

Weltorganisationen

Ein (Re-)Konzeptualisierungsvorschlag für internationale Organisationen

Der Beitrag setzt sich in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht mit internationalen Organisationen auseinander. Ausgangspunkt ist die sich verändernde Rolle internationaler Organisationen in der Weltpolitik, der in der Theorieentwicklung der Internationalen Beziehungen nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Es dominieren staatszentrierte Vorstellungen, durch die auf Wechselwirkungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen abgestellt wird, durch die internationale Organisationen aber nur selten zum konzeptionellen Ausgangspunkt für die Forschung werden. Um diesem Defizit zu begegnen, schlägt dieser Beitrag eine organisationssoziologische Perspektive vor, in der (internationale) Organisationen als offene Systeme verstanden werden. Auf diese Weise wird die Einbettung internationaler Organisationen in ihre weltgesellschaftliche Umwelt in den Blick genommen. Internationale Organisationen, die hinsichtlich ihrer Mitgliedschaftskriterien keine (geographischen) Einschränkungen aufweisen, sondern auf globale Vollmitgliedschaft abstellen, sollen als Weltorganisationen begriffen werden, die sich anhand von vier Merkmalen charakterisieren und untersuchen lassen: Weltsemantik, Innenwelt, (Um-)Weltbeziehungen, Weltordnungsgenerierung. Diese vier Merkmale werden am Beispiel der Welthandelsorganisation und der Weltbank illustriert.

1. Einleitung¹

Vor rund 25 Jahren erschien ein Artikel von Gayl Ness und Steven Brechin, der vor allem die theoretisch-konzeptionelle Lücke zwischen Internationalen Beziehungen und Organisationsforschung an der Schnittstelle *internationaler Organisationen* beklagte (Ness/Brechin 1988: 245-247). Obwohl die Forschung zu internationalen Organisationen² in den vergangenen zehn Jahren erstaunliche Fortschritte erzielt hat, ist dieser Lückenschluss bis heute nicht geleistet. Zwar haben internationale Organisationen in der empirischen Forschung einige Prominenz erlangt, indem aufgezeigt wurde, wie sich die Rolle internationaler Organisationen insbesondere seit den 1990er Jahren gewandelt hat und inwiefern sie zur Etablierung globaler Ordnungsmuster beitragen (Avant et al. 2010; Karns/Mingst 2010; Rittberger et al. 2011). Unklar bleibt aber, wie sich diese veränderte Rolle in theoretisch-konzeptio-

1 Mein besonderer Dank gilt Mathias Albert, Bernd Bucher, Kerstin Eppert, Ulrich Franke, Katja Freistein, Oliver Kessler, Detlef Sack, Lisa Waimann und Jochen Walter sowie den drei Gutachtern für wertvolle Hinweise. Darüber hinaus danke ich der UNU-WIDER für die institutionelle Unterstützung.

2 Unter internationalen Organisationen werden in diesem Beitrag ausschließlich internationale Regierungsorganisationen verstanden.

neller Hinsicht erfassen lässt. In den Theorien internationaler Beziehungen dominieren dazu einerseits an das Völkerrecht angelehnte Definitionen und metaphorische Beschreibung internationaler Organisationen als Instrumente, Arenen, Akteure oder in jüngerer Zeit auch als Bürokratien. Andererseits wohnt den Theorien eine Fokussierung auf das Verhältnis von internationalen Organisationen und ihren Mitgliedstaaten inne, die zwar unterschiedlich stark ausgeprägt ist, es aber zugleich verhindert, internationale Organisationen selbst zum Gegenstand der theoretischen Forschung zu machen; sie werden stattdessen auf die Beziehungen zu Staaten reduziert. Um diese Lücke zu füllen, schlägt der vorliegende Beitrag eine Rekonzeptualisierung vor. Internationale Organisationen werden hierzu als *offene Systeme* verstanden, die in ihre Umwelt eingebettet sind (Ansell/Weber 1999; Ness/Brechin 1988: 249-251; Scott 1992: 83-85). Die Umwelt internationaler Organisationen ist allerdings nicht – oder zumindest nicht nur – die Staatenwelt, sondern eine globale soziale Welt bzw. die Weltgesellschaft. Um diesen theoretisch-konzeptionellen Perspektivwechsel zu markieren, wird nachfolgend von *Weltorganisationen* gesprochen. Die Untersuchung internationaler Organisationen als Weltorganisationen wird mittels einer aus der organisationstheoretischen Rahmung gewonnenen Heuristik vorgenommen, durch die vier Kategorien differenziert werden: (1) die semantische Selbstbeschreibung internationaler Organisationen in ihrem Verhältnis zur Welt; (2) die Innenwelt, die etwa die Strukturen, Prozesse und Partizipationsmöglichkeiten mit Blick auf die Entscheidungsfindung umfasst; (3) die Umweltbeziehungen, d.h. sämtliche externe Beziehungen internationaler Organisationen; sowie (4) die Rolle internationaler Organisationen für die Ordnungsgenerierung in der Weltgesellschaft.

Die Argumentation des Beitrags gliedert sich in drei Schritte. In einem ersten Abschnitt wird vor dem Hintergrund völkerrechtlicher Definitionen dargelegt, wie internationale Organisationen in den Internationalen Beziehungen definiert und theoretisch erfasst werden. Da die Theorien internationaler Organisationen nur selten ein dezidiertes Organisationsverständnis vorlegen, wird im anschließenden Abschnitt der Beitrag der Organisationssoziologie für die Konzeptualisierung internationaler Organisationen erörtert. Dazu werden internationale Organisationen als »offene Systeme« beschrieben, woraufhin das Konzept der Weltorganisation eingeführt, am Beispiel der Welthandelsorganisation (WTO) und der Weltbank illustriert sowie dessen konzeptioneller Mehrwert erläutert werden. Auf diesem Wege wird in erster Linie ein theoretisch-konzeptioneller Beitrag zur Verknüpfung von Organisationsforschung und Internationalen Beziehungen geleistet. Darüber hinaus skizziert der Beitrag im Fazit, inwiefern das Konzept der Weltorganisation als Ausgangspunkt für die vergleichende Forschung zu internationalen Organisationen genutzt werden kann.

2. Zur theoretischen Verortung internationaler Organisationen

2.1. Zum Begriff der internationalen Organisation

Der Begriff der internationalen Organisation lässt sich bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Während allerdings unter internationaler Organisation³ (im Singular) vor allem politische und rechtliche Interaktionen zwischen Staaten verstanden werden – etwa diplomatische Beziehungen, internationale Konferenzen oder Verträge –, sind mit internationalen Organisationen (im Plural) adressierbare Organisationen angesprochen (Potter 1922: 3-19). Aus der zunehmend institutionalisierten Kooperation zwischen Staaten sind zum Ende des 19. Jahrhundert sukzessive internationale Organisationen hervorgegangen, die allerdings weniger als eigenständige Akteure der internationalen Politik, sondern vielmehr als Institutionen zwischenstaatlicher Kooperation verstanden werden (Lorimer 1884: 105-107; Potter 1922: 5-8).

Ansätze der Internationalen Beziehungen orientieren sich üblicherweise an völkerrechtlichen Definitionen zur Bestimmung internationaler Organisationen als »an association of States, established by agreement among its members and possessing a permanent system or set of organs, whose task it is to pursue objectives of common interest by means of co-operation among its members« (Virally 1977: 59). Von dieser Definition wird nur insofern abgewichen, als die Existenz einer internationalen Organisation an eine bestimmte Mindestanzahl von Völkerrechtssubjekten (vor allem Staaten) gekoppelt wird.⁴ Alle Definitionen stimmen allerdings darin überein, internationale Organisationen als ein zwischenstaatliches politisches Forum zu begreifen, in dem sich Repräsentanten der Mitgliedstaaten treffen, um über Probleme und Fragen von politischem, sozialem und wirtschaftlichem Belang zu beraten und ggf. Lösungen in Form von Vereinbarungen oder Verträgen zu erarbeiten und zu beschließen (stellvertretend für viele: Archer 2001; Karns/Mingst 2010; Rittberger et al. 2011). Dabei werden sie durch die ständigen administrativen Organe internationaler Organisationen unterstützt. Internationale Organisationen sind in diesem Sinne eine institutionalisierte Form zwischenstaatlicher Kooperationen und stellen eine »Kollektivbezeichnung für ihre Mitgliedstaaten« dar (Rittberger/Zangl 2003: 24).

In den Definitionen wird vor allem das völkerrechtliche Verhältnis von Staaten zu den von ihnen gegründeten internationalen Organisationen thematisiert. Danach sind internationale Organisationen per Vertrag mit bestimmten Kompetenzen aus-

3 Mitunter findet auch der Terminus *world organization* Verwendung, der sich allerdings ähnlich wie *international organization* auf das Organisieren der Welt bzw. die Verhältnisse zwischen Staaten bezieht. Während diese Differenzierung in der englischsprachigen Forschungsliteratur fortbesteht, hat sie sich in der deutschsprachigen Literatur nicht durchgesetzt.

4 So ist etwa umstritten, ob es mindestens dreier Staaten bedarf oder ob nicht bereits zwei Staaten als Mitglieder eine internationale Organisation gründen können (vgl. Klein 2004; Wallace/Singer 1970).

gestattet, um partikulare Aufgaben an der Schnittstelle zwischen Staaten zu erfüllen. Was aber das spezifisch *Organisationale* an internationalen Organisationen ausmacht, bleibt unklar. Der Terminus *Organisation* wird letztlich nur in einem eher oberflächlichen und wenig spezifizierten Verständnis verwendet, indem Staaten sich zu aufeinander abgestimmten und koordinierten Handlungen verpflichten und zu deren Unterstützung Organe errichten. Oder anders gesagt, Staaten *organisieren* ihre Aktivitäten.

2.2. Internationale Organisationen als Instrumente, Arenen und Akteure

Diese Definitionen haben Konsequenzen für die Theorieentwicklung in den Internationalen Beziehungen. Zumeist werden theoretische Ansätze zur Konzeptualisierung internationaler Organisationen in drei Strömungen differenziert, mit denen das theoretische Gelände abgesteckt wird.⁵ In diesen theoretischen Strömungen werden verschiedene Metaphern internationaler Organisationen transportiert, die jeweils bestimmte Funktionen internationaler Organisationen für die internationale Politik assoziieren. Drei Metaphern dominieren die Diskussion um internationale Organisationen und tauchen wiederkehrend auf: Instrument, Arena, Akteur.

Als *Instrumente* dienen internationale Organisationen ihren Mitgliedstaaten, um deren partikulare Interessen zu verfolgen. Internationale Organisationen werden als »willenlose« Werkzeuge begriffen, die Staaten in ihre politische Strategien einbinden, wenn sie ihnen nützen, die sie andernfalls aber auch ignorieren oder aus denen sie austreten können. Dieses Verständnis findet sich paradigmatisch in realistischen Ansätzen: »the most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it« (Mearsheimer 1994-1995: 13). Auf diese Weise spiegeln internationale Organisationen die Machtverhältnisse im internationalen System wider, d.h. gerade jene Staaten, die über hohe Machtpotentiale verfügen, setzen diese auch in Verhandlungen im Rahmen internationaler Organisationen ein.

Verstanden als *Arenen*, können internationale Organisationen zwischenstaatliche Kooperationen erleichtern, indem sie eine konferenzdiplomatische Dauereinrichtung und ein internationales Verhandlungssystem etablieren (vgl. Rittberger et al. 1997: 67-99). Das Bild der Arena suggeriert – ebenso wie die Instrumentenmetapher –, dass Staaten die dominanten Akteure im internationalen politischen System sind. Im Gegensatz zum instrumentellen Verständnis fördern internationale Organisationen die Kooperation zwischen Staaten, indem sie wichtige Vorarbeiten leisten; sie dienen hingegen nicht den Partikularinteressen einzelner Staaten. Sie werden zwar als »willenlose« Einrichtungen begriffen, lassen sich allerdings nicht von

5 So unterscheidet Archer (2001: 112-173) die Literatur zu internationalen Organisationen in drei Perspektiven: die realistische, die reformistische und die radikale Perspektive. Rittberger und Zangl (2003: 33-48) differenzieren dagegen eine rationalistische, eine institutionalistische und eine idealistische Theorieschule.

Staaten vereinnahmen oder instrumentalisieren, sondern sind insofern eigenständig, als sie eine Struktur für zwischenstaatliche Verhandlungen etablieren. Sie sind gewissermaßen neutral und erfüllen Funktionen, indem sie Regelungen, Normen und Verfahren für zwischenstaatliche Verhandlungen verkörpern. Selbst wenn internationale Organisationen über Überwachungs- und Sanktionsmechanismen verfügen, sind sie nicht in der Lage, diese eigenmächtig einzusetzen, sondern dazu auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten angewiesen (Rittberger/Zangl 2003: 24).

Verstanden als Akteur, verfügen internationale Organisationen über Handlungskompetenzen und zumindest partielle Handlungsautonomie. Im Gegensatz zum instrumentellen und strukturellen Verständnis impliziert der Akteursbegriff, dass internationale Organisationen einen Einfluss auf die zwischenstaatlichen Beziehungen ausüben und auf staatliches Verhalten einwirken können. Damit wird zwar nicht bestritten, dass Staaten zentrale Akteure sind, internationalen Organisationen wird aber neben Staaten eine aktive Rolle zugeschrieben. Das Akteursverständnis weist jedoch graduelle Differenzen auf. Während einige Arbeiten betonen, dass internationale Organisationen den zwischenstaatlichen Entscheidungsfindungsprozess vorbereiten (vgl. Rittberger et al. 1997: 67-99; Rittberger/Zangl 2003: 95), heben andere hervor, dass sie staatlich delegierte Aufgaben übernehmen. Vor allem die *principal-agent*-Forschung hat sich damit beschäftigt, wie Staaten (*principals*) internationale Organisationen (*agents*) gründen und mit Kompetenzen ausstatten, um Aufgaben für Staaten zu übernehmen (vgl. Lyne et al. 2006: 74-76); »member governments establish the goals that IOs will pursue and then allow the IO to pursue those goals with little interference most of the time« (Nielson/Tierney 2003: 245). Auch Arbeiten zum Design internationaler Organisationen schließen an diese Überlegungen an und gehen von der Annahme aus, »that states use international institutions to further their own goals, and they design institutions accordingly« (Korosmos et al. 2001: 762). Obwohl internationale Organisationen weitestgehend eigenständig die delegierten Aufgaben erfüllen, sind sie nicht nur passive Agenten, sondern können auch als partiell eigenständige Akteure auftreten und nicht-intendierte Ergebnisse produzieren (Hawkins et al. 2006: 31-33). *Principal-agent*-Ansätze beschäftigen sich daher weniger mit dem Akteurscharakter als vielmehr mit der Frage, wie Staaten die Kontrolle über internationale Organisationen sicherstellen und Devianz verhindern können (Hawkins/Jacoby 2006: 205-212; Lake/McCubbins 2006: 344-358).

(Sozial-)Konstruktivistische Ansätze unterstreichen dagegen die Möglichkeiten internationaler Organisationen, Normen zu generieren, deren Diffusion und Durchsetzung zu begünstigen sowie deren Einhaltung zu überwachen. Auf diesem Wege tragen sie zur Etablierung globaler Ordnungsmuster bei.⁶ Darüber hinaus bieten sie auch gleichzeitig (internationalen) NGOs ein Forum, um ihre Interessen und Ziele in internationale Organisationen einzubringen (vgl. Joachim 2004; Reimann 2006; Reinalda et al. 2001) oder um gegenüber Staaten die Einhaltung von Vereinbarun-

6 Vgl. Börzel/Risse (2002); Finnemore (1996); Finnemore/Sikkink (1998); Katzenstein (1996).

gen einzufordern (vgl. DeMeritt 2012; Keck/Sikkink 1998). Andere Ansätze sehen in internationalen Organisationen Tendenzen einer sich herausbildenden Weltstaatlichkeit (Albert 2007) oder gar eines Weltstaats (Wendt 2003: 504-506). Diese graduell unterschiedlichen Interpretationen zum Akteursverständnis existieren nebeneinander und spiegeln sich in Arbeiten der *global governance*-Forschung seit den 1990er Jahren, die davon ausgehen, dass unterschiedliche staatliche und nicht-staatliche Akteure an der Ausbildung globaler Ordnungsmuster beteiligt sind. *Global governance* versteht sich also weder als Weltregierung noch als singuläre Weltordnung, sondern beschreibt »governing, without sovereign authority, relationships that transcend national frontiers« (Finkelstein 1995: 369). Dabei geht es weniger um die in *global governance*-Prozesse eingebundenen Akteure als um die Aktivität des Regierens jenseits des Nationalstaats. Internationale Organisationen sind demnach »means of governance« (Finkelstein 1995: 368). Der Akteurscharakter internationaler Organisationen steht also in direktem Zusammenhang mit Fähigkeiten, in Teilbereichen des internationalen politischen Systems Ordnungsmuster zu etablieren. Darüber hinaus können internationale Organisationen staatliches Verhalten legitimieren, als Streitschlichtungsinstanzen zwischen Staaten auftreten oder qua ihrer Expertise auf die zwischenstaatlichen Beziehungen einwirken.

Vor dem Hintergrund dieses hier nur holzschnittartigen theoretischen Überblicks fällt auf, dass internationale Organisationen weniger als eigenständige Forschungsgegenstände thematisiert, sondern vielmehr in ihrem Verhältnis zu Staaten untersucht werden. Zum einen resultiert diese Engführung aus der Definition internationaler Organisationen, zum anderen wohnt den Theorien Internationaler Beziehungen die Fokussierung auf Staaten als Untersuchungseinheiten und deren Beziehungen zueinander inne, die wiederum durch internationale Organisationen interferiert werden. Auch wenn seit den 1990er Jahren vermehrt darauf hingewiesen wird, dass sich die Staatenwelt zu einer »Gesellschaftswelt« wandelt (vgl. Czempel 1991: 86-88) und damit die Bedeutung anderer gesellschaftlicher Akteure – neben Staaten – stärker hervorgehoben wird, dominiert in den theoretischen Ansätzen eine staatszentrierte Perspektive. Diese Perspektive scheint oftmals weniger bewusst eingenommen als vielmehr einer politikwissenschaftlichen Forschungstradition geschuldet zu sein (vgl. Ferguson/Mansbach 2004: 49). Daher fehlt den Internationalen Beziehungen schlichtweg das begriffliche und analytische Instrumentarium, um internationale Organisationen als eigenständige Untersuchungsgegenstände in ihrer Umwelt zu erfassen, die sich gerade nicht auf Staaten beschränken lässt. Aus dieser Umstellung resultieren Anschlussfragen, die ebenfalls weiterer theoretischer und methodischer Arbeit bedürfen, etwa die Frage, wie sich Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und ihrer Umwelt analysieren lassen, ob und unter welchen Umständen diese von Kooperation oder Konkurrenz geprägt sind oder wie sich internationale Organisationen gegenüber ihrer Umwelt legitimieren. Vor diesem Hintergrund scheint die Konzeptualisierung internationaler Organisationen als Organisationen in ihrer weltgesellschaftlichen Umwelt eine vielversprechende Forschungsperspektive, die nachfolgend ausgearbeitet wird. Dazu wird zunächst dargestellt, wie internationale Organisationen als Organisationen in den Internationalen

Beziehungen begriffen werden, um daraufhin in den Abschnitten 3 und 4 das Konzept der Weltorganisation einzuführen und zu veranschaulichen.

2.3. Internationale Organisationen als Organisationen

Ness und Brechin haben auf die Verknüpfung von Organisationstheorie und Internationalen Beziehungen hingewiesen und hierzu in Anlehnung an Richard Scott (1992: 16-21) eine allgemeine organisationstheoretische Rahmung internationaler Organisationen hinsichtlich ihrer Funktion und Effizienz vorgeschlagen, indem sie zwischen organisationalen Umwelten, Technologien, Struktur und Zielen als vier sog. »sensitizing concepts« (Ness/Brechin 1988: 248) unterscheiden.⁷ Ähnlich wie Ness und Brechin schließen Christopher K. Ansell und Steven Weber an Scotts Überlegungen an und begreifen internationale Organisationen als Organisationen, die – im Sinne eines offenen Systems – über poröse Organisationsgrenzen verfügen und damit die Austauschprozesse zwischen Organisation und Umwelt ermöglichen (Ansell/Weber 1999: 75-76). Die am stärksten ausgearbeitete theoretische Konzeptualisierung wird von Michael Barnett und Martha Finnemore (1999; 2004) vorgelegt, die internationale Organisationen als Bürokratien im Sinne Max Webers (1922: 124-126) begreifen, um ihre Autorität und Autonomie gegenüber Staaten zu untersuchen. Barnett und Finnemore beschreiben, wie das Verhalten internationaler Organisationen durch bürokratische Merkmale geprägt ist und legen damit eine theoretisch-konzeptionelle Basis, die es erlaubt, den Einfluss internationaler Organisationen auf die Weltpolitik zu untersuchen. Sie sehen in diesem Perspektivwechsel den Schlüssel zum besseren Verständnis internationaler Organisationen und einen analytischen Ansatz für deren Untersuchung. Obwohl die AutorInnen einen zentralen Beitrag zur Theorieentwicklung leisten, lässt sich ihr Ansatz nur mit Blick auf ausgewählte internationale Organisationen fruchtbar machen. So lassen sich zwar einige internationale Organisationen, beispielsweise die United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), als Bürokratie beschreiben (Barnett/Finnemore 2004: 73-120); dies ist allerdings keine hinreichend allgemeine Konzeptualisierung für internationale Organisationen per se. Denn internationale Organisationen wie die WTO oder die Vereinten Nationen können nicht oder zumindest nur teilweise als Bürokratien verstanden werden, weil sie neben administrativen auch über politische Organe verfügen, in denen mitgliedstaatliche Vertreter an der Entscheidungsfindung mitwirken. Diese Mitglieder verfolgen partikulare Interessen in bzw. durch internationale Organisationen, sie ziehen ihre Autorität aber gerade nicht aus ihrer Unparteilichkeit und Regelgebundenheit (Barnett/Finnemore 2004: 16-20), sondern weil sie über politische Macht sowohl innerhalb als auch außerhalb

7 Obwohl erst Ende der 1980er Jahre systematisch auf die Lücke zwischen Internationalen Beziehungen und Organisationsforschung hingewiesen wurde, gibt es bereits in funktionalistischen und neo-institutionalistischen Arbeiten oder auch in Arbeiten der *bureaucratic politics* Bezüge zu und Verweise auf Organisationstheorien (Allison 1971; Cox 1969; Keohane 1984; 1989; Krasner 1982; Mitrany 1943).

internationaler Organisationen verfügen und diese in Verhandlungen bisweilen auch einzusetzen vermögen. In diesem Zusammenhang bleibt auch unklar, wie das Verhältnis zwischen internationalen Organisationen und ihren Mitgliedern, d.h. ihren Mitgliedstaaten, begriffen wird. Diese sind nicht etwa Außenstehende, sondern qua Mitgliedschaft Teil der Organisation und zwar in dem Maße, wie sie an Entscheidungsfindungsprozessen mitwirken können. Schlussendlich vermag dieser Ansatz wenig über die Außenbeziehungen internationaler Organisationen zu sagen.

In der jüngeren, vorrangig deutschsprachigen Forschung werden die skizzierten Ergebnisse aufgegriffen, um internationale Organisationen zunächst als Organisationen zu begreifen, ohne damit bereits eine theoretische Engführung auf einen bestimmten Ansatz vorzunehmen (exemplarisch: Benner et al. 2009; Dingwerth et al. 2009a; Koch 2008). Auf diese Weise sollen Erkenntnisse aus der »Organisationsforschung für die politikwissenschaftliche Erforschung internationaler Organisationen« (Dingwerth et al. 2009b: 14) gewonnen werden, die Klaus Dingwerth, Dieter Kerwer und Andreas Nölke in drei komplementäre Forschungsperspektiven differenzieren (Dingwerth et al. 2009b: 21-31): (1) Eine Binnenperspektive, mit der auf Strukturen und Prozesse abgestellt sowie insbesondere die Rolle von Verwaltungen betont wird. Arbeiten dieser Perspektive konstatieren, dass internationale Organisationen in der Lage sind, ein hohes Maß an Autonomie zu erlangen; (2) eine Interaktionsperspektive, die verschiedene Wechselwirkungen zwischen inter- und transnationalen Organisationen in den Blick nimmt und dazu häufig an netzwerktheoretische oder neo-institutionalistische Forschungen anknüpft; (3) eine Ordnungsperspektive, mit der die Rolle internationaler Organisationen bei der Herausbildung globaler Ordnungsstrukturen erfasst wird.⁸

In der Tradition dieser Forschung versteht sich auch der vorliegende Beitrag, der internationale Organisationen als *Organisationen* begreift, die auf ihre Funktion und ihre Einbettung in ihre (welt-)gesellschaftliche Umwelt hin untersucht werden sollen, um einerseits ein besseres begriffliches Verständnis von internationalen Organisationen (als Weltorganisationen) zu entwickeln und sie damit andererseits für die theoretische Forschung anschlussfähiger zu machen. Diesem Ziel folgend werden im nächsten Schritt internationale Organisationen als *offene Systeme* beschrieben, die nicht nur in eine Staatenwelt eingebettet, sondern Teil der Weltgesellschaft sind und daher als *Weltorganisationen* beschrieben und konzeptualisiert werden können. Auf diesem Wege lassen sich die von Dingwerth, Kerwer und Nölke (2009: 21-31) identifizierten *komplementären* Forschungsperspektiven im Konzept der Weltorganisationen vereinen und um die Kategorie der *Weltsemantik* ergänzen, um unterschiedliche Facetten derselben internationalen Organisation systematisch zu untersuchen bzw. differenzierte Vergleiche von und zwischen internationalen Organisationen zu ermöglichen (siehe Abschnitt 4).

8 Neben den hier skizzierten organisationstheoretisch informierten Arbeiten, gibt es auch zunehmend Forschungsarbeiten, die diskurstheoretische oder pragmatistische Erkenntnisse nutzen, um internationale Organisationen zu untersuchen (Franke 2010; Freistein/Liste 2012; Herschinger 2011).

3. Internationale Organisationen als offene Systeme

Aus einer *offenen* Perspektive werden Organisationen weniger als kollektive Entitäten denn als Systeme begriffen, die aus einer Kombination verschiedener Teile und Elemente bestehen, die in Beziehungen zueinander stehen und Interdependenzen aufbauen (Scott 1992: 77). Sie zeichnen sich gegenüber anderen Entitäten dadurch aus, dass ihre Teile und Elemente lose gekoppelt sind, was eine Flexibilität und Variabilität der Struktur erlaubt (vgl. Meyer/Rowan 1977; Weick 1985). Die Organisation hat keine singulären Zielrichtungen, vielmehr verfolgen verschiedene Organisationseinheiten innerhalb der Organisationen eigene Interessen. Sie sind in der Lage, eigene Handlungs- und Entscheidungslogiken auszubilden mit dem Ziel, aus der Partizipation in der Organisation einen subjektiven Nutzen zu ziehen (vgl. Pfeffer/Salancik 1978). Gleichzeitig sind Organisationen in eine (welt-)gesellschaftliche Umwelt eingebettet, mit der sie interagieren. Durch Feedback-Schleifen sind Organisationen in der Lage, auf Veränderungen in der Umwelt zu reagieren und den Output zu verändern (Scott 1992: 77-81).⁹ Dabei hält die Umwelt jene Elemente, Ressourcen und Funktionen bereit, die die Organisation für ihren Systemerhalt benötigt (Pfeffer/Salancik 1978: 1-6) – einschließlich der Legitimation, die durch die Umwelt erfolgt (Meyer/Rowan 1977: 352). Durch die Annahme einer instabilen und dynamischen gesellschaftlichen Umwelt ist die Organisation zu Veränderungen und Anpassungen gezwungen. Die Grenzen zwischen Organisation und Umwelt sind porös und variabel, zum einen, weil Mitglieder der Organisation gleichzeitig auch ihrer Umwelt zuzurechnen sind, zum anderen, weil die Organisation permanent mit der Umwelt in Austauschprozessen steht (Pfeffer/Salancik 1978: 23-38; Weick 1995: 70).¹⁰

Ein offenes Organisationsverständnis erscheint für die Untersuchung internationaler Organisationen besonders vielversprechend und ist bisher in unterschiedlicher Weise in den Internationalen Beziehungen aufgegriffen worden. So begreifen Ansell und Weber (1999: 74-76) souveräne Staaten als offene Systeme, die durch poröse Organisationsgrenzen dazu in der Lage sind, in soziale Interaktionsprozesse einzutreten. Diese Interaktionsprozesse werden zunehmend durch internationale Organisationen als *boundary spanner* initiiert und organisiert, die sich darauf spezialisiert haben, zwischen Organisation und Umwelt – hier souveränem Staat und anderen Akteuren – zu vermitteln, »but which take on relative autonomy over time and become actors in their own right« (Ansell/Weber 1999: 74). Die sukzessive Autonomie internationaler Organisationen ist durch weitere AutorInnen mithilfe systemtheoretischer und neo-institutionalistischer Arbeiten konzeptualisiert worden

9 Siehe hierzu auch Ansätze zum organisationalen Lernen in internationalen Organisationen und Bürokratien (vgl. Benner et al. 2009; Kopp-Malek et al. 2009).

10 Ein offenes Organisationsverständnis findet sich etwa im interpretativen Ansatz von Weick, im soziologischen Neo-Institutionalismus oder in der modernen Systemtheorie. Diese Ansätze nehmen die Einbettung von Organisationen in ihre weltgesellschaftliche Umwelt zum Ausgangspunkt und untersuchen, wie Organisationen auf Irritationen aus ihrer Umwelt reagieren (vgl. Luhmann 2000; Meyer/Rowan 1977; Weick 1995).

(vgl. Gehring 2009; Koch 2008). Andere Arbeiten nutzen neo-institutionalistische Überlegungen zur Untersuchung organisierter Scheinheiligkeit (vgl. Lipson 2007; 2010; Weaver 2008) oder erklären anhand organisationaler Felder, warum in einem Politikfeld tätige internationale Organisationen ähnliche Strukturmerkmale aufweisen (vgl. Dingwerth/Pattberg 2009). Darüber hinaus werden neo-institutionalistische, *resource dependence*- und netzwerktheoretische Ansätze zur theoretischen Rahmung inter-organisationaler Beziehungen verwendet, um etwa die Bedingungen für Beziehungen bzw. deren Ausprägung als Kooperation, Arbeitsteilung oder Konkurrenz zu untersuchen (vgl. Biermann 2008; Brosig 2011; Liese 2009; 2010; Schäferhoff 2009).

Parallel zu einer organisationstheoretisch inspirierten Forschung in den Internationalen Beziehungen liegen auch Konzeptualisierungsversuche internationaler Organisationen aus der Organisationssoziologie vor. Besonders prominent sind die Arbeiten von Göran Ahrne und Nils Brunsson (2008), die mit Metaorganisation einen Organisationstypus konzeptualisieren, der nicht Individuen, sondern Organisationen als Mitglieder hat (Ahrne/Brunsson 2008: 2).¹¹

»When meta-organizations are formed, organizations create a new order among themselves. If the included organizations have previously been in contact with each other, it has been another type of contact; they have been involved in an order other than that offered by a formal organization. They have, in organization theory terms, constituted an environment for each other« (Ahrne/Brunsson 2008: 43).

Die Gründung von Metaorganisationen führt dazu, dass die Umwelt an Bedeutung verliert, weil durch die mögliche Inklusion aller relevanten Mitglieder die Umwelt verringert und in letzter Konsequenz eliminiert werden kann (Ahrne/Brunsson 2008: 62-65). Obwohl das Konzept ausgezeichnete Anschlussmöglichkeiten für internationale Organisationen bietet (Ahrne/Brunsson 2012: 58-59), wird der Begriff der Umwelt lediglich auf Nicht- oder besser Noch-Nicht-Mitglieder beschränkt und damit übersehen, dass mit Umwelt weitaus mehr in den Blick genommen werden kann. Im Gegenteil sind ja gerade jene staatlichen und nicht-staatlichen Akteure interessant, die nicht Teil der Metaorganisation sind bzw. sein können, aber dennoch Irritationen verursachen und Einflüsse auf Entscheidungen der Metaorganisation haben. Darüber hinaus ist das Mitgliedschaftsverständnis problematisch, weil administrative Mitglieder nicht als Mitglieder der Metaorganisationen berücksichtigt werden. Auf diese Weise werden sowohl der Einfluss der Verwaltungen auf die Entscheidungsprozesse von internationalen Organisationen als auch Beziehungen zwischen Mitgliederorganisation und Verwaltungsmitgliedern ausgeblendet. Gerade um diese Beziehungen geht es aber auch, wenn man internationale Organisationen als Weltorganisationen begreifen will.

11 Die beiden Autoren kritisieren vorliegende politikwissenschaftliche Konzeptualisierungsversuche, insbesondere Barnett und Finnemore (2004), weil diese »die Angestellten einer Metaorganisation als Mitglieder der Organisation betrachten, während die Organisationen, die, juristisch gesehen, die tatsächliche Mitglieder sind, als eine Art Umfeld der Organisation behandelt werden« (Ahrne/Brunsson 2009: 43).

An diese Erkenntnisse soll nachfolgend angeknüpft werden, indem internationale Organisationen aus einer offenen Organisationsperspektive rekonzeptualisiert und dazu in ihre weltgesellschaftliche Umwelt eingebettet werden. Obwohl die offene Organisationsperspektive keine Organisationstheorie¹² ist, bedarf es an dieser Stelle keiner weiteren Festlegung auf eine konkrete Organisationstheorie. Die offene Organisationsperspektive reicht bereits aus, um eine Rekonzeptualisierung internationaler Organisationen und deren Einbettung in ihre weltgesellschaftliche Umwelt vorzunehmen.

Mit Hilfe dieser Perspektive lassen sich analytisch vier Kategorien generieren:

(1) *Weltsemantik*: Die offene Organisationsperspektive ermöglicht Erkenntnisse über das Selbstverständnis internationaler Organisationen, die sich semantisch in einem bestimmten Verhältnis zu ihrer gesellschaftlichen (Um-)Welt begreifen (*Weltsemantik*).¹³ Diese Semantik kann etwa Aussagen über die Funktion internationaler Organisationen in der bzw. für die Weltgesellschaft beinhalten, aber auch Hinweise über den identitätsstiftenden Charakter geben (vgl. Albert 2005).

(2) *Innenwelt*: Internationale Organisationen werden nicht als monolithische Entitäten, sondern als aus Mitgliedern und Bündnissen zwischen diesen bestehend wahrgenommen. Mitglieder in internationalen Organisationen stellen sich nicht bedingungslos in den Dienst der internationalen Organisation, sondern verfolgen mit-hin eigene partikulare Ziele. Wenngleich sich diese Perspektive auch in neo-realistischen Arbeiten findet, lassen sich mit einer offenen Organisationsperspektive nicht nur Staaten, sondern auch bürokratische Organe internationaler Organisationen als interessengeleitete Akteure konzeptualisieren, beispielsweise die Rolle von Verwaltungsstäben (vgl. Liese/Weinlich 2006). Diese können eigene Interessen verfolgen oder Handlungs- und Entscheidungslogiken ausbilden, die ihnen Autonomie und Autorität verleihen (Barnett/Finnemore 2004: 20-29), sie können aber auch unter Wettbewerbsdruck durch ihre Umwelt geraten (Hanrieder 2009: 178-182).

(3) *Umweltbeziehungen*: Die offene Forschungsperspektive erlaubt es, Wechselwirkung von internationalen Organisationen und ihrer weltgesellschaftlichen Umwelt zu untersuchen. Die Umwelt wird dazu in Abgrenzung zur Organisation als »everything outside the organization« (Mintzberg 1979: 267) begriffen und eröffnet damit die Möglichkeit, nicht nur auf Beziehungen zu Staaten abzustellen, sondern sämtliche Akteure und Ereignisse, die nicht zur internationalen Organisation gehören, in den Blick zu nehmen und sie auf Zusammenhänge und Beziehungen zu internationalen Organisationen zu untersuchen.¹⁴

12 Scott (1992) beschreibt die offene Organisationsperspektive eher als Paradigma im Kuhn-schen Sinne »from which spring particular coherent traditions of scientific research« (Kuhn 1962: 10).

13 Es handelt sich in dieser Kategorie um ein »semantikbezogenes Unternehmen«, es handelt also »nur von den Begriffen« (Tyrell 2005: 2), mit denen sich internationale Organisationen und ihr Verhältnis zur Umwelt beschreiben.

14 Hierzu liegen bereits einige Arbeiten vor, die durch Bezüge zur Organisations- und Netzwerkforschung gezeigt haben, wie und unter welchen Bedingungen internationale Organisationen mit anderen internationalen Organisationen, nicht-staatlichen Akteuren und

(4) *Weltordnung*: Die offene Organisationsperspektive bietet Anschlüsse an die *global governance*-Forschung. Organisationen agieren danach in einer als unsicher und dynamisch wahrgenommenen Umwelt. Um diese Unsicherheit zu reduzieren und somit weiteres Entscheiden für die Organisation und ihrer Mitglieder zu ermöglichen, werden Rahmen- und Strukturentscheidungen getroffen. So müssen internationale Organisationen zunächst über Prinzipien, Regeln und Normen als Prämissen entscheiden, an denen dann wiederum mit weiteren Organisationsentscheidungen angeschlossen wird, die wiederum die Prämissen für die Entscheidungsbegründung über weitere Verregelungen mitführen. Die offene Organisationsperspektive erlaubt somit die Analyse von durch internationale Organisationen etablierten Ordnungsmustern, die nicht nur für Staaten, sondern auch für nicht-staatliche Akteure einen wichtigen Referenzpunkt darstellen.

4. Das Konzept der Weltorganisation

Die offene Organisationsperspektive bietet einen allgemeinen Ausgangspunkt zur Untersuchung von (internationalen) Organisationen, mit dem nachfolgend ein bestimmter Typ internationaler Organisationen ins Visier genommen wird. Es geht um solche internationalen Organisationen, die als *Weltorganisationen* auf globale Vollmitgliedschaft ausgerichtet sind, sich also nicht regional begrenzen lassen.¹⁵ Die Konzeptualisierung als Weltorganisation ließe sich zwar auch auf regionale internationale Organisationen oder auch auf Nicht-Regierungsorganisationen anwenden; hier soll aber bewusst auf internationale Organisationen mit globaler Vollmitgliedschaft abgestellt werden, um aufzuzeigen, dass bereits bei diesem relativ homogenen Typus internationaler Organisationen erhebliche Unterschiede mit Blick auf die vier Kategorien diagnostiziert werden können.

Obwohl man in den Internationalen Beziehungen keinen Mangel an differenzierten Beschreibungen internationaler Organisationen feststellen kann,¹⁶ soll mit Weltorganisationen weniger ein Typus als vielmehr eine Konzeptualisierung internationaler Organisationen bezeichnet werden. Dabei ist der Begriff der Weltorganisation keineswegs neu, sondern findet als *Organisation der Welt* bereits in völkerrechtli-

Public-Private-Partnerships kooperieren (vgl. Biermann 2008; Brosig 2011; Liese 2009; Schäferhoff 2009).

15 Auch dann, wenn nicht alle Staaten Mitglieder einer internationalen Organisation sind, diese aber prinzipiell die Mitgliedschaft aller Staaten erlaubt, also keine räumlichen oder sachlichen Bedingungen zur Auflage macht, soll diese als Weltorganisationen verstanden werden. Die Unterscheidung zwischen Welt- und Regionalorganisation schließt an die etablierte Differenzierung der Mitgliedschaft (universal vs. regional bzw. partikular) an (Archer 2001: 45; Rittberger/Zangl 2003: 29).

16 Üblicherweise werden drei Typen internationaler Organisationen unterschieden: internationale Regierungsorganisationen, internationale Nicht-Regierungsorganisationen und multi- bzw. transnationale Organisationen (z.B. Unternehmen). Diese etablierte Typisierung wird im Rahmen der *global governance*- und *Global-Public-Policy*-Forschung durch weitere kaum noch überschaubare Binnendifferenzierungen zu unterschiedlichsten Organisationsgruppen verfeinert (Reinalda 2011).

chen Arbeiten zu Beginn des 20. Jahrhunderts Verwendung (Reinsch 1911: 2; Schücking 1908).¹⁷ In jüngeren Debatten wird der Begriff aufgegriffen, aber eher unspezifisch verwendet, etwa als Synonym für die Vereinten Nationen als *die* Weltorganisation par excellence (Rittberger 2006) oder als plakative Umschreibung für andere internationale Organisationen, die den Weltbegriff im Titel führen. Hier soll mit dem Begriff *Weltorganisation* in mehrfacher Hinsicht einem Phänomen Rechnung getragen werden, das mit der Gründung internationaler Organisationen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts seinen Anfang genommen hat, aber erst seit den politischen Umbrüchen zu Beginn der 1990er Jahre zunehmend beachtet wird: die organisationale Durchdringung der Weltpolitik.¹⁸ Mit Weltorganisationen wird zunächst ein Begriff vorgeschlagen, der quer zu den etablierten Differenzierungsformen liegt, weil er weniger entlang von Politikfeldern, Zwecken oder Mitgliedern differenziert, sondern vor allem auf *das Verhältnis von internationalen Organisationen und Umwelt* abstellt, die neben Staaten auch andere Akteure und Organisationsformen einschließt. Das heißt in einem zweiten Schritt, dass mit Weltorganisation auch eine bestimmte theoretisch-konzeptionelle Rahmung vorgeschlagen wird, die sich von einer staatszentrierten Perspektive zu lösen vermag. Vor diesem Hintergrund werden internationale Organisationen als *Organisationen in der Weltgesellschaft* perzipiert. Weltgesellschaft präjudiziert dabei nicht eine bestimmte Weltgesellschaftstheorie, sondern besagt zunächst einmal nur, dass es einen globalen gesellschaftlichen Zusammenhang gibt, der die Randbedingungen für alle anderen sozialen Einheiten vorgibt und der selbst eine Sozialorganisation, nämlich die Weltgesellschaft, ist (Greve/Heintz 2005: 109-111). Mit Blick auf internationale Organisationen bleibt nun fraglich, wie und in welcher Ausprägung sie als Weltorganisationen auftreten. Dazu lassen sich vor dem Hintergrund der offenen Organisationsperspektive analytisch vier Kategorien unterscheiden, die allerdings wechselseitige Bezüge aufweisen: Weltsemantik, Innenwelt, Umweltbeziehungen und Weltordnungsgenerierung. Um den analytischen Wert der konzeptionellen Rahmung und der vier Kategorien zu illustrieren – es handelt sich also nicht um eine dezidierte Analyse, sondern an dieser Stelle lediglich um eine Veranschaulichung –, werden nachfolgend die WTO und die Weltbank¹⁹ als Weltorganisationen skizziert. Damit werden bewusst zwei internationale Organisationen ausgewählt, die in vielerlei Hinsicht Gemeinsamkeiten aufweisen. Beide Organisationen sind im internationalen Wirtschaftssystem zu verorten und vertreten das Credo der wohlfahrts-

17 Ähnlich wie bei der begrifflichen Bestimmung internationaler Organisationen ist damit häufig das Organisieren und weniger die institutionalisierte Form desselbigen gemeint. Obwohl in Schückings Arbeit nicht nur die »Organisation der Welt«, sondern bereits die »Entwicklung vom Welt-Staatenbund zum Welt-Bundesstaat« (Schücking 1908: 612) angelegt ist.

18 Alternative Beschreibungen: »Die Organisierte Welt« (Dingwerth et al. 2009a) oder »Organizing the World« (Dingwerth/Campe 2006).

19 Wenn nachfolgend im Singular von der Weltbank gesprochen wird, ist damit stets die Weltbankgruppe im Allgemeinen und die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) sowie die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) im Besonderen gemeint.

steigernden Wirkung des Freihandels (Vines 1998: 63-70).²⁰ Doch trotz dieser Gemeinsamkeiten muss erstaunen, dass beide (zwar bisweilen nur graduelle, aber doch) frappierende Unterschiede hinsichtlich der vier Kategorien aufweisen. Diese Unterschiede in einer Kategorie bleiben nicht folgenlos, sondern schlagen sich in anderen Kategorien nieder und erlauben auf diesem Wege nicht nur eine differenziertere Beschreibung, sondern auch die Identifizierung möglicher Zusammenhänge zwischen den Kategorien. Auf diesem Wege soll sowohl eine theoretische Konzeptualisierung internationaler Organisationen als auch ein Untersuchungsrastrer etabliert werden, das eine systematische Beschreibung sowie den Vergleich zwischen internationalen Organisationen ermöglicht.

4.1. Weltsemantik

Weltorganisationen zeichnen sich durch einen semantischen Weltbezug aus, indem sie sich beispielsweise explizit in ihrer Selbstbeschreibung auf die *Welt* beziehen, z.B. als Weltbank, WTO oder WHO. Andere Weltorganisationen weisen den Weltbezug eher implizit in ihrem organisationalen Selbstverständnis aus, wie die International Labour Organization, die sich weltweit für die Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards einsetzt oder die Vereinten Nationen, die auf ihrer Homepage proklamieren »United Nations – it's your world«. ²¹ Damit ist freilich noch nichts über den semantischen Inhalt ausgesagt, sondern zunächst einmal lediglich festgestellt, dass ein globaler Bezugsrahmen hergestellt wird, in dem sich internationale Organisationen verorten. Weltsemantik meint die Zuschreibung einer bestimmten Bedeutung von Welt durch eine internationale Organisation. ²² Es geht dabei um Fragen, wie Weltorganisationen ihre *Welt* verstehen und in welchem Kontext sie sich zu dieser begreifen. Ist mit *Welt* etwa ausschließlich die Staatenwelt gemeint oder umfasst der Weltbegriff auch andere Akteure? Welche politische und soziale Funktion erfüllen internationale Organisationen in ihrer Welt?

Die Untersuchung der Weltsemantiken verspricht in mehrerlei Hinsicht einen Mehrwert für die Erforschung von internationalen Organisationen. Sie eröffnet Einblicke in das Selbstverständnis von internationalen Organisationen, ihre Ziele, ihr Rollenverständnis und ihre Funktion. Ferner lassen sich aus der Weltsemantik auch Erkenntnisse über das Verhältnis der Weltorganisation zu ihrer gesellschaftlichen Umwelt gewinnen, also darüber wie sie sich im Verhältnis zur Welt bzw. zum jeweiligen Weltausschnitt verortet. Die Weltsemantik lässt sich zudem in historischer Perspektive untersuchen, um zu erheben, ob und inwiefern sich der Weltbezug ver-

20 Gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) werden sie gar als »unholy trinity« beschrieben (Peet 2009).

21 Siehe www.un.org/; 27.03.2014.

22 Auch regionale internationale Organisationen verfügen über eine Weltsemantik und verorten sich in ihrer bzw. im Verhältnis zu ihrer Welt – sowohl in geographischer als auch in politischer Hinsicht. So ist die Welt der EU vermutlich eine andere als die der ASEAN, obgleich mutmaßlich beide Welten zumindest einen deutlichen Akzent in der Weltwirtschaftspolitik legen werden.

ändert hat, indem bspw. der Weltbegriff in unterschiedlichen Phasen jeweils verschieden definiert wurde und damit auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Weltorganisationen hatte. Hier wird angenommen, dass unterschiedliche Weltsemantiken sich auch in der Arbeit internationaler Organisationen und ihrer Beobachtung der Welt niederschlagen. So ist zu vermuten, dass internationale Organisationen, die sich vor allem als Organisationen in einer Staatenwelt begreifen, in ihren Programmen, *policy*-Statements und Arbeitspapieren vor allem Staaten adressieren und wiederum Daten und Informationen über ihre Mitgliedstaaten erheben, die sie verarbeiten und für künftige Entscheidungsfindungsprozesse verfügbar halten. Zur Illustration der Weltsemantik von WTO und Weltbank werden nachfolgend neben der Verwendung von Sekundärliteratur lediglich die Gründungsdokumente und Selbstbeschreibungen beider Organisationen ausgewertet.²³ Auf diesem Wege sollen Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Akzentuierung von Weltsemantiken herausgearbeitet werden.

Die WTO verfolgt das Ziel der globalen Wohlfahrtssteigerung und setzt gemäß der Präambel bei den Menschen an, indem sie sich u.a. für die Erhöhung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung und kontinuierlich wachsende Realeinkommen einsetzt. Diese Ziele sollen durch ein zwischenstaatliches Handelssystem erreicht werden, das die Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse zum Ziel hat, um damit insbesondere den weniger und am wenigsten entwickelten Staaten der Welt ökonomische Entwicklungsperspektiven zu ermöglichen (WTO 1994: 9). Dieses multilaterale Handelssystem dient der Sicherstellung »that individuals, companies and governments know what the trade rules are around the world, and giving them the confidence that there will be no sudden changes of policy« (WTO 2011: 10). Diese zunächst breit angelegte Weltsemantik in der Selbstbeschreibung bzw. dem Gründungsvertrag, wird zunehmend auf die internationale Handelspolitik und entsprechende zwischenstaatliche Verträge reduziert. Die *Welt* der WTO ist die Staatenwelt, in der sich die WTO selbst als zwischenstaatliche Verhandlungsorganisation der *world's trading nations* versteht (WTO 2011: 9). Nicht die WTO, sondern die an den Verhandlungen teilnehmenden Staaten verfolgen im Rahmen ihrer Wirtschaftspolitik die in der Präambel festgesetzten Ziele, für die durch die WTO lediglich Rahmenbedingungen – wie einheitliche Zollniveaus oder Vereinbarungen zu nicht-tarifären Handelshemmnissen – bereitgestellt werden. In diesem Sinne beschreibt sich die WTO als *Tisch*, an dem Staaten verhandeln – »[t]he WTO is a table. People sit round the table and negotiate. What do you expect the table to do?« (WTO 2011: 9).²⁴ Die WTO ist also nicht selbst in die (Staaten-)Welt und deren Verhandlungen eingebettet, sondern ermöglicht diese lediglich und ist vielmehr

23 Durch eine dezidierte Analyse des umfangreichen Berichtswesens beider Organisationen könnten diese ersten vorläufigen Ergebnisse substanziell ergänzt und ausgebaut werden und insbesondere hinsichtlich des Wandels von Weltsemantiken weitere Aufschlüsse bieten.

24 Hierzu findet sich im Bericht auch ein Bild, das mitgliedstaatliche Vertreter des WTO Handelskomitees während einer Verhandlung am 14.09.2005 zeigt. Die Bildüberschrift lautet »The ›table‹ in action« (WTO 2011: 8).

passiv daran beteiligt. Alle Staaten verfügen dazu über gleiche Partizipationsmöglichkeiten (siehe *Innenwelt*), es wird allerdings konzediert, dass den weniger und am wenigsten entwickelten Staaten besondere Bedingungen eingeräumt werden müssen, um sie in den Weltmarkt einzubetten. Die Staatenwelt ist also mithin weniger egalitär als vielmehr binär differenziert, in eine wirtschaftlich entwickelte Staatenwelt, die am Weltmarkt bestehen kann und eine aus am wenigsten entwickelte Ländern bestehende Staatenwelt, die hierzu (noch) nicht in der Lage ist (Barton et al. 2006: 153-181; Senti 2000: 108-129; WTO 1994: 16).²⁵ Neben Staaten werden andere internationale Organisationen – insbesondere die Weltbank und der Internationale Währungsfonds – zwar als Kooperationspartner der WTO identifiziert; sie sind für die Weltsemantiken aber von marginaler Bedeutung (WTO 2011: 87, 101).

Die Weltbank verfolgt weltweit das Ziel der Armutsreduzierung – insbesondere in Entwicklungsländern. Obwohl Armut in Staaten beobachtbar ist, ist sie nicht nur ein staatliches, sondern auch ein individuelles Merkmal. Darauf weist die Weltbank in einführenden Beispielen der Weltentwicklungsberichte (so etwa die Weltentwicklungsberichte der Jahre 2006, 2007 und 2008) sowie in ihrer Aufgabenbeschreibung hin: »Our focus is helping the poorest people in the poorest countries« (World Bank 2007: 3). Es geht im Besonderen um die Bekämpfung von Hunger, Unter- und Mangelernährung durch die Verbesserung landwirtschaftlicher Produktivität, die Entwicklung der Infrastruktur und durch den Abbau von Korruption. Wengleich die Weltsemantik der Weltbank auf Armut in der Welt abstellt und damit stärker als die WTO-Weltsemantik das Individuum in den Mittelpunkt rückt,²⁶ setzen die Maßnahmen der Weltbank (ebenso wie die der WTO) bei der wirtschaftlichen Entwicklung von Entwicklungsländern bzw. Staaten im Allgemeinen an – »[t]he purposes of the Association are to promote economic development, increase productivity and thus raise standards of living in the less-developed areas of the world« (World Bank 1960: Art. I). Hierzu werden seitens der Weltbank finanzielle Mittel in Form von Krediten bereitgestellt, um die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Mitgliedstaaten zu fördern, indem insbesondere die Infrastruktur ausgebaut wird. Intern differenziert die Weltbank dazu zwischen der IBRD und der IDA. Während die IBRD vor allem die Armutsbekämpfung in ärmeren aber kreditwürdigen Staaten mit mittleren Einkommen adressiert, ist die IDA ausschließlich für die ärmsten Länder zuständig. In beiden Fällen richten sich die Mittel also nicht direkt an arme Menschen, sondern an wirtschaftlich schwache Staaten, die als Mittelempfänger perzipiert werden, während die fünf größten Mitgliedstaaten (USA, Japan, Frankreich, Großbritannien und Deutschland) nur als Mittelgeber wahrgenommen

25 Hinsichtlich der Identifizierung dieser Staaten orientiert sich die WTO an den Vereinten Nationen »[t]he least-developed countries recognized as such by the United Nations [...]« (WTO 1994: 16).

26 Dieser Befund wird auch durch das Bildmaterial in den Selbstbeschreibungen unterstrichen, die vor allem arme Menschen aus Regionen außerhalb der OECD-Welt bei ihrer Arbeit – etwa beim Fischen, in der Landwirtschaft oder Kinder in der Schule – zeigen (World Bank 2007).

werden, von denen die Weltbank in besonderem Maße abhängig ist (Nielson et al. 2006; Weaver 2008: 73-83).

Vergleicht man die Weltsemantiken beider internationaler Organisationen, so stellt man fest, dass in beiden ähnliche Ziele hinsichtlich der ökonomischen Entwicklung von Staaten formuliert werden, die langfristig zu steigenden Lebensstandards führen soll. Während die WTO die Staaten in der Pflicht sieht, multilaterale Vereinbarungen zu erzielen, fokussiert die Weltbank nahezu ausschließlich auf arme Länder, die durch Kredite unterstützt werden. In geographischer Hinsicht ist die *Welt* der WTO deutlich größer als die der Weltbank. Die Weltbank weist darüber hinaus zwei weltsemantische Zuschreibungen auf; zum einen wird explizit auf arme Menschen – etwa in illustrativen Beispielen oder gerade auch in den Bildquellen der Weltbank (Weltbank 2006: 1-5) – verwiesen, zum anderen werden durch die Programme und Maßnahmen der Weltbank ausschließlich Staaten adressiert, die durch die Umsetzung konkreter Maßnahmen zur Armutsbekämpfung beitragen sollen. Staaten sind also nicht nur Adressaten, sondern insbesondere die politisch-administrativen Steuerungsmittel zur Bekämpfung globaler Armut. Trotz ähnlicher Ziele operieren beide Organisationen in unterschiedlichen Welten, die wiederum Auswirkungen auf die Politikformulierung der Organisationen, ihre Umweltbeziehungen sowie ihren Beitrag zur Genese von Weltordnungen haben.

4.2. Innenwelt

Die Innenwelt umfasst die Summe allen Operierens und Prozessierens in internationalen Organisationen. Damit sind neben formalen Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten sowie Verfahren und Regelungen zur Entscheidungsfindung auch informelle Organisationsregeln und Organisationskulturen in internationalen Organisationen angesprochen. Vor diesem Hintergrund plädieren Organisationstheorien einer offenen Perspektive dafür, nicht von Organisation, sondern vom *Organisieren* (Weick 1985) zu sprechen, um damit den prozesshaften Charakter zu verdeutlichen. »Organisieren dient dazu, die Spannweite der Möglichkeiten zu verkleinern, die Zahl der Ergebnisse, die auftreten können, zu verringern. Die Tätigkeit des Organisierens zielt auf die Herstellung eines tragfähigen Sicherheitsniveaus« (Weick 1985: 15). An diese Vorstellung schließen weitere Organisationstheorien an, indem sie sich weniger auf Mitglieder in Organisationen, sondern vielmehr auf Entscheidungen und Entscheidungsfindungsprozesse konzentrieren (stellvertretend für viele: Luhmann 2000; March/Simon 1993; Weick 1995). Auf diese Weise lässt sich etwa untersuchen, wie Organisationsmitglieder an Entscheidungsfindungsprozessen partizipieren, welches Stimmgewicht sie haben, nach welchen Regelungen und Verfahren Entscheidungen getroffen werden, aber auch ob und inwiefern Nicht-Mitglieder in internationalen Organisationen mitwirken können – etwa als Berater oder Experten. Neben formalisierten Verfahren zur Entscheidungsfindung werden zudem Einblicke in informelle Abläufe möglich. So findet etwa der Informationsaustausch, der Entscheidungsprozessen vorgelagert ist, oder das Antichambrieren

zwischen Organisationsmitgliedern, um eine Entscheidungsalternative zu generieren, häufig informell statt (vgl. Daase 2009; Ehlermann/Ehring 2005; Prantl 2005). Darüber hinaus lassen sich auch Erkenntnisse über die Organisationskultur gewinnen. So könnten etwa solche Organisationsentscheidungen als besonders charakteristisch für die Organisationskultur verstanden werden, die nicht permanent bekräftigt werden müssen, sondern deren Gültigkeit stillschweigend vorausgesetzt wird und die nur unter besonderen Umständen zur Disposition gestellt werden (vgl. Best 2012; Sackmann 1992; Weaver 2008).

Die bereits in der Weltsemantik der WTO identifizierte Dominanz von Staaten spiegelt sich in ihrer Innenwelt, da alle zentralen Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten getroffen werden; »[t]he WTO is run by its member governments« (WTO 2011: 101). Allerdings gibt es neben den Mitgliedstaaten und den durch mitgliedstaatliche Vertreter dominierten Organen in der WTO auch unabhängige Organe, wie etwa das Sekretariat oder auch das Berufungsorgan, das im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens tätig wird. Diese Organe unterstützen die Entscheidungsfindung oder treffen wie im Falle des Berufungsorgans, das im Streitfall eine Schlichtung herbeiführen kann und durch unabhängige wirtschaftspolitische Experten besetzt ist, sogar selbst Entscheidungen, die dann für die Streitparteien verbindlich sind (WTO 2011: 101). Gerade das Streitbeilegungsverfahren der WTO hat dazu beigetragen, dass die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen verrechtlicht wurden, so dass in Streitfällen die Entscheidungen durch das Streitbeilegungsverfahren an Stelle bilateraler Verhandlungen tritt (Jackson 2004: 111-115; Steinberg 2004: 250-254; Zangl 2006: 11). Obwohl Entscheidungen der WTO in der Regel als Konsensentscheidungen getroffen werden, zeigt sich in der WTO, dass nicht alle Mitglieder an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Entscheidungen, über deren Annahme in der Ministerkonferenz abgestimmt werden muss, werden üblicherweise in Abgeschlossenheit, in sog. *Green-Room*-Verhandlungen, mit ausgewählten Mitgliedstaaten erarbeitet (WTO 2011: 104; Barton et al. 2006: 64-65). Diese Verhandlungen wiederum werden durch Vertreter von OECD-Staaten dominiert, an denen nur wenige Vertreter von Entwicklungsländern teilnehmen und in denen die Verhandlungsmacht der jeweiligen Mitgliedstaaten zum Tragen kommt (Ehlermann/Ehring 2005: 67). Die Innenwelt sowie die durch die WTO repräsentierte Welt ist also nicht nur die Mitgliedstaatenwelt, sondern vor allem eine Welt der OECD-Staaten. Die WTO markiert damit auch ihre Differenz gegenüber der Weltbank, »the WTO is different from some other international organizations such as the World Bank« (WTO 2011: 101), da Entscheidungen in der Generalversammlung der mitgliedstaatlichen Vertreter und nicht von einem Direktorium getroffen werden. Darüber hinaus verspricht die Konzentration auf die Entscheidungsprozesse der WTO auch Erkenntnisse über die Organisationskultur. Während bestimmte Entscheidungen etwa laufend bekräftigt oder perpetuiert werden, werden andere Organisationsentscheidungen eher stillschweigend mitgeführt, etwa die faktische Anerkennung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Agrarsektor oder die Prämisse, dass freier Handel zu mehr Wohlstand führt, obwohl Entwicklungs-

länder bisher kaum von der Liberalisierung profitiert haben (Alvarez 2002: 153-157).

Anders als in der WTO werden in der Weltbank die Entscheidungen nicht in zwischenstaatlichen Verhandlungen, sondern durch den Gouverneursrat als dem obersten Entscheidungsgremium der Weltbank getroffen, in dem das Stimmgewicht eines Gouverneurs, der durch jedes Mitglied entsendet wird, der Höhe der Kapitalbeteiligung des Mitgliedstaats entspricht. Dementsprechend haben etwa die USA das 3,5-fache Stimmgewicht Deutschlands, das 10-fache Stimmgewicht Australiens oder das 800-fache Stimmgewicht El Salvadors. Entscheidungen werden als Mehrheitsentscheidungen getroffen, wobei die USA durch ihren Stimmenanteil eine Vetostimme haben.²⁷ Darüber hinaus haben die fünf größten Länder innerhalb des Gouverneursrats ein deutliches Übergewicht; sie kommen auf einen gemeinsamen Stimmanteil von 38,3%. Das Tagesgeschäft der Weltbank wird durch den Präsidenten der Weltbank und den Exekutivrat übernommen, der aus 24 Mitgliedern besteht, von denen die fünf größten Länder jeweils einen Exekutivdirektor stellen und die weiteren 19 Direktoren von den Mitgliedern der Weltbank gewählt werden (Phillips 2009: 227-262). Ähnlich wie in der WTO zeigt sich also auch in der Weltbank die Dominanz einzelner Staaten bzw. Gouverneure und Exekutivdirektoren, die durch die fünf größten Mitglieder entsendet werden, aber im Unterschied zur WTO werden Entscheidungen als Mehrheits- und nicht als Konsensentscheidung getroffen. Hinzu kommt, dass die Weltbank keine auf zwischenstaatliche Verhandlungen ausgelegte Weltorganisation ist, sondern vielmehr einer administrativen Weltorganisation ähnelt, in der die Entscheidungen in Gremien (Gouverneurs- bzw. Exekutivrat) getroffen werden (Nielson et al. 2006: 116-117).²⁸ Darüber hinaus kooperiert die Weltbank nicht nur mit NGOs (siehe unten), sondern berücksichtigt Informationen von NGOs für ihre Entscheidungsfindungsprozesse, wie etwa im Bereich der *good governance* und Korruptionsbekämpfung, in dem die Weltbank explizit auf Berichte und Informationen von Transparency International Bezug nimmt (Phillips 2009: 155-191; Weaver 2008: 113-131), oder in der Zusammenarbeit mit Umweltaktivisten (Park 2009). Diese Kooperationen bleiben für die Weltbank nicht folgenlos, sondern können einen Wandel der Entscheidungs- und Organisationskultur der Weltbank initiieren, in dessen Folge sich zentrale Entscheidungsprämissen und -verfahren der Weltbank ändern (Gehring/Kerler 2007: 241-243; Park 2009: 237).

Während Entscheidungen in der WTO üblicherweise im Konsens getroffen werden, für die jeder Mitgliedstaat über dasselbe Stimmgewicht verfügt, wird die Vorbereitung und Erarbeitung von Entscheidungsoptionen durch OECD-Staaten domi-

27 Die faktische Vetoposition der USA ist in der Weltbank seit ihrer Gründung verankert gewesen. Zwar haben die USA ihre Beteiligung an der Weltbank sukzessive zurückgezogen, von 35% in den 1940er Jahren bis auf 16,11% in 2012, allerdings wurden auch die Schwellen für die Annahme von Mehrheitsentscheidungen angehoben, von 80% in den 1940er Jahren auf 85% seit 1989 (Phillips 2009: 12-16).

28 Entsprechend konzeptualisieren Barnett und Finnemore (1999) die Weltbank als Bürokratie.

niert, die dort ihre Verhandlungsmacht einbringen können. Dagegen adressiert die Weltbank zwar insbesondere ärmere bzw. die wenigsten entwickelten Staaten, diese sind allerdings nur marginal an den Entscheidungsfindungsprozessen in der Weltbank beteiligt. Neben ungleichen Partizipationsmöglichkeiten in internationalen Organisationen lassen sich mit Hilfe von Entscheidungen auch Hinweise über die Kontinuität und Wandel der Organisationen gewinnen sowie Aussagen über die Organisationskultur generieren. Darüber hinaus geben die Innenperspektive und die Fokussierung auf Entscheidungen einen Aufschluss über das Verhältnis von administrativen und politischen bzw. mitgliedstaatlich strukturierten Organen in internationalen Organisationen.

4.3. Umweltbeziehungen

Einer offenen Organisationsperspektive folgend sind Organisationen in eine gesellschaftliche Umwelt eingebettet, aus der unterschiedliche (Um-)Weltbeziehungen²⁹ resultieren. Denn internationale Organisationen und (welt-)gesellschaftliche Umwelt existieren nicht unverbunden nebeneinander, sondern sie stehen untereinander in Austauschprozessen, die sich nicht nur auf Personal und Ressourcen beschränken. Die Umwelt besteht vielmehr aus einer Fülle an Informationen und Ereignissen, einem »ocean of events that surround the organization« (Daft/Weick 1984: 284). Diese Informationen und Ereignisse können durch internationale Organisationen wahrgenommen und interpretiert werden und damit die Grundlage für Entscheidungen der Organisation bilden. Ob sich internationale Organisationen von Ereignissen und Informationen aus der Umwelt irritieren lassen und diese aufgreifen, hängt davon ab, ob diese in ihr Beobachtungsschema fallen, als relevant erachtet und in Entscheidungsprozessen reflektiert werden.³⁰ So muss die relevante Um-

29 Der Neologismus (*Um-)Weltbeziehungen* beinhaltet die Beziehungen zwischen Organisation und Umwelt, daher Umweltbeziehungen. Da die Umwelt der Weltorganisation die Welt ist, sich also per se weder räumlich noch sachlich eingrenzen lässt, verweist der Begriff auf die Weltbeziehungen von Weltorganisationen.

30 In diesem Zusammenhang konstatieren Jeffrey Pfeffer und Gerald Salancik (1978: 12): »the environment includes every event in the world which has any effect on the activities or outcomes of the organization«. Aber nicht jede Umweltirritation beeinflusst Organisationen. Organisationen sind »loosely coupled« (Pfeffer/Salancik 1978; Scott 1992; Weick 1985) und können etwa durch Abpuffern oder Ignorieren jene Irritation herausfiltern, auf die sie in weiteren Entscheidungen reagieren. Neben der Differenzierung in eine relevante und nicht-relevante Umwelt wird in der Organisationsforschung auch von Umwelten (im Plural) gesprochen, um anzudeuten, dass es nicht nur eine Umwelt der Organisation gibt (Hedberg 1981). Organisationen kennen vielmehr eine Vielzahl von Umwelten, mit denen sie interagieren. Dabei können unterschiedliche Umwelten bzw. Aspekte in der Umwelt zu unterschiedlichen Zeiten für die Organisation relevant sein. Die Betonung von Organisationsumwelten ist instruktiv, weil sie darauf verweist, dass internationale Organisationen keine Entitäten sind, sondern aus verschiedenen Suborganisationen und Mitarbeitern bestehen, die jeweils eigene relevante Umwelten identifizieren können. In diesem Kontext ist auch die Unterscheidung einer organisationsexternen und -internen Umwelt hilfreich (Duncan 1972). Denn die Umwelt existiert nicht nur als Pendant zur Weltorganisation,

welt einer Weltorganisation nicht die einer anderen sein und umgekehrt. Obgleich die Umwelt nicht a priori bestimmt, sondern in Abhängigkeit von der jeweiligen internationalen Organisation empirisch vermessen werden kann, lässt sich vermuten, dass Weltorganisationen nicht nur Staaten als relevante Umwelt begreifen. Sie haben einen größeren Adressatenkreis, der neben Staaten auch andere internationale Organisationen, NGOs, Unternehmen etc. umfassen kann. Ferner lässt sich die Umwelt als dynamisch und instabil charakterisieren, da in Weltorganisationen Unsicherheit darüber herrscht, wie und durch wen auf bestimmte politische Maßnahmen, Programme, Berichte oder *policy*-Statements reagiert wird. Das gilt für Weltorganisationen selbst dann, wenn sich politische Maßnahmen ausschließlich an Staaten richten. Sie werden darüber hinaus auch von nicht-staatlichen Akteuren zur Kenntnis genommen, die ebenfalls darauf reagieren, man denke z.B. an NGOs, die als Reaktion auf Verhandlungen im Rahmen der WTO zu Demonstrationen aufrufen, an Wirtschaftsexperten, die mögliche Auswirkungen der Verhandlungsergebnisse auf die Weltwirtschaft kommentieren, oder an internationale Organisationen, die sich auf die Verhandlungsergebnisse einstellen und diese wiederum in Folgeentscheidungen einfließen lassen. In diesem Sinne lässt sich der Adressatenkreis a priori kaum begrenzen, internationale Organisationen als Weltorganisationen adressieren also mithin die *Welt*. Gleichsam gilt, dass Akteure, die mit Weltorganisationen interagieren, sich nicht auf einen bestimmten Akteurskreis (z.B. Staaten) beschränken lassen. Man kann vielmehr vermuten, dass abhängig von konkreten Problemen oder Ereignissen bestimmte Akteure relevant sind. Selbst internationale Organisationen, deren zentrales Differenzierungskriterium die staatliche Mitgliedschaft ist, greifen auf die Expertise von NGOs oder wissenschaftlichen Netzwerken zurück oder stimmen sich mit anderen internationalen Organisationen ab. Neben der expliziten Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren im Politikformulierungsprozess reagieren Weltorganisationen oft auf die Kritik externer Akteure, selbst wenn diese nicht unmittelbar von den politischen Maßnahmen betroffen sind. In diesem Zusammenhang lassen sich unterschiedliche Formen der Kooperation differenzieren, die beispielsweise vom formalen Beobachterstatus bei zwischenstaatlichen Verhandlungen, über formelle und informelle Beratung bis hin zur Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen reichen können. Für die mit internationalen Organisationen kooperierenden Akteure – seien es Staaten, internationale Organisationen, NGOs, etc. – erfüllen diese eine zentrale Funktion als *boundary spanner* (Ansell/Weber 1999),³¹ indem sie nicht nur die Artikulation partikularer Akteursinteressen ermöglichen, sondern auch als Vermittler dazu beitragen, dass diese wiederum von allen beteiligten Akteuren zur Kenntnis genommen werden und somit in

sondern wird auch in dieser reproduziert, indem Suborganisationen oder Koalitionen aus unterschiedlichen Akteuren eigene organisationsinterne Umwelten ausbilden.

- 31 Die von Ansell und Weber (1999) vorgeschlagene Konzeptualisierung von Staaten als offene Systeme lässt sich auf alle mit internationalen Organisationen kooperierenden Organisationen erweitern. Internationale Organisationen operieren also nicht nur als *boundary spanner* zwischen Staaten, sondern vielmehr zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, die an Verhandlungen in internationalen Organisationen partizipieren.

die staatlichen Entscheidungsfindungsprozesse einfließen können – »[a]s boundary spanners operate across levels, we will expect them to increasingly mix and confuse domestic and international perspectives« (Ansell/Weber 1999: 74).

Die WTO unterhält in Art und Ausprägung unterschiedliche Umweltbeziehungen. Sie steht nicht nur mit Staaten in Beziehung, die eine Mitgliedschaft in der WTO anstreben oder besondere Konditionen für die Beziehungen mit der WTO aushandeln, sondern auch mit internationalen Organisationen, wie z.B. der Weltbank oder dem IWF, aber auch der OECD oder der EU, wenn es etwa um die Folgen internationaler Handelspolitiken auf Staaten oder internationale Organisationen geht (vgl. Cao 2009; Peet 2009: 171-195). Diese Kooperationen bleiben für die WTO nicht folgenlos, sondern münden etwa in Regulierungen und Standards, die die WTO aufnimmt, um Konformität mit Entscheidungsprämissen anderer Organisationen, beispielsweise Schutzstandards (vgl. Gehring 2002), herzustellen. Ferner gibt es diverse Kooperationen mit NGOs, die seit Mitte der 1990er Jahre zunehmen. So hat sich etwa die Anzahl teilnehmender NGOs mit Beobachterstatus von rund 100 bei der Ministerkonferenz in Singapur 1996 auf mehr als 800 während der Konferenz in Hongkong 2005 gesteigert. Vor allem nach den massiven Protesten, die die Millenniumkonferenz in Seattle 1999 begleiteten, ist die Anzahl teilnehmender und beobachtender NGOs gestiegen (vgl. Barton et al. 2006: 182-191; Koch 2008: 140-142). NGOs spielen als Vertreter der Zivilgesellschaft eine zentrale Rolle »to increase the awareness of the public in respect of WTO activities« (WTO 1996). Die zunehmende Kooperation mit NGOs kann – und dies kann hier nur als Hypothese formuliert werden – allerdings auch als Versuch angesehen werden, die Legitimation zu erhöhen, in dem internationale Organisationen auf Kooperationsbeziehungen verweisen können und damit ihre Einbettung in die Zivilgesellschaft betonen. Auf diese Weise kann der Kritik einer mangelnden Berücksichtigung gesellschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte in der WTO vorgebeugt werden, wenn entsprechende Interessenvertretungen einbezogen wurden.

Im Gegensatz zur WTO ist die Kooperation mit unterschiedlichen Akteuren in der Umwelt der Weltbank stärker ausgeprägt und institutionalisiert – »[t]he Association shall cooperate with those public international organizations and members which provide financial and technical assistance to the less-developed areas of the world« (World Bank 1960: Art. V). Neben formalen Kooperationsbeziehungen zu den Vereinten Nationen und ausgewählten Unterorganisationen – wie etwa dem Entwicklungsprogramm oder der Entwicklungsgruppe (UNDG) der Vereinten Nationen (UNDP) – kooperiert die Weltbank mit regionalen Entwicklungsbanken, multilateralen Finanzinstitutionen, subregionalen Entwicklungsbanken und nationalen Entwicklungshilfeorganisationen. Darüber hinaus unterhält sie eine Reihe von Partnerschaften im Rahmen des achten Millennium-Entwicklungsziels, das die Bildung globaler Partnerschaften vorsieht. Schlussendlich kann man mit Blick auf die Weltbank nicht nur ein höheres, sondern auch ein stärker institutionalisiertes Maß an Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren feststellen, die durch die Weltbank im Rahmen einer *operational note* von 1981 formalisiert werden. Auch dann, wenn Kooperationen nicht formalisiert werden bzw. faktisch nicht kooperiert

wird, scheint die Weltbank deutlich empfänglicher für Umweltirritationen durch NGOs zu sein als die WTO. Als Illustration hierfür mag das durch die Weltbank vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell³² zur Reform der Renten- und Alterssicherungssysteme dienen. Obwohl die Reformempfehlungen von einigen Staaten implementiert wurden (etwa Sierra Leone oder auch Kasachstan), wurde das Reformmodell und hierfür angeführte Argumente der Weltbank von anderen internationalen Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen sowie von wissenschaftlichen Netzwerken kritisiert. Die Hauptkritik entzündete sich an methodischen Fragen, dem Plädoyer für private Finanzierung sowie der tendenziell neo-liberalen Botschaft (Wodsak/Koch 2010: 57-61). In der Folge wurde das Modell überarbeitet und fortan für ein Fünf- oder Multi-Säulen-Modell optiert, das sich im Vergleich zum Dreisäulenmodell durch mehr Flexibilität auszeichnet und unterschiedliche Gewichtungen der Säulen zulässt. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Weltbank auf die Kritik durch andere Akteure in der Umwelt reagierte. Nicht die primären Adressaten der Empfehlung, ergo die Mitgliedstaaten, forderten eine Überarbeitung des Berichts und der Empfehlungen, sondern NGOs und Experten für soziale Sicherung (Wodsak/Koch 2010: 57-66). Gerade die Anerkennung politischer Programme durch NGOs scheint der Weltbank jene Legitimation zu verschaffen, die jenseits der formalen Anerkennung durch Staaten oft angezweifelt wird (vgl. Pogge 2010; Weaver 2008).

Die Umweltbeziehungen bleiben für beide Organisationen nicht folgenlos. Sie lassen sich vielmehr an den Entscheidungen ablesen, indem etwa explizit auf Umweltirritationen Bezug genommen wird und diese durch Organisationsentscheidungen verarbeitet werden. An diesen Entscheidungen lässt sich ferner die Relevanz, Dauerhaftigkeit und Intensität der Beziehung ablesen (siehe auch *Innenwelt*). Wird etwa in Entscheidungen auf einen Akteur permanent Bezug genommen oder wird eher selektiv oder gar nicht auf Irritationen reagiert. In diesem Kontext scheint – und dies kann hier nur eine vorläufige Vermutung sein – die WTO vor allem formalisierte Beziehungen zu Staaten und internationalen Organisationen zu unterhalten, während Beziehungen zu NGOs deutlich seltener in Organisationsentscheidungen reflektiert werden. Die Weltbank unterhält dagegen nicht nur zu Staaten und internationalen Organisationen, sondern auch zu NGOs Beziehungen, die sich deutlicher in ihren Entscheidungen spiegeln, etwa in der konditionierten Kreditvergabe oder auch in der Überarbeitung des Alterssicherungsmodells. Neben partikularen Umweltbeziehungen, die beide Organisationen unterhalten, sind sie auch in ein gemeinsames *governance*-Netzwerk eingebunden, in dem sie aufeinander wechselseitig Bezug nehmen, sich abstimmen und ihre politischen Programme und Maßnahmen koordinieren (Peet 2009: 27-36; Vines 1998: 75-79).

32 Das Drei-Säulen-Modell sieht eine minimale Absicherung durch eine öffentlich finanzierte Säule, eine privat-finanzierte Säule, die eine Einkommensangleichungsfunktion hat und eine dritte Säule, die aus zusätzlich privat gebildeten Rücklagen besteht, vor (World Bank 1995).

4.4. Weltordnungsgenerierung

Internationale Organisationen haben eine ordnungsgenerierende Funktion in globalen Politikfeldern, indem sie beispielsweise Normen, Regeln und verbindliche Standards setzen, deren Implementation unterstützen und überwachen, Verstöße aufzeigen und mitunter auch sanktionieren oder aber als Legitimations- und Streitschlichtungsinstanz auftreten und damit für staatliche und nicht-staatliche Akteure partiell globale Rechts- und Erwartungssicherheit herstellen. Exemplarisch lässt sich hierzu an die Verregelung des Welthandels durch die WTO, die Etablierung guter Regierungsführung (*good governance*) durch die Weltbank oder die Pandemiepläne und weltweiten Impfpfehlungen der WHO denken. Die ordnungsgenerierende Funktion internationaler Organisationen ist in den Internationalen Beziehungen, hier insbesondere in der *global governance*-, aber auch in sozialkonstruktivistischer Forschung gut erforscht.³³

Durch die Differenzierung von internationalen Organisationen und weltgesellschaftlicher Umwelt einerseits sowie durch die Konzentration auf Entscheidungsprozesse andererseits lassen sich nicht nur Erkenntnisse über deren Beitrag zur Weltordnungsgenese, sondern auch Konsequenzen für das Verhältnis von Weltorganisationen zu ihren Mitgliedern ablesen. Stellt man in Rechnung, dass Weltorganisationen in mehrfacher Hinsicht auf eine als komplex und unsicher wahrgenommene Umwelt angewiesen sind, so besteht die vordringlichste Aufgabe darin, auf der Grundlage von Umweltbeobachtungen und -interpretationen Entscheidungen zu treffen bzw. weiteres Entscheiden der Organisationsmitglieder zu ermöglichen (Daft/Weick 1984: 286).³⁴ Diesem Verständnis folgend absorbieren internationale Organisationen Unsicherheit für ihre Mitgliedstaaten, indem sie eine globale Ordnung und damit einen Handlungsrahmen etablieren, der wiederum wechselseitige Erwartungen für die Mitglieder stabilisiert. Gleichzeitig trägt die Verbindlichkeit von Entscheidungen in internationalen Organisationen dazu bei, dass Mitgliedstaaten durch diese sozialisiert werden. Es wird also eine Ordnung für die Mitglieder etabliert, die das Verhalten der Mitglieder konditioniert und damit wechselseitig erwartbar macht. Aus der Zugehörigkeit zu einer internationalen Organisation erwächst die Erwartung, dass die gemeinsamen getroffenen Regeln eingehalten und umgesetzt werden. Und dies nicht nur, weil ansonsten Sanktionen bzw. der Organisationsausschluss droht, sondern weil auf diesem Wege ein Rahmen für angemessenes Handeln bereitgestellt wird (vgl. Ahrne/Brunsson 2008: 43-45; March/Olsen 2004).

So schafft die WTO beispielsweise verbindliche Regeln für den internationalen Handel, die zunächst weniger der Liberalisierung des Handels als vielmehr der Erwartungssicherheit für die am internationalen Handel beteiligten Akteure dienen.

33 Exemplarisch: Avant et al. (2010); Brühl/Rittberger (2001); Karns/Mingst (2010); Whitman (2009); Zangl (2006); Zürn (2006).

34 Organisationen reagieren allerdings nicht nur adaptiv, sondern sie können auch mit Blick auf zukünftige Herausforderungen antizipativ tätig werden (Klimecki et al. 1994).

Diese Regeln und Vereinbarungen adressieren einerseits jeden einzelnen Mitgliedstaat und implizieren eine Aufforderung zur Implementation, andererseits etablieren ebendiese Regeln und Vereinbarungen durch ihre Verbindlichkeit für alle Mitgliedstaaten einen allgemeinen Rahmen, durch den Handelsbeziehungen umschrieben sind.³⁵ Neben Regelungen wird durch das Streitschlichtungsverfahren bzw. die entsprechenden Organe nicht nur in Streitfällen vermittelt, sondern eine Rechtsauslegung und Interpretation des Regelsystems geleistet, das darüber hinaus auch Vorschläge zur Streitbeilegung sowie ggf. Kompensationsmaßnahmen erarbeitet. Somit findet sich eine Quasi-Gerichtsbarkeit in der Weltorganisation, die zur Ausbildung eines Welthandelsrechts beiträgt (Jackson 2006: 134-173; Zangl 2006: 18-19). Diese Interpretation legt etwa auch die sinkende Zahl von Streitfällen nahe, die im Rahmen von Streitbeilegungsverfahren verhandelt werden. So wurden in den Anfangsjahren des WTO-Streitbeilegungsverfahrens 39 (1996) bzw. 50 Fälle (1997) verhandelt, während in den nachfolgenden Jahren die Fallzahlen abnahmen und etwa 2011 lediglich 8 Fälle zur Verhandlung kamen. Es gibt schlichtweg weniger Unsicherheit hinsichtlich der Auslegung von Regelungen innerhalb der WTO, weshalb es weniger häufig zu Streitfällen kommt, die verhandelt werden müssten. Zudem wurden die Mitgliedstaaten durch das Streitbeilegungsverfahren dahingehend erfolgreich sozialisiert, dass Handelsstreitigkeiten nicht bilateral, sondern supranational durch das WTO-Streitbeilegungsverfahren zu klären sind (Jackson 2006: 134-137).

Im Gegensatz zur WTO operiert die Weltbank über Konditionalitäten für die Kreditvergabe, d.h. die Vergabe von Krediten wird an die Einhaltung bzw. Befolgung bestimmter Bedingungen – wie etwa der *good governance* oder Korruptionsbekämpfung – geknüpft. In diesem Zusammenhang werden die im Rahmen des Washington Consensus propagierten Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds kritisiert, die auf die Deregulierung, Privatisierung von Staatseigentum, Haushaltsdisziplin und Subventionsabbau zielten. Diese Programme folgten einer neoliberalen und marktradikalen Logik, die mit Blick auf die Armutsbekämpfung verheerende Folgen hatten, da sie die globale Ungleichheit verschärften (vgl. Gilbert/Vines 2000; Kanbur/Vines 2000; Peet 2009; 2009; Weaver 2008). Gleichwohl hatten sie eine sowohl die Erwartungssicherheit stabilisierende als auch Sozialisationseffekte zeitigende Wirkung, indem Mitgliedstaaten – sowohl Geber- als auch Empfängerländern – klare Kriterien für die Vergabe von Krediten vorgegeben wurden. Nur wenn Staaten bereit waren, diese Kriterien zu implementieren, wurden Kredite gewährt. Gleichzeitig führten die Kreditvergabekriterien zur Sozialisierung von Geber- und Nehmerländern, indem infrastrukturelle Rahmenbedingungen aufgezeigt wurden, von denen angenommen wurde, dass sie wirtschaftliche Entwicklung und Fortschritt zeitigten. Die Identifizierung geeigneter Rahmenbedingungen orientierte sich insbesondere an den Ge-

35 Zudem wird Unsicherheit reduziert, indem ein Mechanismus zur Überwachung mitgliedstaatlicher Handelspolitiken und überdies ein Verfahren zur Streitbeilegung etabliert wurden.

berländern, die vor dem Hintergrund eigener wirtschaftlicher Entwicklung als Blaupausen für andere Länder fungierten und damit den Entwicklungspfad für weniger entwickelte Länder vorgaben (vgl. Rist 2008: 171-187).

Neben der Stabilisierung von Erwartungssicherheit und der Herstellung von Sozialisierungseffekten, mit denen auf globale Probleme reagiert wird, generieren internationale Organisationen bisweilen erst jene Weltprobleme, die sie sodann bearbeiten. Deutlich wird dies etwa mit Blick auf die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, die konkrete Zielvorgaben und Kriterien zur Messung der Zielerreichung benennen. Einige internationale Organisationen – wie die Weltbank, die WHO oder das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) – haben ihre Arbeitspläne an den Zielen ausgerichtet, aber erst durch die Benennung eines sozialen Sachverhalts – wie beispielsweise der Kinder- oder Müttersterblichkeit, der mangelnden Gesundheitsversorgung oder auch der Altersarmut (siehe oben) – werden diese Beobachtungen internationaler Organisationen zu einem globalen Problem, das es zu bekämpfen gilt. Dass Kinder und Mütter sterben, die Zugänge zu medizinischer Grundversorgung ungleich verteilt sind oder alte Menschen nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zunehmend von Armut bedroht sind, mag man als politisches Problem perzipieren oder auch nicht. Wenn aber internationale Organisationen dies als Problem aufgreifen, es in Programmen adressieren und die Vergabe von Finanzhilfen oder Fördermaßnahmen an die Bekämpfung von zuvor identifizierten Problemen knüpfen, sind zentrale Voraussetzungen geschaffen, damit es zu einem Weltproblem wird, das sich global durchsetzt. Sobald Hilfen in Aussicht gestellt werden, wenn Maßnahmen ergriffen werden, damit die Kinder- und Müttersterblichkeit sinkt, die Gesundheitsversorgung verbessert wird oder Altersarmut abnimmt, werden diese sozialen Sachverhalte zu politischen Problemen für Empfängerländer – unabhängig davon, ob es etwa in Empfängerländern als Problem identifiziert wird oder nicht (Rottenburg 2002: 5-17).³⁶ Gleichzeitig werden aber auch andere internationale Organisationen, regionale Entwicklungsbanken oder nationale Entwicklungsministerien hinsichtlich dieser Problemwahrnehmung irritiert, so dass die Weltproblemgenese durch Diffusion voranschreitet (siehe auch Umweltbeziehungen). Hinzu kommt, dass mit der Adressierung bzw. Generierung neuer globaler Problemfelder auch die Tendenz zur Verstetigung internationaler Organisationen bzw. die Gründung von Suborganisationen einhergeht, die mit der Bearbeitung des Problems befasst werden. Hier lässt sich etwa an die Gründung des UNHCR denken, das 1951 zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren gegründet wurde und nur für Flüchtlinge innerhalb Europas zuständig war. In den folgenden Jahren hat das UNHCR seine inhaltlichen Zuständigkeiten weltweit ausgebaut und seine Expertise genutzt, um schließlich 2003 ein unbeschränktes Mandat zu erhalten (Barnett/Finnemore 2004: 73-120).

36 Damit soll keineswegs Behauptungen Vorschub geleistet werden, die soziale Missstände in der Welt bagatellisieren; es geht vielmehr darum, die ordnungsgenerierende Wirkung von Weltorganisationen und deren Folgen in den Blick zu nehmen.

5. Fazit

Ausgangspunkt des Beitrags ist die Beobachtung, dass internationale Organisationen seit dem Ende des Kalten Krieges einen Wandel erfahren haben und heute mit zum Teil weitreichenden Kompetenzen ausgestattet sind. Diesem Wandel wird in der Theorieentwicklung in den Internationalen Beziehungen nicht hinreichend Rechnung getragen. Es dominieren vielmehr staatszentrierte Vorstellungen, durch die auf Wechselwirkungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen abgestellt wird. Um diesem Defizit zu begegnen, wird ein organisationssoziologisches Paradigma verwendet, durch das (internationale) Organisationen als offene Systeme verstanden werden, die in eine weltgesellschaftliche Umwelt eingebettet sind und mit dieser in Beziehungen treten. Diese Überlegung bildet den Ausgangspunkt für die Konzentration auf einen bestimmten Typus internationaler Organisationen, der hinsichtlich seiner Mitgliedschaftskriterien keine geographischen Restriktionen aufweist, sondern auf globale Vollmitgliedschaft abstellt (auch wenn diese freilich nicht vollständig realisiert sein muss). Dieser Typus wird als Weltorganisation anhand von vier Kategorien (Weltsemantik, Innenwelt, Umweltbeziehungen, Weltordnungsgenerierung) untersucht.

Mit Blick auf die genannten Kategorien stellt sich nicht zuletzt die Frage, welchen analytischen Wert das Konzept der Weltorganisation verspricht. Denn gerade die theoretische Konzeptualisierung kann allgemein für internationale Organisationen genutzt werden und erhöht somit die Begründungslast. Mit dem Konzept der Weltorganisation wird erstens durch den Begriff signalisiert, dass – im Gegensatz zu internationalen Organisationen – die Erklärung nicht bei zwischenstaatlichen Beziehungsgeflechten ansetzt, sondern die Organisation selbst und ihre Einbettung in die Weltgesellschaft zum Gegenstand der Untersuchung macht. Damit wird insbesondere das Verhältnis zwischen Weltorganisationen und ihrer Umwelt hervorgehoben, die gerade nicht ex ante als aus Staaten bestehende Umwelt beschrieben werden kann. In diesem Zusammenhang wird zweitens durch den Begriff der *Weltorganisation* suggeriert, dass es auch um das Selbstverständnis der Organisation in ihrer Welt geht. Das Selbstverständnis, die Innenwelt und die Umweltbeziehungen lassen sich, drittens, an Entscheidungen von Weltorganisationen ablesen, also daran, wie Welt organisationsintern prozessiert wird bzw. inwiefern auf Umweltirritationen rekurriert und diese wiederum in Entscheidungen verarbeitet werden. Schlussendlich wird viertens durch die ordnungsgenerierende Funktion von Weltorganisationen sichtbar, wie diese auf die Weltpolitik einwirken und dazu nicht nur einen Referenzrahmen für staatliches, sondern auch für nicht-staatliches Handeln bereitstellen. Vor diesem Hintergrund erscheinen Weltorganisationen als ein vielversprechendes theoretisches Konzept, das mittels der vorgeschlagenen Dif-

ferenzierung eine eigenständige und neuartige Forschungsperspektive eröffnet.³⁷ So lassen sich mit dem Konzept der Weltorganisation unterschiedliche Perspektiven internationaler Organisationen in den Blick nehmen – etwa zum semantischen Selbstverständnis und dem Verhältnis zur *Welt*, zur Innenwelt und zu den Außenbeziehungen internationaler Organisationen sowie zur Genese globaler Ordnung. Gleichzeitig werden damit komplementäre Forschungsperspektiven verknüpft (siehe hierzu auch Dingwerth et al. 2009: 21-31), die bisher getrennt voneinander behandelt werden und die mit Hilfe unterschiedlicher theoretischer Ansätze verschiedene Facetten internationaler Organisationen ausleuchten.

Neben der systematischen Untersuchung von Weltorganisationen durch die genannten Kategorien ermöglicht das Konzept der Weltorganisation zudem einen diachronen wie synchronen Vergleich von Weltorganisationen. Bislang liegen in diesem Feld nur recht rudimentäre Vergleiche vor, die sich auf eine begrenzte Anzahl von Vergleichskriterien beziehen, etwa zur Mitgliedschaft (regional vs. universal), zur Zuständigkeit (umfassend vs. problemfeldspezifisch) (vgl. Archer 2001: 35-64; Karns/Mingst 2010: 5-8) oder aber zur Funktion (programmatisch vs. operativ) (Rittberger et al. 2011: 7-9). Durch Vergleiche entlang der vier vorgeschlagenen Kategorien lassen sich unterschiedliche Erkenntnisse gewinnen, etwa hinsichtlich der Weltsemantiken und der unterschiedlichen *Welten* von Weltorganisationen. Denn obwohl durch Weltorganisationen wie z.B. die WTO oder die Weltbank ein Bezug zur *Welt* hergestellt wird und beide die Welt adressieren, unterscheiden sich deren Weltverständnisse ganz grundlegend (siehe oben). Es lässt sich ferner untersuchen, wie Entscheidungen in Weltorganisationen generiert werden und wer am Entscheidungsfindungsprozess (mit welchem Stimmgewicht) partizipiert. Auch die Umweltbeziehungen lassen sich systematischer miteinander vergleichen, indem analysiert wird, mit wem Weltorganisationen Beziehungen unterhalten. Sind es vornehmlich Staaten oder auch nicht-staatliche Akteure? Und welche Rolle spielen nicht-staatliche Akteure und die Beziehungen zu diesen? So kann etwa mit Blick auf die WTO vermutet werden, dass nicht-staatliche Akteure nur eine nachrangige Bedeutung haben, während die Weltbank häufig mit nicht-staatlichen Organisationen kooperiert. Darüber hinaus würde gerade der Vergleich der Weltordnungsgenerierung einen Anschluss an die vergleichende *governance*-Forschung erlauben. Mehr noch, der systematische Vergleich von Weltorganisationen anhand der vorgeschlagenen Kategorien könnte auch einen Beitrag zur vergleichenden Forschung von Weltorganisationen als politische Systeme leisten.

Die hier skizzierten Kategorien können und müssen freilich weiter ausdifferenziert, verfeinert und ergänzt werden,³⁸ sie liefern aber eine erste aus einem offenen

37 Die bisherigen Überlegungen zeigen allerdings auch, dass es, obwohl sich die Kategorien analytisch trennen lassen, Schnittstellen zwischen diesen gibt. So kann man annehmen, dass eine bestimmte Weltsemantik, wie etwa der WTO, sich auch in den Umweltbeziehungen dieser niederschlägt und wiederum Auswirkungen auf die Weltordnungsgenerierung hat. An dieser Stelle zeichnen sich mithin Möglichkeiten zur Hypothesenbildung ab.

38 In weiteren vergleichenden Studien lassen sich dann mittels der Fallauswahl weitere Ausprägungen der Kategorien bzw. zusätzliche Kategorien ausdifferenzieren.

Organisationsverständnis gewonnene Heuristik, um internationale Organisationen als Weltorganisationen zu analysieren und diese sowohl über einen Zeitraum als auch miteinander zu vergleichen. Daher könnte das Ergebnis einer vergleichenden sowohl diachronen als auch synchronen Untersuchung die Identifikation verschiedener Typen von Kategorien sein, die wiederum zu einer Typisierung von Weltorganisationen beitragen könnte. In einem nächsten theoretisch-konzeptionellen Schritt sollten diese Kategorien stärker ausdifferenziert werden, um eine Binnendifferenzierung und Typenbildung voranzubringen. Obwohl also die vielbeschworene Lücke zwischen Internationalen Beziehungen und Organisationssoziologie auch nach rund 25 Jahren nicht geschlossen ist (Ness/Brechin 1988: 245; 2013: 32), unterstreicht das Konzept der Weltorganisation das Potenzial für die Verknüpfung beider Disziplinen und versucht hierzu, einen bescheidenen Beitrag zu leisten.

Literatur

- Ahrne, Göran/Brunsson, Nils 2008: *Meta-Organizations*, Cheltenham.
- Ahrne, Göran/Brunsson, Nils 2012: How Much Do Meta-Organizations Affect Their Members?, in: Koch, Martin (Hrsg.): *Weltorganisationen*, Wiesbaden, 57-70.
- Albert, Mathias 2005: Politik der Weltgesellschaft und Politik der Globalisierung: Überlegungen zur Emergenz von Weltstaatlichkeit, in: Heintz, Bettina/Münch, Richard/Tyrell, Hartmann (Hrsg.): *Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen*, Stuttgart, 223-238.
- Albert, Mathias 2007: Einleitung: Weltstaat und Weltstaatlichkeit: Neubestimmung des Politischen in der Weltgesellschaft, in: Albert, Mathias/Stichweh, Rudolf (Hrsg.): *Weltstaat und Weltstaatlichkeit. Beobachtung globaler politischer Strukturbildung*, Wiesbaden, 9-23.
- Allison, Graham T. 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA.
- Alvarez, Jose E. 2002: The WTO as Linkage Machine, in: *American Journal of International Law* 96: 1, 146-158.
- Ansell, Christopher K./Weber, Steven 1999: Organizing International Politics: Sovereignty and Open System, in: *International Political Science Review* 20: 1, 73-93.
- Archer, Clive 2001: *International Organizations*, 3. Auflage, London.
- Avant, Deborah D./Finnemore, Martha/Sell, Susan K. (Hrsg.) 2010: *Who Governs the Globe?*, Cambridge.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY.
- Barton, John H./Goldstein, Judith L./Josling, Timothy Edward/Steinberg, Richard H. 2006: *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton, NJ.
- Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp 2009: Internationale Bürokratien und Organisationslernen. Konturen einer Forschungsagenda, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16: 2, 203-236.
- Best, Jacqueline 2012: Ambiguity and Uncertainty in International Organizations: A History of Debating IMF Conditionality, in: *International Studies Quarterly* 56: 4, 674-688.
- Biermann, Rafael 2008: Towards a Theory of Inter-Organizational Networking, in: *Review of International Organizations* 3: 2, 151-177.

- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2002: Die Wirkung Internationaler Institutionen. Von der Normanererkennung zur Normeinhaltung, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): Regieren in Internationalen Institutionen, Opladen, 141-181.
- Brechin, Steven R./Ness, Gary D. 2013: Looking Back at the Gap: International Organizations as Organizations Twenty-Five Years Later, in: Journal of International Organizations Studies, Special Issue: Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Political Order 4, 14-39.
- Brosig, Malte 2011: Overlap and Interplay between International Organisations: Theories and Approaches, in: South African Journal of International Affairs 18: 2, 147-167.
- Brühl, Tanja/Rittberger, Volker 2001: From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the Twenty-First Century, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Global Governance and the United Nations System, Tokyo, 1-47.
- Cao, Xun 2009: Networks of Intergovernmental Organizations and Convergence in Domestic Economic Policies, in: International Studies Quarterly 53: 4, 1095-1130.
- Cox, Robert W. (Hrsg.) 1969: International Organisation: World Politics, London.
- Czempiel, Ernst-Otto 1991: Weltpolitik im Umbruch, München.
- Daase, Christopher 2009: Die Informalisierung internationaler Politik: Beobachtungen zum Stand der Internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 285-303.
- Daft, Richard L./Weick, Karl E. 1984: Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems, in: Academy of Management Review 9: 2, 284-295.
- DeMeritt, Jacqueline H. R. 2012: International Organizations and Government Killing: Does Naming and Shaming Save Lives?, in: International Interactions 38: 5, 597-621.
- Dingwerth, Klaus/Campe, Sabine 2006: Organizing the World – Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 13: 1, 119-131.
- Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.) 2009a: Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, 1. Auflage, Baden-Baden.
- Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas 2009b: Einleitung: Internationale Politik und Organisationen, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 13-37.
- Dingwerth, Klaus/Pattberg, Philipp 2009: World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance, in: European Journal of International Relations 15: 4, 707-743.
- Duncan, Robert B. 1972: Characteristics of Organizational Environment and Perceived Environmental Uncertainty, in: Administrative Science Quarterly 17: 3, 313-327.
- Ehlermann, Claus-Dieter/Ehring, Lothar 2005: Decision-Making in the World Trade Organization, in: Journal of International Economic Law 8: 1, 51-75.
- Ferguson, Yale H./Mansbach, Richard W. 2004: Remapping Global Politics: History's Revenge and Future Shock, Cambridge, MA.
- Finkelstein, Lawrence S. 1995: What Is Global Governance, in: Global Governance 1: 1, 367-372.
- Finnemore, Martha 1996: Constructing Norms of Humanitarian Intervention, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): The Culture of National Security, New York, NY, 153-185.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.
- Franke, Ulrich 2010: Die Nato nach 1989: Das Rätsel ihres Fortbestandes, Wiesbaden.
- Freistein, Katja/Liste, Philip 2012: Organisation-Im-Kommen: Intertextualer Institutionalismus in der Analyse von Weltorganisationen, in: Koch, Martin (Hrsg.): Weltorganisationen, Wiesbaden, 71-100.

- Gehring, Thomas* 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden Internationalen Institutionen, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): Regieren in Internationalen Institutionen, Opladen, 111-139.
- Gehring, Thomas* 2009: Die Autonomie Internationaler Organisationen: Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 59-94.
- Gehring, Thomas/Kerler, Michael A.* 2007: Neue Entscheidungsverfahren in der Weltbank, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 2, 217-251.
- Gilbert, Christopher L./Vines, David* (Hrsg.) 2000: The World Bank: Structure and Policies, Cambridge.
- Greve, Jens/Heintz, Bettina* 2005: Die »Entdeckung« der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie, in: Heintz, Bettina/Münch, Richard/Tyrell, Hartmann (Hrsg.): Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen, Stuttgart, 89-119.
- Hanrieder, Tine* 2009: Die Weltgesundheitsorganisation unter Wettbewerbsdruck. Auswirkungen der Vermarktlichung globaler Gesundheitspolitik, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 165-188.
- Hawkins, Darren G./Jacoby, Wade* 2006: How Agents Matter, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): Delegation and Agency in International Institutions, Cambridge, 199-228.
- Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2006: Delegation under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge, 3-38.
- Hedberg, Bo* 1981: How Organizations Learn and Unlearn, in: Nystrom, Paul C./Starbuck, William H. (Hrsg.): Handbook of Organizational Design, Oxford, 3-27.
- Herschinger, Eva* 2011: Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition, Abingdon.
- Jackson, John H.* 2004: International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligations to Comply or Option to "Buy Out"?, in: American Journal of International Law 98: 1, 109-125.
- Jackson, John H.* 2006: Sovereignty, the WTO and Changing Fundamentals of International Law, Cambridge.
- Joachim, Jutta M.* 2004: Framing Decisions in the United Nations: The Exploitation of the Political Opportunity Structure, in: Reinalda, Bob/Verbeek, Bertjan (Hrsg.): Decision Making within International Organizations, London, 185-198.
- Kanbur, Ravi/Vines, David* 2000: The World Bank and Poverty Reduction: Past, Present and Future, in: Gilbert, Christopher L./Vines, David (Hrsg.): The World Bank: Structure and Policies, Cambridge, 87-107.
- Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.* 2010: International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance, 2. Auflage, Boulder, CO.
- Katzenstein, Peter J.* (Hrsg.) 1996: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York, NY.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn* 1998: Activists Beyond Borders, Ithaca, NY.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O.* 1989: International Institutions: Two Approaches, in: Keohane, Robert O. (Hrsg.): International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, Boulder, CO, 158-179.
- Klein, Eckart* 2004: Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.): Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin, 245-355.

- Klimecki, Rüdiger G./Laßleben, Hermann/Riexinger-Li, Beate* 1994: Zur empirischen Analyse organisationaler Lernprozesse im Öffentlichen Sektor. Teil 1: Modellbildung und Methodik, in: *Management Forschung und Praxis* 8, 1-33.
- Koch, Martin* 2008: Vernetzungsprozesse Internationaler Organisationen, Wiesbaden.
- Kopp-Malek, Tanja/Koch, Martin/Lindenthal, Alexandra* 2009: Die Europäische Kommission als lernende Organisation?, Wiesbaden.
- Koresmos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Krasner, Stephen D.* 1982: Structural Cause and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: *International Organization* 36: 2, 497-510.
- Kuhn, Thomas S.* 1962: *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, IL.
- Lake, David A./McCubbins, Matthew D* 2006: The Logic of Delegation to International Organizations, in: *Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J.* (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, 341-368.
- Liese, Andrea* 2009: Die unterschiedlich starke Öffnung Internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie, in: *Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas* (Hrsg.): *Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden, 186-207.
- Liese, Andrea* 2010: Explaining Varying Degrees of Openness in the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), in: *Jönsson, Christer/Tallberg, Jonas* (Hrsg.): *Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications*, Houndmills, 88-108.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke* 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben Internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfeldes, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft*, Wiesbaden, 491-524.
- Lipson, Michael* 2007: Peacekeeping: Organized Hypocrisy?, in: *European Journal of International Relations* 13: 1, 5-34.
- Lipson, Michael* 2010: Performance under Ambiguity: International Organization Performance in UN Peacekeeping, in: *The Review of International Organizations* 5: 3, 249-284.
- Lorimer, James* 1884: *The Institutes of the Law of Nations: A Treatise of the Jural Relations of Separate Political Communities*, Band 2, Edinburgh.
- Luhmann, Niklas* 2000: *Organisation und Entscheidung*, Opladen.
- Lyne, Mona M./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2006: Who Delegates? Alternative Models of Principals in Development Aid, in: *Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J.* (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, 41-76.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 2004: *The Logic of Appropriateness*, Oslo.
- March, James G./Simon, Herbert A.* 1993: *Organizations*, 2. Auflage, Cambridge, MA.
- Mearsheimer, John J.* 1994-1995: The False Promise of International Institutions, in: *International Security* 19: 3, 5-49.
- Meyer, John W./Rowan, Brian* 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83: 2, 340-363.
- Mintzberg, Henry* 1979: *The Structure of Organizations*, Englewood Cliffs, NJ.
- Mitran, David* 1943: *A Working Peace System*, London.
- Ness, Gayl D./Brechtin, Steven R.* 1988: Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, in: *International Organization* 42: 2, 245-273.
- Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J.* 2003: Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Reform, in: *International Organization* 57: 1, 241-276.
- Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J./Weaver, Catherine* 2006: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide: Re-Engineering the Culture of the World Bank, in: *Journal of International Relations and Development* 9: 2, 107-139.

- Park, Susan 2009: World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organisation Identities, Manchester.
- Peeet, Richard 2009: Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO, 2. Auflage, London.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. 1978: The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective, New York, NY.
- Phillips, David A. 2009: Reforming the World Bank, Cambridge.
- Pogge, Thomas 2010: Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric, Cambridge.
- Potter, Pitman Benjamin 1922: An Introduction to the Study of International Organization, New York, NY.
- Prantl, Jochen 2005: Informal Groups of States and the UN Security Council, in: International Organization 59: 4, 559-592.
- Reimann, Kim 2006: A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs, in: International Studies Quarterly 50: 1, 45-67.
- Reinalda, Bob (Hrsg.) 2011: The Ashagte Research Companion to Non-State Actors, Aldershot.
- Reinalda, Bob/Arts, Bas/Noortmann, Math 2001: Non-State Actors in International Relations: Do They Matter?, in: Arts, Bas/Noortmann, Math/Reinalda, Bob (Hrsg.): Non-State Actors in International Relations, Aldershot, 1-8.
- Reinsch, Paul S. 1911: Public International Unions: Their Work and Organization, Boston, MA.
- Rist, Gilbert 2008: The History of Development: From Western Origins to Global Faith, 3. Auflage, London.
- Rittberger, Volker 2006: Weltorganisation in der Krise. Die Vereinten Nationen vor radikalen Reformen, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Weltordnung durch Weltmacht oder Weltorganisation?, Baden-Baden, 41-62.
- Rittberger, Volker/Mogler, Martin/Zangl, Bernhard 1997: Vereinte Nationen und Weltordnung, Opladen.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 3. Auflage, Opladen.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas 2011: International Organization, 2. Auflage, Houndmills.
- Rottenburg, Richard 2002: Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe, Stuttgart.
- Sackmann, Sonja 1992: Culture and Subculture: An Analysis of Organizational Knowledge, in: Administrative Science Quarterly 37: 1, 140-161.
- Schäferhoff, Marco 2009: Kooperation oder Konkurrenz? Zur Kooperationsbereitschaft internationaler Verwaltungsstäbe in transnationalen öffentlich-Privaten Partnerschaften, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 211-231.
- Schücking, Walther 1908: Die Organisation der Welt, in: van Calker, Wilhelm (Hrsg.): Festgabe für Paul Laband, Tübingen, 533-614.
- Scott, W. Richard 1992: Organizations: Rational, Natural, and Open Systems, 3. Auflage, Englewood Cliffs, NJ.
- Senti, Richard 2000: WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich.
- Steinberg, Richard H. 2004: Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional, and Political Constraints, in: The American Journal of International Law 98: 2, 247-275.
- Tyrell, Hartmann 2005: Singular oder Plural. Einleitende Bemerkungen zu Globalisierung und Weltgesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft, 1-50.
- Vines, David 1998: The WTO in Relation to the Fund and the Bank: Competencies, Agendas, and Linkages, in: Krueger, Anne O. (Hrsg.): The WTO as an International Organization, Chicago, IL, 59-82.
- Virally, Michel 1977: Definition and Classification: A Legal Approach, in: International Social Science Journal 29: 1, 58-72.

- Wallace, Michael/Singer, J. David 1970: Intergovernmental Organization in the Global System, 1815 – 1964: A Quantitative Description, in: International Organization 24: 2, 239-287.
- Weaver, Catherine 2008: Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform, Princeton, NJ.
- Weber, Max 1922: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie Tübingen.
- Weick, Karl E. 1985: Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt am Main.
- Weick, Karl E. 1995: Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks, CA.
- Weltbank 2006: Weltentwicklungsbericht 2006: Chancengerechtigkeit und Entwicklung, Düsseldorf.
- Wendt, Alexander 2003: Why a World State Is Inevitable, in: European Journal of International Relations 9: 4, 491-542.
- Whitman, Jim (Hrsg.) 2009: Global Governance, Houndmills.
- Wodsak, Veronika/Koch, Martin 2010: From Three to Five – the World Bank’s Pension Policy Norm, in: Park, Susan/Vetterlein, Antje (Hrsg.): Owning Development: Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank, Cambridge, 48-69.
- World Bank 1960: Articles of Agreement of International Development Association (IDA), Washington.
- World Bank 1995: Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Washington, DC.
- World Bank 2007: Working for a World Free of Poverty, Washington, D.C.
- WTO 1994: Agreement Establishing the World Trade Organization, Genf.
- WTO 1996: Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, Genf.
- WTO 2011: Understanding the WTO, 5. Auflage, Genf.
- Zangl, Bernhard 2006: Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit: Streitbeilegung in GATT und WTO, Frankfurt.
- Zürn, Michael 2006: Global Governance as an Emergent Political Order – the Role of Transnational Non-Governmental Organisations, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Global Governance and the Role of Non-State Actors, Baden-Baden, 31-45.