, weil sie deren systeminterne Umwelt verändert. Ein funktional differenziertes Entscheidungssystem entscheidet nur noch durch seine spezialisierten Subsysteme. Es wird also nicht lediglich ein neues Subsystem „hinzugefügt“. Vielmehr wird die ursprünglich undifferenzierte Staatenkonferenz nunmehr selbst zu einem unter mehreren Subsystemen, das von bestimmten Aufgaben entlastet wird, die es zuvor mit erledigt hat, und sich dadurch auf die verbleibenden Aufgaben spezialisiert. Interne Differenzierungen schließen an die Grenze des bereits ausdifferenzierten Systems an und behandeln den damit eingegrenzten Bereich als eine Sonderumwelt, in der weitere Systembildungen folgen können. Diese interne Umwelt weist nämlich besondere Komplexitätsreduktionen auf, die durch die Außengrenzen gesichert sind. Sie ist relativ zur Außenwelt eine schon domestizierte Umwelt mit verringerter Komplexität. Gewisse Regulierungsleistungen können deshalb bei der weiteren Systembildung im Inneren vorausgesetzt werden. An sie können neue, unwahrscheinlichere Systembildungen angeschlossen werden (Luhmann 1984: 259).

Die Folgen der funktionalen Differenzierung werden bereits deutlich, wenn die Verhandlungsmaterie im Rahmen verschiedener Arbeitsgruppen bearbeitet wird, die jeweils auf einen Sachbereich spezialisiert sind (Gehring 2002: 162-180). Diese Form der sachlichen Differenzierung erlaubt es, hoch komplexe Themenzusammenhänge etwa im Rahmen der Welthandelsrunden oder der Dritten UN-Seerechtskonferenz zu bearbeiten (Buzan 1981). Die Organisation gewinnt dadurch die Fähigkeit, mehrere Themenkomplexe nicht nur gleichzeitig, sondern auch fachgerechter zu bearbeiten, als dies in einem einzigen umfassenden Verhandlungsprozess möglich wäre. In den Subsystemen wird sich gleichermaßen eine Logik des *Bargaining* herausbilden, weil immer auch Verteilungsfragen mitbehandelt werden. Allerdings ist der Entscheidungsprozess nun zusätzlich strukturiert. Jede der spezialisierten Verhandlungsgruppen bildet ein Subsystem mit jeweils eigenen thematischen Grenzen, das allein dadurch seine eigenen Selektionskriterien entwickelt. Es unterliegt damit den oben (Abschnitt 3.1) für Verhandlungssysteme insgesamt identifizierten Einflüssen. Insbesondere müssen die Verhandlungsteilnehmer ihre Präferenzen nunmehr an dem jeweils behandelten Verhandlungsgegenstand ausrichten. Paketgeschäfte innerhalb einer Verhandlungsgruppe sind nach wie vor möglich, aber Koppelgeschäfte, die über deren Grenzen hinausreichen, werden kaum zustande kommen. Dazu müsste die Verhandlungsgruppe nämlich die Interessenkonstellation in dem umfassenden Verhandlungsprozess insgesamt in Rechnung stellen und damit

über ihre eigenen Grenzen hinausschauen. Lösungen, die unter diesen Restriktionen in den Arbeitsgruppen gefunden worden sind, werden in der formal übergeordneten, themenübergreifenden Schlussrunde kaum mehr in Frage gestellt werden. Andernfalls würde die von den Verhandlungsteilnehmern selbst eingerichtete Differenzierung des Verhandlungsprozesses wieder unterlaufen. Obwohl formal allzuständig, spezialisiert die Schlussrunde sich damit auf die Bearbeitung offen gebliebener (Verteilungs-) Fragen. Diese Form der Differenzierung erlaubt eine größere Sensibilität für die spezifischen Details der verschiedenen Themen als eine undifferenzierte Verhandlungsrunde. Gleichzeitig wird der Gesamtentscheidungsprozess dadurch beschleunigt, dass die themenübergreifende Verhandlungsrunde nicht unnötig mit unübersichtlichen Details befrachtet wird, ohne jedoch die Verteilungsfolgen des Verhandlungsergebnisses aus den Augen zu verlieren.

Die organisatorische Selektionslogik wird in ganz anderer Weise verändert, wenn ein Verhandlungsprozess darauf beschränkt wird, nur noch allgemeine Vorgaben zu machen, die anschließend im Rahmen spezialisierter Fachausschüsse verbindlich konkretisiert werden. Die Europäische Union bedient sich dieser Form der differenzierten Entscheidungsfindung im Rahmen der Komitologie-Entscheidungsverfahren in erheblichem Ausmaß (Joerges/Vos 1999). Die Spezialisierung des vorgelagerten (politischen) Verhandlungsgremiums auf das Erstellen fallübergreifender Vorgaben reduziert die Möglichkeiten zum machtbasierten *Bargaining* – und beseitigt sie unter bestimmten Bedingungen sogar vollständig –, weil die Akteure fallübergreifende Präferenzen bilden müssen und fallspezifische Sonderpräferenzen nicht mehr vertreten können (Brennan/Buchanan 1985, Gehring et al. 2005). Umgekehrt operieren die Akteure innerhalb des nachgelagerten Subsystems, das auf fallspezifische Entscheidungen spezialisiert ist, in einem erheblich stärker institutionell vorstrukturierten Umfeld. Sind die Einzelentscheidungen klein genug geschnitten und müssen sie unabhängig voneinander getroffen werden, entstehen die aus der Demokratietheorie bekannten Folgen des „Regierens im Ausschuss“ (Sartori 1987). Dadurch können die Möglichkeiten des opportunistischen und machtbasierten *Bargaining* selbst im Rahmen solcher internationalen Institutionen schwinden, in denen die Entscheidungen von einem zwischenstaatlichen Verhandlungsgremium getroffen werden (Gehring/Ruffing 2008). Wenn die Mitgliedstaaten dies erwarten oder gar anstreben, können sie Entscheidungen auch an Expertengremien übertragen, deren Mitglieder nicht weisungsgebunden sind oder nicht-staatliche Akteure daran beteiligen (Gehring/Plocher 2009, Gehring/Kerler 2008).

Durch die Einlagerung eines Wissenschaftsausschusses in ein Verhandlungssystem werden bestimmte Fragen, die für den allgemeinen Verhandlungsprozess als wichtig erachtet werden, auf ein dafür besonders kompetentes Spezialgremium übertragen, das nach Selektionskriterien operieren soll, die sich von denen des ursprünglich undifferenzierten Verhandlungssystems und des nachgelagerten Entscheidungssystems unterscheiden. Ein Expertenausschuss bietet für die Klärung wissenschaftlicher Fragen bessere Voraussetzungen als ein allgemeiner Verhandlungsprozess, in dem immer auch die Präferenzen der Verhandlungsteilnehmer eine Rolle spielen. Er wird seiner Funktion jedoch nur gerecht, wenn er sich auf seine Spezialaufgabe im Rahmen des Gesamtentscheidungsprozesses konzentriert. Dies setzt voraus, dass die Mitglieder mit Argumenten in einen Diskurs eintreten und auf

machtbasiertes *Bargaining* verzichten. Diese spezifische Mitgliederrolle können auch nicht-weisungsgebundene Experten wahrnehmen. Systemintern erzeugte wissenschaftliche Befunde lassen sich anschließend nicht einfach ignorieren, obwohl sie vielleicht kostspielige Investitionen nahe legen oder bestimmte Verteilungslösungen als wenig sachgerecht erscheinen lassen (Gehring 1999). Jedenfalls kann das Entscheidungsgremium sie nicht einfach durch eigene Erkenntnisse ersetzen oder unter Hinweis auf verbleibende Unsicherheit als irrelevant behandeln. Damit würde nicht nur die angestrebte Leistungssteigerung des Gesamtprozesses zurückgeschraubt werden, es würde auch die Akzeptabilität des Gesamtergebnisses sinken. Stattdessen wird in dem auf politische Fragen spezialisierten Subsystem nun im Lichte akzeptierter wissenschaftlicher Erkenntnisse nur noch darüber entschieden, wie viel Kooperation politisch erträglich und finanziell verkraftbar ist. Das Verhandlungsergebnis gerät damit unter Rechtfertigungszwang und wird typischerweise anders ausfallen, als dies in einem politisch dominierten undifferenzierten Verhandlungssystem zu erwarten wäre. Durch die Einrichtung eines Wissenschaftsausschusses wird das Verhandlungssystem damit als Ganzes leistungsfähiger. Es kann einen zusätzlichen Aspekt seiner Umwelt, nämlich die wissenschaftlichen Grundlagen, auf denen das angestrebte Kooperationsarrangement beruht, nun gezielt beobachten, ohne den eigentlichen Entscheidungsprozeß durch diese Beobachtungstätigkeit zu ersetzen.

Auch die Ausdifferenzierung eines für die Implementationsüberwachung und die Streitschlichtung zuständigen Subsystems führt zur Entwicklung einer gesonderten Selektionslogik. Solche Gremien, etwa die Implementationsausschüsse internationaler Umweltregime oder die Gerichte bzw. Quasigerichte der Welthandelsorganisation, des Europäischen Menschenrechtsregimes oder der EU, sind gerade nicht errichtet worden, um ihre Entscheidungen, wie die Staatenkonferenzen, in erster Linie unter den Gesichtspunkten der politischen Präferenzen und der Verteilungsfolgen zu treffen. Stattdessen sollen sie als Treuhänder der Mitgliedstaaten (Alter 2008) unparteiisch über Implementationskonflikte entscheiden. Deshalb entwickeln sie nahezu unweigerlich eine juristische Argumentationslogik. Darüber hinaus gewinnt eine Organisation über derartige Beschwerdeverfahren sonst nur schwer zugängliche Informationen über die Implementationssituation in den Mitgliedstaaten. So gibt jede Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vergleichsweise detaillierte Hinweise über die Menschenrechtssituation in dem betreffenden Mitgliedstaat.

Insgesamt führt die Ausdifferenzierung einer Organisation durch Bildung von Subsystemen nicht nur zu einer Erhöhung der Leistungsfähigkeit (aus diesem Grund wird sie von den Mitgliedstaaten eingerichtet oder zugelassen), sondern auch zu einer stärkeren Strukturierung des organisatorischen Entscheidungsprozesses. Mit der Ausdifferenzierung eines Systems geht dann nicht nur die „Steigerung der Sensibilität für Bestimmtes (intern Anschlussfähiges) und Steigerung der Insensibilität für alles übrige“ (Luhmann 1984: 250) einher, sondern auch die stärkere Einflussnahme der Organisation auf die in ihrem Rahmen getroffenen Entscheidungen.

#### 4. Folgen einer solchen Konzeption internationaler Organisationen

Welchen Erkenntnisgewinn bietet diese systemtheoretische Konzeption internationaler Institutionen? Man erkennt zunächst, dass sich auf diese Weise eine modellhafte Beschreibung internationaler Institutionen erstellen lässt, die zentrale empirische Beobachtungen über internationale Institutionen einzuordnen vermag. Insbesondere muss die Organisation nicht gegen die Mitgliedstaaten in Stellung gebracht werden, auf deren Handeln sie wesentlich beruht. Sie wird auch nicht auf ihre Bürokratie (Sekretariat) reduziert, denn diese bildet offenkundig nur einen Teil der Organisation – wie wir nun sagen können, ein Subsystem unter mehreren, das auf bestimmte Aufgaben spezialisiert ist und nach seiner eigenen Operationslogik funktioniert. Sie muss auch nicht, wie im Prinzipal-Agenten-Ansatz, als ein notorisch eigenen Interessen folgender Agent betrachtet werden, den die Staaten eng zu überwachen haben.

Da die systemtheoretisch informierte Forschung zu internationalen Organisationen bisher kaum entwickelt ist, sollen im Folgenden vier Bereiche angerissen werden, auf denen eine solche Organisationstheorie zusätzliche Erkenntnisgewinne verspricht.

##### 4.1 Vergangenheitsabhängigkeit von Organisationen

Die Konzeption von Organisationen als soziale Systeme unterstreicht die Vergangenheitsabhängigkeit internationaler Organisationen. Das interne Programm, mit dem eine Organisation Signalen, die aus ihrer Umwelt eingehen, Informationswert zuweist und diese Informationen verarbeitet, ändert sich mit jeder Entscheidung. Deshalb sind Organisationsentscheidungen ohne genaue Kenntnis des aktuellen internen Programms kaum vorhersagbar.

Die Tragweite dieses Umstandes wird erst angesichts der aus der Kybernetik stammenden Unterscheidung zwischen trivialen und nicht-trivialen „Maschinen“ (von Foerster 1992: 60-66) erkennbar (ähnlich Willke 1996: 40, Luhmann 1988c: 293). Der Begriff 'Maschine' ist dabei nicht im technischen Sinn, sondern als eine Einrichtung zu verstehen, die eingehende Reize verarbeitet und Wirkungen auslöst, Inputs also durch interne Operationen in Outputs überführt. Triviale Maschinen zeichnen sich dadurch aus, dass ein bestimmter eingehender Reiz stets zu demselben Ergebnis führt. Das gilt etwa für Automaten und Maschinen, aber auch für Reiz-Reaktions-Schemata in der Verhaltenskunde. Man kann also von einem eingehenden Reiz unmittelbar auf die verursachte Wirkung schließen, ohne die *black box* der Einrichtung selbst kennen und verstehen zu müssen, so wie man ein Auto benutzen kann, ohne verstehen zu müssen, wie dessen Motor funktioniert. Triviale Maschinen sind nicht nur analytisch determiniert, weil sie einem festen internen Programm folgen, sie sind auch vorhersagbar, weil dieses Programm vergangenheitsunabhängig ist (von Foerster 1992: 62).

Internationale Organisationen stellen, wie alle sozialen Systeme, jedoch nicht-triviale Maschinen dar. Diese verändern ihren internen Operationsprozess als Folge

einer Operation. Derselbe wiederholt eingehende Reiz führt deshalb nicht mehr automatisch zu derselben Wirkung. Auch die nicht-triviale Maschine stützt die Wahl der Folgen selbst nicht auf den Zufall, sondern operiert nach einem festgelegten internen Programm. Selbst wenn ihre Operationen intern vollständig determiniert sind, steigt die Anzahl der möglichen Kombinationen aufgrund der Vergangenheitsabhängigkeit der Reizverarbeitung mit der Zahl der Eingangs- und Ausgangssymbole jedoch derartig rasch an, dass die durch einen bestimmten Eingangsreiz ausgelöste Reaktion einer solchen Maschine für einen Beobachter ohne Kenntnis der Programmierung ihrer internen Operationen nicht mehr vorhersagbar ist (von Foerster 1992: 65). Da man von dem eingehenden Reiz nun nicht mehr auf die hervorgerufene Reaktion schließen kann, lässt die nicht-triviale Maschine nicht mehr als *black box* behandelt werden. Es wird damit deutlicher erkennbar, dass die erzielte Wirkung nicht allein auf den Eingangsreiz zurückführen ist, obwohl die interne Operation ohne ihn gar nicht in Gang gekommen wäre. Mit derselben Berechtigung gilt nämlich, dass die Wirkung von der Organisation selbst ausgeht. Schließlich wird die Output-Wirkung erst durch deren interne Operation hervorgerufen, die den Eingangsreiz nach einem eigenen, ohne Kenntnis der internen Programmierung nicht durchschaubaren Operationsschema verarbeitet. Ursachen für eine beobachtete Wirkung liegen also zugleich innerhalb und außerhalb des Systems (Luhmann 1984: 480). Für die Voraussage einer angestrebten oder die Erklärung einer beobachteten Wirkung ist die Kenntnis der internen Operationen der Maschine deshalb ebenso wichtig wie die Kenntnis des Eingangsreizes.

#### 4.2 Dynamische Konzeption internationaler Steuerungsinstitutionen und die obsoletе Unterscheidung zwischen Organisationen und Regimen

Als unmittelbare Folge der Vergangenheitsabhängigkeit von Organisationen liefert die systemtheoretische Konzeption internationaler Organisationen ein dynamisches Konzept internationaler Steuerungsinstitutionen. Verhaltenserwartungen, die im Rahmen kollektiver Entscheidungsprozesse gebildet werden, sind nicht starr, sondern verändern sich im Zuge ihrer Anwendung durch Folgeentscheidungen beständig fort, solange der organisatorische Entscheidungsprozeß fortbesteht. Ohne Berücksichtigung relevanter Folge- und Sekundärentscheidungen lässt sich also nicht erkennen, welche Verhaltenserwartungen zu einem gegebenen Zeitpunkt an die Mitgliedsrolle geknüpft sind (Brunnée 2002).

Die dynamische Entwicklung der Verhaltenserwartungen durch permanente organisatorische Entscheidungstätigkeit unterläuft die formalen Hierarchieebenen, denn der Übergang von der Auslegung und Anwendung der Pflichten eines Kooperationsabkommens hin zur Fortbildung und Entwicklung der ursprünglichen Normen ist fließend. Zwar müssen die organisatorischen Entscheidungen an verbindliche Vorgaben, etwa hinsichtlich der übertragenen Kompetenzen, angeschlossen werden, aber Neuerungen können auf nachgeordneten Entscheidungsebenen eingeführt und erst im Nachhinein in die formal übergeordneten Verträge aufgenommen werden. Dadurch entsteht institutionelle „Eigendynamik“. So ließen sich die Kompetenzen

zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes durch fortgesetzte politische Sekundär-entscheidungen so weit auslegen, dass auch ohne spezifische Ermächtigung schrittweise eine europäische Umweltpolitik möglich wurde (Rehbinder/Stewart 1985). Und eine ursprünglich zwischenstaatlich angelegte Gemeinschaft wurde durch einige weit reichende Gerichtsentscheidungen „konstitutionalisiert“, indem nicht-staatliche Akteure – Personen oder Firmen – ursprünglich nicht vorgesehene Rechte zuerkannt wurden (Weiler 1991). Im Unterschied zur neofunktionalistischen Integrationsforschung (Stone Sweet /Sandholtz 1997) nimmt die Institutionenforschung der Internationalen Beziehungen diese Implikationen von Sekundär- und Folgeentscheidungen in dynamischen Normensystemen bislang nicht zur Kenntnis, obwohl sie beispielsweise für die WTO (Bogdandy 2001) und internationale Umweltregime beobachtet werden (Churchill/Ulfstein 2000).

Wenn organisierte Entscheidungsprozesse ein zentrales Charakteristikum solcher Institutionen sind, die zum Zweck der Steuerung gezielt errichtet werden, muss dies auch für Institutionen gelten, die scheinbar ohne organisatorische Unterstützung auskommen, nämlich „starre“ internationale Verträge ohne Apparat für Sekundär-entscheidungen (Gehring 2007). Solche Arrangements gehen in der Regel aus selbstständigen diplomatischen Konferenzen hervor die, wie oben gesehen, die Minimalform einer internationalen Organisation bilden. Der organisatorische Entscheidungsprozeß kommt in diesem Fall mit dem Abschluss des Vertrages zum Erliegen, kann aber durch Einberufung einer neuen Vertragstaatenkonferenz jederzeit wieder aufleben. In der Zwischenzeit kann die Anpassung der Vertragspflichten an veränderte Umstände allerdings auf nicht organisiertem Wege geschehen, weil die Gemeinschaft der Vertragstaaten nicht kollektiv entscheidungsfähig ist. Die Normbildung geschieht dann „spontan“, durch aufeinander abgestimmtes Verhalten der beteiligten Akteure.

Die dynamische Konzeption internationaler Steuerungsinstitutionen macht die in der Theorie internationaler Institutionen weit verbreitete Unterscheidung zwischen internationalen Regimen, die sich nicht selbst verändern können, und internationalen Organisationen, die als Akteure handeln können, obsolet. Diese Unterscheidung stammt aus der ökonomischen Institutionentheorie. So unterscheidet North (1990: 3-5) zwischen Regelwerken, die die Wahlmöglichkeiten der Akteure definieren und begrenzen, und „Organisationen“, etwa Firmen, bei denen es sich um Gruppen von Individuen handelt, die ein gemeinsames Ziel verfolgen. Analog dazu betrachtet Keohane (1989: 3-5) internationale Regime als Institutionen mit unter Staaten vereinbarten Regeln, die sich nicht selbst verändern können, und deshalb vollständig Ausdruck der Interessen der beteiligten Staaten sind. Internationale Organisationen werden dagegen als bürokratische Akteure mit spezifischen Aufgaben für Individuen und Gruppen aufgefasst, die ihre eigenen Interessen entwickeln und auf dieser Grundlage Handlungsfähigkeit erlangen können (vgl. auch Rittberger/Zangl 2003). Reale internationale Institutionen, etwa das Weltklimaregime, die Welthandelsorganisation die Weltbank oder auch die EU, umfassen jedoch stets beides: Ohne organisatorischen Entscheidungsprozess können keine kollektiven Entscheidungen über verhaltenslenkende Regeln getroffen werden, und ohne solche Regeln wäre ein organisatorischer Entscheidungsprozess gegenstandslos. Damit beruht die Unterscheidung zwischen Regimen und Organisationen nicht auf den unterschiedlichen

Eigenschaften der beobachteten Institutionen, sondern ist ausschließlich auf die Ebene des wissenschaftlichen Beobachtens beschränkt: „Organization and regime may be distinguishable analytically, but in practice they may seem almost coterminous“ (Keohane 1989: 5).

### 4.3 Fehlendes Steuerungszentrum differenzierter internationaler Organisationen

Die systemtheoretisch informierte Organisationstheorie lässt erkennen, dass funktional differenzierten internationalen Organisationen ein Zentrum fehlt, von dem aus sich die organisatorischen Entscheidungsprozesse steuern ließen. Der Versuch, die in Frage kommenden Subsysteme anhand einer einzigen Dimension, nämlich anhand ihres relativen Machtpotentials, zu ordnen, erweist sich als müßig. Ein wissenschaftlicher Beobachter kann den Ministerrat der EU zwar aus einer intergouvernementalistischen Perspektive als Zentrum dieser Organisation betrachten und den supranationalen Organen dadurch lediglich eine instrumentelle Funktion als Hilfsmittel zur Umsetzung der zwischenstaatlichen Kooperationsanliegen zuweisen, obwohl der Rat nur auf Vorschläge der Kommission reagieren kann und in seinen Entscheidungen vom Parlament überwacht wird (Moravcsik 1998). Ebenso gut kann ein Beobachter aber auch in neofunktionalistischer Perspektive die Kommission aufgrund ihrer Schlüsselstellung im EU-Entscheidungsprozess zum Zentrum erklären und damit die nach wie vor starke Stellung der Mitgliedstaaten ignorieren, obwohl die Kommission allein wenig entscheiden kann (Sweet Stone/ Sandholtz 1997). In Wirklichkeit wirken eben beide Subsysteme mit unterschiedlicher Funktion an der europäischen Rechtsetzung mit und „kontrollieren“ einander dadurch gegenseitig.

Die „Kontrolle“ eines funktional differenzierten institutionellen Entscheidungssystems kann nur durch erfolgreiche innerinstitutionelle Steuerung gelingen. Da Entscheidungen in funktional differenzierten Entscheidungsprozessen aus dem Zusammenwirken der beteiligten Subsysteme hervorgehen, wird der Anpassungsprozeß nur im Ausnahmefall so eindeutig gerichtet sein, wie dies aus einer akteurorientierten Perspektive heraus durchweg angenommen wird. Funktional betrachtet ist jede Teilleistung deshalb gleichermaßen notwendig, sodass keines der beteiligten Subsysteme für das Endergebnis wichtiger ist als die anderen. Die Leistungssteigerung differenzierter Entscheidungssysteme gegenüber undifferenzierten Entscheidungsprozessen entsteht ja erst durch die sinnvolle Kombination unterschiedlicher Teilentscheidungen (Willke 1996: 18-19). Da die Subsysteme jeweils nach ihren eigenen internen Prozesslogiken operieren sollen, lässt sich der spezifische Beitrag eines Subsystems auch nicht einfach durch ein anderes Subsystem mit erledigen, ohne die funktionale Differenzierung und die daraus entstehende Steigerung der Koordinationsleistung des Gesamtsystems zu unterlaufen. Die Subsysteme stehen damit in einem Verhältnis der wechselseitigen Abhängigkeit zueinander. Jedes von ihnen vermag zu „steuern“, wenn es die Umwelt anderer Subsysteme so verändert, dass dort reagiert wird, und jedes von ihnen wird „gesteuert“, wenn es sich an eine veränderte Umwelt anpasst. So „steuert“ der Wissenschaftsausschuss eines interna-

tionalen Regimes das Verhandlungsgremium der Institution, wenn er Informationen bereitstellt, die dort relevant sind. Umgekehrt wird er von dort „gesteuert“, wenn er auf ein vorgetragenes Informationsbedürfnis reagiert. Der EU-Ministerrat überwacht die Aktivitäten der Kommission aufgrund seiner weitreichenden Entscheidungsbezugnis, aber gleichzeitig beeinflusst die Kommission den Rat aufgrund ihres Initiativrechts.

An die Stelle der unmittelbaren Entscheidungskontrolle durch die Mitgliedstaaten tritt jedoch nicht eine grenzenlose Entscheidungsfreiheit der betreffenden Organisation und ihrer Subsysteme. Erfolgreiche Steuerung setzt voraus, dass die Subsysteme einer komplexen internationalen Institution ihre Aufgaben so erfüllen, dass die jeweils erzeugten Teilentscheidungen für andere Subsysteme brauchbar bzw. mit deren Teilentscheidungsprozessen hinreichend kompatibel sind (Luhmann 1974: 88). Auch der Erfolg eines arbeitsteiligen Produktionsprozesses hängt ja davon ab, dass die in einem Arbeitsschritt erzeugten Zwischenprodukte in den folgenden Stufen desselben Prozesses weiter verarbeitet werden können. Ein funktional differenziertes Entscheidungssystem ist deshalb auf ein Mindestmaß an „Integration“ angewiesen, verstanden als „Vermeidung des Umstandes, dass die Operationen eines Teilsystems in einem anderen Teilsystem zu unlösbaren Problemen führen“ (Luhmann 1977: 242). Fest gekoppelte Entscheidungsketten, etwa im Rahmen des normalen Rechtsetzungsprozesses der Europäischen Union, wären andernfalls nahezu automatisch blockiert. Wenn die Kommission nur Vorschläge einbrächte, die im Rat keine Mehrheit finden, und der Rat nur solche Projekte befürwortete, die die Kommission ablehnt, wäre eine ganze Entscheidungsebene lahm gelegt. In lose gekoppelten Entscheidungsketten (Benz 1998) ist dagegen Entdifferenzierung die Folge. So verliert der Wissenschaftsausschuss eines internationalen Regimes seine Funktion für den betreffenden Entscheidungsprozess, wenn er nur Ergebnisse produziert, die sich in den zwischenstaatlichen Verhandlungen nicht verwenden lassen, oder wenn ihm nur solche Aufgaben übertragen werden, die er nicht zu lösen vermag.

Die innerinstitutionelle Integration beruht einerseits darauf, dass die funktional spezialisierten Subsysteme nicht hermetisch abgeschlossen sind, sondern, wie jedes soziale System, Informationen aus ihrer Umwelt aufnehmen und andererseits darauf, dass sie Bestandteile der innerinstitutionellen Umwelten der jeweils anderen Subsysteme derselben Institution bilden (Luhmann 1984: 262). Ein Subsystem vermag ein anderes also zu beeinflussen, wenn sie ihm gelingt, dessen Umwelt signifikant zu modifizieren. Damit tritt das Problem der Steuerung innerhalb differenzierter internationaler Institutionen wieder auf. Die innerinstitutionelle Steuerung wird selbst institutionalisiert und verstetigt, wenn ein Subsystem dazu veranlasst werden kann, in seine internen Prozessregeln (zusätzlich auch) solche Kriterien einzubauen, die anderswo relevant sind. Die Kompatibilität der Teilentscheidungsprozesse einer Institution wird dann durch den Einbau zusätzlicher einzelfallübergreifender Kriterien in den subsystemischen Entscheidungsprozeß sichergestellt (Teubner/Willke 1984: 33, vgl. auch Simon 1996: 57), ohne die funktionale Spezialisierung zu unterlaufen. Der Wissenschaftsausschuss einer internationalen Institution soll bei der Bewertung der wissenschaftlichen Grundlagen zwar nicht die Präferenzen der Mitgliedstaaten berücksichtigen, aber er soll wissenschaftliche Ergebnisse erzeugen, die

für den präferenzorientierten zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess relevant – und damit innerhalb dieses Prozesses brauchbar – sind.

Darüber hinaus muss die Gesamteinstitution hinreichend genau an die Bedingungen ihrer äußeren Umwelt angepasst sein, um insgesamt Steuerungssignale erzeugen zu können, die dort auf Resonanz stoßen, und um auf diese Weise die Steuerungsbedürfnisse ihrer Mitgliedstaaten zu erfüllen. Gelingt dies nicht, verliert sie ihre Funktion und ist damit jedenfalls auf längere Sicht in ihrem Bestand bedroht (Wiesenthal 1990: 85). Dazu muss die Organisation ihre Umwelt hinreichend genau beobachten. Das gilt insbesondere für die Präferenzen der Mitgliedstaaten. In einfachen Verhandlungssystemen ließ sich diese Funktion durch die Interaktion der beteiligten Akteure im *Bargaining*-Modus erfüllen (Abschnitt 3.1). Eine komplexe Institution unterscheidet sich von einfachen Verhandlungssystemen in erster Linie darin, dass sie zusätzlich auch eine Vielzahl anderer steuerungsrelevanter Informationen aufnehmen und verarbeiten kann. Da die aufgenommenen Informationen jeweils im Rahmen spezialisierter Subsysteme verarbeitet werden, muss auch die Beobachtung der Präferenzen der Mitgliedstaaten durch mindestens ein darauf spezialisiertes Subsystem erfolgen. Deshalb spielen Gremien, in denen die Mitglieder zwischenstaatliche Verhandlungen führen, auch in komplexen internationalen Institutionen eine hervorragende Rolle. Sie werden dadurch jedoch nicht zu übergeordneten „Kontroll“-Gremien. Welche Bedeutung ihnen zukommt, lässt sich nicht an der Art der verarbeiteten Informationen, sondern nur an ihrer Stellung innerhalb des institutionellen Entscheidungsprozesses erkennen und wird damit zu einer empirischen Frage. So nimmt die Vertragstaatenkonferenz im Rahmen des Ozonschutzregimes trotz der Bildung einiger spezialisierter Subsysteme eine zentralere Stellung ein als Europäischer Rat, Regierungskonferenzen und Ministerräte im Rahmen der Europäischen Union, weil deren Entscheidungsapparat eine Vielzahl anderer, jeweils auf die Erfüllung bestimmter Aufgaben spezialisierter Subsysteme einschließt.

In komplexen internationalen Institutionen bedarf jedoch gar nicht mehr jede Einzelentscheidung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten, um steuerungswirksam zu werden (Gehring 2002: 162-165). Dann lässt sich die Anpassung der institutionellen Entscheidungstätigkeit an die äußeren Rahmenbedingungen nicht mehr allein durch die präferenzorientierte Interaktion der Mitgliedstaaten sicherstellen. Es kommt vielmehr darauf an, durch geeignete institutionelle Vorkehrungen sicherzustellen, dass Entscheidungen so getroffen werden, dass für die beteiligten Akteure insgesamt akzeptable Entscheidungspakete entstehen. Dies kann etwa durch den Einbau geeigneter Kontrollschleifen in den institutionellen Entscheidungsprozess geschehen. Dann werden durch das Zusammenspiel mehrerer Subsysteme so viele steuerungsrelevante Aspekte der institutionellen Umwelt geprüft, dass insgesamt brauchbare Ergebnisse zu erwarten sind. Es können auch geeignete Beschwerdeverfahren eingerichtet werden, die die Bearbeitung aufgetretener Probleme im Rahmen des institutionellen Entscheidungsprozesses erlauben. Dann wird die Institution für Konflikte sensibilisiert, die sie durch ihre Entscheidungen selbst hervorruft. Unter gewissen Umständen lässt sich die Akzeptanz institutionell getroffener Entscheidungen auch herstellen, wenn diese gar nicht mehr auf die Kompatibilität mit den mitgliedstaatlichen Präferenzen geprüft, sondern ausschließlich im Lichte fallübergreifender Kriterien getroffen werden (Gehring/Kerler 2008, Gehring/ Plocher 2009). Die Beobach-

tung der Präferenzen der Mitgliedstaaten durch die Institution wird dann durch den Einbau geeigneter Entscheidungsverfahren sowie geeigneter inhaltlicher Entscheidungsvorgaben ersetzt.

Mit der zunehmenden funktionalen Differenzierung ihres Entscheidungsprozesses steigt der Autonomiespielraum einer komplexen internationalen Organisation gegenüber ihren Mitgliedern also auch, weil ihr ein Zentrum fehlt, von dem aus sich der Entscheidungsprozeß zuverlässig kontrollieren ließe. Stattdessen verlagert die Überwachung der institutionellen Entscheidungstätigkeit durch die Mitgliedstaaten sich mit fortschreitender funktionaler Differenzierung schrittweise von der unmittelbaren Inhaltskontrolle der Einzelentscheidungen zu einer allgemeinen Aufsicht über den Entscheidungsprozeß. Komplementär dazu übernimmt die Institution die Kontroll- und Überwachungsfunktion in steigendem Umfang selbst.

#### 4.4 Die Organisation als Akteur

Die systemtheoretisch informierte Organisationstheorie gibt auch Aufschluss darüber, inwiefern internationale Organisationen zu Akteuren der internationalen Beziehungen werden. Es wird allgemein angenommen, dass solche Organisationen den Status von Akteuren besitzen (Rittberger/Zangl 2003). Wenn man ihr Handeln einfach den in ihrem Rahmen handelnden Personen zuschreibe, wie dies im radikalen individuellen Methodologismus geschieht (vgl. schon Max Weber 1921: 6-7), ließen sich die Eigenarten korporativer Akteure nicht mehr hinreichend präzise erfassen (Geser 1992). Es ist nun einmal so, dass die Vereinten Nationen Sanktionen etwa gegenüber dem Irak erlassen, und dass die Europäische Union ein Interventionssystem für Agrargüter aufrechterhält, auch wenn an den entsprechenden Entscheidungen jeweils einzelne Personen als Repräsentanten der Mitgliedstaaten und anderer korporativer Akteure beteiligt sind. Unklar bleibt jedoch, woran der Akteurstatus internationaler Organisationen festgemacht werden kann. Manche Autoren machen ihn von der Existenz eines Sekretariats abhängig (Scharpf 1997: 56-57, Liese/Weinlich 2006), andere von der Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Müller 1993: 29) oder von der Existenz mindestens eines Organs mit der Fähigkeit zur eigenen Willensbildung (Schermers/Blokker 1995: 23). All dies sind offenkundig keine theoretisch befriedigenden Erklärungen für den Akteurstatus internationaler Organisationen, sondern lediglich induktiv gewonnene Indikatoren. Ebenso wenig aufschlussreich ist die Selbstbeschreibung der Institution (Teubner 1987: 68-70, 1989: 28-29) als „Organisation“. So besteht etwa kein organisations-theoretisch grundlegender Unterschied zwischen der heutigen Welthandelsorganisation (WTO) und der Vorgängerinstitution GATT oder zwischen der heute existierenden Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Vorgängerinstitution KSZE.

Aus systemtheoretischer Sicht „handelt“ eine Organisation, wenn ihr eine an sich ungerichtete Kommunikation zugeschrieben wird. Zunächst einmal gilt, dass eine internationale Organisation nur durch die für Organisationen spezifische Form der Kommunikation, nämlich die Entscheidung, handeln kann. Die Vereinten Nationen

entscheiden also, Truppen in ein Kriegsgebiet zu entsenden. Die Truppen selbst, die Flugzeuge, die sie transportieren, und die Mitgliedstaaten, die diese Entscheidung umsetzen müssen, befinden sich nicht innerhalb des Entscheidungssystems, sondern in dessen Umwelt. Handeln heißt für Organisationen also Entscheiden. Das durch eine solche Entscheidung ausgelöste Steuerungssignal bildet eine Kommunikation, die, wie alle Kommunikationen, auf drei Einflussgrößen beruht (Luhmann 1984: 193-201). Es gibt eine Mitteilung, die übertragen wird (z.B. ein Einsatzbeschluss), einen Sender, der ein Signal bestimmten Inhalts abgibt (in dem Beispiel die Vereinten Nationen), sowie einen Empfänger, der es aufnimmt (z.B. einen Mitgliedstaat, der seine Truppen darauf hin in Bewegung setzt). Der intendierte Steuerungszweck wird erreicht, wenn die internationale Organisation die Umwelt des Adressaten so verändert, dass dieser unter Anpassungszwang gerät. Der Beitrag des Senders ist dafür nicht bedeutender als die Anpassungsbereitschaft des Empfängers. Deshalb ist eine Kommunikation grundsätzlich richtungslos. Allerdings kann die Organisation als für das Zustandekommen einer Kommunikation besonders wichtig hervortreten. Dann wird ihr die betreffende Kommunikation zugeschrieben (Heidenescher 1992) und erscheint dann als gerichtete Kommunikationshandlung. Durch diesen Akt der Zuschreibung erhält einer der Beteiligten den Status eines Akteurs (Luhmann 1984: 225-236). Internationale Organisationen werden also handlungsfähig, wenn ihnen Kommunikationshandlungen zugeschrieben werden. Es ist wichtig zu erkennen, dass die Zuschreibung selbst die Welt zunächst nicht verändert. Der ausgelöste Steuerungsimpuls entsteht nicht durch den Umstand, dass eine eigentlich richtungslose Kommunikation der Organisation zugeschrieben und diese damit als Akteur wahrgenommen wird, der zu eigenem Handeln fähig ist, sondern dadurch, dass die Organisation solche Steuerungssignale zu erzeugen vermag, die bei relevanten Adressaten Verhaltensanpassungen auslösen.

Nicht jedem organisierten Entscheidungsprozess muss Handlungsfähigkeit zugeschrieben werden. Ein einfaches Verhandlungssystem (Abschnitt 3.1) kann zwar relativ komplexe Selektionsprozesse und verschiedene Interaktionsformen (*Bargaining* und *Arguing*) umfassen. Dennoch entstehen Steuerungssignale allein durch koordinierte Entscheidungen der Mitglieder. Keine Entscheidung fällt, ohne dass ihr alle Mitglieder zugestimmt hätten. Umgekehrt fallen die Entscheidungen ausschließlich im Namen der Gemeinschaft aller daran unmittelbar beteiligten Akteure. Die Handlungen dieser Minimalorganisation wären also nicht von den Handlungen der Gesamtheit ihrer Mitglieder (wohl aber von den Handlungen der einzelnen Mitglieder !) unterscheidbar. Man muss einer solchen Verhandlungsrunde deshalb keinen Akteurstatus zuweisen (Luhmann 1971b: 325-326). Aus theoretischer Sicht wäre es nicht grundsätzlich falsch, auch einem Verhandlungssystem Kommunikationshandlungen zuzuschreiben, aber dies wäre nicht nur kontraintuitiv, sondern auch überflüssig, weil sich die (Kommunikations-) Handlungen dieser Minimalorganisation nicht deutlich von denen der in ihrem Rahmen operierenden Akteure unterscheiden lassen (vgl. auch zur Theorie korporativer Akteure Coleman 1974 und Vanberg 1982: 8-22, 1979). Es macht dann für Beobachter, einschließlich der Mitglieder selbst, keinen Sinn, eine solche Minimalorganisation als eigenständig handlungsfähigen Akteur zu betrachten.

Erst wenn im Rahmen einer internationalen Organisation Entscheidungen fallen, die in Bezug auf ihre Außenwirkung nur dieser Organisation selbst zugeschrieben werden können, gewinnt sie nahezu zwangsläufig den Status eines handlungsfähigen Akteurs (Willke 1984: 37). Dies gilt insbesondere, wenn die an einem differenzierten institutionellen Entscheidungsprozeß unmittelbar beteiligten Akteure nicht deckungsgleich mit der Gruppe derjenigen Akteure sind, in deren Namen Entscheidungen getroffen werden. Entschieden wird dann etwa durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, durch einen entsprechend ermächtigten Drittakteur oder im Rahmen einer fest gekoppelten Kette von Entscheidungsträgern im Namen der Organisation. Solche Entscheidungen können den unmittelbar Beteiligten, also etwa den Beamten eines Sekretariats, den Mitgliedern eines Gerichts oder den einer Mehrheit zugehörigen Staaten nicht mehr sinnvoll zugeschrieben werden, wenn es um die Außenwirkung gegenüber Adressaten in der Organisationsumwelt geht. Es macht keinen Sinn, die durch Mehrheitsbeschluss ergangene Entscheidung der Walfangkommission zum Erlass eines absoluten Fangmoratoriums (Oberthür 1997: 261-271) nur der Mehrheit der zustimmenden Staaten zuschreiben zu wollen, denn sie gilt gleichermaßen für alle Mitgliedstaaten. Würde die Mehrheit lediglich für sich selbst, und nicht für die Institution insgesamt (Willke 1996: 178-190) entscheiden, wären sowohl ihre Beschlüsse als auch die Proteste der Walfangstaaten dagegen (Andresen 1998) weitgehend gegenstandslos.

Obwohl der systemtheoretische Akteurstatus eine selbst tragende Konstruktion ist, stellt er insofern nicht lediglich eine Fiktion dar. Zwar sind Kollektivhandlungen das Produkt des korporativen Akteurs, dem Ereignisse zugerechnet werden, und der korporative Akteur ist nichts als das Produkt dieser Ereignisse (Teubner 1987: 70). Wenn die Tragweite einer Kommunikationshandlung jedoch erst erkennbar wird, wenn sie der Institution selbst zugeschrieben wird, haben wir es nicht lediglich mit einer Fiktion zu tun, sondern mit der konzeptuellen Beschreibung eines in der Wirklichkeit bedeutsamen Umstandes. Für die Bereitschaft der Adressaten, einem institutionell erzeugten Steuerungssignal zu folgen, ist es offenbar von erheblicher Bedeutung, ob etwa die Europäische Kommission einen Beschluss lediglich im eigenen Namen fällt, oder ob sie dazu ermächtigt ist, im Namen der Europäischen Union insgesamt zu entscheiden – und damit verbindliches europäisches Recht zu setzen.

Auf der Grundlage dieser Konzeption der Handlungsfähigkeit einer internationalen Organisation wird erkennbar, dass die Fähigkeit internationaler Institutionen zum eigenständigen Handeln starken Abstufungen unterliegt. Es kann nun nicht nur danach gefragt werden, ob eine Institution selbst handlungsfähig ist oder nicht. Man kann auch untersuchen, auf welche Bereiche ihrer Entscheidungstätigkeit sich ihre Handlungsfähigkeit erstreckt. Dann wird deutlich, dass viele internationale Institutionen, die sich selbst nicht als Organisation beschreiben, die Schwelle zur eigenständigen Handlungsfähigkeit bereits überschritten haben (Gehring/Oberthür 2000). So wird im Rahmen des Walfangregimes oder des Regimes über den internationalen Handel mit gefährdeten Pflanzen- und Tierarten (CITES) mit Mehrheit entschieden. Im Rahmen des Ozonschutzregimes werden die Mittel des Multilateralen Fonds aufgrund der Entscheidungen eines Exekutivausschusses vergeben, und das Europäische Menschenrechtsregime umfasst einen eigenen Gerichtshof. Es wird auch erkennbar, dass die eigenständige Handlungsfähigkeit vieler internationaler Organisa-

tionen eng begrenzt ist. Die Welthandelsorganisation ist etwa, abgesehen von der Tätigkeit des Sekretariats, in erster Linie im Bereich der Normanwendung selbst handlungsfähig, während die Normsetzung praktisch ausschließlich im Wege konsensueller Entscheidungen der Mitglieder erfolgt. Eine internationale Institution, die sich „Organisation“ nennt, ist also nicht per se handlungsfähiger als ein Regime. Demgegenüber erstreckt sich die Fähigkeit der Europäischen Union zu selbständigem Handeln aufgrund der starken Ausdifferenzierung des institutionellen Entscheidungsprozesses auf fast alle Gebiete ihrer Entscheidungstätigkeit.

All dies schließt nicht aus, dass Subsysteme, die im Rahmen spezifischer internationaler Institutionen entstehen, auch selbst Handlungsfähigkeit erlangen können. Sekretariate, Gerichte oder Staatenausschüsse können Außenkontakte herstellen, ohne dabei im Namen der Gesamtinstitution zu handeln. Das Sekretariat eines internationalen Regimes oder die Europäische Kommission können etwa im eigenen Namen Kontakte zu Nichtregierungsorganisationen aufnehmen. Durch derartige „laterale Relationen“ (Willke 1996: 58) werden sie unabhängig von der Gesamtorganisation, in deren Rahmen sie operieren, zu eigenständigen Akteuren der internationalen Beziehungen.

##### *5. Fazit: Grenzen der Autonomie internationaler Organisationen*

Aus systemtheoretischer Sicht wird erkennbar, wie internationale Organisationen sich als eigenständige, von ihren Mitgliedern und deren Handlungen klar unterscheidbare Einheiten konstituieren und gegenüber ihren Mitgliedern Autonomie gewinnen. Sie gehen aus der Interaktion relevanter Akteure, in erster Linie der Mitgliedsstaaten, als neue („emergente“) Einheiten hervor und erlauben es, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu fällen. Sie verfügen damit über eine Fähigkeit, die die Mitgliedstaaten jeweils für sich nicht haben. Ein Mitgliedstaat kann versuchen, im Rahmen eines organisatorischen Entscheidungsprozesses Einfluss auf den Inhalt einer Entscheidung zu gewinnen, er kann die Organisation verlassen oder die Umsetzung einer Entscheidung verweigern, aber er kann selbst keine kollektive Entscheidung fällen. Durch die Erfüllung ihrer Entscheidungsfunktion gewinnt eine Organisation unweigerlich Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern. Damit lassen sich auch die Grenzen der organisationsspezifischen Autonomie ermitteln – obwohl dieser Frage in der Systemtheorie selbst keine überragende Bedeutung zukommt.

Die Autonomie einer Organisation gegenüber ihren Mitgliedern ist begrenzt durch das Ausmaß, zu dem diese auf kollektive Entscheidungen angewiesen sind. Eine Organisation gewinnt Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern, indem sie ihre Entscheidungsfunktion erfüllt und relevante Entscheidungen mittels ihres eigenen Entscheidungsprogramms trifft. Entscheidungsbedarf entsteht durch die Kontingenz von Handlungssituationen, insbesondere durch deren Komplexität und die daraus entstehende Unsicherheit für interdependentes Handeln. Die Autonomie einer Organisation gegenüber den Mitgliedern steigt also mit dem Bedarf für kollektive Entscheidungen als Voraussetzung für sinnvolles Handeln und mit der daraus folgenden Bedeutung von Organisationsentscheidungen. Deshalb verfügt eine Organisation

über weitreichende Autonomie, wenn Handlungssituationen so unübersichtlich oder durch wechselseitige Abhängigkeit (etwa im Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt) blockiert sind, dass sinnvolles Handeln ohne Entscheidung gar nicht möglich ist. Unter diesen Bedingungen kommt es darauf an, dass eine Entscheidungsoption aktualisiert wird. Welche dies ist, hängt dann maßgeblich von dem organisationspezifischen Entscheidungsprogramm ab. Umgekehrt entsteht kein Entscheidungsbedarf, der durch organisatorische Entscheidungen erfüllt werden müsste, wenn eine Handlungssituation so klar und übersichtlich strukturiert ist, dass die Beteiligten auch ohne kollektive Entscheidung wissen, wie sie sich verhalten sollen. Dann kommt es auf die Organisationsentscheidung nicht an – und mit ihrer Entscheidungsfunktion verliert die Organisation ihre Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern.

Die Autonomie einer Organisation gegenüber ihren Mitgliedern wird auch durch die spezifische Ausgestaltung des organisatorischen Entscheidungsprogramms begrenzt. So ist die Organisationsform eines einfachen Verhandlungssystems für Staaten attraktiv, weil dessen internes Entscheidungsprogramm darauf gerichtet ist, die außerhalb des Systems existierende Machtverteilung unter den Verhandlungsteilnehmern über den *Bargaining*-Modus möglichst unverändert abzubilden. Dann sind nur Entscheidungsoptionen verfügbar, die innerhalb der von den Mitgliedern abgesteckten Akzeptanzgrenzen liegen. Dadurch wird der Entscheidungsspielraum vergleichsweise eng begrenzt. Dieser Spielraum wächst, sobald das Entscheidungsprogramm nicht mehr ausschließlich auf die Machtverteilung unter den Verhandlungsteilnehmern gerichtet ist, sondern (auch) andere Kriterien zulässt, weil dadurch zusätzliche Entscheidungsoptionen berücksichtigt werden können. Die Einschaltung eines Wissenschaftsausschusses kann zusätzliche Entscheidungsoptionen öffnen, wenn sich Entscheidungsträger von entsprechenden Befunden überzeugen lassen. Der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erschließt auch solche Optionen, die lediglich von einer hinreichend großen Mehrheit akzeptiert werden. Durch die Einrichtung unabhängiger Gerichte oder Regulierungsagenturen werden sogar Entscheidungsoptionen erschlossen, die so von keinem einzigen Mitgliedstaat akzeptiert werden würden. Damit steigt jeweils die Bedeutung des organisationspezifischen Entscheidungsprogramms. Dieser Aspekt der organisationspezifischen Autonomie wird auch im Rahmen des Prinzipal-Agenten-Ansatzes thematisiert (Majone 2001).

Die Autonomie einer Organisation gegenüber ihren Mitgliedern wird schließlich dadurch begrenzt, dass sie den Steuerungserfolg der von ihr ausgesandten Steuerungssignale nicht selbst sicherstellen kann. Die Organisation kann nur Steuerungssignale aussenden, die bei einem oder mehreren relevanten Akteuren in der Organisationsumwelt auf Resonanz stoßen und deshalb zu Verhaltensanpassungen führen können. Auf diese Akteure, etwa die Mitgliedstaaten, hat sie keinen direkten Zugriff. Wenn die Steuerungskommunikation fehlschlägt, wird die Entscheidung der Organisation für die in ihrer Umwelt operierenden Akteure funktionslos. Im Rahmen der existierenden Institutionenforschung wird ausgiebig diskutiert, wie Organisationen diese Problematik entschärfen können, etwa durch ständige Beobachtung des Implementationsverhaltens (Monitoring), autoritative Entscheidung über Verstöße („Blaming“) und ggf. auch Verhängen von (d.h. kollektive Entscheidung über) Sanktionen (Victor et al. 1998).

Es wird damit erkennbar, dass die Autonomiespielräume der Organisation gegenüber ihren Mitgliedern trotz ihrer operativen Geschlossenheit auf unterschiedliche Weise begrenzt sind und in ihrem Ausmaß variieren. Einige dieser Grenzen sind aus der gängigen Institutionenforschung bereits gut bekannt. Die Stärke der systemtheoretisch informierten Theorie internationaler Organisationen liegt jedoch eher im Bereich der Ermittlung der unterschiedlichen Quellen der organisationspezifischen Autonomie.

## Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 42: 1, 3-32.
- Ahrnc, Göran/Nils Brunsson 2005: Organizations and Meta-Organizations in: *Scandinavian Journal of Management* 21: 4, 429-449.
- Albert, Matthias/Lena Hilkermeier (Hrsg.) 2004: *Observing International Relations. Niklas Luhmann and World Politics*, London: Routledge.
- Alter, Karen J. 1998: Who are the 'Masters of the Treaty'? European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52: 1, 121-147.
- Alter, Karen 2008: Agents or Trustees? International Courts in their Political Context, *European Journal of International Relations* 14: 1, 33-63.
- Andresen, Steinar 1998: The Making and Implementation of Whaling Policies. Does Participation Make a Difference?, in: David G Victor/Kal Raustiala/Eugene B. Skolnikoff (Hrsg.): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*, Cambridge, MA: MIT Press, 431-474.
- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York, NY: Basic Books.
- Barnett, Michael/Martha Finnemore 2004: *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bartos, Othmar J. 1978: Simple Model of Negotiation. A Sociological Point of View, in: William Zartman (Hrsg.): *The Negotiation Process. Theories and Applications*, Beverly Hills, CA: Sage, 13-27.
- Bauer, Steffen/Frank Biermann 2007: Aktenzeichen Weltumweltpolitik. Die Rolle internationaler Verwaltungsapparate in der Bearbeitung grenzüberschreitender Umweltprobleme; in Klaus Jacob/Frank Biermann/Per-Olaf Busch/Peter F. Feindt (Hrsg.): *Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39*, Opladen, 157-175.
- Benz, Arthur 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle. Koordination und Struktur-  
dynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39: 3, 558-589.
- Bogdandy, Armin von 2001: Verfassungsrechtliche Dimensionen der Welthandelsordnung 1: Entkoppelung von Recht und Politik, in: *Kritische Justiz* 34:3, 264-282.
- Bräuninger, Thomas 2000: *Internationale Institutionenpolitik. Die Wahl der Entscheidungsregeln für die Meeresbodenbehörde*, Frankfurt/M: Campus.
- Brunnee, Jutta 2002: Coping with Consent: Lawmaking under Multilateral Environmental Agreements, in: *Leiden Journal of International Law* 15, 1-52.
- Brennan, Geoffrey/James Buchanan 1985: *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Buzan, Barry 1981: Negotiating by Consensus. Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea, in: *American Journal of International Law* 75: 2, 324-347.
- Churchill, Robin R./Geir Ulfstein 2000: Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law, in: *American Journal of International Law* 94, 623-659.
- Coleman, James S. 1974: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen: Mohr.
- Elster, Jon 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36: 2, 197-219.
- Gehring, Thomas 1999: Arguing, Bargaining and Functional Differentiation of Decision-making. The Role of Committees in European Environmental Process Regulation, in: Christian Joerges/Ellen Vos (Hrsg.): *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart, 195-217.
- Gehring, Thomas 2002: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht, Baden-Baden: Nomos.
- Gehring, Thomas 2003: Communicative Rationality in European Governance? Interests and Communicative Action in Functionally Differentiated Single Market Regulation, in: Erik O. Eriksen/Christian Joerges/Jürgen Neyer (Hrsg.): *European Governance, Deliberation and the Quest for Democratization*, Arena Report No. 02/2003, Oslo, 57-140.
- Gehring, Thomas 2007: Treaty-making and Treaty Evolution; in: Jutta Brunnée/Daniel Bodansky/Ellen Hey (Hrsg.): *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 467-497.
- Gehring, Thomas/Sebastian Oberthür 2000: Was bringt eine Weltumweltorganisation ? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Reorganisation der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 7: 1, 185-211.
- Gehring, Thomas/Sebastian Krapohl/Michael Kerler/Sachka Stefanova 2005: Rationalität durch Verfahren. Europäische Arzneimittelzulassung und Normung technischer Güter, Baden-Baden: Nomos.
- Gehring, Thomas/Michael Kerler 2007: Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank. Wie institutionelle Strukturen zu gutem Regieren führen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 2, 217-251.
- Gehring, Thomas/Michael Kerler 2008: Institutional Stimulation of Deliberative Decision-Making. Division of Labour, Deliberative Legitimacy and Technical Regulation in the European Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 46: 5, 1001-1023.
- Gehring, Thomas/Eva Ruffing 2008: When Arguments Prevail over Power. The CITES Procedure for the Listing of Endangered Species; in: *Global Environmental Politics* 8: 2, 123-148.
- Gehring, Thomas/Isabel Plocher 2009: Making an Administrative Trustee Agent Accountable. Reason-based Decision-making within the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism, in: *International Studies Quarterly*, i.E.
- Geser, Hans 1992: Towards an Interaction Theory of Organisational Actors, in: *Organization Studies* 13: 3, 429-451.
- Gross Stein, Janice 1989: Getting to the Table. The Triggers, Stages, Functions, and Consequences of Pre-negotiation, in: dies. (Hrsg.): *Getting to the Table. The Processes of International Pre-negotiation*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 239-268.
- Hawkins, Darren G./David A Lake/Daniel L. Nielsen/Michael J. Thierney 2006: Delegation under Anarchy. States, International Organizations and Principal Agent Theory, in: dies. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-38.

- Heidenescher, Mathias 1992: Zurechnung als soziologische Kategorie. Zu Luhmanns Verständnis von Handlung als Systemleistung, in: *Zeitschrift für Soziologie* 21: 6, 440-455.
- Jachtenfuchs, Markus 1997: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang?*, Baden-Baden: Nomos, 15-35.
- Joerges, Christian/Ellen Vos (Hrsg.) 1999: *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart.
- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. 1989: Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, in: ders.: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO: Westview Press, 1-20.
- Keohane, Robert O./Andrew Moravcsik/Anne-Marie Slaughter 2000: Legalized Dispute Resolution. Interstate and Transnational, in: *International Organization* 54: 3, 457-488.
- Koch, Martin. 2008. *Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Korcmenos, Barbara/Charles Lipson/Duncan Snidal 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Kratochwil, Friedrich/John G. Ruggie 1986: International Organization. A State of the Art on the Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Küppers, Günther/Wolfgang Krohn 1992: Selbstorganisation. Zum Stand einer Theorie in den Wissenschaften, in: Wolfgang Krohn/Günther Küppers (Hrsg.): *Emergenz. Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*, Frankfurt/M: Suhrkamp, 7-26.
- Liese, Andrea/Silke Weinlich 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfeldes, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*, Opladen, 491-524.
- Luhmann, Niklas 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisationen*, Berlin: Duncker und Humblot, 4. Auflage 1995.
- Luhmann, Niklas 1971a: Sinn als Grundbegriff der Soziologie, in: Jürgen Habermas/Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt/M: Suhrkamp, 25-100.
- Luhmann, Niklas 1971b: Systemtheoretische Argumentationen. Eine Entgegnung auf Jürgen Habermas, in: Jürgen Habermas/Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt/M: Suhrkamp, 291-404.
- Luhmann, Niklas 1974: *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Luhmann, Niklas 1977: *Funktion der Religion*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1978: Organisation und Entscheidung, in: ders.: *Soziologische Aufklärung, Band 3: Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Auflage 1988, 335-389.
- Luhmann, Niklas 1981: Organisationen im Wirtschaftssystem, in: ders.: *Soziologische Aufklärung, Band 3: Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Auflage 1988, 390-411.
- Luhmann, Niklas 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt/M: Suhrkamp, 2. Auflage, 1988.
- Luhmann, Niklas 1988a: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M: Suhrkamp, 2. Auflage, 1996.
- Luhmann, Niklas 1988b: Organisation, in: Willi Küppers/Günther Ortman (Hrsg.): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 165-185.
- Luhmann, Niklas 1988c: Neuere Entwicklungen in der Systemtheorie, in: *Merkur* 42: 4, 292-300.

- Luhmann, Niklas 1993: Die Paradoxie des Entscheidens, in: *Verwaltungs-Archiv* 84: 3, 287-310.
- Luhmann, Niklas 1990: Haltlose Komplexität, in: ders.: *Soziologische Aufklärung*, Band 5: Konstruktivistische Perspektiven, Opladen: Westdeutscher Verlag, 2. Auflage. 1993, 59-76.
- Luhmann, Niklas 2000: *Organisation und Entscheidung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Martin, Lisa L. 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: John G. Ruggie (Hrsg.): *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, NY: Columbia University Press, 91-121.
- Majone, Giandomenico 2001: Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance, in: *European Union Politics* 2: 1, 103-121.
- Mayntz, Renate 1988: Funktionale Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt/M: Campus-Verlag, 11-44.
- Milgrom, Paul/John Roberts 1990: Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity, in: James E Alt/Kenneth A. Shepsle (Hrsg.): *Perspectives on Positive Political Economy*, New York, NY: Cambridge University Press, 57-89.
- Moravcsik, Andrew 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization* 53: 2, 267-306.
- Müller, Harald 1993: *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Ness, Gayl D./Steven R. Brechin 1988: Bridging the Gap. International Organizations as Organizations, in: *International Organization* 42: 2, 267-306.
- Nielson, Daniel L./Michael J. Tierney 2003: Delegation to International Organizations. Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization* 57: 2: 241-276.
- North, Douglass C. 1990: *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oberthür, Sebastian 1997: *Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen: Leske und Budrich.
- Pappi, Franz Urban/Eibe Riedel/Paul W. Thurner/Roland Vaubel 2004: *Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme als Fragestellung einer interdisziplinären Forschergruppe*, in: dies. (Hrsg.): *Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen*, Frankfurt/M: Campus-Verlag, 11-30.
- Parsons, Talcott 1951: *The Social System*, Glencoe IL: Free Press.
- Pierson, Paul 1996: The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29: 2, 123-163.
- Rehbinder, Eckard/Richard Stewart 1985: Environmental Protection Policy, in: Mauro Cappelletti/Monica Secombe/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.): *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Band 2, Berlin: Gruyter.
- Reinalda, Bob (Hrsg.) 2004: *Decision-making within International Organizations*, London: Routledge.
- Rittberger, Volker/Bernhard Zangl 2003: *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, 3. Auflage, Opladen: Leske und Budrich.
- Ruggie, John G. 1992: Multilateralism. The Anatomy of an Institution, in: *International Organization* 46: 3, 561-598.
- Sandholtz, Wayne 1993: Choosing Union. Monetary Politics and Maastricht, in: *International Organization* 47: 1, 1-39.

- Sartori, Giovanni 1987: *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ: Chatham House.
- Scharpf, Fritz W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO: Westview Press.
- Schermer, Henry G./Niels M. Blokker 1995: *Institutional International Law. Unity within Diversity*, Den Haag: Nijhoff, 3. Auflage.
- Schimank, Uwe 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40: 4, 619-639.
- Scott, W. Richard 2004: *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage, 2. Auflage.
- Sebenius, James K. 1983: Negotiation Arithmetic. Adding and Subtracting Issues and Parties, in: *International Organization* 37: 2, 281-316.
- Simon, Herbert A. 1996: Organisationen und Märkte, in: Kenis Patrick/Volker Schneider (Hrsg.): *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*, Frankfurt/M: Campus-Verlag, 47-74.
- Simmons, Beth A./Lisa L. Martin 2002: International Organizations and Institutions, in Walter Carlsnacs/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. London: Sage, 192-211.
- Stone Sweet, Alec 2004: *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4:3, 297-317.
- Teubner, Gunther 1987: Unternehmenskorporatismus. New Industrial Policy und das „Wesen“ der juristischen Person, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 2: 1, 61-85.
- Teubner, Gunther 1989: *Recht als autopoietisches System*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Teubner, Gunther und Helmut Willke 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5: 1, 4-35.
- Vanberg, Victor 1979: Colemans Konzeption des korporativen Akteurs. Grundlegung einer neuen Theorie, in: James S. Coleman: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen: Mohr, 93-123.
- Vanberg, Victor 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen: Mohr.
- Victor, David G./Kal Raustiala/Eugene B. Skolnikoff (Hrsg.) 1998: *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Theory and Practice*, Cambridge, MA: MIT Press.
- von Foerster, Heinz 1992: Entdecken oder Erfinden. Wie läßt sich Verstehen verstehen?, in: ders., Ernst von Glasersfeld/Peter M. Hejl/Siegfried J. Schmidt/Paul Watzlawick: *Einführung in den Konstruktivismus*, München: Piper, 41-88.
- Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Weber, Max 1921: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, Tübingen: Mohr, 5. Auflage 1976.
- Weiler, Joseph H. 1991: The Transformation of Europe, in: *Yale Law Journal* 100: 8, 2403-2483.
- Wiesenthal, Helmut 1990: Unsicherheit und Multiple-Self-Identität. Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns, MPIFG Discussion Paper 90/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Willke, Helmut 1984: Gesellschaftssteuerung, in: Glasgow Manfred (Hrsg.): *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ, 29-53.
- Willke, Helmut 1996: *Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*, Stuttgart: Fischer, 5. Auflage.

- Zangl, Bernhard 2006: Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt/M: Campus-Verlag.
- Zürn, Michael 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen: Leske und Budrich.

Die Reihe  
„Internationale Beziehungen“  
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Mathias Albert, Bielefeld

Prof. Dr. Tanja Börzel, Berlin

Prof. Dr. Christopher Daase, Frankfurt / Main

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff, Frankfurt / Main

Dr. Stefano Guzzini, Kopenhagen

Prof. Dr. Gunther Hellmann, Frankfurt / Main

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig (geschäftsführend), Zürich

Prof. Dr. Reinhard Wolf, Frankfurt / Main

Band 12

Klaus Dingwerth | Dieter Kerwer |  
Andreas Nölke (Hrsg.)

# Die Organisierte Welt

Internationale Beziehungen und  
Organisationsforschung



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-4934-1

1. Auflage 2009

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

Prolog	<i>Renate Mayntz</i>	9
1	Einleitung: Internationale Politik und Organisationen <i>Klaus Dingwerth, Dieter Kerwer und Andreas Nölke</i>	13
Teil I	Internationale Organisationen als Organisationen	
2	Internationale Metaorganisationen und ihre Mitglieder <i>Göran Ahrne und Nils Brunsson</i>	41
3	Die Autonomie Internationaler Organisationen: Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie <i>Thomas Gehring</i>	60
4	Internationale Organisationen als gekoppelte Arenen: Wieso scheitern State-BUILDER? <i>Alex Veit und Klaus Schlichte</i>	96
5	Transnationale Verwaltung zwischen bürokratischer und politischer Logik: UN Friedenseinsätze als erfolgreich scheiternde Unternehmungen <i>Wolfgang Seibel</i>	117
6	Nichts gelernt? Die Verwaltungsreform der Vereinten Nationen aus der Perspektive organisationalen Lernens <i>Klaus Roscher</i>	137
Teil II	Interaktionen zwischen Organisationen in der internationalen Politik	
7	Die Weltgesundheitsorganisation unter Wettbewerbsdruck: Auswirkungen der Vermarktlichung globaler Gesundheitspolitik <i>Tine Hanrieder</i>	165
8	Die unterschiedlich starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie <i>Andrea Liese</i>	189

9	Kooperation oder Konkurrenz? Zur Kooperationsbereitschaft internationaler Verwaltungsstäbe in transnationalen öffentlich-privaten Partnerschaften <i>Marco Schäferhoff</i>	211
Teil III Globale Ordnungsbildung durch Organisationen		
10	Internationale und nichtstaatliche Organisationen im Wettbewerb um Regulierung: Schauplatz Urheberrecht <i>Leonhard Dobusch und Sigrid Quack</i>	235
11	Transformation globaler Machtstrukturen: Private Organisationen als Akteure grenzüberschreitender Ordnungsbildung <i>Sebastian Botzem und Dieter Plehwe</i>	263
12	Die Informalisierung internationaler Politik: Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation <i>Christopher Daase</i>	290
	Abkürzungsverzeichnis	309
	Angaben zu den Autoren	313