

Die Konflikttheorie des Neoinstitutionalismus¹

1. Einleitung

Institutions matter. Unter diesem Motto erlebten die Internationalen Beziehungen – vergleichbar den Entwicklungen anderer sozialwissenschaftlicher Disziplinen, wie der Soziologie, der Wirtschaftswissenschaften oder des öffentlichen Rechts – seit etwa Mitte der siebziger Jahre eine Renaissance des Interesses an Institutionen. Die Bedeutsamkeit von Institutionen für soziales Handeln steht im Mittelpunkt des Interesses der (neo)institutionalistischen Perspektive der Internationalen Beziehungen. Sie hat sich in Kritik und Abgrenzung zur Theorie des Neorealismus entwickelt. Höhepunkt der Kontroverse war das Ende des Ost-West-Konfliktes und die damit auf Seiten der InstitutionalistInnen verbundene Erwartung an internationale Institutionen wie die internationalen Organisationen UN, OSZE, NATO, EU oder auch die WTO bezüglich ihres Konfliktlösungs- und damit Friedensförderungspotentials. Diese Sichtweise stand und steht der skeptisch bis negativ-pessimistischen Sichtweise neorealistischer Theoretiker entgegen, die ein solches Potential internationaler Institutionen verneinen oder relativieren.²

Institutionen werden als auf Dauer gestellte Sets von formellen und informellen Regeln und Normen begriffen. Sie schränken für die Akteure in den internationalen Beziehungen Verhaltensoptionen ein bzw. schreiben sie vor, und prägen ihre gegenseitigen Erwartungshaltungen (Keohane 1988: 384). Sie dienen der Bearbeitung von Konflikten.

Die Debatte zwischen den Neorealisten und ihren Herausforderern, den InstitutionalistInnen, gehört zu den das Fach Internationale Beziehungen bis heute bestimmenden theoretischen Auseinandersetzungen.³ Um einen ersten

1 Für wertvolle Hinweise und Kommentare danke ich ganz herzlich Axel Hülsemeyer, Christoph Humrich, Siegfried Schieder, Alexander Siedschlag und Wolfram Vogel.

2 Für die Eckpunkte dieser Kontroverse siehe exemplarisch die Debatte zwischen dem Neorealisten Mearsheimer (1995) und den InstitutionalistInnen Keohane/Martin (1995) und Keohane (1998). Vgl. dazu auch den Beitrag von Ralf Roloff in diesem Band.

3 Für einen Überblick siehe den von David Baldwin (1993b) herausgegebenen Band *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, speziell den Beitrag von Baldwin (1993a) darin.

Zugang zur institutionalistischen Perspektive und ein Grundverständnis ihrer Argumente zu gewinnen, ist es sinnvoll, sich den Hauptkritikpunkt am Neorealismus zu vergegenwärtigen. Die Kontroverse wird dominiert durch den oben bereits angedeuteten Unterschied in der Bewertung der Rolle von Institutionen in den internationalen Beziehungen durch beide Theorieschulen. Diese Differenz entspringt letztlich einem Auffassungsunterschied hinsichtlich der Implikationen eines ansonsten von beiden Schulen geteilten Grundmodells: des anarchischen Systems der internationalen Beziehungen. Die Anarchie des internationalen Systems ist eine Modellvorstellung, welche das internationale System als ein System ohne zentrale Ordnungsmacht begreift. Dieser Gedanke wird deutlicher, wenn man den eng damit verbundenen Begriff des Sicherheitsdilemmas hinzuzieht. Mit den Worten von John Herz versteht man darunter „diejenige Sozialkonstellation, die sich ergibt, wenn Machteinheiten (wie z.B. Staaten und Nationen in ihren außenpolitischen Beziehungen) nebeneinander bestehen, ohne Normen unterworfen zu sein, die von einer höheren Stelle gesetzt wären und sie hindern würden, sich gegenseitig anzugreifen.“ (1961: 130f.)

Zentraler Punkt der Auseinandersetzung zwischen den Schulen sind nun Bedeutung und Konsequenzen eines solchen Zustandes des internationalen Systems hinsichtlich der Möglichkeit und Wahrscheinlichkeit kooperativer Beziehungen zwischen Staaten. Mit einer optimistischen Sichtweise, die unter bestimmten Bedingungen durchaus Möglichkeiten kooperativer Beziehungen zwischen den Staaten sieht, hat sich die institutionalistische Schule in den Internationalen Beziehungen etabliert.⁴

Institutionalismus steht im folgenden zunächst ganz allgemein als Oberbegriff für Theorien der Internationalen Beziehungen, die ein ganz spezifisches positives Verständnis von den Chancen von Kooperation in einem anarchischen internationalen System teilen und den Institutionen – wie zum Beispiel internationalen Organisationen – in den internationalen Beziehungen eine besondere Bedeutung beimessen.

Ein solches Denken besitzt eine Tradition, die nicht erst mit der institutionalistischen Kritik am Neorealismus in den siebziger Jahren einsetzt, sondern viel älter ist. Das verbindende Element dieser Tradition besteht in einem gemeinsam geteilten Verständnis der Bedeutung von Institutionen, das oft auch als „grotianisch“⁵ bezeichnet wird (Rittberger/Zürn 1991: 400; Müller 1993: 9). Der Institutionalismus in den Internationalen Beziehungen hat also eine Geschichte. Die wichtigsten Etappen seiner Entwicklung sind nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst das Studium der neu errichteten internationalen

4 Empfohlen wird eine „Gegenlesen“ der Passagen hinsichtlich des neorealistischen Verständnisses der Implikationen von Anarchie im Beitrag von Ralf Roloff in diesem Band.

5 Nach Hugo Grotius (1583-1645), einem niederländischen Rechtsgelehrten und Mitbegründer des modernen Völkerrechts.

Organisationen, wie der UN oder des IWF, gefolgt vom Neofunktionalismus (u.a. Haas 1958), der Interdependenz-Analyse (Keohane/Nye 1977) und der Regimetheorie (u.a. Keohane 1984; Wolf/Zürn 1986).⁶

Theoriegeschichtlich ist diese Entwicklung durch eine Verlagerung des Analyseschwerpunktes weg vom traditionellen Studium formaler internationaler Organisationen mit seinem oftmals engen, juristisch gebundenen Organisationsbegriff und der Integrationsforschung im Rahmen des Neofunktionalismus hin zu allgemeinerer Kooperationsforschung im Rahmen der Regimeanalyse und ihrem sehr viel weiter gefassten Institutionenbegriff in den siebziger Jahren gekennzeichnet (Ruggie 1975: 68; Kratochwil/Ruggie 1986). Dies geschah nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass sich kollektive Problembearbeitung nicht in formalen internationalen Organisationen erschöpft und Integration – wie in der Europäischen Gemeinschaft – eher als eine Spezialform von Kooperation zu begreifen ist.

Nach diesen Vorbemerkungen, die ein erstes Verständnis des Entstehungskontextes und eine allgemeine Einordnung des Institutionalismus in die Theorielandschaft der Internationalen Beziehungen ermöglichen sollen, steht nun der konflikttheoretische Beitrag des Institutionalismus im Mittelpunkt der Betrachtungen. Der Begriff des Institutionalismus wird dabei im folgenden für die mit der Kritik am Neorealismus einsetzende Theorieentwicklung im Rahmen der Regimeanalyse verwendet.⁷ Die Interdependenz-Analyse wird aufgrund ihrer wichtigen Vorarbeit für den Institutionalismus Erwähnung finden. Da die Literatur zur Regimetheorie mittlerweile nahezu unüberschaubar ist und zudem paradigmainterne Differenzierungen zu einer ganzen Reihe institutionalistischer „Varianten“ geführt haben, musste eine Auswahl getroffen werden. Im Mittelpunkt der konflikttheoretischen Betrachtungen stehen die Arbeiten des wohl wichtigsten amerikanischen Institutionalisten Robert O. Keohane und der deutschen Institutionalisten der Tübinger Gruppe um Volker Rittberger.⁸ Mit dieser Auswahl wird zwei Dingen Rechnung getragen: zum einen dem Umstand, dass es sich beim Institutionalismus in erster Linie um eine weitestgehend von amerikanischen Theoretikern geprägte Entwicklung handelt, die ganz maßgeblich von Keohane dominiert wird; zum anderen den wichtigen Weiterentwicklungen und Besonderheiten der deutschen Regimetheorie, die – wie ge-

6 Zur Entwicklungsgeschichte vgl. Baldwin (1993a) und Müller (1993: Kap. 2). Hin und wieder taucht in der Literatur auch der Begriff des neoliberalen Institutionalismus (auch liberaler Institutionalismus oder Neoliberalismus genannt) auf. Dieser von einem Neorealisten (Grieco 1988) geprägte Begriff bezieht sich in erster Linie auf die breitere kooperationstheoretische Perspektive der Arbeiten einer Reihe amerikanischer Autoren, insbesondere von Keohane. Ihr Kern ist eine spezifische Form der Regimetheorie (Hasenclever et al. 1996: 184).

7 Da es sich um eine Renaissance des Studiums von Institutionen handelt, ist die korrekte Bezeichnung Neoinstitutionalismus.

8 Manfred Efinger und Michael Zürn für die frühen Arbeiten; Peter Mayer und Andreas Hasenclever für die späteren.

zeigt werden wird – gerade unter konflikttheoretischen Aspekten von besonderem Interesse ist. Die stärkere Fokussierung der deutschen institutionentheoretischen Beiträge auf konflikttheoretische Fragen liegt in der „Herkunft“ der maßgeblichen deutschen Autoren aus der Friedens- und Konfliktforschung und ihrem ausgeprägten Forschungsinteresse an Problemen des Ost-West-Konflikts begründet (Rittberger 1993a: 11).

Ungeachtet dieser Unterschiede sind insgesamt jedoch alle hier betrachteten Arbeiten dem zuzuordnen, was Hasenclever et al. (1996: 183) als neoliberale oder Interessen-basierte Theorien internationaler Regime bezeichnen und präsentieren den *mainstream*-Ansatz der Analyse internationaler Institutionen.⁹

2. Eine institutionalistische Konflikttheorie?

Bei einem ersten flüchtigen Hinsehen ergibt sich oftmals der Eindruck einer „arbeitsteiligen“ Zuständigkeit der Theorieschulen: Während man den Neorealismus aufgrund seiner Betonung des konfliktiven Charakters der internationalen Politik eher mit dem Begriff der Konflikttheorie assoziieren würde, ist es für den Institutionalismus mit seinem Fokus auf zwischenstaatliche Kooperation nicht von vornherein plausibel, ihn mit „Konflikttheorie“ in Verbindung zu bringen. Der Begriff der Kooperationstheorie liegt näher. Jedoch: dies ist keine Debatte zwischen Konflikt-Theoretikern und Kooperations-Theoretikern. Der Eindruck, Institutionalismus hätte nichts mit Konflikt zu tun, ist irreführend. Auch für den Institutionalismus ist Konflikt ein intrinsisches Element der internationalen Beziehungen und die Arbeiten im Rahmen von Regimetheorie und liberalem Institutionalismus sind in theoretischer Hinsicht Beiträge sowohl zu Theorien über Kooperation als auch über Konflikt. Der Institutionalismus entwickelt – basierend auf den beiden zentralen Begriffen von Konflikt und Kooperation – eine ganz spezifische Sichtweise der Rolle von Konflikten in den internationalen Beziehungen und insbesondere den Chancen ihrer Bearbeitung durch Verstetigung von Kooperation (Institutionalisierung). Wenn es eine Konflikttheorie des Institutionalismus gibt, so ist sie eher Teil einer umfassenderen Theorie über die Organisation der internationalen Beziehungen und damit dem zuzuordnen, was Imbusch (1999: 136) „implizite Konflikttheorie“ nennt.

Beginnend mit dem Konfliktbegriff sollen im folgenden die konflikttheoretischen Komponenten institutionalistischer Ansätze herausgearbeitet werden.

⁹ Neben dem neoliberalen bzw. Interessen-basierten Ansatz unterscheiden Hasenclever et al. (1996) zwei weitere Varianten institutionalistischer Analyse: einen Macht-basierten realistischen Zugang sowie kognitive Theorien internationaler Regime, die in kritischer Abgrenzung bzw. Weiterentwicklung des *mainstream*-Ansatzes entstanden sind.

2.1. Konfliktbegriff und Bedeutung von Konflikten

Beim Studium institutionalistischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen wird deutlich, dass es *keinen eigenen definitorischen Zugang zum Konfliktbegriff* gibt, vielmehr ist ein Rekurs auf soziologische/liberale Konfliktdefinitionen (z.B. Dahrendorf)¹⁰ charakteristisch. Auch wenn es keine einheitliche Verwendung des Konfliktbegriffs gibt, so lassen sich jedoch gewisse Gemeinsamkeiten einer institutionalistischen Herangehensweise an Konflikte in den internationalen Beziehungen ausmachen. Der eher soziologische Zugang des Institutionalismus zum Konfliktbegriff zeigt sich zunächst – in einem weiten Verständnis – in der Definition des Konflikts als Unvereinbarkeit von Positionen unterschiedlicher Akteure. Kern eines Konfliktes ist damit eine *Positionsdivergenz* zwischen Akteuren, und zwar eine Positionsdivergenz über die Verteilung eines materiellen oder immateriellen Wertes (Czempiel 1981: 199; Efinger et al. 1988: 68).¹¹ Rittberger und Zürn präzisieren die „Positionsdivergenz“ und sprechen von einem Konflikt im Falle der Unvereinbarkeit von Zielen von zwei oder mehreren Akteuren oder der Unvereinbarkeit der Mittel, die diese Akteure wählen, um ihr Ziel zu erreichen (Rittberger/Zürn 1991: 405). Ziele werden dabei als „angestrebte Zustände oder Abläufe der Herstellung, Verteilung oder Bewertung von materiellen und immateriellen Gütern“ gefasst (Zürn et al. 1990: 170, Fn.12). Konfliktgegenstand ist der Bezugspunkt der Positionsdivergenz: ein von den Konfliktparteien je unterschiedlich bewertetes Gut. Konflikte sind in dieser Sicht allgegenwärtiger Bestandteil sozialer Beziehungen: „Konflikte, verstanden als Positionsdivergenzen über Werte, charakterisieren die gesellschaftliche Existenz schlechthin“ (Czempiel 1981: 199). Internationale Politik wird wie jede soziale Beziehung als Konfliktsystem begriffen. Ihren Inhalt bilden Konflikte um Wertzuweisungen in den drei großen Sachbereichen Sicherheit, Wohlfahrt und Herrschaft (ibid: 198).¹²

Wichtiger jedoch als die Positionsdivergenzen als Ursache von Konflikten ist institutionalistischen Ansätzen der *Modus des Konfliktaustrags*, basierend

10 Vgl. dazu den Beitrag von Jörn Lamla in diesem Band.

11 In der deutschen Institutionalismusforschung ist ein starker Rekurs auf den von Czempiel für die internationale Politik aufgestellten Konfliktbegriff zu konstatieren. Czempiel selbst ist nicht den InstitutionalistInnen zuzuordnen, wenn auch große Teile seiner Arbeit (wie zur Bedeutung und Funktion internationaler Organisationen) starke institutionalistische Züge tragen.

12 Im Bereich Sicherheit geht es in den internationalen Beziehungen um den Schutz der physischen Existenz gegen äußere Bedrohungen; der Herrschaftsbereich umfasst alle Fragen der Freiheits- und Partizipationschancen; Werte im Bereich Wohlfahrt sind verknüpft mit der Zuteilung wirtschaftlicher Gewinne und Gewinnmöglichkeiten (Czempiel 1981: 198). Czempiel entwickelt sein Verständnis von internationaler Politik in enger Anlehnung an den Politikbegriff von David Easton, der Politik als autoritative Verteilung von Werten durch das politische System begreift.

auf der Einsicht, dass sich Konflikte durch die Veränderung des Beziehungszusammenhangs, in dem sich die Akteure befinden, beeinflussen lassen (ibid.: 199f.). Hier zeigt sich die Nähe zu liberalen Konflikttheorien: Liberale Konflikttheorien gehen von der Unmöglichkeit dauerhafter Konfliktlösung aus, weshalb die Institutionalisierung bestimmter Formen des Konfliktaustrags postuliert wird. Konflikte besitzen in dieser Sicht eine positive Funktion für die Gesellschaft: Sie wirken auf die Herausbildung von Regeln und Regelstrukturen als Formen der Konfliktbearbeitung hin (Efinger et al. 1988: 43f.).

Analog argumentieren die Institutionalistinnen für den Bereich der internationalen Beziehungen.

Hinsichtlich des Konfliktbegriffs ist festzuhalten, dass institutionalistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen mit Konfliktdefinition(en) operieren, die eine analytische Trennung von *Konflikt* (Konflikt als Positionsdifferenz) und *Konfliktbearbeitung* zulassen (ibid.: 42). Der Schwerpunkt eines so gefassten Konfliktbegriffs liegt eindeutig auf letzterem, der Konfliktbearbeitung.¹³ Diese generelle Aussage muss jedoch dahingehend eingeschränkt werden, dass in einigen Studien durchaus ein Zusammenhang zwischen der Art des Konfliktgegenstandes und seinen Bearbeitungsmöglichkeiten konstatiert wird.

2.2. Konfliktbearbeitung

Efinger, Rittberger und Zürn unterscheiden vier Formen der Konfliktbearbeitung: Beim *regellosen Konfliktaustrag* handeln die Akteure gemäss ihren individuellen rationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen und versuchen, ihre Ziele auch gegen die Ziele anderer Akteure durchzusetzen (z.B. Krieg). Beim *regulierten Konfliktaustrag* bleibt die Unvereinbarkeit der Ziele bzw. Mittel zur Erreichung der Ziele bestehen, jedoch orientieren sich die Konfliktparteien beim Umgang mit ihren nach wie vor unvereinbaren Positionsdifferenzen an gemeinsam entwickelten Normen und Regeln. Eine *Konfliktlösung* hebt die Unvereinbarkeit der Positionsdifferenzen bezüglich der Verteilung eines Wertes auf, alle Konfliktparteien erreichen ihr Ziel. Eine vierte Form sehen die Autoren in der *Konfliktbeendigung*. Hier bleibt die Unvereinbarkeit der Ziele bzw. Mittel zur Erreichung der Ziele ganz oder teilweise erhalten (keine oder nur eine Konfliktpartei kann ihre Ziele vollkommen erreichen), jedoch erkennen die Konfliktparteien die durch gemeinsam vereinbarte Entscheidungsmechanismen erfolgende Art der Konfliktbearbeitung an. Sie streben

¹³ Warum die Art des Konfliktaustrags im Vergleich zum Konfliktgegenstand so bedeutsam ist, formuliert Czempiel so: Die Modalitäten des Konfliktaustrags haben in ihren Auswirkungen politisch-praktische Konsequenzen für die Betroffenen: „Der primäre Unterschied zwischen der Anwendung von Waffengewalt und einem Spruch des Internationalen Gerichtshofes besteht darin, dass im ersten Fall die sozialen Kosten hoch, im zweiten relativ gering sind“ (Czempiel 1975: 91).

nicht mehr nach einer Lösung des Konflikts im Sinne der eigenen Interessendurchsetzung (Efinger et al. 1988: 54-58).¹⁴

Von zentralem Stellenwert ist für die InstitutionalistInnen nun der *regulierte oder geregelte Konfliktaustrag*. Der Institutionalismus betrachtet konfliktive Konstellationen, in denen die Positionen der Akteure durch Differenz, zugleich aber auch durch einen Grundbestand an gemeinsamen Interessen gekennzeichnet sind (mixed motive games) und fragt nach den Möglichkeiten der Verregelung/Institutionalisierung des Konfliktaustrags durch kooperative Problembearbeitung. Institutionalisierung im Sinne der Vereinbarung gemeinsamer Normen und Regeln für den Umgang mit Positionsdifferenzen wird als ein Weg gesehen, auf dem sich Konflikte durch die Veränderung des Beziehungszusammenhangs, in dem sich die Akteure befinden, beeinflussen lassen. Dies soll im folgenden näher ausgeführt werden.

2.3. Der geregelte Konfliktaustrag: Konfliktbearbeitung durch Institutionalisierung von Kooperation¹⁵

2.3.1. Konflikttypen und Kooperationschancen

Auf der Basis einer Reihe von Grundannahmen, die er mit dem Neorealismus teilt, entwickelt der Institutionalismus eine Theorie über die kooperative Bearbeitung von Konflikten. „The analytics underlying the institutionalist approach adopt the conventional assumption of economics that actors, including states, care only about their own utility. They have no intrinsic interest in the welfare of others. However, ... interests may be interdependent” (Keohane 1993: 274). Ein durch *Interdependenz* charakterisierter *Beziehungszusammenhang* der Akteure in der internationalen Politik führt unter bestimmten Bedingungen zu einem Interesse der rational handelnden „Egoisten“ an Kooperation (Keohane 1984: 8). Interdependenz ist dabei beides: die Bedingung der Möglichkeit von Kooperation und die Ursache des Bedarfs für Kooperation. Der Zustand der Interdependenz bezeichnet die gegenseitige, wenn auch nicht notwendigerweise symmetrische Abhängigkeit zwischen zwei oder mehreren Akteuren, die auf der Basis von Verflechtung entsteht. Der Begriff

14 Um den Unterschied der Konfliktbeendigung zum regulierten Konfliktaustrag deutlich zu machen: Efinger et al. (1988: 56) führen als Beispiele für Verfahren der Konfliktbeendigung Wahlen oder Gerichtsentscheidungen an. Auch Abrüstung wäre eine Form der Konfliktbeendigung im Gegensatz zur Rüstungskontrolle als Form des regulierten Konfliktaustrags. Der Terminus „Konfliktbeendigung“ ist etwas verwirrend, wird der Konflikt durch den Fortbestand von Positionsdifferenzen doch nicht im eigentlichen Sinne beendet.

15 Um Missverständnisse zu vermeiden sei an dieser Stelle noch einmal darauf verwiesen, dass der Institutionalismus in diesem Beitrag exemplarisch anhand einer Auswahl von Arbeiten des sogenannten Interessen-basierten Ansatzes präsentiert wird.

der Verflechtung wiederum bezieht sich auf grenzüberschreitende Austauschprozesse materieller oder immaterieller Art, also Menschen, Güter, Dienstleistungen, Kapital, Informationen. Interdependente Beziehungen sind dadurch gekennzeichnet, dass Interaktionen der Akteure wechselseitig Kosten verursachen, d.h. Veränderungen in einem Staat rufen kostspielige Effekte in einem anderen hervor (Keohane/Nye 1989: 8f.).¹⁶ Das Konzept der Interdependenz verweist auf *veränderte Handlungsbedingungen* unter solchen Gegebenheiten. Die Verwirklichung der Ziele der einzelnen Staaten hängt von den Entscheidungen aller in den Beziehungszusammenhang eingebundenen Staaten ab (collective action problem). Unilateral verfolgt, bleibt die Erzeugung oder Verteilung eines erstrebten Gutes (wie wirtschaftlicher Reichtum, Sicherheit, Umweltschutz) für alle Staaten unter dem Optimum, also ein unbefriedigendes Resultat für alle. Die Einsicht in diese Beziehungsstruktur bildet die Voraussetzung für kooperatives Verhalten. Kooperation erfordert dabei eine Verhaltensänderung der Akteure: „Co-operation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination“ (Keohane 1984: 51). Dieses Verhalten unterscheidet sich von dem, das direkt durch Interessenstrukturen erzeugt wird.

Die kooperative Bearbeitung von Konflikten, in denen es um die Wertverteilung im Sachgebiet Wohlfahrt (Wohlfahrtsdilemma) geht, bildete lange Zeit den Hauptuntersuchungsgegenstand der InstitutionalistInnen. Nicht-Nullsummenspiele sind dabei die Klasse von Konflikten, denen sich die Kooperationstheorie des Institutionalismus zuwendet.¹⁷ Dabei wird häufig auf spieltheoretische Modellierungen, insbesondere das sogenannte Prisoner's Dilemma, zurückgegriffen, um den Kooperationsbedarf deutlich zu machen (u.a. Stein 1982; Axelrod 1984; Axelrod/Keohane 1985; Zürn 1992).

Das Verhältnis von Konflikt und Kooperation lässt sich abschließend folgendermaßen fassen: „Cooperation therefore does not imply an absence of conflict. On the contrary, it is typically mixed with conflict and reflects partially successful efforts to overcome conflict, real or potential. Cooperation takes place only in situations in which actors perceive that their policies are actually or potentially in conflict, not where there is harmony. Cooperation should not be viewed as the absence of conflict, but rather as a reaction to conflict or potential conflict. Without the specter of conflict, there is no need to cooperate“ (Keohane 1984: 53f.).

Zugleich ist – wie bereits erwähnt – für die von InstitutionalistInnen betrachteten Situationen ein Grundbestand gemeinsamer Interessen charakteri-

16 Das Konzept der Interdependenz geht ursprünglich auf Keohane und Nye (1977) zurück. Zu Interdependenz siehe auch Kohler-Koch (1990).

17 Während bei Nullsummenspielen ein Spieler gewinnt, was der andere verliert, gewinnen bei Nicht-Nullsummenspielen alle (was nicht bedeutet, dass die Gewinne symmetrisch verteilt sind). Vgl. auch den Beitrag von Volker Kunz in diesem Band.

stisch. Nur dann besteht die Chance der kooperativen Bearbeitung der Konflikte.

Nicht alle Konflikte sind jedoch gleich gut kooperativ bearbeitbar. Efinger et al. (1988: 86; 1990: 271) sprechen von der „Regimetauglichkeit“ von Konfliktgegenständen und meinen damit eine im Konfliktgegenstand selbst angelegte „Bearbeitungsdisposition“.

Rittberger und Zürn (1991: 420, Fn. 12) unterscheiden insgesamt vier *Konflikttypen*, die in unterschiedlichem Maße verregelbar sind: *Wertekonflikte* (unvereinbare Positionsdifferenzen über das Ziel, zurückführbar auf unterschiedliche Wertevorstellungen und Glaubenssätze), *Mittelkonflikte* (Positionsdifferenzen bezüglich des Weges zum Ziel), *Interessenkonflikte über absolut bewertete Güter* (Konkurrenz um eine knappe, absolut bewertete Gut, d.h. der Wert des Gutes besteht für die Konfliktparteien unabhängig davon, wie viel die jeweils andere Partei davon besitzt); sowie *Interessenkonflikte über relativ bewertete Güter* (Konkurrenz um ein knappe, relativ bewertete Gut, d.h. der Wert des Gutes ist für eine Konfliktpartei umso höher, je mehr sie in Relation zur jeweils anderen Partei davon besitzt). Am einfachsten kooperativ zu bearbeiten und damit zu verregeln sind den Forschungsergebnissen der Autoren zufolge Interessenkonflikte über absolut bewertete Güter, während Wertekonflikte die am schwersten verregelbaren Konflikte darstellen (ibid.).

Zudem ergibt sich aus der Beschaffenheit des *Problemfeldes* eine bestimmte Disposition für die Konfliktbearbeitung. Von Relevanz für die Verregelungschancen eines Konfliktes ist hier zum Beispiel, ob es sich um einen Konflikt im Sachbereich Sicherheit, Herrschaft oder Wohlfahrt handelt. Konflikte im Sachbereich Wohlfahrt sind in der Regel einfacher kooperativ zu bearbeiten als Konflikte in den Sachbereichen Sicherheit und Herrschaft.¹⁸

2.3.2. Institutionen

Konfliktregelung durch Kooperation ist in den internationalen Beziehungen in Form von Institutionen zu finden. Dabei reagieren Staaten auf Problemstellungen mit ganz unterschiedlichen Formen institutionalisierten kollektiven Verhaltens. Die wichtigsten Formen von Institutionen sind dabei internationale Regime und internationale Organisationen (Keohane 1989a: 3f.; Rittberger 1994: 27f.). *Internationale Organisationen* – das können zwischenstaatliche Organisationen (IGOs, Intergovernmental Organizations) oder nichtstaatliche Organisationen (NGOs, Nongovernmental Organizations) sein

18 Die Beschaffenheit von Konfliktgegenständen und Problemfeldern sind *problemstrukturelle Faktoren*. Zu Problemfeldtypologien und Konfliktgegenstandstypologien siehe ausführlich Zürn et al. (1990). Der Problemstrukturelle Ansatz von Zürn et al. (1990), vgl. auch Efinger et al. (1988), ist ein wichtiger Beitrag gerade der deutschen Regimeforschung.

– besitzen Akteursqualität, d.h. sie können gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten und sind damit zu zielgerichtetem Handeln befähigt. Kennzeichen einer solchen Akteursqualität sind neben der Rechtspersönlichkeit einer internationalen Organisation auch die Existenz physischer Strukturen (z.B. Sekretariate, Gebäude, Angestellte etc.) und gesatzter Arbeitsteilungen (Müller 1993: 29). Das unterscheidet sie von den Regimen. Nach der klassischen Definition von Krasner (1983: 2) können *internationale Regime* definiert werden als „Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten. Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und -verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen.“ (dt. Übers. Elfinger et al. 1990: 264f.) Regime sind politikfeldspezifische Institutionen, d.h. die Konfliktbearbeitung in internationalen Regimen erstreckt sich auf Konfliktgegenstände innerhalb eines Problemfeldes, wie z.B. die internationale Umweltpolitik oder Welthandelsbeziehungen.¹⁹

Institutionen erfüllen bestimmte Funktionen dahingehend, dass sie Bedingungen für eine dauerhafte friedliche Konfliktregelung zwischen Staaten schaffen. Sie

- sorgen für Erwartungsstabilität hinsichtlich des Verhaltens der an einem Regime beteiligten Akteure durch das Aufstellen von Regeln und Normen, an denen sich das Verhalten orientiert,
- stellen normativ-institutionelle oder auch organisatorische Trans- und Interaktionsrahmen für dauerhafte und langfristige Interaktionen zur Verfügung, wodurch die Kosten der Kooperation gesenkt werden können,
- und sie erhöhen den Informationsaustausch zwischen den Akteuren und sorgen damit für Berechenbarkeit und Transparenz (Keohane 1984: 88-98).

Durch Institutionen wird das Verhalten der Mitglieder durch geeignete Verhaltens- und Verfahrensregeln so beeinflusst, dass es *trotz konkurrierender Interessen* (Positionsdivergenzen) über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Staaten kommt. Für das Verhalten der beteiligten Akteure bedeutet dies, dass sie ihre aktuellen Ei-

¹⁹ Sehr gute Überblicksdarstellungen zum Regimeansatz bieten die von Kohler-Koch (1989b) und Rittberger (1993b) herausgegebenen Bände. Konflikte werden durch Regime zum Beispiel im Bereich Weltwirtschaft durch das Weltwährungsregime oder das internationale Handelsregime, im Bereich Umweltpolitik durch das Ozonregime oder Klimaschutzregime, oder im Bereich Sicherheit z.B. durch das Nichtverbreitungsregime kooperativ bearbeitet. Vgl. Müller (1993: Kapitel 4-6).

geninteressen den Normen und Regeln unterordnen und diese einhalten, und zwar dauerhaft.

Institutionen wird damit der Stellenwert einer intervenierenden Variablen mit einer gewissen Unabhängigkeit von Interessenstrukturen (der unilateralen Verfolgung der jeweiligen egoistischen Eigenposition durch die Konfliktparteien) zugewiesen: Sie „wirken“ zwischen diesen Strukturen einerseits und den Politikergebnissen andererseits. Der Existenz und Anerkennung der zum Beispiel in der WTO oder UN als internationale Organisationen verankerten Regeln und Normen wird also eine Auswirkung auf das Verhalten von Staaten zugeschrieben.²⁰

2.3.3. Konflikt und Gewalt: Die Friedensleistung internationaler Institutionen

Die starke institutionalistische These ist nun, dass Institutionen aufgrund der von ihnen hervorgerufenen Verhaltensänderung dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit des gewaltsamen Austrags von Konflikten herabzusetzen. Wenn sich alle Beteiligten freiwillig an die Konfliktregelungsmechanismen (Regeln, Normen etc.) halten, bedeutet das den Ausschluss direkter Gewaltanwendung durch geregelte Konfliktbearbeitungsformen. Über die Bearbeitung eines konkreten Konfliktes hinaus wird zudem eine problemfeldübergreifende Wirkung im Sinne der Pazifizierung der Gesamtbeziehungen der an einer Institution beteiligten Staaten postuliert, und zwar mit steigender Anzahl der verregelten Konfliktgegenstände und Problemfelder (Efinger et al. 1990: 276). Langfristig wird Institutionen eine direkte Wirkung auf die Struktur des internationalen Systems zugeschrieben, die sich letztlich in der Veränderung des Konfliktverhaltens der einzelnen Akteure begründet: eine Abschwächung bzw. Aufhebung der anarchischen Struktur des internationalen Systems durch normative Verregelung oder, wie es Efinger et al. (1990: 279) ausdrücken: Anarchie wird „regulierte Anarchie“. Manche Vertreter des Institutionalismus gehen sogar so weit zu behaupten, dass es durch die Verbreitung institutionalisierter Konfliktlösung zu einem „Zivilisationsprozess“ der internationalen Beziehungen kommt, und damit zu einer immer weitergehenden Entfernung vom unilateralen und gewaltsamen Konfliktaustrag

20 Hier muss auf einen Auffassungsunterschied zwischen deutscher und amerikanischer Regimeforschung verwiesen werden: Charakteristisch für die deutsche Regimeforschung ist eine starke Akzentuierung der Verhaltenskomponente von Regimen (Regime als eine an Normen und Regeln orientierte Verhaltensregelmäßigkeit). Vgl. Kohler-Koch (1989a: 18f.) und Rittberger (1993a: 10). In der amerikanischen Perspektive fehlt der Aspekt, die Existenz eines Regimes am beobachtbaren Verhalten der Akteure festzumachen. Für Keohane existiert ein Regime mit der Errichtung der Institution im Sinne der dann vorhandenen Normen und Regeln (contractualism, vgl. Hasenclever et al. 1996: 184).

(Müller 1993: 168). Eine praktische Bedeutung hat die Produktion institutionalistischer Erkenntnisse in diesem Zusammenhang, als dass ihr normatives Selbstverständnis in einem Beitrag zur politischen Bearbeitung von Konflikten auf der Basis von Erkenntnissen über gewaltmindernde Formen kollektiver Zusammenarbeit liegt (Wolf/Zürn 1986: 218).

3. Exemplarische Konfliktanalyse: Die UNESCO-Krise

Einmal errichtet, bieten internationale Institutionen – aufgrund der in sie eingebetteten Normen, Regeln, Verfahren und Prozeduren – Möglichkeiten einer fortgesetzten und nunmehr institutionell kanalisierten Bearbeitung von Konflikten. Dies können über die institutionellen Mechanismen einer Organisation (wie Streitbeilegungsverfahren) ausgetragene Konflikte zwischen Mitgliedsstaaten oder Gruppen von Mitgliedsstaaten sein – zum Beispiel ausgelöst durch das nicht regelkonforme Verhalten einzelner Mitglieder. Es kann sich aber auch um Konflikte zwischen einer Reihe von Mitgliedsstaaten und *der Organisation selbst* handeln. Dies ist möglich, wenn zum Beispiel aufgrund veränderter Mehrheitsverhältnisse eine Änderung der Ausrichtung der Organisation durchgesetzt wird, die nicht in Übereinstimmung mit den Interessen aller Mitglieder steht. Der zwischen der Mitte der siebziger Jahre bis Ende der achtziger Jahre ausgetragene Konflikt zwischen einer Reihe westlicher Industriestaaten und der UN-Sonderorganisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) über die internationale Kommunikationsordnung ist ein Beispiel für einen solchen Konflikt, der sich für diese Institution sogar zu einer Existenzbedrohung ausweitete.

3.1. Konfliktparteien, Konfliktgegenstände und Positionsdifferenzen²¹

Im Zentrum der UNESCO-Krise stand die Mitte der siebziger Jahre beginnende Auseinandersetzung um die herrschende *internationale Informations- und Kommunikationsordnung*. Als Konfliktparteien standen sich eine mit einer gewachsenen Konfliktfähigkeit und hohen Geschlossenheit ausgestattete Koalition der Staaten der Dritten Welt mit den sozialistischen Ländern auf der einen, und eine Reihe westlicher Industriestaaten auf der anderen Seite gegenüber. Da die Staaten der Dritten Welt über eine eindeutige Mehrheits-

21 Die Konfliktanalyse am Beispiel der UNESCO-Krise stützt sich weitgehend auf Erkenntnisse eines Tübinger Forschungsprojektes, das die Politik liberaldemokratischer Industriestaaten gegenüber der UNESCO zwischen 1978 und 1987 untersuchte. Vgl. die Ergebnisse in Rittberger (1995). Zu den einzelnen Konfliktgegenständen vgl. ausführlich Schmitz (1995: 33-50), dem hier weitgehend gefolgt wird.

position in der Generalkonferenz und im Exekutivrat verfügten und aufgrund ihrer Aktivitäten versuchten, den Kurs der Organisation neu zu definieren und die Aufgabenfelder der UNESCO auszudehnen, kann von einem Konflikt zwischen Staaten (den westlichen Industrieländern) und einer internationalen Organisation gesprochen werden.²² Im Zentrum der Auseinandersetzung stand die Forderung der Staaten der Dritten Welt nach einer Ablösung der bestehenden Kommunikationsordnung durch eine Neue Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO). Grundprinzip aller UNESCO-Aktivitäten in diesem Bereich war bis zu diesem Zeitpunktpunkt der „freie Informationsfluss“, also der Gedanke einer liberalen, Marktmechanismen gehorchenden Ordnung als Basis der internationalen Informations- und Kommunikationsbeziehungen (Kittel 1997: 138). Vor dem Hintergrund der Feststellung einer deutlichen Asymmetrie im Nachrichtenfluss und ungleichen Verteilung der Massenkommunikationsmittel zwischen Nord und Süd durch die Dominanz der westlichen Nachrichtenagenturen wurde die Forderung nach einer Regulierung des internationalen Informationsaustausches artikuliert. Ferner verlangten die Staaten der Dritten Welt nationale Kontrollmöglichkeiten des Zuflusses ausländischer Informationen sowie die inhaltliche Kontrolle von Kommunikationsinhalten, da sie ihre kulturelle Identität bedroht sahen. Die westlichen Staaten lehnten Veränderungen der bestehenden liberalen internationalen Informations- und Kommunikationsordnung ab.

Begleitet wurde dieser Konflikt um die internationale Informations- und Kommunikationsordnung von einem *Konflikt um die Effizienz und Effektivität der Organisation*. Die westlichen Industriestaaten kritisierten einen unkontrolliert wachsenden Haushalt, die Ausgabenpolitik der Organisation, eine verfehlte Schwerpunktsetzung der Programmaktivitäten, eine undurchsichtige Personalpolitik und die Amtsführung des amtierenden Generaldirektors. Die Position der Staaten der Dritten Welt bestand dagegen in einer Verteidigung des Status Quo in diesen Punkten bzw. sogar in der Forderung einer Ausweitung der Aufgaben und Haushaltsmittel.

Die Frage der *Politisierung der UNESCO-Aktivitäten* (v.a. die Orientierung der Programmaktivitäten an politischen Inhalten wie der Palästinafrage und dem Kampf gegen Kolonialismus, Rassismus und Apartheid) bildete den dritten Gegenstand der Differenzen zwischen der Mehrheit der Staaten der Dritten Welt, die eine solche Ausrichtung der Organisation forderten, und der Minderheit der westlichen Staaten, die diese Fragen nicht zu den vorrangigen Aktivitäten der UNESCO zählten (Schmitz 1995: 47-50).

22 Die Entkolonialisierung führte in den sechziger Jahren zu einem starken Mitgliederzuwachs und damit zu einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse, in deren Folge die westlich-liberalen Gründerstaaten sowohl in der Generalkonferenz als auch im Exekutivrat in eine Minderheitenposition gerieten. Die Abstimmungsmechanismen führten so zu einem abnehmenden Einfluss der westlichen Industriestaaten, die unerwünschte Entscheidungen der Organisation nicht mehr verhindern konnten. Vgl. ausführlich Kittel (1997: 80-85).

3.2. Konfliktaustrag

Der Konfliktaustrag verlief weitgehend vermittelt über die institutionellen Kanäle der Organisation, gipfelte jedoch im Austritt der USA und Großbritanniens aus der UNESCO. Die institutionellen Strukturen der Organisation (insbesondere die Generalkonferenz) bildeten ein Forum, in dem die Konfliktparteien ihre Ansichten darstellten und versuchten, Unterstützung für ihre jeweilige Politik zu erreichen. Die Staaten der Dritten Welt nutzten massiv das Instrument der Resolution zur Abstimmung in der Generalkonferenz sowie die Verabschiedung von Deklarationen zur Durchsetzung ihrer Interessen. Aufgrund ihrer Mehrheit waren die Staaten der Dritten Welt in der Lage, über diese Mechanismen Richtungsänderungen (so zum Beispiel durch das Ersetzen von Formulierungen in Dokumenten, an denen sich die bisherige UNESCO-Politik im Kommunikationssektor orientierte) durchzusetzen. Debatte und Abstimmung boten vielfach Möglichkeiten für ausgehandelte Kompromisse, nicht zuletzt durch das Zustandekommen direkter Verhandlungen zwischen westlichen Industrieländern und den Staaten der Dritten Welt. Ferner führte die Einrichtung von Kommissionen und anderen institutionellen Mechanismen zu einem geregelten Konfliktaustrag. Ähnliches gilt für die Auseinandersetzung aufgrund der westlichen Kritik der Effektivität und Effizienz der Organisation. Auch hier diente die Generalkonferenz als Forum der Debatte, wurden Reformvorschläge der Industriestaaten an das Sekretariat gerichtet und gemeinsam Kommissionen zur Formulierung von Reformempfehlungen, die dann der Generalkonferenz vorgelegt wurden, eingerichtet. Aber: Der Konflikt wurde nicht beigelegt sondern unvermindert und insbesondere anhaltend stark polarisiert fortgesetzt (ibid.: 41f.). Höhepunkt der Krise war die Austrittsankündigung der USA 1983. Sie verließ ein Jahr später die Organisation, Großbritannien folgte 1985. Die Konfliktintensität nahm nach dem Austritt stark ab und mit der Neuwahl des Generaldirektors begann 1987 ein Prozess tiefgreifender innerer Reformen (so wurde beispielsweise die dominante Stellung des Generaldirektors abgeschwächt) und eine Rückkehr zu einer von westlich-liberalen Werten geprägten Auffassung der Rolle von Medien. Ihren Abschluss fanden die heftigen Auseinandersetzungen Ende der 80er Jahre. Die von den Staaten der Dritten Welt geforderte NWIKO wurde von der UNESCO nie beschlossen.

3.3. Konfliktverhalten in der Erklärung

Auffallend ist im Zusammenhang mit der UNESCO-Krise die Intensität, mit der die Auseinandersetzung um die NWIKO geführt wurde und das doch sehr „radikale“ Verhalten der USA und Großbritanniens, die ihre Mitgliedschaft beendeten. Man könnte fragen, ob die Art und Weise des Konfliktaustrags in der UNESCO-Krise und damit das Konfliktverhalten der Akteure „typisch“

ist für Konflikte zwischen Staaten und internationalen Organisationen. In diesem Zusammenhang sei abschließend auf zwei Erklärungsmuster für das ganz spezifische Konfliktverhalten der Parteien, insbesondere jedoch der westlichen Industriestaaten, verwiesen: ein bekanntes, das an die unter Punkt 2.3. erörterte Konflikttypologie von Rittberger und Zürn (1991) anknüpft, und ein in diesem Beitrag noch nicht erwähntes, das auf den Zusammenhang zwischen den Charakteristika einer internationalen Organisation und kooperativem bzw. unkooperativem Verhalten der Mitgliedsstaaten abhebt.²³

Zum ersten: Legt man die Konflikttypologie von Rittberger und Zürn zugrunde, so handelte es sich bei dem untersuchten Konflikt um einen Wertekonflikt, d.h. unvereinbare Positionsdifferenzen über das Ziel, die auf unterschiedliche Wertevorstellungen und Glaubenssätze zurückführbar sind. Das unkooperative Verhalten gerade der USA stützt und bestätigt die Untersuchungsergebnisse von Rittberger/Zürn (1991), wonach Wertekonflikte die am schwersten verregelbaren Konflikte sind.

Zum zweiten: Der Institutionalismus geht davon aus, dass Institutionen einen bedeutenden Einfluss auf das Verhalten von Staaten haben. Über den Zusammenhang zwischen den *Merkmale einer internationalen Organisation* und dem Konfliktverhalten ihrer Mitglieder ist jedoch bislang wenig geforscht worden (Kittel 1997: 20). Kittel (1997) zeigt, dass Charakteristika wie das Mandat, die Strukturen (Kompetenzen der exekutiven Führungsspitze und der internationalen Bürokratie, Einflusstrukturen, Abstimmungsmechanismen), Funktionen (zum Beispiel Regelsetzung und -durchsetzung, distributive und redistributive Funktionen) und Rollen internationaler Organisationen institutionelle Rahmenbedingungen für das Handeln von Staaten bilden. Über eine vergleichende Studie amerikanischer Außenpolitik gegenüber der UNESCO und ITU kann sie mit diesem Ansatz erklären, warum sich mächtige Industriestaaten kooperativ oder unkooperativ gegenüber internationalen Organisationen verhalten. Für eine Erklärung des Verhaltens der „Kritiker“, i.e. der westlichen Industriestaaten in der UNESCO-Krise, werden dann zum Beispiel die Mehrheitsverhältnisse und damit Einflusstrukturen wichtig oder auch, dass der Generaldirektor mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet ist und dass die Entscheidungsprozesse der Organisation nicht von den Staaten selbst, sondern vom Generaldirektor dominiert werden. Dies sind – neben anderen – Konstellationen, die auf Seiten der westlichen Industriestaaten unkooperatives Verhalten förderten (Kittel 1997: 75-80).

23 Eine umfassende Erklärung des Konfliktverhaltens kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden, daher wurden zwei wichtige Punkte ausgewählt. Der Rekurs auf die Konflikttypologie soll das im vorangegangenen Kapitel Präsenzierte verständlicher machen. Der Verweis auf die Rolle organisatorischer Charakteristika dient der Ergänzung und soll auf ein Forschungsdefizit aufmerksam machen.

4. Kritik des Institutionalismus

Grundlegend ist der Einwand aus *neorealistischer Perspektive*, der die Frage, ob Institutionen einen unabhängigen Einfluss auf das Verhalten von Staaten haben, klar verneint: Institutionalisierte Kooperation reflektiert in dieser Sicht lediglich die Verteilung struktureller Macht und „verschwindet“, wenn die Machtverteilung sich verändert oder das institutionelle Arrangement für einen oder mehrere mächtige Mitgliedsstaaten unbequem wird. Institutionen ändern also nichts daran, dass Staaten zum Zwecke der Verbesserung ihrer relativen Machtposition im Sinne kurzfristiger Nutzenmaximierung handeln (Mearsheimer 1995). Eine solche Fundamentalkritik muss den Nachweis erbringen, dass die institutionalistische These von der Rolle internationaler Institutionen keinen Bestand hat. Umgekehrt muss der Institutionalismus die von ihm postulierten Wirkungen von Institutionen evident machen, also eine kausale Verbindung zwischen der Institution und dem Verhalten der relevanten Akteure demonstrieren. Einer der Vorwürfe an den Institutionalismus betraf in diesem Zusammenhang die anfänglich starke Fokussierung auf die Erforschung von Bedingungen der Regimeentstehung und die Vernachlässigung der Frage, ob und über welche Mechanismen sie nun genau eine unabhängige Wirkung entfalten. Hier gibt es mittlerweile eine eindeutige Verlagerung des Analyseschwerpunktes hin zur Frage der Regimeeffizienz.²⁴ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang neben der Fundamentalkritik noch auf zwei neorealistische Ansätze zur Regimetheorie, die sich in Kritik und Abgrenzung zum Ansatz Keohanes entwickelt haben und die man als theorieinterne Ausdifferenzierungen betrachten könnte (Hasenclever et al. 1996: 199-205). Krasner (1991) und Grieco (1988, 1990) verweisen in ihren Ansätzen auf die Rolle von Macht, zum Beispiel bei der Festlegung der Spielregeln in einem Regime und eng verknüpft damit auf das Problem der relativen Gewinne und damit die Bedeutung von Verteilungskonflikten. Kritisiert wird, dass interessenbasierte Ansätze mit Akteurs- und Interessenkonstellationen als unhinterfragtem Ausgangspunkt einer Regimebildung beginnen und dabei übersehen, dass diese Konstellationen die Verteilung von Machtpositionen reflektieren. Probleme einer ungerechten Verteilung von Kooperationsgewinnen können damit von vornherein in einer Institution angelegt sein – und damit potentielle Konfliktquellen, die ein konflikttheoretisch ambitionierter Institutionalismus berücksichtigen sollte.

Die fehlende Berücksichtigung der Rolle von Ideen, Wissen, Lernen und epistemischen Gemeinschaften bei der Regimebildung und -entwicklung, und

24 Für einen Überblick vgl. Levy et al. (1995). Regimeeffizienz kann nach Hasenclever et al. (1996: 178) unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: zum einen i. S. des Erreichens des Ziels, das mit der Regimebildung verfolgt wurde (bei Müller 1993: 43 auch „Regimewirkung“ genannt) und i.S. der Beeinflussung des Verhaltens der Regimeilnehmer (compliance).

damit von kognitiven Faktoren, ist Kern der paradigmainternen Kritik von Autoren, denen das rationalistische Erklärungsmodell der interessenbasierten Regimetheorie ergänzungsbedürftig erscheint (*Kognitivismus*). Damit wird versucht, die Bildung von Interessen und Präferenzen zu erklären, die, wie gezeigt wurde, in reinen interessenbasierten Ansätzen als exogen gegeben angenommen werden. Das Wissen von politischen Entscheidungsträgern, deren Überzeugungen zum Beispiel über bestimmte kausale Zusammenhänge, Ideen und der Umstand, dass Lernprozesse zu einer Neudefinition von Interessen oder einer veränderten Sichtweise eines bestimmten Problems führen können, sind in dieser Perspektive wichtige Erklärungsfaktoren für das Zustandekommen von Institutionen (Goldstein/Keohane 1993). Der Ansatz zu epistemischen Gemeinschaften (Haas 1992) zeigt Mechanismen für den Transfer von Ideen und Wissen auf, über die Expertengruppen Einfluss auf die Entstehung und den Wandel von Institutionen haben können. Ein solcher Einfluss sei am wahrscheinlichsten in Entscheidungssituationen, die von großer Unsicherheit geprägt sind und in denen eine mangelnde Kenntnis der politischen Entscheidungsträger bezüglich des Problemfeldes Expertenwissen erfordert.

Der Vorwurf, das Zustandekommen von Interessen und Präferenzen nicht erklären zu können, richtet sich an den Institutionalismus auch aus dem Lager der *Sozialkonstruktivisten*. Während kognitive Ansätze jedoch lediglich „Erklärungslücken“ *innerhalb* des rationalistischen Forschungsprogramms des Institutionalismus zu schließen versuchen, ist die Kritik sozialkonstruktivistischer Ansätze wesentlich radikaler: Sie zielt auf die rationalistischen Annahmen des Institutionalismus als solche und offeriert eine alternative Sichtweise von Institutionen.²⁵ Die Kritik der Sozialkonstruktivisten betrifft in erster Linie die Ontologie des Institutionalismus. Ihr wird entgegengesetzt, dass Interessen und Identitäten von Akteuren (und damit auch Positionsdifferenzen in Bezug auf einen Konfliktgegenstand) nicht exogen gegeben, sondern endogen und sozial konstruiert sind, d.h. sie werden durch soziale Prozesse (Interaktion, Kommunikation) konstituiert und rekonstituiert. Der Sozialkonstruktivismus betont damit die intersubjektive Basis sozialen Handelns und sozialer Ordnung. Identitäten und Interessen werden – im Gegensatz zum Institutionalismus – dann zu abhängigen Variablen.²⁶

25 Das bedeutet konkret eine Kritik des dem Institutionalismus zugrundeliegenden Handlungsmodells, i.e. der Annahme, dass Staaten als rationale Egoisten agieren, deren Ziel in der Nutzenmaximierung besteht. Das Anliegen der Kritik des Rationalismus teilt der Sozialkonstruktivismus mit anderen Ansätzen wie dem Postmodernismus und dem Poststrukturalismus, die alle gemeinsam oftmals unter den Begriff der „reflexiven Ansätze“ subsumiert werden. Die Auseinandersetzung zwischen Rationalismus und reflexiven Ansätzen ist mittlerweile die dominierende Debatte in der Theorie der internationalen Beziehungen (vgl. Waever 1997: 18-25). Vgl. dazu auch den Beitrag von Thomas Diez in diesem Band.

26 Interessanterweise ziehen sich die sozialkonstruktivistischen Kritiker jedoch hinsichtlich der Epistemologie auf eine positivistische Position zurück. Der Vorwurf von

Müller (1994: 15) verweist in Anlehnung an Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns auf die Bedeutung verständigungsorientierten Handelns in der internationalen Politik, das über Sprache vermittelt ist. Er wirft dem Institutionalismus vor, viele in der politischen Realität wirkungsmächtige Faktoren wie Vertrauen, Überzeugen durch wechselseitige Argumentation, die Vorstellung von Gerechtigkeit oder Lernen in Verhandlungssituationen zu ignorieren. Sein Argument ist, dass kommunikatives Handeln spezifische soziale Beziehungen zwischen Konfliktparteien erst hervorbringt und diese auch verändern kann (ibid.: 28). Da Konfliktkonstellationen in dieser Sicht immer der Interpretation durch die Konfliktparteien unterliegen, ist es naheliegend, dass Akteure durch Interaktion und Kommunikation mehr über den Konfliktgegenstand lernen, dabei ihre Sichtweise oder ihr Wertgefüge verändern oder über eine veränderte wechselseitige Perzeption sogar das Problem neu definieren können. Die Konfliktsituation selbst kann dadurch nachhaltig verändert werden und auch die Konfliktparteien verändern sich im Diskurs. Hier liegen Konfliktbearbeitungsmechanismen, die vom Institutionalismus mit seinem theoretischen Instrumentarium nicht erfasst werden können. Die bei den InstitutionalistInnen exogen gegebenen Positionsdifferenzen, Problemstrukturen und Situationsstrukturen werden damit zu durch sprachliche Interaktion veränderbaren, also abhängigen Variablen. Die im Institutionalismus betonten Verfahren und Prozeduren sowie organisatorisch verfestigte Rahmen von Regimen gewinnen damit eine herausgehobene Bedeutung: Hier läuft die Kommunikation zwischen den Konfliktparteien ab und bilden sich gemeinsame Interpretationen heraus.

Kooperation ist damit niemals ein Ablauf von „Gesetzmäßigkeiten“, die in interdependenten Beziehungszusammenhängen mit mixed-motive-Charakter liegen und Institutionen sind keine Einrichtungen, die – einmal errichtet – als unabhängige Kraft wirken und kausal dafür sorgen, dass sich die Akteure in einer bestimmten Art und Weise verhalten (Kratochwil/Ruggie 1986: 767f.).

Die Einwände der SozialkonstruktivistInnen sind gravierend, betreffen sie doch Dinge, die in realen internationalen Verhandlungen wesentlich von Bedeutung sind.

Vier weitere Kritikpunkte seien abschließend in aller Kürze angerissen. Den Vorwurf, eine „*Schönwettertheorie*“ zu sein, die nur zur Analyse erfolgreicher Fälle der Institutionalisierung von Kooperation herangezogen wird, muss sich der Institutionalismus gefallen lassen. Dies ergibt sich bereits zum Teil aus der Eingrenzung des Geltungsbereichs auf mixed-motive-Situatio-

Kratochwil/Ruggie (1986: 764) an die Regimetheorie, dass die in der Regimedefinition enthaltene intersubjektive Komponente (konvergierende Erwartungen an das Verhalten des jeweils anderen als konstitutive Basis von Regimen) nicht mit der positivistischen Epistemologie der Regimeanalyse erfasst werden kann, wartet noch auf eine Antwort von Seiten der SozialkonstruktivistInnen.

nen, aber auch aus der normativen (liberalen) Orientierung der Theoretiker, in Institutionen etwas Erstrebenswertes, Gutes zu sehen. Dabei wird häufig übersehen, dass die erfolgreiche Institutionalisierung kooperativer Konfliktbearbeitung in einem Bereich Konflikte in anderen Bereichen nach sich ziehen kann, Institutionen also auch *Konflikte schaffen*. Ein Beispiel: Internationale Regime – insbesondere im Bereich der Weltwirtschaft und mit globaler Reichweite – tragen sicher dazu bei, dass Konflikte nicht gewaltsam ausgetragen werden. Aber sie rufen auch Konflikte hervor, wie an den Auswirkungen der IWF-Politik auf Entwicklungsländer gut zu sehen ist. Die Folgen des Anpassungsdrucks sind oftmals Instabilität und Gewalt. Umgekehrt ragen Konfliktformationen wie der Nord-Süd-Konflikt in die kooperative Bearbeitung von Konflikten in Problemfeldern, wie der internationalen Umweltpolitik hinein und rufen hier Konflikte, die nicht im Problemfeld angelegt sind, hervor. Das Problem ist, dass der Institutionalismus Staaten nie in einem ganzheitlichen Konflikt betrachtet, sondern in spezifischen Politikfeldern je spezifische Konfliktsituationen, die gesondert kooperativ bearbeitet werden.

Ferner stellt sich die Frage der konfliktfördernden oder -mindernden Wirkung von bestimmten in Institutionen eingebetteten *Institutionen-Designs*, also die Frage, wie Institutionen idealerweise beschaffen sein sollten, so dass sie zum Beispiel keine polarisierenden Wirkungen entfalten (Levy et al. 1995: 299f.). Hier gibt es erheblichen Forschungsbedarf, wobei es – nicht nur in der Frage einer Theorie des Institutionen-Designs – vielversprechend sein kann, die *Erkenntnisse der Institutionen anderer sozialwissenschaftlicher Disziplinen* stärker zu integrieren.²⁷

Alle genannten Kritikpunkte bergen Anreize, die Frage einer institutionalistischen Konflikttheorie – ein klares theoretisches Forschungsdesiderat – ernsthaft und jetzt explizit anzugehen. Die durch die deutsche Regimeforschung in den Institutionalismus eingebrachten konflikttheoretischen Komponenten verdienen den Ausbau zu einer in sich geschlossenen Konflikttheorie und deren Anwendung in der empirischen Analyse. Dies erscheint vielversprechend vor dem Hintergrund, dass Fragen von Konflikt und auch Formen von (nichtmilitärischer) Gewalt in und durch Institutionen ein weitgehend vernachlässigtes Forschungsfeld darstellen.

Über den Wert institutionalistischer Analysen entscheidet letztlich die Praxis: die Anwendung der in der Analyse internationaler Regime und Organisationen gewonnenen Prinzipien für die Gestaltung und Umgestaltung von Institutionen. Kenntnisse darüber, wie eine möglichst kooperative Mitarbeit

27 Von besonderem Interesse sind hier die Arbeiten aus der vergleichenden Politikwissenschaft, z.B. March/Olson (1989), oder der historische und soziologische Institutionalismus. Vgl. den Überblick bei Hall/Taylor (1996). Auch die Organisationstheorie bietet Erkenntnisse mit Relevanz für die internationalen Beziehungen (u.a. Scott 1995). Zum Institutionendesign vgl. u.a. Ostrom 1990.

bzw. konfliktvermeidendes Verhalten von Staaten in Institutionen erreicht werden kann, sind von hoher politischer Relevanz. Eine überzeugende Konflikttheorie wird gerade hier dringend benötigt.

5. Literaturverzeichnis

5.1. Verwendete Literatur

- Axelrod, Robert 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Baldwin, David A. 1993a: Neoliberalism, Neorealism, and World Politics, in: Baldwin 1993b, S. 3-25.
- Baldwin, David A. (Hg.) 1993b: *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, New York.
- Czempel, Ernst-Otto 1975: Friede und Konflikt in den internationalen Beziehungen, in: Haftendorn, Helga (Hg.): *Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methoden der Internationalen Beziehungen*, Hamburg, S. 89-113.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hg.): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, S. 3-30.
- Grieco, Joseph M. 1988: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: *International Organization*, 42, S. 485-507.
- Grieco, Joseph M. 1990: *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca.
- Haas, Ernst 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Calif.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46, S. 1-35.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies*, 44, S. 936-957.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 1996: Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, in: *Mershon International Studies Review*, 40, S. 177-228.
- Herz, John 1961: *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart.
- Imbusch, Peter 1999: Konflikttheorien, in: Imbusch, Peter/Zoll, Ralf (Hg.): *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung mit Quellen*, 2. Aufl., Opladen, S. 117-150.
- Keohane, Robert O. 1988: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly*, 32, S. 379-396.
- Keohane, Robert O. 1989a: Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics, in: Keohane, Robert O. 1989b, S. 1-20.
- Keohane, Robert O. 1993: Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War, in: Baldwin 1993b, S. 269-300.
- Keohane, Robert O. 1998: International Institutions: Can Interdependence Work?, in: *Foreign Policy* (Spring), S. 82-94.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1989: *Power and Interdependence*, 2nd ed., Boston.
- Keohane, Robert O./Martin, Lisa L. 1995: The Promise of Institutional Theory, in: *International Security*, 20, S. 39-51.

- Kittel, Gabriele 1997: Charakteristika internationaler Organisationen und Außenpolitik-analyse. Zwischen konditionaler Kooperation und Austritt: Die Außenpolitik der USA gegenüber der UNESCO und der ITU (1982-1988), Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate 1989a: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Kohler-Koch, Beate 1989b, S. 17-85.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1989b: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate 1990: Interdependenz, in: Rittberger, Volker (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, PVS-Sonderheft 21, S. 110-129.
- Krasner, Stephen D. 1983: Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen D. (Hg.): International Regimes, Ithaca, S. 1-21.
- Krasner, Stephen D. 1991: Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier, in: World Politics, 43, S. 336-366.
- Kratochwil, Friedrich V./Ruggie, John G. 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: International Organization, 40, S. 753-775.
- Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael 1995: The Study of International Regimes, in: European Journal of International Relations, 1, S. 267-330.
- March, James/Olson, Johan 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- Mearsheimer, John J. 1995: The False Promise of International Institutions, in: International Security, 19, S. 5-49.
- Müller, Harald 1993: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Müller, Harald 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1, S. 15-44.
- Ostrom, Elinor 1990: Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.
- Rittberger, Volker 1993a: Research on International Regimes in Germany. The Adaptive Internalization of an American Science Concept, in: Rittberger, Volker 1993b, S. 3-22.
- Rittberger, Volker (Hg.) 1993b: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Rittberger, Volker 1994: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen.
- Rittberger, Volker (Hg.) 1995: Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden Außenpolitikforschung, Berlin.
- Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1991: Transformation der Konflikte in den Ost-West-Beziehungen. Versuch einer institutionalistischen Bestandsaufnahme, in: Politische Vierteljahresschrift, 3, S. 399-424.
- Schmitz, Hans Peter 1995: Entstehung, Verlauf und Konfliktgegenstände der UNESCO-Krise, in: Rittberger, Volker 1995, S. 23-52.
- Scott, Richard W. 1995: Institutions and Organizations, London.
- Stein, Arthur 1982: Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World, in: International Organization, 36, S. 294-324.
- Waever, Ole 1997: Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms, in: Neumann, Iver B./Waever, Ole (Hg.): The Future of International Relations. Masters in the Making, London, S. 1-37.
- Zürn, Michael/Wolf, Klaus Dieter/Efinger, Manfred 1990: Problemfelder und Situationsstrukturen in der Analyse internationaler Politik. Eine Brücke zwischen den Polen? in: Rittberger, Volker (Hg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, PVS-Sonderheft 21, S. 151-174.

Zürn, Michael 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.

5.2. Primärliteratur

- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, in: *World Politics*, 38, S. 226-254.
- Czempiel, Ernst-Otto 1981: *Internationale Politik. Ein Konfliktmodell*, Paderborn.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1988: *Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen*, Frankfurt am Main.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1990: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, Volker (Hg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, PVS-Sonderheft 21, S. 263-285.
- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.
- Keohane, Robert O. 1989b: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1977: *Power and Interdependence*, Boston.
- Oye, Kenneth A. 1986: *Cooperation under Anarchy*, Princeton, N.J.
- Ruggie, John G. 1975: International Responses to Technology: Concepts and Trends, in: *International Organization*, 29, S. 557-583.
- Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael 1986: *Internationale Regime und Theorien der Internationalen Politik*, Tübingen.

5.3. Einstiegstext

- Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J., Kap. 4, S. 49-64.