

Klaus Dingwerth, Edgar Grande, Dieter Kerwer, Andreas Nölke

Internationale Beziehungen und Organisationsforschung: Stand und Perspektiven

Tagung am *Munich Center on Governance*, Ludwig-Maximilians-Universität München,
18.–19. September 2008

Wer wollte bestreiten, dass einer der großen Trends in der internationalen Politik der letzten Jahrzehnte die zunehmende Bedeutung von Organisationen ist? Während die unmittelbare Nachkriegszeit eine Gründungswelle zwischenstaatlicher öffentlicher internationaler Organisationen, den Aufbau des UN Systems, erlebt hat, drängen heute zunehmend private Organisationen in den Vordergrund: multinationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, internationale Berufsverbände, Standardisierungsorganisation, private Sicherheitsfirmen, um nur einige zu nennen. Die internationale Politik ist zweifelsohne ein hochgradig organisiertes Phänomen.

Weiterhin umstritten bleibt allerdings, welchen Stellenwert man Organisationen in den Internationalen Beziehungen einräumen soll. In den IB dominiert bis heute eine staatszentrierte Perspektive. Diese verträgt sich gut mit einer Analyse von außenpolitischen Entscheidungen mit den Mitteln der Organisationsforschung (Allison/Zelikow 1999 [1971]; Janis 1972), ist aber geneigt, soweit sie internationale Organisationen (IOs) überhaupt ernst nimmt, diese als Infrastruktur für zwischenstaatliche Kooperation anzusehen. Diese Abwertung von IOs als Organisationen ist schon früh von einigen Vertretern der Internationalen Politischen Ökonomie wie etwa Susan Strange und in neuerer Zeit insbesondere auch von der Global-Governance-Forschung kritisiert worden. Diese verstehen IOs nicht mehr nur als Instrumente mächtiger Staaten, sondern als autonome Akteure. Dieses veränderte Verständnis findet zunehmend Verbreitung und hat in der Politikwissenschaft das Interesse an internationalen Organisationen als Forschungsgegenstand erneut geweckt.

Wir möchten diesen Prozess vorantreiben und hier insbesondere den Blick auf den konzeptionellen Beitrag der Organisationsforschung für die Internationalen Beziehungen richten. Gleichzeitig gehen wir davon aus, dass auch die Internationalen Beziehungen die Organisationsforschung befruchten können, etwa hinsichtlich von pathologischen Aspekten wie Herrschaft, Macht und Machtmissbrauch.

Ziel des geplanten Workshops ist die Klärung der Frage, inwieweit sich verschiedene Perspektiven der Organisationsforschung auch für die politikwissenschaftliche Forschung nutzbar machen lassen. Gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Forschungen zu Organisationen in den Internationalen Beziehungen liegen typischerweise drei unterschiedliche Perspektiven zugrunde: Die Binnenperspektive zielt auf Strukturen und Prozesse von einzelnen Organisationen, die Interaktionsperspektive nimmt die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Organisationen in den Blick, und die Ordnungsperspektive fragt nach der Rolle internationaler Organisationen bei der Herausbildung globaler Ordnung. Wir wünschen uns Beiträge zu allen drei Themenbereichen.

1. Internationale und transnationale Organisationen als Organisationen

Die Analyse von zwischenstaatlichen Organisationen war eines der zentralen Themen der Internationalen Beziehungen in den 50er und 60er Jahren. Ihre Erforschung ist im Anschluss an diese Hochzeit jedoch lange vernachlässigt worden (vgl. für einen Überblick Kratochwil/Ruggie 1986; Rochester 1986). Erst in den vergangenen Jahren hat die IB-Forschung auch internationale Organisationen und ihre Bürokratien wieder "als Organisationen" (Ness/Brechin 1988) entdeckt und im Rahmen von Prinzipal-Agenten-Ansätzen (Hawkins et al. 2006), des soziologischen Institutionalismus (Barnett/Finnemore 2004) und von Management- und Lerntheorien (Biermann/Bauer 2005, Haas 1990; Liese/Weinlich 2006; Knill/Bauer 2007; Siebenhüner 2003) analysiert.

Diese Forschungen werfen eine Fülle von Forschungsfragen auf, die keinesfalls abschließend geklärt sind und somit auch Gegenstand von Workshop-Beiträgen sein können: Wie stellen IOs ihre Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit sicher? Wie können IOs lernen? Wie reformfähig sind diese? Eine weitere wichtige Frage ist die nach der externen Kontrolle von IOs. Wie ist eine aus normativer Sicht wünschbare Kontrolle mit der Autonomie vereinbar, die für ihre Leistungsfähigkeit nötig ist (vgl. Buchanan/Keohane 2006)?

Die neuere Organisationsforschung bietet zur Beantwortung dieser Fragen eine Reihe wichtiger Anregungen. Die meisten IOs zeichnen sich dadurch aus, dass deren Mitglieder nicht Personen, sondern selbst wieder Organisationen oder Staaten sind, von denen solche IOs stark abhängig sind. Entscheidungsprozesse, Wandel und externe Kontrolle solcher IOs lassen sich nur

verstehen, wenn man diese nicht als klassische Organisationen sondern als Organisationen von Organisationen begreift, also als Assoziationen oder 'Meta-Organisationen' (Ahrne/Brunsson 2005). Darüber hinaus hat die Organisationsforschung ein dezidiertes Interesse an komplexen Formen der Kontrolle entwickelt, die um den Begriff der Rechenschaftspflicht ('accountability') kreisen (Boström/Garsten i.E.). Eine zentrale theoretische Frage ist, inwieweit sich diese Ansätze aus der Organisationsforschung auch für die IB-Forschung nutzbar machen lassen (Weaver 2006).

2. Organisationsgruppen, insbesondere Organisationsfelder und Netzwerke

Insbesondere im Bereich der Forschung zu transnationaler privater Governance hat sich in jüngster Zeit in den Internationalen Beziehungen das Interesse an Konzepten der Organisationsforschung verstärkt, die sich mit Gruppen von Organisationen und deren Zusammenwirken beschäftigen. Zum einen handelt es sich dabei um Theorien über interorganisatorische Netzwerke (z.B. Jönsson 1986, Nölke 1994, 2000). Interorganisatorische Netzwerke können dabei aus einer Vielzahl verschiedenartiger Organisationen entstehen. So können sich Unternehmen zum European Roundtable of Industrialists zusammenschließen, Gewerkschaften und Unternehmensverbände Rahmenabkommen miteinander schließen, staatliche Agenturen oder substaatliche Behörden grenzüberschreitend kooperieren oder staatliche und nichtstaatliche Organisationen – etwa im Global Compact – gemeinsame oder komplementäre Interessen realisieren. Im Bezug auf solche interorganisatorischen Netzwerke scheinen uns eine Reihe von Fragen von Interesse: Wie lassen sich interorganisatorische Netzwerke aus verschiedenen theoretischen Perspektiven beschreiben? Unter welchen Bedingungen entstehen diese Netzwerke? Welche Wirkungen gehen von ihnen aus? Und welche Leistungen erbringen sie für ihre Mitglieder und für Nichtmitglieder?

Zum zweiten bietet insbesondere das Konzept der Organisationsfelder aus der neo-institutionalistischen Organisationstheorie seit längerem schon einen wichtigen Referenzpunkt auch für die politikwissenschaftliche Analyse. Wenn Organisationen in enger Wechselwirkung miteinander stehen, kann sich ein Organisationsfeld mit einem handlungsleitenden Organisationsmodell herausbilden (DiMaggio und Powell 1983). Die behandelten Beispiele, etwa Krankenhäuser, Museen und Universitäten, zeigen, daß der Fokus lange Zeit auf der Erforschung

von 'Isomorphie' in nationalen gesellschaftlichen Sektoren lag. Die neuere institutionalistische Forschungen widmet sich aber nun der Erforschung weltgesellschaftlicher Organisationsfelder und deren Implikationen für den Begriff des Organisationsfelds (siehe Bartley 2007; Djelic/Sahlin-Andersson 2006; Dingwerth/Pattberg 2007). Ein erneuter Dialog scheint hier angezeigt. Die neo-institutionalistischen Organisationsforschung bietet zumindest ein Korrektiv zum Krypto-Funktionalismus policy-analytischer Ansätze in der Global Governance Forschung, die internationale Organisationen als Lösungen bestimmter Policy-Problemen analysiert.

Daraus ergeben sich für den Workshop unter anderen die folgenden Fragen: Inwieweit lässt sich die grenzüberschreitende Interaktion zwischen Organisationen aus der Perspektive organisatorischer Felder beschreiben? Welche Organisationsfelder lassen sich jenseits des Staats identifizieren? Welche Ordnungsleistung geht von den Organisationsfeldern aus? Wie und unter welchen Bedingungen bilden sich neue Organisationsfelder heraus und welche Mechanismen führen zur Homogenisierung innerhalb der jeweiligen Felder? Und welche Interaktion besteht zwischen verschiedenen Organisationsfeldern?

3. *Globale Ordnungsbildung durch Organisationen*

Die womöglich innovativste These in den neueren Forschungen zu IOs ist, dass diese selbst, und nicht nur vermittelt über Staaten, Protagonisten der global governance sind. So betonen die Forschungen zu privaten Akteuren, dass multinationale Unternehmen, internationale Wirtschaftsverbände oder Standardisierungsorganisationen in unterschiedlichster Weise globale Regulierung produzieren (z.B. Cutler/Haufler/Porter 1999, Kerwer 2005, Graz/Nölke 2008). Forschungen zu NGOs betonen deren Beitrag zur Genese von Normen der Staatengemeinschaft (z.B. Keck/Sikkink 1998). Die Durchsetzung von internationalen Sozial- und Umweltstandards und damit von ‚corporate social responsibility‘ beruhen ebenfalls häufig auf nichtstaatlichen Regelsetzungsorganisationen.

In diesem Themenfeld liegt möglicherweise die größte Herausforderung der Organisationsforschung für die Internationalen Beziehungen. Insbesondere der *World Polity*-Ansatz sieht dabei in Organisationen nicht mehr nur Produzenten von Regulierung, sondern auch – und weit folgenreicher – Produzenten weltgesellschaftlicher Ordnungsmodelle (Boli/Thomas 1999; Meyer

et al. 1997, 2005). Diese Modelle üben einen starken Rationalisierungsdruck auf die Staatenwelt aus, dem diese nur mit großem Aufwand widerstehen können (Drori/Meyer/Hwang 2006). In ähnlicher Weise aber weniger deterministisch geht die Stockholm-Schule davon aus, dass IOs vor allem als Standardsetzer mit konstitutiver Wirkung ihren Einfluss entfalten können (Ahrne et al. 2007; Brunsson/Jacobsson 2000).

Diese Perspektive wirft die Frage auf, wie eine Regulierung durch IOs möglich ist. Wie können solche Organisationen Regeln produzieren und mit einigem Erfolg auch durchsetzen? Können diese nur globale Märkte konstituieren oder auch korrigieren? Welche Rolle spielen die Staaten? Kontrollieren diese Regulierung durch IOs nach der Logik der ‚neuen Staatsraison‘, oder entgleitet ihnen zunehmend die Kontrolle?

Die bisherige Skizze von Themen und Problemen ist lediglich ein vorläufiger Versuch, das Terrain der neueren Forschung zu Organisationen in den Internationalen Beziehungen abzustecken und einige interdisziplinäre Anregungen zu bieten. Wir wünschen uns ausdrücklich auch Beiträge mit abweichenden empirischen oder theoretischen Schwerpunkten.

Literatur

- Ahrne, Göran/Brunsson, Nils, 2005: Organizations and Meta-Organizations, in: Scandinavian Journal of Management 21, 4, 429-449.
- Ahrne, Göran/Brunsson, Nils/Tamm Hallström, Kristina, (Hrsg.), 2007: Special Issue: Organizing the World, in: Organization 14,5, 619-727.
- Allison, Graham/Zelikow, Philipp, 1999 [1971]: Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2nd edition, Longman.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha, 2004: Rules For the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca: Cornell University Press.
- Bartley, Tim, 2007: How Foundations Shape Social Movements: The Construction of an Organizational Field and the Rise of Forest Certification, in: Social Problems 54, 3, 229-255.
- Biermann, Frank, and Steffen Bauer 2005: Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working Paper No 15. Amsterdam u.a.: The Global Governance Project.
- Boli, John und George M. Thomas (Hg.), 1999: Constructing World Culture. International Non-governmental Organizations since 1875. Stanford: Stanford University Press.
- Boström, Magnus/Garsten, Christina (Hg.), i.E.: Organizing Transnational Accountability, Cheltenham: Edward Elgar.
- Brunsson, Nils/Jacobsson, Bengt (Hg.), 2000: A World of Standards, Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, Allen/Keohane, Robert O., 2006: The Legitimacy of Global Governance Institutions,

- in: *Ethics and International Affairs* 20, 4, 405-437.
- Cutler, Claire A./Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hg.), 1999: *Private Authority and International Affairs*, Albany: State University of New York Press.
- Dingwerth, Klaus/Pattberg, Philipp, 2007: *World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Rule-Making Organizations*, unv. Ms.
- DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell, 1983: The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review* 48, 2, 147-160.
- Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (Hg.), 2006: *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drori, Gili S/Meyer, John W./Hwang, Hokyū (Hg.), 2006: *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Graz, Jean-Christophe/Nölke, Andreas, (Hg.) 2008: *Transnational Private Governance and Its Limits*, London: Routledge.
- Haas, Ernst B., 1990: *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley: University of California Press.
- Hawkins, Darren G., David A. Lake, Daniel L. Nielson und Michal Tierney (Hg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Janis, Irving, 1972: *Victims of groupthink: A psychological study of foreign policy decisions and fiascos*, Boston: Houghton-Mifflin.
- Jönsson, Christer 1986: Interorganization Theory and International Organization, in: *International Studies Quarterly* 30: 1, 39-57.
- Keck, Margaret E./Kathryn Sikkink, 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kerwer, Dieter, 2005: Rules That Many Use: Standards and Global Regulation, in: *Governance* 18, 4, 611-632.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G. Ruggie 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Knill, Christoph/Bauer, Michael W. (Hg.), 2007: *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos.
- Liese, Andrea und Silke Weinlich 2006: *Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen: Lücken und Tücken eines (neuen) Forschungsgebiets*, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung (PVS-Sonderheft: Politik und Verwaltung)*, 491-524.
- Meyer, John W., 2005: *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M./Ramirez, Francisco O., 1997: World Society and the Nation-State, in: *American Journal of Sociology* 103, 1, 144-181.
- Meyer, John W., Gili S. Drori und Hokyū Hwang, 2006: Conclusion, in: *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, hg. v. Gili S. Drori, John W. Meyer und Hokyū Hwang. Oxford: Oxford University Press, 258-274.
- Ness, Gayl D./Brechtin, Steven R. 1988: Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, in: *International Organization* 42: 2, 245-273.
- Nölke, Andreas, 1994: Internationale Interorganisations-Netzwerke: Das Beispiel der Geberkoordination für Afrika südlich der Sahara, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 2, 313-334.
- Nölke, Andreas, 2000: *Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzeptionen aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-)*

- Organisationssoziologie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehung 7, 2, 331-358.
- Rochester, J. Martin 1986: The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study, in: International Organization 40: 4, 777-813.
- Siebenhüner, Bernd, 2003: International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance: A Conceptual Framework. Global Governance Working Paper No 15. Amsterdam u.a.: The Global Governance Project.
- Weaver, Catherine, 2006: The Politics of Hypocrisy and Change: the Rhetoric, Reality and Reform of the World Bank. Paper presented at the International Political Economy Society Annual Conference 2006, Princeton University.