

Die Output-orientierte Legitimität des globalen Regierens

Empirische Befunde aus der quantitativen Erforschung internationaler Umweltregime

In dem hier entwickelten Konzept Output-orientierter Legitimität werden spezifische Leistungserwartungen an internationale Institutionen gerichtet. Demnach ergibt sich Folgebereitschaft für die Politiken internationaler Regime unter anderem dann, wenn durch diese das Konsens-Wissen im Problemfeld erweitert wird, die Einhaltung von Normen und Regeln befördert wird, ein Beitrag zur Problemlösung erfolgt und die Kosten-Nutzen-Verteilung angemessen ist. Für die empirische Messung des Beitrags von Regimen zur Verwirklichung dieser Anforderungen werden Befunde aus der Regimedatenbank herangezogen, in der Daten über 23 internationale Umweltregime enthalten sind. Sie eröffnet die Möglichkeit, die von verschiedenen Erklärungsansätzen entwickelten Hypothesen zur Entstehung und Wirkung von internationalen Regimen zu überprüfen. Die historisch-vergleichende Erforschung der Wirkungen, die in den 23 Problemfeldern eingetreten sind, und die kausale Analyse des Einflusses von Regimefaktoren veranschaulichen, dass internationale Institutionen tatsächlich einen eigenständigen Beitrag zur effektiven Bearbeitung komplexer Probleme in der Weltpolitik leisten können.

1. Einleitung¹

Wie kann soziale Ordnung jenseits des Nationalstaats unter den Bedingungen tief greifenden Wandels in der Weltpolitik entstehen und weiterentwickelt werden? Der Begriff der »sozialen Ordnung« bezieht sich nicht nur auf die Regelmäßigkeit, Berechenbarkeit und Stabilität von Verhaltensmustern, sondern auch auf die Qualität einer politischen Ordnung (vgl. Bull 1977: 4). Soziale Ordnung ist nur wünschenswert, wenn die mit ihr verbundenen Ziele und die zur Entscheidungsfindung verwendeten Verfahren mit den Maßstäben moderner sozialer Vernunft vereinbar sind. Dies gilt für politische Ordnungen innerhalb wie jenseits des Nationalstaats. Moderne soziale Ordnungen sind auf Institutionen gegründet, durch welche modernes Regie-

- 1 Der Aufbau der Regimedatenbank, welche die empirische Basis des Artikels bildet, wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der *U.S. National Science Foundation* (NSF) und dem *German American Academic Council* (GAAC) gefördert. Das Projekt profitierte ganz wesentlich von der sehr engagierten Mitarbeit meiner beiden Kollegen Oran R. Young und Michael Zürn, bei denen ich mich für die erhaltene Unterstützung bedanke. Mein besonderer Dank gilt Klaus Dieter Wolf und den Teilnehmern des Darmstädter IB-Kolloquiums für konstruktive Kommentare und hilfreiche Diskussionen zum Projekt. Den anonymen GutachterInnen der ZIB und der ZIB-Redaktion danke ich für Überarbeitungsvorschläge zum Manuskript. Die mit dem Aufbau der Datenbank befasste Forschergruppe ist den an der Codierung von Regimen beteiligten Fallstudienexperten zu großem Dank verpflichtet.

ren seine Ziele erreicht.² Die Entstehung und der Wandel von internationalen Institutionen wurde bisher mit den Variablen der »Macht«, des »Interesses« oder des »Wissens« erklärt (Hasenclever et al. 1997). Demgegenüber bildet im demokratisch verfassten Nationalstaat die »Legitimität« den Grundpfeiler sozialer Ordnung. Warum beruhte soziale Ordnung jenseits des Nationalstaats lange auf anderen Säulen als die moderne innerstaatliche (demokratische) Ordnung? Bewirkt die Transformation der Weltpolitik auch ein neues Mischungsverhältnis jener Variablen, die für die Herstellung sozialer Ordnung in der Weltgesellschaft maßgeblich sind? Die Regimeforschung war ursprünglich von der Auffassung geprägt, dass Regime ausschließlich als Instrumente bzw. *intervenierende Variablen* zur Übersetzung nationaler Macht und Interessen in der Weltpolitik angesehen werden können. Diese auf dem Staatenweltmodell basierende Vorstellung erkannte Regimen keinen autonomen Einfluss auf die Interessen des Nationalstaats zu. Sie betrachtete Verhaltensänderungen und Politikergebnisse jenseits des Nationalstaats als Folge der von internationalen Institutionen bereitgestellten Funktionen zur Überwindung problematischer sozialer Situationen bzw. der sich in Regimen widerspiegelnden internationalen Machtverteilung.³

Internationale Institutionen können aber nicht mehr ausschließlich nur als intervenierende Variablen angesehen werden. Stattdessen hat die *governance*-Forschung diese vermehrt auch als *unabhängige Variablen* betrachtet. Demnach gehen von internationalen Institutionen teilweise eigenständige Wirkungen aus.⁴ Von der Forschung sind auch problematische Wirkungen internationaler Institutionen thematisiert worden. Die Zunahme internationalen Rechts hat die Fähigkeit demokratischer Institutionen zur Selbstregierung beschränkt und zu einer partiellen Entparlamentarisierung politischer Entscheidungsfindung geführt (vgl. Wolf 2000; Breitmeier 2004). Internationale Institutionen befördern auch die Herausbildung intergouvernementaler und transnationaler Eliten, denen als Folge ihrer Einbindung in das globale Regieren politische Definitionsmacht und privilegierter Zugang zur politischen Entscheidungsfindung jenseits des Nationalstaats zuwachsen. Die Globalisierungskritik hat den Blick für die teilweise asymmetrischen Verteilungsleistungen geöffnet (z. B. zwischen Nord und Süd), die durch internationale Institutionen entstehen können. Regime stellen auch eine Zielscheibe des weltpolitischen Wandels dar. Sie sind den

2 Zürn (1998); siehe hierzu auch James Rosenau, welcher das globale Regieren versteht als »spheres of authority at all levels of human activity – from the household to the demanding public to the international organization – that amount to systems of rule in which goals are pursued through the exercise of control« (Rosenau 1997: 145).

3 Zum instrumentellen Charakter von internationalen Regimen bzw. zu deren Eigenschaft als intervenierender Variable siehe Krasner (1983: 5-10); zur neueren Diskussion über Regime als intervenierende und unabhängige Variablen vgl. Young (2002a).

4 Auf solche Wirkungen wird zum Beispiel von kognitiven Ansätzen hingewiesen, die den reflexiven Charakter von internationalen Institutionen betonen; siehe hierzu u. a. Keohane (1988) und E. Haas (1990). Die sozialkonstruktivistische Forschung hat auf die Wechselwirkungen zwischen nationalen Präferenzen bzw. dem Verhalten von Regierungen einerseits und internationalen Normen bzw. den als Träger und Anwälten von Normen in der transnationalen Öffentlichkeit agierenden NGOs andererseits verwiesen; vgl. u. a. Risse (2003), Risse et al. (1999).

Ansprüchen nicht-staatlicher Akteure und ökonomischer Interessengruppen ausgesetzt, eine bessere Beteiligung dieser Akteure bei der Entscheidungsfindung und Implementierung internationaler Politikprogramme zu ermöglichen.

Je mehr das internationale Regieren auf das soziale Leben innerhalb des Staates einwirkt, desto mehr kann die Folgebereitschaft von Staaten, transnationalen Akteuren und Individuen für die Politiken internationaler Institutionen nur durch die Verwirklichung von Legitimitätsgründen bewerkstelligt werden, die sich aus sozialer Vernunft ableiten.⁵ Ein solches Verständnis von Legitimität grenzt sich von Legitimitätskonzeptionen ab, die den Legitimitätsglauben als alleinigen Hauptfaktor für Folgebereitschaft ansehen. Das von Max Weber vertretene Konzept des Legitimitätsglaubens ist zu Recht vielfach kritisiert worden, weil es den Glauben an die Legitimität politischer Ordnung von einer Bewertung darüber abtrennt, ob diese auch den an sie heranzutragenden moralischen Ansprüchen genügt (vgl. Beetham 1991: 8-15; Habermas 1992: 541-563; Sternberger 1967). Ein sich auf den Legitimitätsglauben stützendes Verständnis von Legitimität begründet Folgebereitschaft auch für autoritäre Herrschaft, sofern diese von einer Mehrheit als legitim erachtet wird. Demgegenüber sind die für eine moderne Legitimitätskonzeption konstitutiven Legitimitätsgründe an die moralischen Errungenschaften der Aufklärung und der modernen Demokratie geknüpft. Daher wird im Folgenden von der Prämisse ausgegangen, dass internationale Regime nur dann zur Herstellung sozialer Ordnung beitragen können, wenn die sich in Regimen vollziehenden politischen Prozesse und die zur Ausführung gebrachten Politiken eine Reihe von Legitimitätsgründen erfüllen, aus denen sich die Folgebereitschaft verschiedener Akteure in der Weltgesellschaft ergibt.

Woher können Legitimitätsgründe für eine auf Institutionen basierende globale Ordnung gewonnen werden? Die von der Forschung unternommene Unterscheidung zwischen Input- und Output-orientierter Legitimität trägt der Tatsache Rechnung, dass sich Folgebereitschaft für kollektiv bindende Entscheidungen aus den für die Entscheidungsfindung verwendeten Verfahren zur demokratischen Willensbildung ergibt (»government by the people«) und von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen abhängt (»government for the people«), »die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft gelöst werden könnten« (Scharpf 1999: 20). Von der Effektivitätsforschung sind genauso Maßstäbe für die Bewertung der Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen (Output-orientierte Legitimität) entwickelt worden wie von normativen Theorien, welche die Verwirklichung von transnationaler Demokratie (Input-orientierte Legitimität) als notwendige Bedingung für die Entwicklung sozialer Ordnung jenseits des Nationalstaats ansehen.⁶ In modernen sozialen Ordnungen sind beide Dimensionen von

5 Eine instruktive Begründung für die Bedeutung von Legitimität in der internationalen Politik findet sich bei Hurd (1999).

6 Zu demokratietheoretischen Entwürfen für eine Demokratisierung des Regierens jenseits des Nationalstaats siehe u. a. Bohmann (1999), Held (1995), Höffe (1997), Schmalz-Bruns (1999) und Wolf (2000).

Legitimität eng miteinander verknüpft. In der im Folgenden entwickelten Legitimitätskonzeption dominieren *Output-orientierte* Legitimitätsgründe, die Erwartungen in Bezug auf die Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen formulieren.⁷ Mit der zunehmenden Bedeutung von »Legitimität« kündigt sich zwar keine vollständig neuartige Form der Herstellung sozialer Ordnung in der Weltpolitik an; doch sie impliziert eine graduelle Umformung einer bisher primär auf die Verwirklichung von staatlicher »Macht« und staatlichen »Interessen« abzielenden Ordnung in der Weltpolitik, deren Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung immer mehr von Output- und Input-orientierter Legitimität abhängt. Das im Folgenden vorgestellte Legitimitätskonzept berücksichtigt, dass internationale Institutionen ganz wesentlich zur Verwirklichung der kollektiven »Interessen« von verschiedenen Akteurstypen – nicht nur der Staaten – in der Weltgesellschaft dienen. Diese Legitimitätsgründe bilden einen Maßstab für die Folgebereitschaft von Staaten, nationalen Gesellschaften und transnationalen Akteuren. Der Schwerpunkt der empirischen Analyse liegt im Folgenden zwar ausschließlich auf der Output-orientierten Legitimität; dies bedeutet aber nicht, dass der Input-orientierten Dimension in einem umfassenden Legitimitätskonzept ein geringerer Stellenwert einzuräumen wäre. Mit der Entgrenzung des Regierens ergibt sich vielmehr die Notwendigkeit einer Demokratisierung internationaler Institutionen, weil die politische Entscheidungsfindung ansonsten vom Willen der vom internationalen Regieren betroffenen Gruppen und Individuen abgekoppelt wird. Die Komplexität der im grenzüberschreitenden Regieren bearbeiteten Probleme und die begrenzten Steuerungskapazitäten des modernen Staates machen auch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in das Regieren erforderlich. Deshalb ist aus einer demokratietheoretischen Perspektive die Entwicklung von Beteiligungsrechten erforderlich, durch welche die Partizipation der globalen Zivilgesellschaft institutionalisiert wird.

Die Entscheidung, das Erkenntnisinteresse auf eine Output-orientierte Legitimitätskonzeption zu richten, hat forschungspraktische Gründe. Neben der Ableitung von Legitimitätsgründen aus der institutionentheoretischen Literatur wird auch der Versuch unternommen, die Leistungsfähigkeit internationaler Regime mithilfe von Daten zu messen, die in einer Datenbank über internationale Umweltregime enthalten sind.⁸ Im Folgenden werden die Legitimitätsgründe so operationalisiert, dass empirisch-quantitative Befunde zur Beantwortung verschiedener Fragen gewonnen werden können: Welchen Beitrag leisten internationale Institutionen zur effektiven Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme? Welche kausale Bedeutung haben internationale Regime für die Erzeugung spezifischer Wirkungen in Problemfeldern? Für die empirische Messung werden Daten aus der Regimedatenbank herangezogen. Diese enthält Daten über 23 internationale Umweltregime. An der Codierung von Regimefallstudien waren 46 Experten aus 13 Ländern beteiligt. In Kapitel 2 erfolgt zunächst eine Beschäftigung mit konzeptionellen und forschungsprakti-

7 Vgl. hierzu u. a. Haas et al. (1993); Young (1999); Miles et al. (2002).

8 Zu den in der Regimedatenbank enthaltenen Befunden vgl. u. a. Breitmeier et al. (2006) und Breitmeier (2006a). Die Regimedatenbank ist auf einer CD erhältlich, die der Monographie von Breitmeier et al. (2006) beigelegt ist.

schen Fragen, die sich beim Aufbau einer Datenbank über internationale Regime ergeben. In den folgenden Kapiteln 3 bis 6 werden die oben beschriebenen Legitimitätsgründe aus der Institutionentheorie abgeleitet und für die empirische Messung operationalisiert. Aus dem Blickwinkel der Output-orientierten Legitimität ergibt sich Folgebereitschaft für die Politiken von internationalen Regimen dann, wenn diese i) unser *Wissen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen* eines grenzüberschreitenden Problems und *über mögliche Politikoptionen* zur Problembearbeitung verbessern, ii) die *Einhaltung der Regimenormen* im Problemfeld befördern, iii) den *Zustand in einem Problemfeld* verbessern und iv) einen Beitrag dazu leisten, dass die aus den Regimepolitiken resultierende *Kosten-Nutzen-Verteilung* für betroffene soziale Akteure und Staaten akzeptabel erscheint. Manche dieser Legitimitätsgründe sind kausal eng miteinander verknüpft.⁹ An das globale Regieren können auch weitere Legitimitätsgründe herangetragen werden, die über das hier vorgestellte Legitimitätskonzept hinausgehen. Die im Folgenden verwendete Legitimitätskonzeption ist zwangsläufig begrenzt, weil weitere Output-orientierte Legitimitätsgründe vorstellbar sind und weil die Input-orientierte Legitimität aus forschungspraktischen Gründen ausgeblendet bleibt. Die aus der Regimedatenbank gewonnenen empirisch-quantitativen Befunde informieren darüber, in welchem Maße internationale Umweltregime Output-orientierte Leistungserwartungen erfüllen. Mit der Auswertung der Regimedatenbank wird zur Beantwortung der Frage beigetragen, ob – und unter welchen Bedingungen – internationale Institutionen einen eigenständigen Beitrag für kollektive Problemlösungen in der Weltpolitik leisten.¹⁰ Im Folgenden müssen bei der Analyse und Interpretation der Daten gelegentlich auch Begrenzungen in Kauf genommen werden, denn eine umfassendere konzeptionelle, methodische und inhaltliche Diskussion würde den Rahmen eines Zeitschriftenartikels sprengen und erfolgt in anderen Publikationen des deutsch-amerikanischen Forscherteams.

2. Datenprotokoll, Falldesign, Codierprozess

Die Regimeforschung war lange mit der Anfertigung von Einzelfallstudien befasst.¹¹ Die Befunde dieser Studien waren nur in eingeschränktem Maße vergleichbar. Ein Grund dafür war, dass in den Fallstudien unterschiedliche abhängige und unabhän-

-
- 9 Die kognitive Regimeforschung hat zum Beispiel den Beitrag von internationalen Institutionen zur Entwicklung des Konsens-Wissens erforscht. Das Konsens-Wissen kann auch in Politiken einfließen, die den Zustand eines Umweltproblems verbessern sollen.
 - 10 Die Debatte über den Beitrag internationaler Institutionen zur Verwirklichung kollektiver Ziele und zur Problemlösung ist in der Regimeforschung vor allem zwischen einzelnen Vertretern des Neorealismus und dem Neoinstitutionalismus immer wieder heftig geführt worden. Zu den Positionen und den Argumenten einzelner Vertreter dieser theoretischen Ansätze siehe u. a. Strange (1983), Mearsheimer (1994/95), Keohane/Martin (1995) und Ruggie (1995).
 - 11 Einzelne Regimeprojekte verfolgten auch das Ziel einer vergleichenden Auswertung der angefertigten Einzelfallstudien. Doch die Zahl der für den Vergleich zur Verfügung stehenden Fallstudien war begrenzt. Siehe Efinger et al. (1993), Young/Osherenko (1993) und Miles et al. (2002).

gige Variablen verwendet wurden. Die Fallstudien unterschieden sich oftmals auch darin, wie einzelne Variablen operationalisiert wurden. Mit der Bereitstellung einer Regimedatenbank wird die Möglichkeit geschaffen, die von verschiedenen Erklärungsansätzen entwickelten Hypothesen zur Entstehung und Wirkung von internationalen Regimen zu überprüfen. Die Entwicklung eines Datenprotokolls, welches für die Codierung der Regimefallstudien verwendet werden konnte, bildete den ersten Schritt auf dem Weg zum Aufbau der Regimedatenbank (Breitmeier et al. 1996). Das Datenprotokoll entstand nach einer umfangreichen Sichtung jener Variablen, die von der Regimeforschung für die Erklärung der Entstehung und Wirkungen von internationalen Institutionen entwickelt wurden.¹² Das Datenprotokoll besteht aus vier Kapiteln, in denen Variablen zur *Entstehung*, dem *rechtlich-organisatorischen Rahmen* von Institutionen, den *Regimewirkungen* und den im Kontext von Regimen zu beobachtenden *Dynamiken* enthalten sind. Im Kapitel über *Regimewirkungen* sind Variablen enthalten, die zur Messung des Grads der Erfüllung *Output-orientierter Legitimitätsgründe* herangezogen werden können. Die in der Regimedatenbank vorgenommene Fokussierung auf Variablen zur Messung der Output-orientierten Legitimität ergab sich aus der von der Effektivitätsforschung formulierten Erwartung, eine Datenbank könne darüber Aufklärung verschaffen, welchen kausalen Beitrag Regime zur Überwindung kooperationsfeindlicher sozialer Situationen und zur effektiven Problembearbeitung in der Weltpolitik leisten.¹³

Um diese relativ komplexen kausal-analytischen Fragen durch ein quantitatives Projekt beantworten zu können, war es erforderlich, die Messung empirischer Wirkungen (z. B. die Einhaltung von Normen und Regeln, den Zustand eines Problems, den Umfang des Konsens-Wissens) von der Messung jener Faktoren zu trennen, die einen kausalen Einfluss auf die im Problemfeld beobachteten Wirkungen haben können (z. B. institutionelle Mechanismen eines Regimes, exogene Faktoren). Für die Messung der einzelnen Wirkungen im Problemfeld wurden Ordinalskalen verwendet. Das *compliance*-Verhalten von Staaten wurde zum Beispiel auf einer fünfstufigen-Skala gemessen. Zwischen dem oberen Wert (1 = Verhalten übertrifft Anforderungen des Regimes) und dem unteren Wert (5 = Überhaupt keine Einhaltung) dieser Skala befanden sich weitere abgestufte Formen von Einhaltung und Nicht-Einhaltung. Auf einer zusätzlichen vierstufigen-Skala wurde der kausale Beitrag eines Regimes an dem gemessenen *compliance*-Verhalten bestimmt (vgl. Tab. 7). Bei der Bestimmung dieser kausalen Rolle mussten von den codierenden Fallstudienexperten kontrafaktische Erwägungen angestellt und andere kausal-analytische Probleme abgearbeitet werden. Es musste zum Beispiel abgeschätzt werden, welche Entwicklungen in einem Problemfeld eingetreten wären, wenn es keine

12 Zur Übersicht über die in der Regimeforschung verwendeten Variablen für die Erklärung der Entstehung und Wirkungen von Regimen siehe u. a. Levy et al. (1995) und Hasenclever et al. (1997).

13 Siehe hierzu die forschungsprogrammatischen Überlegungen von Peter Mayer, Volker Rittberger und Michael Zürn, die schon Anfang der 90er Jahre feststellten, dass »further advances in empirically based and theoretically oriented research would considerably benefit from a *data base* built up by interested researchers following widely agreed-upon guidelines« (Mayer et al. 1993: 429, Hervorh. dort).

internationale Institution zur Problembearbeitung bzw., in Bezug auf das *compliance*-Verhalten, keine institutionell verankerten *compliance*-Mechanismen gegeben hätte. Darüber hinaus musste geprüft werden, ob beobachtete Wirkungen hauptsächlich durch kollektives Handeln in einer internationalen Institution verursacht wurden bzw. wie bedeutsam außerhalb von internationalen Regimen angesiedelte Faktoren (z. B. technologischer Wandel) für solche Wirkungen waren. In der Regimedatenbank sind weitere Daten enthalten, mit welchen der institutionelle Einfluss auf Wirkungen im Problemfeld näher bestimmt werden kann – etwa Daten, welche über die programmatischen Aktivitäten Aufschluss verschaffen, die in Regimen zur Herstellung des Konsens-Wissens oder zum Management bzw. zur Durchsetzung von *compliance* beitragen.

Für die Regimedatenbank wurden nur solche Fälle ausgewählt, für deren Codierung kompetente Fallstudienexperten zur Verfügung standen. Für jedes dieser Regime sollten zwei Codierungen von verschiedenen Fallstudienexperten angefertigt werden, um später die *intercoder-reliability* der Daten überprüfen zu können. Damit wird die Wahrscheinlichkeit vermindert, dass die Codierung eines Regimes ausschließlich von der möglicherweise extremen Einschätzung eines einzelnen Fallstudienexperten bestimmt wird. Für 21 der 23 in der Datenbank enthaltenen Regime konnte ein doppelter Datensatz erstellt werden. Neben Politik- und Rechtswissenschaftlern beteiligten sich auch leitende Angehörige nationaler Behörden, internationaler Organisationen, von Regimesekretariaten und von Nichtregierungsorganisationen an der Codierung von Regimefallstudien.¹⁴ Fallstudienexperten konnten bei fehlendem Detailwissen die Codierung einzelner Variablen umgehen. Dies führte allerdings auch dazu, dass sich die Anzahl der doppelten Datensätze für manche Variablen verminderte.

Mithilfe von spezifischen Kriterien wurden Falldesigns entwickelt, um Regime in weniger komplexe Analyseeinheiten für die Codierung zu unterteilen (siehe Tab. 1). Regime wurden für die Codierung in *Regimekomponenten* zerlegt. Diese Regimekomponenten basieren auf den wichtigsten rechtlichen Regelungen (z. B. Konventionen, Protokolle, Amendments, Annexe oder *soft law*-Regelungen) im Problemfeld. Eine Unterscheidung von Regimekomponenten wurde dann vorgenommen, wenn umfassende rechtliche Regelungen für die Bearbeitung bestimmter Teilprobleme oder verschiedener Ursachen eines Problems vorgesehen waren, wenn Regime unterschiedliche Regelungsziele beinhalteten oder wenn einzelne rechtliche Komponenten den Schwerpunkt auf die Ausführung spezifischer Regimefunktionen legten (z. B. die Einhaltung von Regimeregeln, Finanz- oder Technologietransfer). Die Regimekomponenten wurden in separate Zeitphasen unterteilt. Damit wurde die Möglichkeit geschaffen, die sich auf der Zeitachse vollziehenden Veränderungen in einem Regime (z. B. beim *compliance*-Verhalten oder bezüglich des Zustands eines Umweltproblems) im Datensatz abzubilden. Verschiedene Zeitphasen wurden dann

14 Drei Codierungen stammen jeweils von aus zwei Experten zusammengesetzten Teams, eine Codierung wurde von verschiedenen Mitgliedern eines Regimesekretariats vorgenommen.

Tabelle 1: Datenbank über internationale Umweltregime – Regimeelemente

Regime	Regimeelemente (bestehend aus Komponenten und Zeitphasen)
Antarctic Regime 1959-1998	Antarctic Treaty (1959-1980) (1980s) (1989/91-1998) • Conservation of Flora and Fauna (1964-1980) (1980s) (1989/91-1998) • Conservation of Seals (1972-1980) (1980s) (1989/91-1998) • CCAMLR (1980s) (1989/91-1998) • Protocol on Environmental Protection (1989/91-1998)
Baltic Sea Regime 1974-1998	Principles of Co-operation (1974-1992) (1992-1998) • Environment Protection Principles (1974-1992) (1992-1998) • Regulations for all Sources of Marine Pollution (1974-1992) (1992-1998) • Nature Conservation (1992-1998)
Barents Sea Fisheries Regime 1975-1998	Norwegian-Russian Cooperation on Fisheries in the Barents Sea Region (1975-1998)
Biodiversity Regime 1992-1998	Convention on Biological Diversity (1992-1998)
CITES-Regime (Trade in Endangered Species) 1973-1998	CITES-Convention (1973-1989) (1989-1998) • TRAFFIC-Network on Monitoring and Compliance (1978-1989) (1989-1998)
Climate Change Regime 1992-1998	United Nations Framework Convention on Climate Change [UNFCCC] (1992-1997) (1997-1998) • UNFCCC Financial Mechanism (1992-1997) (1997-1998) • Kyoto-Protocol (1997-1998)
Danube River Protection Regime 1985-1998	Danube River Protection (1985-1991) (1991-1994) (1994-1998)
Desertification Regime 1994-1998	United Nations Convention to Combat Desertification [UNCCD] (1994-1998)
Great Lakes Management Regime 1972-1998	Great Lakes Water Quality (1972-1978) (1978-1998) • Great Lakes Water Quantity (1972-178) (1978-1998) • Great Lakes Ecosystem Management (1978-1998)
Hazardous Waste Regime 1989-1998	Basel Convention (1989-1995) (1995-1998) • Amendment to the Basel Convention (1995-1998) • OECD/EU/Lome IV-Regulations (1989-1995) (1995-1998) • Bamako Convention (1991-1995) • Bamako/Waigani Conventions (1995-1998)
IATTC Regime (Interamerican Tropical Tuna Convention) 1949-1998	Conservation and Management of Tunas and Tuna-Like Fishes (1949-1976) (1976-1998) • Conservation and Management of Dolphins (1976-1998)
ICCAT Regime (Conservation of Atlantic Tunas) 1966-1998	ICCAT-Convention (1966-1998)
Regime for the International Regulation of Whaling 1948-1998	Whaling Regime (1946-1982) (1982-1998)

Regime	Regimeelemente (bestehend aus Komponenten und Zeitphasen)
London Convention Regime 1972-1998	Wastes and Substances the Dumping of which is Prohibited (1972-1991) (1991-1998) • Wastes and Substances which, in Principle, may be Dumped (1972-1991) (1991-1998) • Regulation of Incineration at Sea (1978-1991) (1991-1998)
ECE-Regime on Long-Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) 1979-1998	LRTAP-Convention (1979-1982) (1982-1998) • First Sulphur Protocol (1985-1998) • Nox-Protocol (1988-1998) • VOCs-Protocol (1991-1998) • Second Sulphur-Protocol (1994-1998)
North Sea Regime 1972/74-1998	OSCOM/PARCOM (1972/74-1984) • OSCOM/PARCOM/OSPAR (1984/92-1998) • North Sea Conferences (1984-1998)
Oil Pollution Regime 1954-1998	Oilpol (1954-1978) • MARPOL (1973/78-1998) • Regional Memoranda of Understanding (1982-1998)
Regime for Protection of the Rhine Against Pollution 1963-1998	Berne Convention (1963-1998) • Chloride Pollution Convention (1976-1998) • Chemical Pollution Convention (1976-1998)
Ramsar Regime on Wetlands 1971-1998	Ramsar Convention (1971-1987) (1987-1998)
Regime for Protection of the Black Sea 1992-1998	Bucharest Convention and Protocols (1992-1998) • Black Sea Strategic Action Plan (1996-1998)
South Pacific Fisheries Forum Agency Regime 1979-1998	General Management of Fisheries (1979-1982) (1982-1995/97) (1995/97-1998) • Compliance of Fisheries Management (1979-1982) (1982-1995/97) (1995/97-1998)
Stratospheric Ozone Regime 1985-1998	Vienna Convention (1985-1990) (1990-1998) • Montreal Protocol (1987-1990) 1990-1998) • London Amendment (1990-1998) • Copenhagen Amendment (1992-1998) • Multilateral Fund (1990-1998)
Tropical Timber Trade Regime 1983-1998	International Tropical Timber Agreement (1983-1998)

unterschieden, wenn so genannte *Wasserscheiden* (bzw. zeitliche Wendepunkte) vorhanden waren, durch welche in einem Problemfeld bedeutende Veränderungen eingeleitet wurden. Solche zeitlichen Wasserscheiden ergaben sich dann, wenn weit reichende Veränderungen in den Prinzipien und Normen eines Regimes zu verzeichnen waren (z. B. die Aufnahme des Umweltschutzprinzips in das bis dahin vom Ressourcenmanagement bestimmte antarktische Vertragssystem in den Jahren zwischen 1989 und 1991), wenn sich die Mitgliedschaft eines Regimes grundlegend veränderte (z. B. der Beitritt von Indien und China zum Ozonregime 1990) oder wenn sich eine bedeutsame Ausweitung und Vertiefung von Regimeregeln vollzog (z. B. die Ablösung der alten Konvention zum Schutz der Ostsee durch eine neue Konvention im Jahr 1992).

Nur in sieben der 23 Regime gab es keine solchen Wasserscheiden. In 13 Regimen wurde jeweils *ein* solcher zeitlicher Wendepunkt identifiziert. In drei Regimen wurden jeweils zwei Wasserscheiden ausgemacht. 14 dieser 23 Regime sind schon vor mehr als zwei Jahrzehnten entstanden. Jedes dieser Regime hat seinen Ursprung zu einem anderen Zeitpunkt. Durch die Festlegung, dass das Jahr 1998 den gemeinsamen Endpunkt für die Codierung des Zeitraums einer Regimefallstudie bilden sollte, wurde ein Datensatz geschaffen, der Aufschluss über die in Regimen ablaufenden politischen Prozesse und über Regimewirkungen bis zum Ende des 20. Jahrhunderts verschafft. Das so genannte *Regimeelement*, das die Zeitphase einer Regimekomponente bildet, stellte auf der Ebene eines Regimes die kleinste Analyseeinheit für die Codierung dar.¹⁵ Die im Datenprotokoll enthaltenen Variablen wurden für jede der einzelnen Regimeelemente codiert. Die 23 Regime wurden in insgesamt 92 Regimeelemente unterteilt. Wären alle der 23 Regime von zwei Fallstudienexperten codiert worden, so wären Daten für insgesamt 184 Regimeelemente in der Regimedatenbank enthalten. Weil aber für die beiden Regime über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa und für das Fischereimanagement im Südpazifik jeweils nur eine Codierung vorhanden ist, sind für die Datenbank insgesamt 172 Regimeelemente codiert worden.

3. *Regime und Konsens-Wissen*

Der Beitrag von Regimen zur Verbesserung des Konsens-Wissens über grenzüberschreitende Probleme stellt einen der Legitimitätsgründe dar, deren Erfüllungsgrad im Folgenden unter Verwendung von Daten aus der Regimedatenbank empirisch untersucht wird. Dieser Bestandteil einer Output-orientierten Legitimitätskonzeption lässt sich aus funktionalen und kognitiven Ansätzen der Regimetheorie ableiten. Diese Ansätze haben argumentiert, dass Regime Mechanismen zur Verminderung von Unsicherheiten (z. B. in Bezug auf das Wissen über Ursachen und Wirkungen eines Problems oder über das *compliance*-Verhalten) bereitstellen, die durch unkoordiniertes autonomes Handeln von Staaten nicht oder nur eingeschränkt verfügbar wären. Kognitive Ansätze betonen, dass internationale Institutionen und die darin mitwirkenden Netzwerke von Wissenschaftlern die Qualität des Konsens-Wissens verbessern und das soziale Lernen über die Ursachen und Wirkungen eines Problems befördern können (E. Haas 1990, P. Haas 1992).¹⁶ Mit Blick auf die Analyse lokaler und globaler Probleme ist darauf verwiesen worden, dass die Fähigkeit von Institutionen zur Problembearbeitung wesentlich vom institutionellen Design abhängt und

15 Innerhalb eines Regimeelements wurden zum Teil auch Daten über das Verhalten einzelner Staaten (z. B. über das *compliance*-Verhalten) gewonnen, sodass unterhalb der Analyseebene eines Regimes eine noch kleinere Analyseeinheit besteht.

16 Für das soziale Lernen sind neben den epistemischen Netzwerken auch andere Einflussfaktoren (z. B. Nichtregierungsakteure, politische Parteien) ausschlaggebend. Sie sorgen dafür, dass das Konsens-Wissen in die Öffentlichkeit transportiert und als bedeutsam anerkannt wird (siehe hierzu The Social Learning Group 2001a, 2001b).

dass die Verfügbarkeit von institutionellen Mechanismen zur Wissensgenerierung bzw. zur Überwachung und Verifikation des Verhaltens von Mitgliedern eine wichtige Bedingung für effektive Problembearbeitung darstellt (Ostrom 1990; Young 2002b). Solche Mechanismen kommen in den programmatischen Aktivitäten von Regimen zum Ausdruck, die – was die Verbesserung des Konsens-Wissens angeht – z. B. das Umwelt-monitoring und die gemeinsamen Forschungsaktivitäten intensivieren oder den Informationsaustausch über nationale Politiken verbessern und mögliche Schwierigkeiten bei der Politikimplementierung identifizieren und verringern (Victor et al. 1998). Demnach vermindern diese Mechanismen die Transaktionskosten, steigern das Bewusstsein für grenzüberschreitende Probleme, befördern die Entwicklung neuer Politiken zur Problembearbeitung und verbessern in einzelnen Ländern die Kapazitäten für eine verbesserte Problemerkennung und -bearbeitung (Keohane 1984; Levy et al. 1993).¹⁷ Diese Vorstellung von Regimen beruht auf der Annahme, dass die Präferenzen selbst-interessierter Akteure (bzw. der Staaten) veränderbar sind und durch ein sich veränderndes Konsens-Wissen oder durch andere von einem Regime bereitgestellte Funktionen beeinflusst werden können (Snidal 2002). Dieses Wissen bildet die Entscheidungsgrundlage dafür, die Dringlichkeit des Problems zu beurteilen und jene Bereiche zu identifizieren, auf welche sich die politische Problembearbeitung konzentrieren soll. Die Herstellung des Konsens-Wissens kann bei kollektiven Akteuren und Individuen auch die Akzeptanz für die Politiken internationaler Regime steigern und umweltfreundliches Verhalten bei Verbrauchern und Produzenten fördern.

Im Folgenden wird gemessen, wie weit innerhalb der für ein Regimeelement geltenden Zeitspanne i) das Wissen über die Ursachen und Wirkungen eines Problems (*Problemverständnis*) und ii) wie vollständig das Wissen über die zur Problembearbeitung vorhandenen Politikoptionen entwickelt waren. Dabei wird gefragt, welche Zusammenhänge zwischen den von Regimen bereitgestellten Funktionen (bzw. programmatischen Aktivitäten) und der Entwicklung des Konsens-Wissens bestehen und ob Veränderungen in der Qualität und im Umfang dieses Wissens über Zeit verzeichnet werden konnten. Anschließend wird untersucht, welcher kausale Beitrag internationalen Regimen für mögliche beobachtbare (positive) Veränderungen des Konsens-Wissens im Problemfeld bzw. in einzelnen Ländern von den codierenden Fallstudienexperten beigemessen wurde. Der Umfang des zur Verfügung stehenden Konsens-Wissens über verschiedene Aspekte eines Problems kann empirisch nur bestimmt werden, wenn bei der Codierung hinreichend Klarheit über das von einem Regime bearbeitete Problem vorhanden ist. Vor der Codierung einer Fallstudie wurde von den Fallstudienexperten das von einem Regime zur Bearbeitung vorgesehene Problem definiert. Das Regime zum Schutz des Rheins, das durch die Rhein-

17 In internationalen Umweltabkommen bekunden Staaten vielfach, dass die angestrebte Kooperation unter anderem darauf abzielt, diese beschriebenen Funktionen bereitzustellen. Solche Festlegungen sind z. B. in der ECE-Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa (1979), der Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985), der Klimakonvention (1992) oder der Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung (1994) enthalten.

konvention von 1963 entstand und um die Chlorid-Konvention von 1976 und den Rhein-Aktionsplan von 1987 erweitert wurde, bearbeitet zum Beispiel die Problematik der Verschmutzung, welche die Ökosysteme und die Wasserqualität insbesondere in Unterlieger-Staaten schädigt (vgl. Bernauer 1996). Für jedes Regimeelement existierte im Falldesign mindestens ein Problem. Für manche Regime wurden mehrere solcher Problemdefinitionen entwickelt. Bei der Codierung von Ressourcenregimen wurde damit der Tatsache Rechnung getragen, dass diese Regime zumeist von konfligierenden ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen geprägt sind. Für das Regime über den internationalen Handel mit bedrohten Arten wurden beispielsweise zwei Probleme identifiziert, die durch die Washingtoner Artenschutzkonvention von 1973 und verschiedene Amendments bearbeitet werden: i) der Schutz bedrohter Arten und ii) die Aufrechterhaltung eines an Nachhaltigkeit orientierten, legalen Handels von Pflanzen und Tieren (vgl. Sand 1997).

In internationalen Umweltregimen können folgende programmatische Aktivitäten zur Verbesserung des Problemverständnisses über Ursache-Wirkungs-Beziehungen beitragen: wissenschaftliches *monitoring* über die Ursachen und Wirkungen eines Problems, Forschung über Ursachen und Wirkungen, Review der nationalen Implementation und Review der Angemessenheit von Regimeregeln (Breitmeier 2006b). In den Tabellen 2 und 3 sind jene Befunde aus der Regimedatenbank enthalten, die einen Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein programmatischer Aktivitäten und dem Problemverständnis bzw. dem Wissen über verfügbare Politikoptionen herstellen. Das Problemverständnis beinhaltet den Grad des Wissens über die Ursachen und Wirkungen eines Problems und auch den Grad des erzielten Verständnisses über das *framing* eines Problems für die weitere politische Problembearbeitung (z. B. ob Fischerei primär als ein Problem des Schutzes von knappen Fischressourcen oder als eine Angelegenheit der Aufrechterhaltung von Fangquoten zur Sicherstellung von Nahrungsmitteln angesehen wird).

Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, dass der Umfang des Wissens über Ursachen und Wirkungen bzw. über den eigentlichen Kern des Umweltproblems in mehr als zwei Dritteln der Fälle stark (40,0 %) oder sehr stark (28,3 %) ausgeprägt war. Ein unzureichend ausgeprägtes Wissen war demnach bei knapp einem Drittel der codierten Probleme vorhanden. Die Befunde zeigen auch, dass programmatische Aktivitäten zur Erforschung des Problems entweder für etwas mehr als die Hälfte (*monitoring*, Forschung) oder in einer etwas geringeren Anzahl (Review der Implementation bzw. der angewandten Politiken) der codierten Probleme errichtet wurden. Allerdings ist aus den Daten auch ersichtlich, dass die auf Seiten der abhängigen Variable (Wissen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen) auftretenden Varianzen sich nicht in gleichem Maße in den Varianzen für die unabhängige Variable widerspiegeln. Auch für solche Probleme, für welche das Wissen nur teilweise oder schwach entwickelt war, existierten in Regimen programmatische Aktivitäten zur Verbesserung des Konsens-Wissens. In nahezu all jenen Fällen mit relativ schwach entwickeltem Problemverständnis existierte zumindest eine der vier untersuchten programmatischen Aktivitäten.

Tabelle 2: *Programmatische Aktivitäten eines Regimes und Wissen über das Problem*

		Programmatische Aktivitäten											
Gesamtzahl von Problemen		Monitoring über Ursache und Wirkung		Forschung über Ursache und Wirkung		Review von Implementation		Review von Regime-regeln		Mindestens eine der vier Aktivitäten vorhanden			
58	28,3%	23	17,3%	15	13,4%	13	13,4%	23	24,2%	40	69%	Sehr stark entwickelt	Problemverständnis (Wissen über das Problem)
82	40%	61	45,9%	54	48,2%	49	50,5%	40	42,1%	67	81,8%	Stark entwickelt	
41	20%	33	24,8%	34	30,4%	28	28,9%	25	26,3%	37	90,2%	Teilweise entwickelt	
24	11,7%	16	12%	9	8%	7	7,2%	7	7,4%	20	83,3%	Schwach entwickelt	
0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	Nicht vorhanden	
205	100%	133	100%	112	100%	97	100%	95	100%	164	80%	Total	

Das Wissen über Politikoptionen bezieht sich auf jene Optionen und Maßnahmen, welche Akteuren für die Bearbeitung eines grenzüberschreitenden Problems zur Verfügung stehen. Es kann sich auch auf jene Maßnahmen beziehen, die innerhalb einzelner Sektoren eines Problemfelds getroffen werden müssen. Die in Tabelle 3 enthaltenen Befunde zeigen, dass der Umfang des Wissens über zur Problembearbeitung zur Verfügung stehende Politikoptionen überwiegend auf *mittlerem Niveau* angesiedelt war (60,6 %). Nahezu gleiche Häufigkeiten ergaben sich für Probleme mit *sehr hoch entwickeltem* (19,4 %) und *schwach entwickeltem* Wissen (20,0 %) über Politikoptionen. Diese Befunde veranschaulichen eine starke Dominanz eines mittelmäßig entwickelten Wissens über Politikoptionen. Für die Codierung dieser Variable stand nur eine dreistufige Skala zur Verfügung. Wegen des Fehlens einer komplexeren Skala kann daher nicht ganz ausgeschlossen werden, dass die Fallstudienexperten möglicherweise verstärkt ein mittleres Niveau auf der Ordinalskala ansteuerten. In Bezug auf das Vorhandensein programmatischer Aktivitäten ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Befunden zur Erforschung des Konsens-Wissens. Nahezu für jedes in Tabelle 3 enthaltene Problem war zumindest eine programmatische Aktivität vorhanden, die zur Verbesserung des Wissens über Politikoptionen beitragen sollte. In internationalen Umweltregimen kommt eine breite Palette von programmatischen Aktivitäten zum Einsatz, welche die in den Ökosystemen und in der sozialen Umwelt angesiedelten Ursachen und Wirkungen eines Problems erforschen und zur Erarbeitung von Maßnahmen zur Problembearbeitung beitragen. Nichtsdestotrotz deuten die Befunde auch an, dass bis zum Ende des zwanzigsten Jahrhunderts ein erheblicher Bedarf dafür bestand, das Wissen über Po-

Tabelle 3: Programmatische Aktivitäten und zur Verfügung stehendes Wissen über Politikoptionen

		Programmatische Aktivitäten														Wissen über Politikoptionen					
		Monitoring über Ursache und Wirkung		Forschung über Ursache und Wirkung		Beratung durch Experten		Compliance monitoring		Review von Implementation		Verifikation von compliance		Finanz- und Technologietransfer		Review von Regime-regeln		Informationsmanagement		Mindestens eine der neuen Aktivitäten vorhanden	
35	19,4%	26	20,3%	20	18,7%	24	16,2%	18	18,4%	18	19,8%	22	22,2%	7	14%	15	16,3%	14	14,1%	34	97,1%
109	60,6%	77	60,2%	67	62,6%	99	66,9%	62	63,3%	55	60,4%	56	58,9%	33	66%	62	67,4%	69	69,7%	108	99,1%
36	20,0%	25	19,5%	20	18,7%	25	16,9%	18	18,4%	18	19,8%	17	17,9%	10	20%	15	16,3%	16	16,2%	34	94,4%
180	100%	128	100%	107	100%	148	100%	98	100,1%	91	100%	95	100%	50	100%	92	100%	99	100%	176	97,8%
Total																					

litikoptionen weiterzuentwickeln. Die in Tabelle 3 enthaltenen Befunde zeigen wiederum, dass die Varianzen bei der Ausprägung des Wissens über Politikoptionen sich nicht in Varianzen bei den für die Generierung des Konsens-Wissens angewendeten programmatischen Aktivitäten niederschlagen. Auch bei solchen Problemen, für welche das Wissen über Politikoptionen noch schwach ausgeprägt war, existierten in Regimen bereits programmatische Aktivitäten.

Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen besteht darin, dass zusätzliche Variablen bei der Herstellung des Konsens-Wissens berücksichtigt werden müssen. Die Ökosysteme, deren Schutz oder nachhaltige Bewirtschaftung durch internationale Institutionen beabsichtigt ist, unterscheiden sich in Bezug auf ihre natürliche Komplexität. Zwischen einzelnen Problemfeldern bestehen auch große Unterschiede hinsichtlich der sozialen Kontexte, welche bei der Verursachung und für die erfolgreiche Problembearbeitung relevant sind. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Weiterentwicklung des Konsens-Wissens oftmals Zeit benötigt. Für die meisten der in der Datenbank enthaltenen Regime ist es möglich, die Ausprägung kognitiver Variablen zwischen früheren und späteren Phasen der Regimeentwicklung zu vergleichen. Hier zeigt sich für viele Regime, dass sich das Konsens-Wissen während der späteren Phasen tatsächlich erweiterte. Solche Entwicklungen stellten sich unter anderem in Institutionen wie dem Ostsee- und dem Donauregime oder dem Regime über den Handel mit bedrohten Arten ein. In einigen wenigen Regimen entwickelte sich das Konsens-Wissen ohne die explizite Verankerung von programmatischen Aktivitäten. Dies war allerdings zumeist darauf zurückzuführen, dass andere internationale Institutionen oder nationale Einrichtungen für die Ausübung dieser Funktionen zuständig waren. Der Zusammenhang zwischen programmatischen Aktivitäten und der Entwicklung des Problemverständnisses und des Wissens über Politikoptionen lässt sich auch durch ergänzende qualitative Befunde näher veranschaulichen. Im Regime der *Inter-American Tropical Tuna Commission* (IATTC) wurden Programme errichtet, mit welchen das Wissen über Aspekte, die für den Fang von Thunfisch und thunfischähnlichen Arten im ostpazifischen Ozean relevant sind, erweitert wurde. Dadurch konnten das meeresbiologische Wissen und Informationen über die Entwicklung der Fischbestände und Fangquoten im Lauf der Jahre verbessert werden. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur Vermeidung des Delphinsterbens im ostpazifischen Ozean ergriffen, welches sich in den 70er Jahren als Folge neuer, beim Thunfischfang verwendeter Fangtechniken zu einem massiven Problem entwickelt hatte (Peterson/Bayliff 1985, IATTC 1995).

Die bisher dargestellten empirischen Befunde können den Beitrag von Institutionen für die Herstellung des Konsens-Wissens noch nicht hinreichend untermauern. Diese Befunde lassen den Schluss zu, dass es – vielfach aufgrund exogener Faktoren – keinen schnell wirksamen Automatismus zwischen der Arbeit programmatischer Aktivitäten und möglichen Regimewirkungen gibt. Allerdings sind in vielen Regimekomponenten auf lange Sicht Verbesserungen in der Qualität des Konsens-Wissens messbar. Die in den folgenden Tabellen 4 und 5 enthaltenen Daten deuten jedoch klar darauf hin, dass Regime vielmals einen bedeutenden kausalen Faktor dafür darstellten, dass sich das Konsens-Wissen über Zeit veränderte.

Tabelle 4: Kausaler Einfluss von Regimen auf den Wandel des Wissens über Probleme (in Bezug auf alle Staaten eines Regimes)

		Kausaler Einfluss des Regimes									
Gesamtzahl von Problemen		Nicht zutreffend (kein Wandel)		Schwacher oder kein kausaler Einfluss		Moderater kausaler Einfluss		Bedeutender kausaler Einfluss			
98	48,3%	38	100%	21	72,4%	8	18,2%	31	33,7%	Schwacher oder kein Wandel	Wandel des Wissens über das Problem
105	51,7%	0	0%	8	27,6%	36	81,8%	61	66,3%	Bedeutender Wandel	
203	100%	38	100%	29	100%	44	100%	92	100%	Total	

Tabelle 5: Wandel des zur Verfügung stehenden Wissens über Politikoptionen (in Bezug auf alle Staaten eines Regimes)

		Kausaler Einfluss des Regimes									
Gesamtzahl von Problemen		Nicht zutreffend (kein Wandel)		Schwacher oder kein kausaler Einfluss		Moderater kausaler Einfluss		Bedeutender kausaler Einfluss			
95	49%	38	100%	14	33,3%	15	30,6%	28	32,6%	Schwacher oder kein Wandel	Wandel des Wissens über Politikoptionen
99	51%	0	0%	7	66,7%	34	69,4%	58	67,4%	Bedeutender Wandel	
194	100%	38	100%	21	100%	49	100%	86	100%	Total	

Für jeweils die Hälfte der codierten Probleme ergibt sich der Befund, dass sich das Wissen über Ursache-Wirkungsbeziehungen (51,7%) (siehe Tab. 4) und über zur Verfügung stehende Politikoptionen (51,0%) (siehe Tab. 5) über Zeit stark wandelte. In der überwiegenden Zahl dieser Fälle wurde dem Regime ein moderater oder gar bedeutender kausaler Einfluss auf diesen Wandel bescheinigt. In 61 Fällen, in denen ein besonders starker Wandel des Wissens über Ursache-Wirkungs-Beziehungen gemessen wurde, übte das Regime einen bedeutenden kausalen Einfluss darauf aus. Bei 58 der 99 Probleme, bei denen ein starker Wandel des Konsens-Wissens über Politikoptionen verzeichnet wurde, wurde ebenfalls ein solch starker Regimeeinfluss identifiziert. Diese Daten verfestigen einerseits den Eindruck, dass die Wissensbasis einem sehr starken Wandel unterzogen war. In der Zusammenschau mit

dem sich aus Tabelle 3 ergebenden Befund, wonach sich das Wissen über Politikoptionen überwiegend auf mittlerem Niveau einpendelte, muss aber auch nüchtern festgestellt werden, dass der Wandel des Wissens über Politikoptionen vielfach noch nicht weit reichend genug war. Der oben dargestellte Befund, dass Regime mit einer breiten Palette programmatischer Aktivitäten zur Wissensgenerierung ausgestattet wurden, ist besonders bedeutsam. Denn damit lässt sich zeigen, dass der diesbezügliche kausale Einfluss von Regimen durch die Arbeit programmatischer Aktivitäten ausgeübt wird. Neben den auf alle Staaten eines Regimes bezogenen (allgemeinen) Wirkungen sind in der Regimedatenbank auch weitere Befunde über die Wirkungen auf das Wissen in wichtigen einzelnen Mitgliedsstaaten von Regimen enthalten. Zum Beispiel lässt sich selbst für Nationen wie die USA oder Deutschland zeigen, i) dass sich in diesen Ländern in Bezug auf einzelne Probleme die Wissensbasis verändert hat und ii) dass Regimen hierfür oftmals ein bedeutender kausaler Einfluss zukommt. Für 122 Probleme sind Daten vorhanden, welche über den in den USA verzeichneten Wandel des Wissens über Ursache-Wirkungs-Beziehungen und über den diesbezüglichen kausalen Einfluss von Regimen auf diesen Wandel informieren. Ein starker Wandel bezüglich des Wissens über diese Probleme in den USA wurde in 66 Fällen verzeichnet. In 22 Fällen wurde hierfür ein moderater und in 32 Fällen ein bedeutender Regimeeinfluss identifiziert. Dieser Befund ist deshalb erstaunlich, weil industriell hoch entwickelte Länder in der Regel über relativ große eigene Forschungskapazitäten verfügen. Die Einbettung dieser Länder in komplexe internationale Forschungsprogramme und sonstige programmatische Aktivitäten bewirkt, dass das durch nationale Forschungseinrichtungen produzierte Wissen erweitert wird und sich die Wissensproduktion an den inhaltlichen Maßstäben transnationaler Forschungsprogramme orientiert.

4. *Compliance*

Die Spieltheorie lenkt den Blick auf die Eigenschaften sozialer Situationen, welche die kooperative Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme positiv oder negativ beeinflussen. Für die Entstehung und Aufrechterhaltung von Kooperation ist das Vorhandensein von *compliance*-Mechanismen vor allem dann unverzichtbar, wenn sich Akteure durch Täuschung in internationalen Institutionen einen erheblichen Vorteil gegenüber anderen regelkonformen Akteuren verschaffen können. Während in *coordination games* ein schlankes institutionelles Design für die Stabilisierung von Kooperation ausreicht, besteht in *collaboration games* die Notwendigkeit der Bereitstellung von *compliance*-Mechanismen zur Überwachung des Akteursverhaltens (Stein 1993). Staaten können ihre kollektiven Ziele in internationalen Institutionen nur dann erreichen, wenn das institutionelle Design eines Regimes jene sozialen Konstellationen berücksichtigt, welche die kooperative Bearbeitung eines Problems und somit auch die Normeinhaltung durch Regimemitglieder negativ beeinflussen können (Koremenos et al. 2001a, b). Internationale Regime können demnach vertrauensbildend wirken, weil sie den Staaten durch die Bereitstellung von Mechanismen

zur Verifikation, zum *monitoring* der Einhaltung von Normen und zur Überprüfung der nationalen Implementation Anreize zur Täuschung nehmen und Unsicherheiten über verdeckte oder offene Verstöße gegen Regimeregeln vermindern. Sie stellen Informationen bereit, durch welche bei Staaten Erwartungssicherheit über das Verhalten anderer Regimemitglieder hergestellt wird. Dadurch werden die kooperationsfeindlichen Eigenschaften problematischer sozialer Situationen überwunden (vgl. Zürn 1992). Internationale Regime sind vielfach als Institutionen beschrieben worden, die in einem internationalen Umfeld errichtet wurden, das von der Abwesenheit einer oberhalb des Nationalstaats operierenden Zentralgewalt zur Regeldurchsetzung geprägt ist. In der Welthandelsorganisation erwächst die Beilegung von Disputen über die Auslegung von Regeln und über das Verhalten von Regimemitgliedern aus einem mehrstufigen Verfahren, das neben weichen *compliance*-Verfahren auch ein gerichtsähnliches Verfahren beinhaltet, dessen Entscheidungen sich Staaten letztlich beugen müssen. Nichtbefolgung der Entscheidungen erlaubt die Verhängung von Gegensanktionen. In der internationalen Umweltpolitik waren solche gerichtsähnlichen Verfahren bis zum Ende der 90er Jahre allerdings nur vereinzelt entwickelt. Statt auf Mechanismen zur autoritativen Durchsetzung von *compliance* vertrauen diese Institutionen vor allem auf das *compliance*-Management (vgl. Chayes/Handler Chayes 1995). Die *compliance*-Probleme von Entwicklungsländern resultieren oftmals daraus, dass die notwendigen Kapazitäten zur effektiven Implementierung internationaler Normen fehlen. Mit der Bereitstellung von Finanz- und Technologietransfers sollen Hindernisse bei der nationalen Implementation in diesen Ländern überwunden und die Einhaltung der Normen und Regeln ermöglicht werden.

Die Regimeanalyse stand vor der Aufgabe, den Nachweis dafür anzutreten, dass die Einhaltung internationalen Rechts aus einer von Regimen induzierten Sogwirkung verursacht wird und nicht primär vom Interesse eines Staates bzw. von den zwischen Staaten vorherrschenden Machtbeziehungen abhängt (Hurrell 1993: 53). Normeinhaltung ergibt sich demnach nicht ausschließlich aus den mit einem Regime verbundenen Nutzenerwartungen, sondern kann durch spezifische *compliance*-Mechanismen auch dann bewerkstelligt werden, wenn die individuelle Nutzenkalkulation eines Akteurs dem eigentlich entgegensteht. Von Ronald Mitchell (1994: 30) ist Normeinhaltung deshalb nicht nur als ein mit den Vertragsverpflichtungen übereinstimmendes Akteursverhalten definiert worden. Vielmehr versteht Mitchell Normeinhaltung (im Sinne von *treaty-induced compliance*) als Verhalten, das wegen des *compliance*-Systems eines Regimes mit dessen Normen und Regeln übereinstimmt.

Durch die Erzielung eines hinreichenden Maßes an Normeinhaltung wird nicht zwangsläufig ein qualitativer Zustand erreicht, der den an moderne soziale Ordnung heranzutragenden Ansprüchen entspricht. Vielmehr kann trotz der Einhaltung von Regimenormen durch die Mitgliedsstaaten die Problemlösung scheitern, weil das Regime selbst nur unzureichende Normen und Regeln beinhaltet. Durch die Einhaltung der Normen und Regeln allein ist einerseits keineswegs schon die effektive Bearbeitung eines Problems garantiert; doch eine effektive Problembearbeitung kann andererseits auch nur dann ermöglicht werden, wenn – auf der Grundlage des Vorhandenseins hinreichend umfassender und tief greifender Normen – Staaten die

Normen und Regeln eines Regimes einhalten. Das Verhalten sozialer Akteure wird wesentlich vom Prinzip der Reziprozität bestimmt. Die Nichteinhaltung von Normen und Regeln durch einzelne Staaten kann neue Unsicherheiten erzeugen, bestehendes Vertrauen zwischen Staaten in einem Problemfeld unterminieren und folglich zu einem »Echoeffekt« (Axelrod/Keohane 1986: 245) sich abwechselnder Defektionen in einem Problemfeld führen. Für einen Akteur besteht daher dann ein Grund, den Normen und Regeln eines Regimes zu folgen, wenn diese von anderen Akteuren auch befolgt werden und diese dem kollektiven Nutzen dienen bzw. den moralischen Ansprüchen genügen, die an moderne soziale Ordnung herangetragen werden.

Halten sich Staaten an Regimeregeln? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen den von Regimen bereitgestellten programmatischen Aktivitäten und dem *compliance*-Verhalten? Die Regimedatenbank enthält Daten, welche das *compliance*-Verhalten aus der Gesamtschau auf alle Staaten beschreiben. Darüber hinaus sind auch Daten über das *compliance*-Verhalten einzelner wichtiger Staaten in Regimen enthalten. Im Folgenden richtet sich der Blick vor allem auf die Messung des *compliance*-Verhaltens aller Mitgliedsstaaten in einem Regime. Unter »Einhaltung« wird jenes Verhalten verstanden, das mit den Normen und Regeln eines Regimes übereinstimmt. Für die Messung des Verhaltens von Staaten ist es dabei zunächst unerheblich, ob dieses auf absichtliches oder unabsichtliches Handeln zurückzuführen ist bzw. ob es das Resultat einer vom Regime entfalteten Sogwirkung darstellt. Die kausale Bedeutung eines Regimes für das beobachtete Verhalten wurde von den codierenden Fallstudienexperten in einem zweiten Schritt bestimmt. Zudem richtet sich die Analyse auf folgende programmatische Aktivitäten für die Überwachung, Bewertung und Unterstützung des *compliance*-Verhaltens von Staaten: das *compliance-monitoring*, die Überprüfung von Implementation, die Verifikation von *compliance* und den Finanz- und Technologietransfer zur Verbesserung staatlicher Kapazitäten bei der Umsetzung internationaler Normen. Aus Tabelle 6 wird ersichtlich, dass das Staatenverhalten (bezogen auf alle Staaten) in mehr als 60% der codierten Regimeelemente von Regeleinhaltung gezeichnet ist. Für die klare Mehrzahl der Fälle (z. B. für das Ozonregime, das Antarktisregime, oder das Fischereiregime in der Barentssee) ergibt sich somit der positive Befund, dass Staaten die Normen und Regeln von Regimen einhalten. Der Umfang von verregelten Teilproblemen und die Tiefe von Normen und Regeln hat im Lauf der Zeit in vielen dieser Regime deutlich zugenommen, ohne dass sich das generelle *compliance*-Verhalten verschlechterte. Aus einer auf alle Staaten bezogenen generellen Perspektive kann auch festgestellt werden, dass in späteren Phasen der Regimeentwicklung grundsätzlich keine Verschlechterungen bezüglich des *compliance*-Verhaltens gemessen wurden. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass nach einmal erfolgter Angleichung der Interessen und des Verhaltens von Staaten in internationalen Umweltinstitutionen die Normen und institutionellen Mechanismen in der Regel genügend Bindungskräfte entfalten konnten, um ein Ausscheren aus der Kooperation zu vermeiden bzw. um Fälle der partiellen Nichteinhaltung so zu bearbeiten, dass regelgeleitetes Verhalten möglich wurde. Die Herstellung solcher Bindungskräfte dauerte in einzelnen Fällen aber relativ lange und war auch bis zum Ende der 90er Jahre in

manchen Regimen nicht abgeschlossen. In nahezu 40 % aller codierten Fälle wurde von den Fallstudienexperten ein Verhalten gemessen, das nicht vollständig bzw. nur teilweise mit den Regeln und Normen eines Regimes übereinstimmte und somit von gradueller Nichteinhaltung gekennzeichnet war. In manchen Regimen, in denen mehrere Zeitphasen untersucht werden können, hat sich das *compliance*-Verhalten in den späteren Phasen verbessert. Dies ging oftmals mit der Schaffung neuer oder einer Ausweitung bereits bestehender programmatischer Aktivitäten zum *monitoring* oder der Verifikation von *compliance* einher. Bei Fällen wie dem *Ramsar Regime* und dem *London Convention Regime* fanden sich auch noch für die bis zum Ende der 90er Jahre codierten Phasen Formen der Nichteinhaltung, in denen das Verhalten zwar mit einigen, aber nicht allen Regimeregeln übereinstimmte.

Tabelle 6: Programmatische Aktivitäten eines Regimes und *compliance*-Verhalten (alle Staaten)

		Programmatische Aktivitäten											
Gesamtzahl von Problemen		Compliance monitoring		Review von Implementation		Verifikation von compliance		Finanz- und Technologietransfer		Mindestens eine der vier Aktivitäten vorhanden			
18	13,8%	10	13,7%	10	16,1%	8	12,5%	3	7%	10	55,5%	Verhalten übertrifft Anforderungen des Regimes	Compliance-Verhalten aller Staaten
62	47,7%	26	35,6%	24	38,7%	30	46,9%	15	34,9%	41	66,1%	Verhalten deckt sich mit Regimeregeln	
34	26,2%	27	37%	16	25,8%	21	32,8%	19	44,2%	28	82,4%	Verhalten konform mit einigen, aber nicht allen Regimeregeln	
13	10%	8	11%	10	16,1%	5	7,8%	4	9,3%	10	76,9%	Gelegentlich konformes Verhalten und partielle aber nicht vollständige Regieleinhaltung	
3	2,3%	2	2,7%	2	3,2%	0	0 %	2	4,7%	2	66,6%	Überhaupt keine Einhaltung	
130	100 %	73	100 %	62	99,9 %	64	100 %	43	100,1 %	91	70 %	Total	

Tabelle 7: *Kausaler Einfluss von Regimen auf das compliance-Verhalten (alle Staaten)*

		Kausaler Einfluss des Regimes											
Gesamtzahl von Problemen		Schwacher oder kein kausaler Beitrag		Moderater kausaler Einfluss		Großer kausaler Einfluss		Negative kausale Rolle		Keine Angabe			
18	13,8%	0	0%	0	0%	17	21,3%	0	0%	1	10%	Verhalten übertrifft Anforderungen des Regimes	Compliance-Verhalten aller Staaten
62	47,7%	3	37,5%	20	62,5%	35	43,8%	0	0%	4	40%	Verhalten deckt sich mit Regime-regeln	
34	26,2%	3	37,5%	8	25,0%	21	26,3%	0	0%	2	20%	Verhalten konform mit einigen, aber nicht allen Regimeregeln	
13	10,0%	1	12,5%	2	6,3%	7	8,8%	0	0%	3	30%	Gelegentlich konformes Verhalten und partielle aber nicht vollständige Regeleinhaltung	
3	2,3%	1	12,5%	2	6,3%	0	0%	0	0%	0	0%	Überhaupt keine Einhaltung	
130	100%	8	100%	32	100,1%	80	100,2%	0	0%	10	100%	Total	

Welchen kausalen Einfluss hatten Regime auf das *compliance*-Verhalten? Die Befunde in Tabelle 7 zeigen, dass Regimen überwiegend ein großer kausaler Einfluss für das erzielte *compliance*-Verhalten zuerkannt wurde. Für 52 der 80 Regimelemente, in welchen Einhaltung (62) oder Übererfüllung (18) der Normen und Regeln eines Regimes vorherrschte, wurde dem Regime ein großer kausaler Einfluss für das *compliance*-Verhalten beigemessen. Diese Befunde legen den Schluss nahe, dass die in Tabelle 6 enthaltenen programmatischen Aktivitäten eine positive Wirkung auf das *compliance*-Verhalten hatten. Andererseits werfen die Befunde auch die Frage auf, warum verschiedene Formen von partieller oder temporärer Nichteinhaltung zu beobachten sind, obwohl solche programmatischen Aktivitäten

teilweise ebenfalls vorhanden sind. Eine mögliche Antwort könnte sein, dass die Arbeit programmatischer Aktivitäten oftmals nicht sofort zu den intendierten Wirkungen führt. Knapp die Hälfte jener Fälle, in denen das Staatenverhalten nicht völlig mit den Normen und Regeln übereinstimmte, endet bereits vor den 90er Jahren. Für nachfolgende Zeitphasen kann in diesen Fällen (z. B. im Walfangregime, im Ostseeregime oder in der Komponente des Antarktisregimes zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze) ein verbessertes bzw. hinreichendes *compliance*-Verhalten verzeichnet werden. Die Einrichtung von *compliance*-Mechanismen und die Thematisierung von Nichteinhaltung innerhalb von internationalen Institutionen wirken oftmals erst nach einer gewissen Zeitverzögerung. Die Identifizierung und Beseitigung von Problemen bei der nationalen Implementation oder die Bereitstellung von Finanzmitteln und Technologie zur Verbesserung nationaler Kapazitäten bei der Implementation in Entwicklungsländern oder in Osteuropa führt ebenfalls oftmals erst mittel- und langfristig zu den gewünschten Wirkungen. Andere Daten über das *compliance*-Verhalten einzelner Staaten unterstützen die dargestellten Befunde über den zum Teil besonders großen kausalen Einfluss von Regimen. Das *compliance*-Verhalten der USA wurde für insgesamt 98 Regimeelemente codiert, die zu insgesamt 16 Regimen gehören. In 86 Regimeelementen (87,8 %) befand sich das US-Verhalten in Einklang mit den Normen und Regeln (59) oder war von Übererfüllung der Verhaltensvorschriften gekennzeichnet (27). In etwa zwei Dritteln dieser Fälle (57) hatte das betreffende Regime einen großen kausalen Einfluss auf das *compliance*-Verhalten der USA.

5. Problemlösung

Stellt kollektives Handeln in internationalen Institutionen die effektivere Form der Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme dar als das autonome Handeln der einzelnen Staaten? Nur wenn der empirische Nachweis dafür angetreten werden kann, dass internationale Institutionen Probleme nicht nur »verwalten« sondern auch zu deren Lösung beitragen, können sie Folgebereitschaft bei verschiedenen Akteuren in der Weltgesellschaft mobilisieren. In den vorangegangenen Kapiteln wurde bereits der kausale Einfluss von Regimen beschrieben, den diese für die Lösung der in der *sozialen Welt* (z. B. schwierige Akteurskonstellationen, Unsicherheit über das Konsens-Wissen, *compliance* von Staaten) angesiedelten Probleme haben können. Hatten internationale Regime auch einen Einfluss auf die Lösung von Problemen, die in der *natürlichen Umwelt* angesiedelt sind? Sind die in der sozialen Welt durch Regime induzierten Veränderungen (z. B. im Konsens-Wissen oder im *compliance*-Verhalten) weit reichend genug, damit sie sich in Verbesserungen des Zustands der natürlichen Umwelt niederschlagen? Die Bewertung des Beitrags von internationalen Institutionen zur (positiven) Veränderung des Umweltzustands kann aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln vorgenommen werden. Nimmt man die interne Perspektive politischer Entscheidungsträger ein, dann fokussiert sich die Analyse auf eine Auswertung der Zielerreichung in internationalen Regimen (Bernauer 1995).

Solche Ziele können weit reichend oder weniger ambitioniert sein. Im Folgenden wird die Problemlösung aus einer anderen Perspektive analysiert und gemessen. Von einem externen Blickwinkel her gesehen stellt sich die Frage, welche tatsächlichen Umweltveränderungen auf mittel- und langfristige Sicht erzielt wurden. Dieser Blickwinkel kann sich von der bloßen Messung der Zielerreichung unterscheiden, wenn die Ziele selbst nicht weit reichend genug formuliert sind und somit nicht die Verbesserung des Umweltzustands anstreben. Im Folgenden wird untersucht, wie sich der Zustand von Problemen innerhalb des Lebenszyklus einer internationalen Institution verändert hat.

Bei der Erforschung der Problemlösungseffektivität von internationalen Regimen müssen kontrafaktische Erwägungen angestellt und verschiedene andere kausal-analytische Fragen beantwortet werden: In welchem Zustand wäre die natürliche Umwelt in einem Problemfeld, wenn es keine internationale Institution zur Problembearbeitung geben würde? Sind beobachtete Veränderungen im Zustand der natürlichen Umwelt hauptsächlich auf kollektives Handeln in einem Regime zurückzuführen bzw. welchen Einfluss hatten Entwicklungen, die sich außerhalb von internationalen Regimen vollzogen? Wie sind die beobachtbaren Veränderungen in der natürlichen Umwelt zu bewerten gegenüber dem möglichen Maßstab eines kollektiven Optimums?¹⁸ Die Messung von solchen Veränderungen bezieht sich auf den jeweiligen Zeitraum, in dem ein Regimeelement angesiedelt ist. Positive Veränderungen in der Umweltsituation ergeben sich dann, wenn z. B. Belastungen des Ökosystems mit Schadstoffen zurückgehen (z. B. Luftverschmutzung, Belastung der Meere mit Schadstoffen und giftigen Abfällen) oder der Fischbestand in einzelnen Fanggründen nach Perioden der Überfischung wieder zunimmt. Negative Veränderungen in der Umweltsituation wurden dann identifiziert, wenn sich gegenteilige Entwicklungen vollzogen. Das Pareto-Optimum stellt eigentlich einen wünschenswerten Bewertungsmaßstab dar, weil es einen Vergleich zwischen den erzielten Veränderungen im Zustand eines Umweltproblems mit dem möglichen Idealzustand erlaubt.¹⁹ Doch forschungspraktische Gründe sprachen gegen eine Verwendung des Pareto-Optimums als Bezugspunkt bei der Codierung. Das Pareto-Optimum konnte von der Forschung erst für einige wenige Regime bestimmt werden. Für die überwiegende Gesamtzahl der codierten Regime fehlen bisher fundierte Studien, welche das pareto-optimale Maximum der Problemlösung für die verschiedenen Zeitphasen und die einzelnen Komponenten von Regimen valide berechnen können. Für den Aufbau der Regimedatenbank wurde der Ansatz verfolgt, in einem ersten Schritt die relativen Veränderungen im Zustand eines Problems zu messen und in einem zweiten Schritt den kausalen Einfluss eines Regimes für die beobachtbaren Veränderungen zu bestimmen. Diese kausale Einschätzung des Regimeein-

18 Zu solchen grundlegenden kausalanalytischen Fragen, die sich bei der Erforschung der Problemlösungseffektivität stellen, siehe unter anderem Helm/Sprinz (1999), Mitchell (2001), Underdal (2002) und Young (2001).

19 Das Pareto-Optimum ist erreicht, »when no further increase in benefits to one party can be obtained without leaving one or more prospective partners worse off« (Underdal 2002: 9).

flusses berücksichtigt dann, i) welchen Einfluss das Regime (z. B. die im Regime entwickelten programmatischen Aktivitäten) auf die beobachteten Veränderungen im Zustand eines Problems hatte, ii) ob die beobachteten Entwicklungen auch dann eingetreten wären, wenn kein Regime zur Problembearbeitung errichtet worden wäre, und iii) welches Gewicht externe Faktoren für die beobachteten Wirkungen im Problemfeld haben.

Zunächst lassen sich aus Tabelle 8 drei verschiedene Entwicklungen in Bezug auf Veränderungen in der Umweltsituation ableiten. *Erstens* wird deutlich, dass für mehr als die Hälfte (53,0%) – nämlich 99 der codierten Probleme – leichte (27,3%) oder bedeutende Verbesserungen (25,7%) im Umweltzustand identifiziert wurden. Ein bedeutender oder gar sehr starker kausaler Einfluss des Regimes auf die erzielten Verbesserungen in der Umweltqualität wurde bei 47 dieser 99 Probleme identifiziert. Keine Verbesserungen ergaben sich bei 88 Problemen. Es wird *zweitens* deutlich, dass bei 33 Problemen (17,6%) der Zustand der Umweltsituation unverändert blieb. In etwa der Hälfte dieser Fälle wurde dem Regime ebenfalls ein relativ starker Einfluss auf die erzielte Stabilisierung der Umweltsituation beigemessen. Ohne Regimeeinfluss hätte sich die Umweltsituation in der Hälfte der Fälle möglicherweise verschlechtert. *Drittens* wurden für 55 Probleme (29,4%) leichte oder bedeutende Verschlechterungen im Zustand der Umwelt identifiziert. Für die identifizierte Verschlechterung der Umweltsituation wurde dem Regime in der Regel keine große

Tabelle 8: *Kausaler Einfluss von Regimen auf den Wandel im Zustand eines Umweltproblems*

		Kausaler Einfluss des Regimes											
Gesamtzahl von Problemen		Kleiner oder kein kausaler Beitrag		Schwacher kausaler Einfluss		Gleicher Einfluss von endogenen und exogenen Faktoren		Bedeutender kausaler Einfluss		Sehr starker kausaler Einfluss			
18	9,6%	8	16,3%	7	17,1%	0	0%	2	4,3%	1	4,5%	Bedeutende Verschlechterung	Wandel im Zustand eines Problems
37	19,8%	22	44,9%	11	26,8%	2	7,1%	2	4,3%	0	0%	Leichte Verschlechterung	
33	17,6%	4	8,2%	10	24,4%	2	7,1%	13	27,7%	4	18,2%	Zustand blieb unverändert	
51	27,3%	8	16,3%	8	19,5%	13	46,4%	13	27,7%	9	40,9%	Leichte Verbesserung	
48	25,7%	7	14,3%	5	12,2%	11	39,3%	17	36,2%	8	36,4%	Bedeutende Verbesserung	
187	100%	49	100%	41	100%	28	99,8%	47	100,2%	22	100%	Total	

Tabelle 9: Zusammenhang zwischen dem Wandel im Zustand eines Umweltproblems und dem Wissen über Ursachen, Wirkungen und den Kern des Problems

		Problemverständnis (Wissen über das Problem)											
Gesamtzahl von Problemen		Sehr stark entwickelt		Stark entwickelt		Teilweise entwickelt		Schwach entwickelt		Nicht vorhanden			
20	10,6%	3	7,1%	7	8,6%	6	14%	4	18,2%	0	0%	Bedeutende Verschlechterung	Wandel im Zustand eines Problems
35	18,6%	2	4,8%	14	17,3%	12	27,9%	7	31,8%	0	0%	Leichte Verschlechterung	
35	18,6%	10	23,8%	21	26%	3	7%	1	4,5%	0	0%	Zustand blieb unverändert	
50	26,6%	13	31%	16	19,8%	14	32,6%	7	31,8%	0	0%	Leichte Verbesserung	
48	25,5%	14	33,3%	23	28,4%	8	18,6%	3	13,6%	0	0%	Bedeutende Verbesserung	
188	100%	42	100%	81	100,1	43	100,1%	22	99,9%	0	0%	Total	

kausale Bedeutung beigemessen. In dieser dritten Gruppe befanden sich 34 Probleme aus Regimeelementen, die überwiegend in den 80er Jahren und spätestens 1992 endeten. In manchen Fällen wie dem in dieser Gruppe angesiedelten Regime zum Schutz der Ozonschicht muss es bereits als zaghafter Erfolg gewertet werden, dass sich der Umweltzustand nicht weiter verschlechterte. Die weitere Zerstörung der stratosphärischen Ozonschicht konnte in den 90er Jahren verlangsamt bzw. aufgehalten werden, weil durch das globale Verbrauchs- und Produktionsverbot die Emissionen Ozon zerstörender Substanzen drastisch vermindert wurden. Eine Erholung der Ozonschicht wird aber erst nach einer Zeitverzögerung von Jahrzehnten eintreten, weil sich in der Atmosphäre noch Altlasten befinden, die eine schnelle Verbesserung des Zustands der stratosphärischen Ozonschicht unmöglich machen (Parson 2003).

Unter den so genannten Erfolgsfällen, bei denen eine Verbesserung im Zustand eines Problems verzeichnet wurde, befinden sich verschiedene Komponenten des Antarktisregimes, das ECE-Luftreinhaltungsregime, die Regime über den internationalen Handel mit bedrohten Arten, verschiedene Fischereiregime (z. B. für die Barentssee, den Südpazifik, beide Thunfischregime), Regionalmeerregime (für die Ostsee, die Nordsee und das Schwarze Meer), Regime gegen die Meeresverschmut-

Tabelle 10: Zusammenhang zwischen dem Wandel im Zustand eines Umweltproblems und der Verfügbarkeit von Wissen über Politikoptionen

		Wissen über Politikoptionen							
Gesamtzahl von Problemen		Sehr hoch entwickelt		Mittelmäßig entwickelt		Schwach entwickelt			
17	9,7%	1	2,7%	6	5,8%	10	27,8%	Bedeutende Verschlechterung	Wandel im Zustand eines Problems
35	19,9%	7	18,9%	19	18,4%	9	25%	Leichte Verschlechterung	
27	15,3%	11	29,7%	10	9,7%	6	16,7%	Zustand blieb unverändert	
50	28,4%	3	8,1%	40	38,8%	7	19,4%	Leichte Verbesserung	
47	26,7%	15	40,5%	28	27,2%	4	11,1%	Bedeutende Verbesserung	
176	100%	37	99,9%	103	99,9%	36	100%	Total	

zung (Ölverschmutzungsregime, *London Convention*), und Flussregime (Rhein und Donau). Allerdings bestehen zwischen diesen Fällen Unterschiede dahingehend, wie stark der kausale Einfluss eines Regimes auf die erzielten Verbesserungen ist. Dies veranschaulicht, dass Regime einen kausalen Beitrag zur Verbesserung eines Umweltproblems leisten können; aber diese Verbesserungen sind oftmals das Ergebnis einer Mischung von Einflüssen, die von internationalen Regimen und von weiteren nationalen Initiativen herrühren, oder auch von strukturellen Entwicklungen (z. B. technologischer Wandel, geändertes Verbraucherverhalten, ökonomische Entwicklung) mit verursacht werden können, die sich außerhalb des Einflussbereichs von internationalen Institutionen vollziehen können.

In einigen Regimen sind auch bis Ende des zwanzigsten Jahrhunderts keine positiven Veränderungen eingetreten. Wenig ermutigende Entwicklungen offenbaren die Daten beispielsweise für einige globale Umweltregime. Nach der Verabschiedung der globalen Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung im Jahr 1994 konnten in diesem Problemfeld keine positiven Veränderungen erreicht werden. Von negativen Entwicklungen im Sinne einer weiteren Verschlechterung des Problems waren Problemfelder wie die globale Klimaproblematik oder der Schutz der Biodiversität gekennzeichnet. Diese negativen Entwicklungen konnten auch nicht durch die Schaffung verschiedener programmatischer Aktivitäten verhindert werden. Diese

Regime behandeln sehr komplexe Problemtypen, bei denen Veränderungen im sozialen Verhalten nur sehr langsam erzielt werden können. Die im sozialen Verhalten erzielten Veränderungen führen bei sehr komplexen Problemen zudem oftmals nur mit erheblicher zeitlicher Verspätung zu positiven Veränderungen im Zustand der Umwelt. Regime mit eher negativer oder stagnierender Entwicklung im Zustand eines Umweltproblems zeichnen sich dadurch aus, dass die getroffenen Regelungen zur Problembearbeitung nicht weit reichend genug sind.

Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem über ein Problem vorhandenen Wissen und der Problemlösung? Die Befunde in Tabelle 9 zeigen, dass bei jenen 98 Problemen, in welchen leichte oder bedeutende Verbesserungen im Zustand der Umwelt zu verzeichnen waren, in zwei Dritteln der Fälle (66) das Wissen über Ursachen und Wirkungen im Problemfeld sehr stark oder stark entwickelt war. Für mehr als die Hälfte jener 55 Probleme, in denen sich eine bedeutende oder leichte Verschlechterung der Umwelt vollzog, war dieses Wissen schwach oder überhaupt nicht entwickelt. Etwas weniger eindeutig sind auf den ersten Blick allerdings die Befunde, die sich aus Tabelle 10 ergeben. Für weniger als 20% der Probleme (18 von 97), bei denen eine leichte oder bedeutende Verbesserung festgestellt wurde, war das Wissen über zur Problembearbeitung verfügbare Politikoptionen sehr hoch entwickelt. Die geringere Eindeutigkeit dieses Befundes mag auch damit zusammenhängen, dass die Codierung dieser Variable (Wissen über Politikoptionen) auf einer dreistufigen Skala erfolgte, bei der die Fallstudienexperten möglicherweise etwas stärker dazu neigten, bei der Codierung das mittlere Niveau auf der Ordinalskala anzusteuern. Demgegenüber erfolgte die Codierung der Ausgestaltung des Wissens über Ursachen und Wirkungen bzw. den Kern des Problems auf einer fünfstufigen Skala. Für die in Tabelle 10 enthaltenen 97 Probleme mit positiven Entwicklungen bezüglich des Umweltzustandes war das Wissen über Politikoptionen in 86 Fällen stark oder mittelmäßig ausgeprägt. Insgesamt zeigen die in den Tabellen 8 bis 10 enthaltenen Befunde, dass von internationalen Regimen bedeutende kausale Wirkungen bezüglich der Problemlösung ausgehen können. Einzelne Legitimitätsgründe sind kausal eng miteinander verknüpft. Wie gezeigt wurde, besteht eine Korrelation zwischen einer Verbesserung des Konsens-Wissens und einer mittel- und langfristig sich einstellenden Verbesserung der Umweltqualität. Doch die bei den kognitiven Grundlagen eines Problems erzielten Fortschritte, an denen internationale Regime wesentlich beteiligt sind, übersetzen sich nicht immer automatisch in eine Verbesserung der Umweltqualität. Neben den erforderlichen Trägern und Multiplikatoren dieses Wissens (z. B. Wissenschaftler und epistemische Netzwerke, Vorreiterstaaten und internationale Organisationen) kommen auch andere Variablen ins Spiel, welche den Prozess der Präferenzbildung bei Regimemitgliedern, die nationale Implementation und das *compliance*-Verhalten wesentlich mitbeeinflussen.

6. Verteilungsgerechtigkeit

Der von der Antiglobalisierungsbewegung geäußerte Protest gegen die als ungerecht perzipierten Wirkungen des Welthandelssystems zeigt, dass die Folgebereitschaft für die jenseits des Nationalstaats errichtete soziale Ordnung zu erodieren droht, wenn die Allokation von materiellen Werten durch internationale Institutionen stark asymmetrische Züge annimmt. Für den transnationalen Raum werden zunehmend ähnliche moralische Vorstellungen bezüglich der Bedeutung von materieller Verteilungsgerechtigkeit wirksam wie für die innerstaatliche Ebene. Allerdings mangelt es an Konsens darüber, was unter Verteilungsgerechtigkeit jenseits des Nationalstaats genau zu verstehen ist. Verschiedentlich ist der Versuch unternommen worden, die von John Rawls für nationale Gesellschaften entwickelte Gerechtigkeitstheorie auf die Ebene jenseits des Nationalstaats zu übertragen.²⁰ Die Theorie von Rawls (1979) geht von der hypothetischen Annahme eines Urzustandes aus, in welchem Individuen unter dem Schleier des Nicht-Wissens agieren und ihnen Wissen über ihre gesellschaftliche Stellung, Geschlecht, Religion, Fähigkeiten und andere Faktoren fehlt, welche die Herstellung von Politikergebnissen beeinflussen könnten. Dieses Konzept kann jedoch nur sehr schwer in praktische Politikentwürfe übersetzt werden, die für den Raum jenseits des Nationalstaats anwendbar sind. Die Herleitung von Kriterien für die empirische Messung von Verteilungsleistungen von Regimen ist aus dem Konzept kaum möglich. Von Cecilia Albin (2001: 12) ist der von Rawls beschriebene Schleier des Nicht-Wissens als ein ungeeigneter Ausgangspunkt für die Entwicklung einer für den transnationalen Raum anwendbaren Gerechtigkeitskonzeption kritisiert worden. Eine Reihe grundlegender Kritikpunkte, die gegen eine Übertragung des Konzepts auf die globale Ebene sprechen, ist auch von Molly Cochran (1999: 55-57) vorgebracht worden. Die für den transnationalen Raum entwickelten normativen Gerechtigkeitskonzeptionen bieten derzeit kaum Kriterien für die Messung von Verteilungsgerechtigkeit, die für die empirische Forschung benutzt werden können.

Wie können wir trotz des Fehlens von Kriterien zur empirischen Messung von transnationaler Gerechtigkeit eine Vorstellung darüber entwickeln, ob die Politiken internationaler Institutionen dem Erfordernis nach materieller Verteilungsgerechtigkeit Rechnung tragen? Ein möglicher Zugang zur empirischen Bearbeitung des Problems besteht darin, in internationalen Regimen nach Prinzipien und Normen zu suchen, die Verteilungsgerechtigkeit einfordern. Damit könnte zumindest aufgezeigt werden, ob Regime den an sie herangetragenen Forderungen nach Gerechtigkeit auch in ihren konstitutiven Prinzipien und Normen Rechnung tragen. Für die empirische Erforschung der Problematik kann auch zusätzlich auf problemfeldspezifische Kriterien für die Bestimmung von Verteilungsgerechtigkeit zurückgegriffen

20 Von Charles Beitz (1979: 128) ist schon vor mehr als zwei Jahrzehnten darauf verwiesen worden, dass die für innerstaatliche Ordnung geltende Forderung nach sozialer Gerechtigkeit auch für den globalen Raum gültig sein müsse. In der deutschen Regimeforschung fand die Frage der Verteilungsgerechtigkeit schon frühzeitig Beachtung durch die Studien von Zürn (1987) und Wolf (1991).

werden. Diese bewerten beispielsweise die getroffenen Maßnahmen einzelner Länder zur Problembearbeitung im Zusammenhang mit deren Verantwortung für die Verursachung eines Umweltproblems, evaluieren die Kosten der Problembearbeitung für einzelne Länder und beziehen dabei auch deren finanzielle und technologische Kapazitäten mit ein, berücksichtigen deren Rolle als Verursacher oder Betroffene eines Problems oder evaluieren die durch die Problembearbeitung anfallenden Gewinne (vgl. Albin 2001).

Empirisch orientierte Studien über die Entwicklung des internationalen Rechts zeigen, dass die Verankerung von Gerechtigkeitsnormen in internationalen Institutionen in den letzten Jahrzehnten vorangekommen ist. Doch gibt es qualitative Unterschiede zwischen diesen Normen in Bezug darauf, ob sie tatsächlich auf die Verwirklichung von Gerechtigkeit oder nur auf eine Abschwächung bestehender asymmetrischer Wertallokationen abzielen (Franck 1995: 58-79). In das Konzept der »nachhaltigen Entwicklung« sind ebenfalls Erwartungen an die Gerechtigkeit innerhalb einer Generation oder zwischen den Generationen eingelassen. Die für normative Gerechtigkeitskonzeptionen beschriebenen Schwierigkeiten bezüglich der Operationalisierung treffen aber auch auf die in dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung enthaltenen Dimensionen von Gerechtigkeit zu.²¹ Im Umweltvölkerrecht ist eine Reihe von Prinzipien und Normen entwickelt worden, welche normative Ansprüche hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit des internationalen Regierens formulieren (Beyerlin 2000, Sands et al. 1997). Die Daten der Regimdatenbank zeigen, dass in 16 Regimen mindestens jeweils eine Gerechtigkeitsnorm *explizit* Erwähnung findet. In 13 Regimen ist das »Prinzip der nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen« vertreten. Das »Prinzip der Integration von Umwelt und Entwicklung« war in acht Regimen verankert. Das »Prinzip der Gerechtigkeit zwischen den Generationen« fand sich in fünf Regimen. In drei Regimen fand sich das »Prinzip der gerechten Nutzung natürlicher Ressourcen«. In zwei Regimen wurden Umweltgüter explizit als »gemeinsames Erbe der Menschheit« bezeichnet. Neben der *expliziten* Verankerung von Gerechtigkeitsnormen wurden in insgesamt zehn Regimen Gerechtigkeitsnormen mit *implizitem* Charakter identifiziert, die noch keine volle völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangt haben. Sie finden aber in Resolutionen, Konferenzklärungen und kollektiven Entscheidungen von Regimemitgliedern Erwähnung. Dies zeigt, dass die Entwicklung von Gerechtigkeitsnormen in vielen Regimen nach wie vor im Fluss und keineswegs abgeschlossen ist. Der Gerechtigkeitsdiskurs hat aber auch internationale Regime erfasst und zur Verankerung von Gerechtigkeitsnormen geführt. Zudem ist eine Zunahme von *soft law*-Normen feststellbar, welche die Verwirklichung gerechter Wertallokationen einfordern.

Eine problemfeldspezifische empirische Analyse von materiellen Kosten und Nutzen ist sehr komplex. Die folgenden Befunde wurden fast ausschließlich aus Textantworten gewonnen, die von den codierenden Fallstudienexperten auf Fragen

21 Es ist auch unklar, welche Kriterien für die Messung der Gerechtigkeit von Wirkungen angewendet werden können, die zwischen den Generationen entstehen.

über die Kosten-Nutzen-Verteilung in einzelnen Problemfeldern formuliert wurden. Sie vermitteln zwar einen Eindruck über die in einzelnen Problemfeldern eingetretenen Verteilungswirkungen. Diese qualitativen Befunde sind aber nur in eingeschränktem Maße verallgemeinerbar. Sie stellen vielmehr einen Ausgangspunkt für die weitere Erforschung der durch internationale Regime bewirkten Verteilungsleistungen dar. Der Zugang zu Ressourcen oder deren gerechte Nutzung bildete in vielen Regimen Anlass für Konflikte zwischen Staaten. Die im Antarktisvertrag von 1959 enthaltene Unterscheidung zwischen Staaten mit und ohne Konsultativstatus hat im Antarktisregime für mehrere Jahrzehnte Konflikte über den gerechten Zugang zur Entscheidungsfindung erzeugt. Im Antarktisregime erfolgte mittlerweile eine Aufweichung dieser Diskriminierung, doch es bestehen nach wie vor Unterschiede zwischen einzelnen Ländern bezüglich des Zugangs zur Entscheidungsfindung (Vidas 1996: 55-57).²² Die Kosten für die Verwaltung und das Management von Regimen wurden in vielen Regimen in Anlehnung an den Beitragsschlüssel für Mitglieder in den Vereinten Nationen berechnet. In diesen Regimen wurde somit auch den bestehenden unterschiedlichen finanziellen Fähigkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern Rechnung getragen. Freiwillige zusätzliche Zahlungen bzw. Engagements zur Verbesserung programmatischer Regimeaktivitäten wurden oftmals von Industrieländern geleistet. Andererseits gibt es eine Reihe von Ressourcenregimen, in welchen Mitgliedsbeiträge in Anlehnung an das *user pays*-Prinzip berechnet wurden. Diese Praxis benachteiligt wirtschaftlich weniger entwickelte Länder gegenüber Industrieländern. Die mit der Implementation verbundenen Kosten und der Nutzen sind häufig ungleich verteilt. Dies liegt unter anderem daran, dass für besonders starke Verursacher eines Problems auch besonders hohe Kosten für dessen Beseitigung anfallen können. Unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit sind solche Ungleichheiten nicht problematisch.²³ Vor dem Hintergrund des Aspekts der Verteilungsgerechtigkeit ist es schon eher problematisch, dass Import-Länder von Umweltverschmutzung manchmal größere Kosten zur Problembearbeitung (z. B. durch nationale Vorleistungen) tragen müssen als die eigentlichen Hauptverursacher (z. B. im Kontext der Oberlieger-Untерlieger-Problematik). In solchen Situationsstrukturen können Länder, welche unter dem Export umweltschädlicher Verschmutzung durch andere Länder besonders leiden, oftmals nicht in vollem Umfang verteilungsgerechte Lösungen herbeiführen. Die zufrieden stellende Lösung der Problematik der Implementationskosten ist im Nord-Süd-Verhältnis eine Voraussetzung dafür, dass sich Entwicklungsländer an einem Regime beteiligen. Die Schaffung eines gerechten Ausgleichs für die Kosten, welche den Entwicklungsländern bei der Implementation internationaler Politiken entstehen, stellt oftmals eine brisante Streitfrage im Nord-Süd-Kontext dar. Die Industrieländer stellten den Entwicklungsländern in vielen Regimen zusätzliche finanzielle oder technische

22 Im Antarktisregime haben inzwischen 28 der 45 Mitgliedsstaaten Konsultativstatus und somit Stimmrecht.

23 Länder, die besonders stark von der Nutzung einer lebenden Meeresressource profitieren, tragen zum Beispiel dann höhere Implementationskosten, wenn zum Schutz dieser Ressourcen drastische Beschränkungen der Fangquoten wirksam werden.

Mittel zur Implementation bereit. Wichtige Beispiele hierfür sind u. a. die Regime zum Schutz der Ozonschicht, des globalen Klimas, der Biodiversität oder zur Bekämpfung der Wüstenbildung. Über internationale Institutionen wurde somit ein finanzieller Ausgleich für Entwicklungsländer ermöglicht, welcher die bei der Umsetzung internationaler Normen entstehenden Kosten vermindern konnte.

7. Ausblick

Internationale Institutionen sind wichtige Säulen einer modernen Weltordnung. Diese Ordnung beruht auf der Verwirklichung von Legitimitätsgründen, die verschiedene Nutzenerwartungen und normativ begründbare Anforderungen an das internationale Regieren beinhalten. Die theoretische Diskussion über solche Legitimitätsgründe ist genauso wenig an ihr Ende gekommen wie die Debatte darüber, welche Bedeutung die Variable der »Macht« gegenüber der »Legitimität« für die Herstellung sozialer Ordnung im 21. Jahrhundert haben wird. Die quantitative Analyse der Output-orientierten Legitimitätsgründe zeigt, dass das Regieren in internationalen Institutionen zu Politikergebnissen und langfristigen Wirkungen führen kann, die ohne Institutionen in diesem Ausmaß oftmals nicht erreichbar wären. Konnten kausale Zusammenhänge zwischen Regimewirkungen und den Leistungen eines Regimes von der Regimeforschung bisher überwiegend nur in Einzelfallstudien nachgewiesen werden, so verfügt die Forschung mit der Regimedatenbank nun über ein Werkzeug zur quantitativen Analyse solcher kausalen Beziehungen. Die historisch-vergleichende Erforschung der in den 23 Problemfeldern der globalen Umweltpolitik eingetretenen Wirkungen und die kausale Analyse des damit verbundenen Einflusses von Regimefaktoren veranschaulichen, dass internationale Institutionen tatsächlich einen eigenständigen Beitrag zur effektiven Bearbeitung komplexer Probleme in der Weltpolitik leisten können. Die empirisch-quantitative Erforschung internationaler Institutionen beginnt somit langsam eine wichtige Erkenntnislücke darüber zu schließen, wie flächendeckend die von Regimetheoretikern vermuteten Wirkungen von internationalen Institutionen für die Problemlösung sind. Der sich aus den Daten ergebende empirische Befund sollte der *governance*-Forschung und den darin angesiedelten Verfechtern eines auf Institutionen basierenden Weltordnungsmodells aber keineswegs den Blick dafür verstellen, dass manche Institutionen immer noch eher von Versagen und Stagnation als von positiven Entwicklungen geprägt sind. Für die *governance*-Forschung stellt sich zukünftig verstärkt die Aufgabe, auch fehlgeschlagene Versuche internationaler Kooperation zu analysieren. Möglicherweise resultiert die geringe Aufmerksamkeit, welche die *governance*-Forschung bisher für die Identifizierung der Bedingungen des verschiedentlich wahrnehmbaren Institutionenversagens in der Weltpolitik gezeigt hat, aus dem Druck zur Rechtfertigung der Bedeutung internationaler Institutionen, der aus der Debatte mit dem Neorealismus entstanden ist. Es wäre indessen verfehlt, den Neoinstitutionalismus oder den Sozialkonstruktivismus allein für das Fehlen umfassenderer Studien über die Ursachen des gelegentlichen Versagens internationaler

Institutionen verantwortlich zu machen. Beide Theorieschulen sind von der möglichen Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen und den Sozialisationsleistungen internationaler Normen so überzeugt, dass sich ihr Blick mehr auf die Analyse der Bedingungen des Erfolgs als des Scheiterns internationaler Kooperation richtet. Der Neorealismus muss sich ebenso fragen lassen, warum die pauschale These über die vermeintliche Bedeutungslosigkeit internationaler Institutionen nie zu einem breit angelegten empirischen Forschungsprogramm über das Versagen internationaler Institutionen geführt hat.²⁴

Offensichtlich besteht eine enge kausale Verknüpfung zwischen verschiedenen Legitimitätsgründen. Die hier dargestellten Befunde legen die Schlussfolgerung nahe, dass es für den relativen Erfolg bei der Problemlösung im Kontext einzelner Umweltregime genauso wenig eine monokausale Erklärung gibt wie für die Fälle des Misserfolgs und der Stagnation, die in Bezug auf die Problembearbeitung bei manchen Regimen zu verzeichnen sind. In diesem Beitrag wurde ein starker Zusammenhang zwischen dem Einfluss eines Regimes (bzw. den institutionellen Eigenschaften) und der Performanz Output-orientierter Variablen hergestellt. Die durch Institutionen erbrachten Leistungen sind dabei abhängig von der Unterstützung wissenschaftlicher Experten, den Beiträgen nicht-staatlicher Akteure, oder einem freundlichen politischen Klima, durch welches die Weiterentwicklung und effektive Umsetzung internationaler Normen möglich wird. Für die zukünftige Forschung bestehen somit genügend inhaltliche Anknüpfungspunkte dafür, die Bedeutung zusätzlicher Faktoren für die Beeinflussung der Output-orientierten Legitimität des globalen Regierens zu erforschen.

Einige Bestandteile der vorgestellten Legitimitätskonzeption sind selbst noch unvollkommen. Eine gewisse Unsicherheit herrscht darüber, was wir unter sozial gerechtem Regieren jenseits des Nationalstaats letztlich verstehen können. Während in diesem Beitrag der Schwerpunkt auf der Analyse Output-orientierter Legitimität lag, so ergibt sich im Zuge der Entwicklung eines umfassenderen Legitimitätskonzepts für das globale Regieren auch die Notwendigkeit, den Blick der Analyse auf die Input-orientierte Legitimität internationaler Institutionen zu richten.

Literatur

- Albin, Cecilia* 2001: *Justice and Fairness in International Negotiation*, Cambridge.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O.* 1986: *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, in: Oye, Kenneth A. (Hrsg.): *Cooperation under Anarchy*, Princeton, NJ, 226-254.
- Beetham, David* 1991: *The Legitimation of Power*, Atlantic Highlands, NJ.
- Beitz, Charles R.* 1979: *Political Theory and International Relations*, Princeton, NJ.

24 Von dieser Kritik muss jedoch Joseph Grieco ausgenommen werden, der sich aus neo-realistischer Perspektive der Analyse internationaler Kooperation angenommen hat und aus dessen Sicht die Entstehung und Aufrechterhaltung von Kooperation von der Verteilungsempfindlichkeit eines Staates abhängt (vgl. Grieco 1990: 40-48).

- Bernauer, Thomas* 1995: The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More, in: *International Organization* 49: 2, 351-377.
- Bernauer, Thomas* 1996: Protecting the River Rhine against Chloride Pollution, in: Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.): *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, MA, 201-232.
- Beyerlin, Ulrich* 2000: *Umweltvölkerrecht*, München.
- Bohman, James* 1999: International Regimes and Democratic Governance: Political Equality and Influence in Global Institutions, in: *International Affairs* 75: 3, 499-513.
- Breitmeier, Helmut* 2004: International Regimes and Democracy: Consequences on Domestic and Transnational Level, in: Young, Oran R./Underdal, Arild (Hrsg.): *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies*, Dordrecht, 281-306.
- Breitmeier, Helmut* 2006a: The Legitimacy of International Regimes: Findings from the International Regimes Database, Aldershot, i. E.
- Breitmeier, Helmut* 2006b: Institutions, Knowledge, and Change: Findings from the Quantitative Study of Environmental Regimes, in: Winter, Gerd (Hrsg.): *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*, Cambridge, 430-452.
- Breitmeier, Helmut/Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael* 1996: *IIASA International Regimes Database: Data Protocol* (IIASA-Working Paper WP-96-154), Laxenburg.
- Breitmeier, Helmut/Young, Oran R./Zürn, Michael* 2006: *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*, Cambridge, MA, i. E.
- Bull, Hedley* 1977: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Houndmills.
- Chayes, Abram/Handler Chayes, Antonia* 1995: *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA.
- Cochran, Molly* 1999: *Normative Theory in International Relations: A Pragmatic Approach*, Cambridge.
- Efinger, Manfred/Mayer, Peter/Schwarzer, Gudrun* 1993: Integrating and Contextualizing Hypotheses: Alternative Paths to Better Explanations of Regime Formation, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 252-281.
- Franck, Thomas M.* 1995: *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford.
- Grieco, Joseph M.* 1990: *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, NY.
- Haas, Ernst B.* 1990: *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, CA.
- Haas, Peter M.* 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46: 1, 1-35.
- Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A.* 1993 (Hrsg.): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MA.
- Habermas, Jürgen* 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Held, David* 1995: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Helm, Carsten/Sprinz, Detlef* 1999: Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes (Potsdam Institute for Climate Impact Research, PIK Report No. 52), Potsdam.
- Höffe, Otfried* 1997: Für und wider eine Weltrepublik, in: *Internationale Zeitschrift für Philosophie* 6: 2, 218-233.
- Hurd, Ian* 1999: Legitimacy and Authority in International Politics, in: *International Organization* 53: 2, 379-408.
- Hurrell, Andrew* 1993: International Society and the Study of Regimes: A Reflective Approach, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 49-72.

- IATTC (Inter-American Tropical Tuna Commission)* 1999: Annual Report of the Inter-American Tropical Tuna Commission 1997, La Jolla, CA.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O.* 1988: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly* 32: 4, 379-96.
- Keohane, Robert O./Martin Lisa* 1995: The Promise of Institutional Theory, in: *International Security* 20: 1, 39-51.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001a: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization* 55: 4, 761-799.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001b: Rational Design: Looking Back to Move Forward, in: *International Organization* 55: 4, 1051-1082.
- Krasner, Stephen D.* 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, NY, 1-21.
- Levy, Marc A./Keohane, Robert O./Haas, Peter M.* 1993: Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, in: Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A. (Hrsg.): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MA, 397-426.
- Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael* 1995: The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations* 1: 3, 267-330.
- Mayer, Peter/Rittberger, Volker/Zürn, Michael* 1993: Regime Theory: State of the Art and Perspectives, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 391-430.
- Mearsheimer, John J.* 1994/95: The False Promise of International Institutions, in: *International Security* 19: 3, 5-49.
- Miles, Edward L./Underdal, Arild/Andresen, Steinar/Wettestad, Jorgen/Skjaereth, Jon Birger/Carlin, Elaine M.* (Hrsg.) 2002: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MA.
- Mitchell, Ronald B.* 1994: *Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance*, Cambridge, MA.
- Mitchell, Ronald B.* 2001: Which Environmental Treaties Work Best? Toward a Theory of Relative Effectiveness (Vortrag am UCLA Ronald W. Burkle Center for International Relations, 26.10.2001), unv. Ms.
- Ostrom, Elinor* 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Parson, Edward A.* 2003: *Protecting the Ozone Layer: Science and Strategy*, Oxford.
- Peterson, Clifford L./Bayliff, William H.* 1985: *Inter-American Tropical Tuna Commission: Special Report No. 5: Organization, Functions, and Achievements of the Inter-American Tropical Tuna Commission*, La Jolla, CA.
- Rawls, John* 1979: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.
- Risse, Thomas* 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, 99-132.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn* (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Rosenau, James N.* 1997: *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerard* 1995: The False Promise of Realism, in: *International Security* 20: 1, 62-70.
- Sand, Peter H.* 1997: Commodity or Taboo? International Regulation of Trade in Endangered Species, in: Bergesen, Helge O./Parmann, Georg (Hrsg.): *Green Globe Yearbook*, Oxford, 19-36.

- Sands, Philippe/Tarasofsky, Richard/Weiss, Mary (Hrsg.) 1997: Principles of International Environmental Law II: Documents in International Environmental Law, Manchester.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 185-244.
- Snidal, Duncan 2002: Rational Choice and International Relations, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London, 73-94.
- Stein, Arthur A. 1993: Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations, Ithaca, NY.
- Sternberger, Dolf 1967: Max Webers Lehre von der Legitimität, in: Röhrich, Wolfgang (Hrsg.): Macht und Ohnmacht des Politischen, Köln, 110-126.
- Strange, Susan 1983: Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, NY, 337-368.
- The Social Learning Group 2001a: Learning to Manage Global Environmental Risks, Band I: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain, Cambridge, MA.
- The Social Learning Group 2001b: Learning to Manage Global Environmental Risks, Band II: A Functional Analysis of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion, and Acid Rain, Cambridge, MA.
- Underdal, Arild 2002: One Question, Two Answers, in: Miles, Edward L./Underdal, Arild/Andresen, Steinar/Wettestad, Jorgen/Skjaereth, Jon B./Carlin, Elaine M. (Hrsg.): Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence, Cambridge, MA, 3-45.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B. (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, Cambridge, MA.
- Vidas, Davor 1996: The Antarctic Treaty System in the International Community: An Overview, in: Stokke, Olav Schram/Vidas, Davor (Hrsg.) 1996: Governing the Antarctic: The Effectiveness and Legitimacy of the Antarctic Treaty System, Cambridge, 35-60.
- Wolf, Klaus Dieter 1991: Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen. Eine vergleichende Analyse der Grundlagen ihrer Entstehung am Beispiel der Regelung des Zugangs zur wirtschaftlichen Nutzung des Meeresbodens, des geostationären Orbits, der Antarktis und zu Wissenschaft und Technologie, Baden-Baden.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden-Baden.
- Young, Oran R. 1999: Regime Effectiveness: Taking Stock, in: Young, Oran R. (Hrsg.): The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms, Cambridge, MA, 249-279.
- Young, Oran R. 2001: Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes, in: Global Environmental Politics 1: 1, 99-121.
- Young, Oran R. 2002a: Are Institutions Intervening Variables or Basic Causal Forces? Causal Clusters vs. Causal Chains in International Society, in: Brecher, Michael/Harvey, Frank (Hrsg.): Reflections on International Studies at the Dawn of the Millenium, Ann Arbor, MI, 176-191.
- Young, Oran R. 2002b: The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale, Cambridge, MA.
- Young, Oran R./Osherenko, Gail 1993: Testing Theories of Regime Formation: Findings from a Large Collaborative Research Project, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, 223-251.
- Zürn, Michael 1987: Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt a. M.

- Zürn, Michael* 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a. M.