

Organizing the World

Ein Tagungsbericht

1. Einleitung

Dass ein stärkerer Austausch zwischen den Internationalen Beziehungen (IB) und der Organisationstheorie wünschenswert wäre, darauf haben bereits Gary Ness und Steve Brechin in ihrem 1988 erschienenen Artikel »Bridging the Gap: International Organizations as Organizations« hingewiesen.¹ Ähnlich sah es auch Christer Jönsson:

»The relation between general organization theory and the study of international organization (IO) has largely been one of mutual neglect. Widely used textbooks on organization theory [...] include no systematic treatment of international organizations [...]; nor do the authors of textbooks on international organizations make use of general organization theory« (Jönsson 1986: 39).

Zwei Jahrzehnte nach dieser Bestandsaufnahme stellt sich die Situation kaum anders dar. So finden sich damals wie heute lediglich vereinzelte Studien, die internationale Organisationen »als Organisationen« begreifen und die Integration von IB- und Organisationstheorien versuchen.

Dass der Austausch zwischen beiden Disziplinen gering ist, liegt sicherlich auch an der Mehrdeutigkeit des Organisationsbegriffs, der in beiden Disziplinen zum Teil unterschiedlich verstanden wird. Nach einer frühen Phase, in der formale Organisationen im Zentrum des Interesses standen, wurde »Organisation« in den IB zumeist sehr weit im Sinne von Ordnung interpretiert (vgl. Kratochwil/Ruggie 1986; Rochester 1986). Erst in den vergangenen Jahren sind die von konkreten inter- und transnationalen Organisationen erbrachten Ordnungsleistungen wieder verstärkt in den Blick gerückt; in diesem Zusammenhang ist auch ein gesteigertes Interesse an internationalen Bürokratien zu beobachten (siehe Biermann/Bauer 2005; Liese/Weinlich 2006). Umgekehrt war das Interesse der Organisationstheorie an internationalen Organisationen lange Zeit bestenfalls gering. Indem sie zunehmend transnationale Verregelungsprozesse in den Blick nimmt, bewegt sich die Organisationstheorie jedoch auf die Internationalen Beziehungen zu. Vor diesem Hintergrund bietet die vom *Stockholm Centre for Organizational Research (SCORE)* im Oktober vergangenen Jahres veranstaltete Konferenz »Organizing the World: Rules and Rule-Setting among Organizations« Gelegenheit, im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsgegenstands – dem globalen Organisieren durch Regeln – den potenziellen Mehrwert der Organisationsforschung für die Internationalen Beziehungen zu erkunden.²

1 Für wertvolle Kommentare danken wir Sebastian Botzem und den Mitgliedern der Redaktion der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, insbesondere Dieter Kerwer.

Nach einer Skizze des Forschungsfelds »Organisationstheorie« und seines Bezugs zu den Internationalen Beziehungen (Abschnitt 2) geben wir in Abschnitt 3 einen Überblick über die drei Themenstränge der Konferenz. Es sind dies die Organisation globaler Regelsetzungsprozesse, Fragen nach der Legitimität von Regelsetzungsprozessen und die Rückbindung von globalen Regeln an lokale Kontexte. Abschnitt 4 diskutiert die Konferenzergebnisse mit Blick auf die Anschlussfähigkeit und den potenziellen Mehrwert von Organisationstheorien für die Internationalen Beziehungen.

2. *Organisationstheorie: Anspruch und Fragen*

Glaubt man dem Einführungstext eines der meist gelesenen deutschsprachigen Lehrbücher über Organisationstheorien, so haben Letztere zum Ziel, »das Entstehen, das Bestehen und die Funktionsweise von Organisationen zu erklären bzw. zu verstehen« (Scherer 2002: 1). In der Praxis stellt sich dies als umfassender Anspruch von Organisationstheorien dar. So werden häufig nicht nur formale Organisationen als Untersuchungsgegenstand gesehen, sondern neben informellen Regeln unter »Organisation« auch noch die Aktivität des Organisierens sowie die Verfasstheit (d. h. die Art der »Organisiertheit«) eines bestimmten Bereichs der sozialen Wirklichkeit verstanden. Dies weist auf Missverständnisse im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse und auf mögliche Erträge organisationstheoretischer Zugänge für die Internationalen Beziehungen hin.

Disziplinär ist die Organisationsforschung – und damit auch die Organisationstheorie – vor allem in der Soziologie und der Betriebswirtschaftslehre verankert. Analog zu anderen sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen lassen sich unter dem Oberbegriff der Organisationstheorie eine Reihe unterschiedlicher Ansätze subsumieren. So unterscheidet beispielsweise das *Oxford Handbook of Organization Theory* zwischen positivistischen, interpretativen, kritischen und postmodernen Ansätzen (siehe Tsoukas/Knudsen 2003) und stellt darüber hinaus soziologische und ökonomische Ansätze einander gegenüber (Swedberg 2003). Aus Sicht der Herausgeber ist dabei innerhalb der Organisationstheorie eine Hinwendung zu interpretativen Ansätzen zu verzeichnen, in welchen nicht nur die »inhärente Sozialität von organisationalen Phänomenen« (Tsoukas 2003: 611, unsere Übersetzung) betont, sondern gleichzeitig auch eine höhere Komplexität zugelassen und der Untersuchungsgegenstand von formalen Organisationen auf »patterned interaction« ausgeweitet wird. Aus der Perspektive dieses interpretativen Ansatzes formuliert Haridimos Tsoukas als neuen Imperativ der Organisationstheorie: »Don't search for the

2 Die Konferenz fand vom 13.-15. Oktober 2005 an der Universität Stockholm statt. Die Ergebnisse erscheinen unter anderem in Djelic/Sahlén-Andersson (2006), Boström/Garsten (2007) und in einem Sonderheft der Zeitschrift *Organization* (ebenfalls 2007).

logic of organizing; look for the discursive practices involved in organizing« (Tsoukas 2003: 619).³

In der Politikwissenschaft haben demgegenüber vor allem neoinstitutionalistische Organisationstheorien Anklang gefunden (siehe Powell/DiMaggio 1991 für einen Überblick). Während die frühe Organisationsforschung vor allem Aktivitäten und Prozesse *innerhalb von Organisationen* untersuchte, wendete sich die in den 1970er Jahren entstandene neoinstitutionalistische Organisationstheorie verstärkt der Interaktion zwischen Organisationen und ihrer gesellschaftlichen Umwelt zu. Eine Kernthese der Theorie ist dabei, dass die institutionelle Umwelt sowohl die Ziele als auch die zur Zielerreichung zur Verfügung stehenden Instrumente bestimmt (Walgenbach 2002: 159). Anders als in ökonomischen Organisationstheorien sehen die stärker soziologisch geprägten, neoinstitutionalistischen Theorien in Organisationen dabei weniger rationale als vielmehr soziale Akteure.⁴

Zentrale Fragen der neoinstitutionalistischen Organisationstheorie – aber teilweise auch anderer Theorieansätze innerhalb der Organisationstheorie – sind dabei unter anderem: Welche Mechanismen erklären den (unterschiedlichen) Grad der Isomorphie in organisationalen Feldern? Wie, wann und warum wandeln sich Organisationen? Welche Faktoren bedingen Institutionalisierungs- und Deinstitutionalisierungs-Prozesse in Organisationen? Antworten auf diese Fragen werden unter anderem in der Beschaffenheit des institutionellen Umfelds – z. B. der Regelungsdichte oder der Strukturation organisationaler Felder – und in der Beschaffenheit der Organisationen selbst – z. B. ihrer Größe, der an sie gestellten Anforderungen, ihrer internen Dynamik oder Mitgliederstruktur – gesehen (Walgenbach 2002).

Während neoinstitutionalistische Ansätze lange von einer gegebenen Organisationsumwelt ausgegangen sind, interessieren sich eine Reihe neuerer Ansätze wie etwa der *world polity*-Ansatz der Forschergruppe um John Meyer, aber auch die Stockholmer Organisationstheorie um Nils Brunsson, nun verstärkt für die Entstehung dieser Organisationsumwelten und deren Regeln sowie für die interessengeleitete Einflussnahme von Akteuren auf ihre Umwelt (siehe Brunsson/Jacobsson 2000; Hoffman 1999; Meyer 2005).

Im Zuge eines wachsenden Interesses an der Organisation durch Regeln weisen neuere Arbeiten – etwa zur Thematik globaler Standards (Brunsson/Jacobsson 2000; Tamm Hallström 2004) – darüber hinaus auf eine Öffnung der Organisationsforschung zu inter- und transnationalen Organisationen und Organisationsprozessen hin. Während sich die empirischen Beiträge im von Walter Powell und Paul DiMaggio (1991) herausgegebenen Klassiker »The New Institutionalism in Organization

-
- 3 Zudem setzt sich die Organisationsforschung verstärkt mit Erklärungsansätzen mittlerer Reichweite auseinander, die sich beispielsweise der Analyse von Organisationsfeldern (*organizational fields*) zuwenden. Darüber hinaus werden die Erträge und Grenzen eines mechanismenbasierten Theorieverständnisses thematisiert, welches in der Organisationsforschung an Bedeutung gewinnt (vgl. Davis/Marquis 2005).
- 4 So erklären beispielsweise DiMaggio und Powell (1983) die innerhalb »organisatorischer Felder« beobachtete Harmonisierung in der Struktur und im Verhalten von Organisationen unter anderem durch die Nachahmung von Mustern, welche als üblicherweise angemessenes Verhalten unterstellt werden bzw. als *best practice* anerkannt sind.

Analysis« allesamt noch lokalen oder nationalen Organisationsprozessen widmeten, verdeutlicht bereits der Titel der Stockholmer Konferenz, dass die gegenwärtige Organisationsforschung auch globale Organisation(en) explizit in ihren Gegenstandsbereich aufgenommen hat.

3. »Organizing the World«: Organisationen und globale Regeln

3.1. Globale Ordnung durch Organisation(en)

Ein erster Themenstrang der Stockholmer Konferenz befasste sich dementsprechend mit dem Beitrag von Organisationen zur Herstellung globaler Ordnung. In ihrem Hintergrundbeitrag für diesen Themenstrang gehen Göran Ahrne und Nils Brunsson davon aus, dass gemeinsame Verhaltenserwartungen, sofern sie nicht auf kulturellen Gemeinsamkeiten gründen, durch Organisationen hervorgebracht werden. Das innovative Potenzial des Beitrags liegt dabei vor allem darin, dass die Autoren einen mehrdimensionalen Organisationsbegriff einführen und so der Rolle einzelner Organisationselemente bei der Herstellung globaler Ordnung nachgehen: »Single organisational elements are dispersed over the social landscape without being integrated into formal organizations« (Ahrne/Brunsson: 8). Als Organisationselemente werden unter anderem Mitglieder und Ressourcen, ein autoritatives Zentrum mit Regelsetzungskompetenz sowie Informations- und Sanktionssysteme angeführt. Konkret betrachten Ahrne und Brunsson anschließend zwei Organisationsformen: Standardisierung und Meta-Organisationen. Kerngedanke ist dabei, dass in beiden Fällen Organisationen Regeln nicht nur für sich selbst, sondern auch für andere Organisationen festlegen. Sie erheben damit Geltungsansprüche, die sie nicht hierarchisch durchsetzen können.

In Anlehnung an den Hintergrundbeitrag beschäftigten sich mehrere Papiere mit der Dynamik und Organisation der Standardisierung in verschiedenen Politikfeldern. Für die Informations- und Kommunikationstechnologie beobachten Kai Jakobs und Michael Wallbaum einen zunehmenden Wettbewerb unter den Standardsetzern. Da formale Organisationen die wachsende Nachfrage nach Spezifizierung allgemeiner Standards nicht bedienen können, haben sich private Industriekonsortien in diesem Bereich engagiert. Im Zuge von Bemühungen formaler Organisationen, die Hoheit in der Standardsetzung wiederzugewinnen, ist dabei eine zunehmende Konvergenz der Akteure zu beobachten: Private Konsortien und formale Standardisierungsorgane gleichen sich an.

Kämpfe um Deutungshoheit können auch bei der Anwendung von Rechtsnormen im transnationalen Bereich durch Anwaltskanzleien (*law firms*) beobachtet werden. Durch Vertragsabschlüsse und durch die Systematisierung und Anerkennung von Rechtsnormen tragen sie zur transnationalen Rechtsetzung bei. Dabei verschaffen sich internationale Anwaltskanzleien durch eine für sie günstige Auslegung einer Norm im Einzelfall Vorteile für künftige Fälle – die Generierung von Normen der Rechtsanwendung durch Kanzleien als »institutionelle Unternehmer« lässt sich also

durchaus akteursorientiert erklären (Quack). Gleichzeitig verändern sich die Akteure: Der Wandel der Bedürfnisse der Klienten hat die Internationalisierung von Anwaltskanzleien vorangetrieben. Offen bleibt, ob dies zu einer Konvergenz der Firmenlandschaft nach amerikanischem Vorbild führt (Morgan/Quack).

Zu guter Letzt lässt sich auch eine zunehmende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der transnationalen Standardsetzung beobachten. Insbesondere die institutionalisierte Kooperation vormals verfeindeter Akteure aus Zivilgesellschaft und Industrie erscheint dabei erklärend bedürftig. Am Beispiel des *Forest Stewardship Council* und der *Coalition for Environmentally Responsible Economies* zeigt Philipp Pattberg, dass eine rationalistische Erklärung, welche die Kooperation als interorganisatorischen Ressourcenaustausch begreift, nur vor dem Hintergrund gemeinsamer Erfahrungen und die Akteursgruppen übergreifender Diskurse plausibel ist.

Während Standardisierungsprozesse in der IB-Literatur zunehmend Beachtung finden, scheint insbesondere das Konzept der »Meta-Organisation« Potenzial für weitere Forschungsarbeiten zu bergen. Als Organisationen, deren Mitglieder selbst Organisationen sind, erbringen Meta-Organisationen eine Reihe spezifischer Leistungen, die je nach empirischem Beispiel variieren. So erleichtern sie die Interaktion ihrer Mitglieder, prägen und harmonisieren Identitäten in spezifischen Tätigkeitsfeldern und schaffen durch Regeln, Normen und Standards Ordnung innerhalb ihrer Mitgliedschaft. Wie andere grenzüberschreitende Organisationen verzeichnen dabei auch Meta-Organisationen einen starken Zuwachs. Ahrne und Brunsson zählen über 10.000 von ihnen – allein die Anzahl gibt einen Eindruck der erbrachten Ordnungsleistung.

Die Herstellung globaler Ordnung durch Meta-Organisationen hat den offensichtlichen Vorzug, dass Regeln gegenüber den jeweiligen Mitgliedern prinzipiell durchsetzungsfähig sind. Allerdings können Meta-Organisationen nicht im selben Maß von allen Organisationselementen Gebrauch machen wie herkömmliche Organisationen. Täten sie dies, so würden sie die Identitäten und die Souveränität ihrer Mitglieder bedrohen. In der Konsequenz verfügen Meta-Organisationen daher über eine schwächere zentrale Autorität. Um diese Schwäche zu kompensieren, verlagern sie sich häufig ebenfalls auf das Setzen unverbindlicher Standards oder streben nach einer Monopolstellung innerhalb ihres Organisationsfelds (Ahrne/Brunsson: 14-21).

Wie Autorität und Autonomie von Meta-Organisationen gefasst werden können und worauf sie sich stützen, diskutieren mehrere empirische Konferenzbeiträge. Dem Wandel der *World Trade Organization (WTO)* von einem Instrument der Staaten hin zum eigenständigen Akteur auf der Spur, schlägt Martin Koch die Anwendung eines *Open Systems Approach* vor. Während die IB-Forschung sich bislang entweder auf die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder auf die Bürokratien innerhalb der Organisationen konzentriert hat, versteht der *Open Systems*-Ansatz die Umwelt einer Organisation als Quelle ihrer Existenz, an die sich das komplexe Innenleben einer Organisation ständig anpassen muss (Scott 1992). Koch verspricht sich hiervon, die WTO als Mitgliedsorganisation im Spannungsfeld unterschiedlicher auf sie einwirkender Akteure besser zu verstehen. Andere Beiträge stellen heraus, dass Meta-Organisationen ihre Autonomie gegenü-

ber ihren Mitgliedern vergrößern können. So können Organisationen wie etwa die Europäische Arzneimittelagentur umso autonomer werden, je weiter und vollständiger sie den Institutionalisierungsprozess durchlaufen haben (Groenleer). Auch die Sekretariate von internationalen Übereinkommen können sich einen Handlungsspielraum erarbeiten, der über ihr formales Mandat hinausgeht. Wie weit ihnen dies im konkreten Fall gelingt, hängt unter anderem von der Führungsstärke der Sekretariatsleitung, der Autorität der Bürokratie und dem institutionellen Design des jeweiligen Regimes ab (Bauer et al.; Campe).

3.2. Legitimität und Verantwortlichkeit organisationaler Regelsetzungsprozesse

Im einem der klassischen Beiträge zur Organisationstheorie argumentieren John Meyer und Brian Rowan (1977), dass Organisationen allgemein vor zwei widersprüchlichen Anforderungen stehen: »to get things done and to incorporate features from its surroundings which will endow it with legitimacy – but which will make it harder to get things done« (Swedberg 2003: 383). Die Beiträge zu diesem zweiten Themenstrang schlossen an diesen Ausgangspunkt auf verschiedene Weise an. Die Bandbreite an empirischen Beispielen war dabei insgesamt beachtlich und schloss Themen der Nachhaltigkeits-, Gesundheits- und Informations- und Kommunikationspolitik ebenso ein wie die Bereiche der *corporate governance*, der Wirtschaftsprüfung (*auditing*) und der Rechnungslegung (*accounting*).

Aus einem empirischen Legitimitätsverständnis ließe sich dabei erwarten, dass insbesondere nicht-staatliche Organisationen einen Aufwand betreiben müssen, um sich gegenüber der Außenwelt zu legitimieren, während staatliche Organisationen die Frage nach ihrer Legitimation mit dem Hinweis auf ihre Staatlichkeit beantworten können. Entsprechend stellte das Verhältnis zwischen Staat und privaten Regulierungsversuchen einen der zentralen Diskussionsbereiche des Themenstrangs dar. So erhärtet beispielsweise Lars Gulbrandsens Vergleich globaler Forst- und Fischereistandards die These, dass private Standardsetzer letztlich auf ein Mindestmaß an staatlicher Unterstützung angewiesen sind (vgl. auch Tamm Hallström 2004). Im konkreten Fall stehen vor allem die Regierungen nördlicher Industriestaaten der privaten Regulierung im Forstbereich aufgeschlossen gegenüber; für den Fischereibereich gilt dies nicht. Entsprechend erkennt Gulbrandsen hier Bemühungen von Staaten, die private Regulierung zu begrenzen bzw. die staatliche Kontrolle über die Standardsetzung zurück zu gewinnen. Diese Bemühungen profitierten dabei von der prekären Legitimation der letztlich selbstmandatierten nicht-staatlichen Regelsetzungs-Organisationen – in diesem Fall des *Marine Stewardship Council (MSC)*. So setzten staatliche Akteure ihre Legitimation zur gemeinsamen Regulierung eines grenzüberschreitenden Gemeinschaftsguts der problematischen Legitimität des MSC entgegen und stellten darüber hinaus die fachliche Expertise der privaten Regelsetzungs-Organisation in Frage. In der Summe macht Gulbrandsens Vergleich damit deutlich, dass nicht-staatliche Standardsetzung in ihrem »Stre-

ben nach Autorität« (Tamm Hallström 2004) keineswegs unabhängig von der Staatenwelt agiert.

Dieses »Streben nach Autorität« stand auch im Zentrum weiterer Konferenzbeiträge. Während Dieter Kerwer in seiner Analyse der Standardsetzung im Bereich der Rechnungslegung Expertise als zentrale Grundlage der Autorität von Standards ausmacht, betonen andere Beiträge legitime Organisationsstrukturen und Entscheidungsverfahren als Voraussetzung für eine erfolgreiche Standardsetzung (Beisheim/Dingwerth; Tamm Hallström: 2). Kristina Tamm Hallströms Untersuchung der Aktivitäten der Internationalen Organisation für Standardisierung (ISO) auf dem Gebiet der Unternehmensverantwortung (*Corporate Social Responsibility, CSR*) zeigt dabei, dass der Legitimationsdruck besonders hoch ist, wenn Standardsetzer sich auf Felder wagen, in welchen bereits eine relativ hohe Dichte an Normen und Standards vorhanden ist.

Angesichts des Interesses auf beiden Seiten scheinen sich darüber hinaus insbesondere Fragen der Unternehmenskontrolle (*corporate governance*) und der Rechnungslegung (*accounting*) für einen Brückenschlag zwischen Internationalen Beziehungen und Organisationstheorie anzubieten. So wurden zu beiden Themen – auch im ersten und dritten Themenstrang – gleich mehrere Papiere vorgestellt. Im Zusammenhang mit der Legitimationsproblematik beleuchten sie dabei durchaus unterschiedliche Aspekte. Der Beitrag von Anne Loft und Christopher Humphrey zeichnet die Bemühungen der *International Federation of Accountants (IFAC)* nach, die eigene Rolle in der Produktion globaler Standards auszuweiten und sich – als Voraussetzung für eine solche Expansion – gleichzeitig als Vertreter »öffentlicher Interessen« zu legitimieren. Während der organisationale Wandel der IFAC bei Loft und Humphrey vor allen unter normativ-prozeduralen Gesichtspunkten diskutiert wird, verfolgt der Beitrag von Kerwer ein stärker empirisches Erkenntnisinteresse. Am Beispiel der Rechnungslegung zeichnet er nach, dass die Standardsetzung zumindest dann öffentlicher Kontrolle ausgesetzt ist, wenn ihre Ergebnisse – meist im Zuge krisenhafter Ereignisse – als unzureichend erkannt werden. Modelle zur Erklärung von Standardisierungsprozessen müssten daher neben Standardsetzer und Standardanwender um eine Standardaufsicht (*standards supervisor*) als dritten Akteur ergänzt werden, selbst wenn dieser die meiste Zeit im Hintergrund agiert und nur selten so sichtbar wird wie der US-amerikanische Gesetzgeber im Zuge des *Enron*-Skandals (Kerwer).

Eine stärker normative Position bezieht schließlich der Beitrag von Winton Higgins. Ausgehend von der Beobachtung, dass Standardisierungs-Organisationen zunehmend die Rolle als »regulators in the first instance« übernehmen, konstatiert er eine grundlegende Herausforderung für unser Legitimitäts- und Autoritätsverständnis. Statt sich auf die Legitimität des souveränen Staats zu stützen, gründe die Autorität nicht-staatlicher Standardsetzungsorganisationen auf drei Behauptungen: dass die gesetzten Standards eine optimale Lösung für ein wiederholt auftretendes technisches Problem darstellen; dass sie als Konsens aus einem offenen und repräsentativen Konsultationsprozess hervorgegangen seien; und dass ihre Einhaltung freiwillig geschehe. Higgins' Diskussion verdeutlicht dabei, dass alle drei Annah-

men problematisch sind. Standardisierung ist für ihn daher keine freiwillige Harmonisierung, sondern vielmehr »governance at a distance«. Indem Regulierungsgegenstände im Rahmen von Standardisierungs-Prozessen entpolitisiert werden, werde der politischen Willensbildung zunehmend die Substanz entzogen. Vor diesem Hintergrund erscheint Standardisierung für Higgins folglich als »technokratische Bedrohung« für die Demokratie.

3.3. Globale Regeln und lokale Variationen

Durch den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen und die Internationalisierung der Produktion ist die Nachfrage nach globalen Standards stark gewachsen. Trotz weltweiter Standardisierung kann die Umsetzung auf lokaler Ebene dabei variieren, wenn die Standards dem jeweiligen gesellschaftlichen Kontext angepasst werden. Hier setzt der dritte Themenstrang der Stockholmer Konferenz an. Im Gegensatz zur *compliance*-Forschung in den Internationalen Beziehungen (siehe etwa Raustiala/Slaughter 2002), die sich in erster Linie mit der Umsetzung zwischenstaatlicher Regeln beschäftigt, erkunden die präsentierten Arbeiten dabei vor allem die Umsetzung transnationaler, nicht verbindlicher Standards. Eine konzeptionelle Einbettung von globalen Regeln und lokaler Adaption bieten Marie-Laure Djelic und Kerstin Sahlin-Andersson an, die vorschlagen, die institutionellen Dynamiken transnationaler *governance*-Prozesse mithilfe einer Feldperspektive zu betrachten.

Im Hinblick auf derartige Organisationsfelder beschäftigen sich auch in diesem dritten Themenstrang mehrere Papiere mit der Organisation der internationalen Rechnungslegung. In Bezug auf die europäische Harmonisierung der betrieblichen Rechnungslegung stellt Kristina Artsberg fest, dass die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Standards ursprünglich für Aktiengesellschaften erarbeitet worden sind und ihre Anwendung auf kleine und mittelständische Unternehmen sich infolgedessen als problematisch erweist. Dass internationale Standards der Rechnungslegung zwar eine Harmonisierung der Form der Rechnungslegung, nicht jedoch unbedingt eine Konvergenz der professionellen Kultur der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Firmen erzeugen, beobachtet Andrea Mennicken bei der Anpassung russischer Firmen an internationale Standards. Sebastian Botzems Beitrag schließlich geht der Frage nach, wie die Anpassung des deutschen Rechnungswesens an internationale kapitalmarktorientierte Standards erklärt werden kann. Einen Grund sieht er in der Pluralisierung der Standards: Zahlreiche Unternehmen wendeten nach dem Gang an ausländische Börsen US-amerikanische oder internationale Standards an, wodurch es zu einer Diskreditierung der deutschen Standards gekommen ist. Zudem haben Änderungen des Handelsgesetzbuchs die Anwendung nichtlokaler Standards für ausgewählte deutsche Jahresabschlüsse erst möglich gemacht. Diese inhaltlichen Veränderungen wurden durch die Gründung einer privaten nationalen Organisation abgesichert, die von großen deutschen Unternehmen und internationalen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften dominiert ist (Botzem).

Die Verbreitung von internationalen Standards hinsichtlich des *auditing* von Regierungen wurde in einem weiteren Konferenzbeitrag dagegen mithilfe neoinstitutioneller Ansätze erklärt: Als Antwort auf eine Vertrauenskrise kooperierten die zunächst antagonistischen Akteure. Während sich die IFAC als private Organisation die Legitimität der öffentlichen Organisation – in diesem Fall der *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* – zunutze macht, greift Letztere auf die Professionalität des privaten Anbieters zurück. Mit der Gründung eines gemeinsamen Netzwerks verschwinden die institutionellen Grenzen zunehmend (Olsen).

Schließlich kann die Weiterentwicklung von Standards auch zu deren Bedeutungslosigkeit führen. So stellen Martin Foley et al. fest, dass Qualitätsmanagement-standards in ihrer frühen Entwicklungsphase ihren Zweck weitgehend erfüllten, jedoch zunehmend simplifiziert worden sind. Wurde anfangs noch die betriebliche Praxis an die Standards angepasst, so scheinen im Fall der erweiterten Standards nunmehr vor allem die Standards selbst angepasst zu werden; ihrer Wirkung auf die Unternehmenspraxis gehen sie dabei, so Foley et al., weitgehend verlustig.

4. Diskussion: Organisationstheorien und die Internationalen Beziehungen

Inwiefern ist die Organisationstheorie anschlussfähig an die Internationalen Beziehungen? Welchen Mehrwert kann die politikwissenschaftliche Forschung insbesondere im Hinblick auf die grenzüberschreitende Steuerung durch Regeln von der Beschäftigung mit Organisationstheorie(n) erwarten? Und was kann die Organisationsforschung möglicherweise von den Internationalen Beziehungen lernen?

Zunächst einmal zeigen die oben skizzierten Beiträge zur Stockholmer Konferenz, dass sich der Gegenstandsbereich beider Disziplinen in den vergangenen Jahren angenähert hat. Während die Organisationsforschung zunehmend informelle Organisationsprozesse in den Blick nimmt und auch den Blick über staatliche Grenzen hinaus wagt, hat sich mit der *governance*-Forschung in den Internationalen Beziehungen ein Schwerpunkt herausgebildet, der vor allem an den Erfolgbedingungen regelbasierter Steuerung jenseits des Staats interessiert ist (vgl. Jachtenfuchs 2003). Im Zuge dieses *governance*-Paradigmas hat die Disziplin neben zwischenstaatlichen auch »zwischen-gesellschaftliche« Regulierung und neue Steuerungsformen in den Kreis der untersuchten Phänomene aufgenommen. Insbesondere im Hinblick auf die globale Organisation durch Regeln weisen die Forschungsprogramme beider Disziplinen inzwischen also deutliche Überschneidungen auf.

Die vertiefte Beschäftigung der Internationalen Beziehungen mit Organisations-theorien könnte sich in diesem Zusammenhang in dreierlei Hinsicht als gewinnbrin-gend erweisen: Erstens stellt die seit den späten 1980ern wachsende Zahl inter- und transnational regelsetzender Organisationen einen zunehmend wichtigeren For-schungsgegenstand der Internationalen Beziehungen dar. Hierbei ist nicht nur die Anzahl, sondern auch die Autorität dieser Organisationen als Regelsetzer gestiegen: »More and more, international standards are used both as complements and alterna-

tives to other rules, such that international standard-setters occupy a growing part of the regulatory space» (Tamm Hallström: 28). Da es sich häufig um überlappende Regeln handelt, an deren Setzung sich eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligen, ist die Komplexität ungleich höher als in den meisten Theorien der internationalen Beziehungen gewünscht und bearbeitbar.⁵ Da die Organisationstheorie traditionell offener für gesellschaftliche Komplexität ist, finden sich für die IB-Forschung hier möglicherweise Anknüpfungspunkte für einen konstruktiven Umgang mit einer solchen Komplexität. Dies gilt nicht zuletzt für die *global governance*-Forschung, die sich explizit bemüht, die Vielfalt der Akteure, Handlungsebenen und Steuerungsmechanismen in ihrer Theoriebildung zu berücksichtigen.

Zweitens erscheint der Ansatz, einzelne Organisationselemente voneinander zu trennen und somit unabhängig zu untersuchen, als interessanter Anknüpfungspunkt für Forschungsarbeiten im Bereich der IB. Ein differenzierter Organisationsbegriff kann diese Elemente klarer herausarbeiten, wie es das Beispiel der Unterscheidung in Standardisierungsprozesse und Meta-Organisationen zeigt. Darüber hinaus kann die Organisationstheorie mit ihrer Analyse unterschiedlicher Durchsetzungsmechanismen, welche rechtlich unverbindlichen Standards zum Erfolg verhelfen, auch einen Erklärungsansatz für den Erfolg von Regelsetzungsprozessen jenseits der Grenzen formaler Organisationen liefern (vgl. Kerwer 2005).

Drittens schließlich bietet die Organisationsforschung eine Alternative zum *governance*-Ansatz in den Internationalen Beziehungen, der sich einer reinen Problemlösungsperspektive verschrieben hat. Indem sie nach den Voraussetzungen intentionaler Ordnung fragt, erlaubt die Organisationsforschung dabei auch kritischere Perspektiven, die in der *governance*-Perspektive gegenwärtig häufig ausgebündet sind. Fragen, warum diese und nicht jene Organisationsform gewählt wird und wessen Interessen sich in welcher Ordnung widerspiegeln, können dabei wieder stärker ins Zentrum der Forschung rücken – ähnlich wie dies für die Frage nach den Pathologien bürokratischer und anderer Organisationsformen in den vergangenen Jahren bereits geschehen ist (Barnett/Finnemore 1999, 2004).

Was schließlich kann die Organisationstheorie im Gegenzug von den Internationalen Beziehungen lernen? Ein offensichtlicher Mehrwert besteht in der Tatsache, dass die Organisationstheorie in der Ausweitung ihres Gegenstandsbereiches auf grenzüberschreitende politische Organisationsprozesse in den Internationalen Beziehungen eine Disziplin vorfindet, welche sich seit ihrem Bestehen mit Fragen der internationalen Ordnung befasst hat. Darüber hinaus kann die Politikwissenschaft aus unserer Sicht einen Beitrag leisten, die vergleichsweise geringe normative Selbstreflexion innerhalb der Organisationsforschung zu thematisieren. So fällt auf, dass die organisationstheoretischen Beiträge selbst dort, wo es um wertbehaftete Begriffe wie Legitimität oder Verantwortlichkeit geht, zumeist ein empirisches Begriffsverständnis zugrunde legen und beispielsweise nach den Bedingungen gesellschaftlicher

5 Auf empirischer Ebene kann ein Teil der Komplexitätsreduktion mithilfe von Überlegungen erklärt werden, die auf die Organisationsleistung von »Boundary Spanners« als Intermediäre in Internationalisierungsprozessen hinweisen (vgl. Ansell/Weber 1999). Wir danken Sebastian Botzem für diesen Hinweis.

Anerkennung von Organisation(en) fragen. Dass die Frage nach der Anerkennungswürdigkeit nur in sehr begrenztem Maß gestellt wird, ergibt sich dabei zumindest teilweise aus der Herkunft der Organisationstheorie aus der Soziologie. Andererseits scheinen in nahezu allen Konferenzbeiträgen unterschiedliche normative Leitbilder zumindest implizit durch, sodass letztlich vor allem die explizite Diskussion um Gelungsanspruch und Gültigkeit vorhandener Leitbilder ausbleibt. Dem vorgeblich rein empirischen Anspruch der Organisationsforschung, lediglich verstehen zu wollen, unter welchen Bedingungen Organisation entsteht und welche Ordnungsleistung Organisationen auf welche Weise erbringen, könnte das explizit normative Selbstverständnis der Politikwissenschaft als »Demokratiewissenschaft« bzw. den Internationalen Beziehungen als »Friedenswissenschaft« an dieser Stelle eine überzeugende Alternative entgegensetzen. So birgt möglicherweise gerade der Dialog zwischen einer kritischen, aber weitgehend nicht-normativen Organisationstheorie und einer häufig affirmativen, aber bewusst normativen Leitideen verpflichteten *global governance*-Forschung Potenzial für beiderseitiges Lernen.

In der Summe bot die Stockholmer Konferenz ein fruchtbare konzeptionelles Dach für einen solchen interdisziplinären Austausch. Gleichzeitig machte die Tagung jedoch deutlich, dass ein gemeinsames Forum für eine inter- und transnationale Organisationsforschung weiterhin fehlt. Vor dem Hintergrund sich überschneidender Forschungsprogramme und erkennbarer Lernpotenziale sowohl seitens der Internationalen Beziehungen als auch der Organisationstheorien bleibt daher zu hoffen, dass die Konferenz auf der einen oder der anderen Seite Nachahmer findet.

Tagungspapiere

Ahrne, Göran/Brunsson, Nils (Stockholm Universitet/Stockholm Centre for Organizational Research): Organizing the World.

Artsberg, Kristina (Jönköping International Business School): Applying Global Standards in a Local Context.

Bauer, Steffen/Busch, Per-Olof/Siebenhüner, Bernd (Freie Universität Berlin/Freie Universität Berlin/Universität Oldenburg): Bureaucratic Organizations in International Governance: Administering »Our Common Future«?

Beisheim, Marianne/Dingwerth, Klaus (Freie Universität Berlin/Universität Bremen): Are the Good Ones Doing Better? Procedural Legitimacy as a Success Factor of Private Governance.

Botzem, Sebastian (Wissenschaftszentrum Berlin): How to Link up Different Worlds? Transforming German Accounting Rules and Rule-Setting Procedures According to International Standardization.

Campe, Sabine (Freie Universität Berlin): A Tanker for the Tankers? The International Maritime Organization's Efforts to Set Standards for Marine Pollution Prevention.

Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin (ESSEC Business School, Paris/Uppsala Universitet): Institutional Dynamics in a Re-Ordering World: Transnational Governance in the Making.

Foley, Martin/Clegg, Steward/Castles, John (University of Technology, Sydney/University of Technology, Sydney/Standards Australia): Quality Managements, Standards and Institutionalization.

- Groenleer, Martijn* (Leiden University): Beyond the Formal Scope of Autonomy: The Institutional Development of European Union Agencies.
- Gulbrandsen, Lars H.* (Fridtjof Nansen Institute, Oslo): Non-State Governance for Corporate Responsibility and Accountability: Comparing Fishery and Forestry Eco-Labeling.
- Higgins, Winton* (University of Technology, Sydney): Standardisation, Globalisation and the Rationalities of Government.
- Jakobs, Kai/Wallbaum, Michael* (RWTH Aachen): Scores of Rule-Setters: Co-Operation and Competition in ICT Standards Setting.
- Kerwer, Dieter* (Technische Universität München): Holding Accountants Accountable: The Politics of Setting and Enforcing Financial Reporting Standards.
- Koch, Martin* (Universität Bielefeld): WTO – Opening the Black Box.
- Loft, Anne/Humphreys, Christopher* (Lund Universitet/Manchester Business School): IFAC.ORG – Organising the World of Auditing with the Help of a Website: The International Federation of Accountants as a Global Standard Setter.
- Mennicken, Andrea* (London School of Economics): Globalising Through Standards: International Standards on Auditing (ISAs) and the Re-Defining of a Russian Audit Firm.
- Morgan, Glenn/Quack, Sigrid* (University of Warwick/Wissenschaftszentrum Berlin): Global Networks or Global Firms? The Organizational Implications of the Internationalisation of Law Firms.
- Olsen, Hans Peter* (Copenhagen Business School): Changing Institutional Boundaries: The Global Standardization of Government Auditing.
- Pattberg, Philipp* (Vrije Universiteit Amsterdam): Private Governance as Transnational Organisation: How Business and Non-Profits Agree on Global Rules.
- Quack, Sigrid* (Wissenschaftszentrum Berlin): Legal Professions and Transnational Lawmaking: A Case of Distributed Institutional Entrepreneurship.
- Tamm Hallström, Kristina* (Stockholm Centre for Organizational Research): International Standardization Backstage.

Literatur

- Ansell, Christopher K./Weber, Steven* 1999: Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems, in: International Political Science Review 20: 1, 73-93.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha* 1999: The Politics, Power and Pathologies of International Organizations, in: International Organization 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha* 2004: Rules for the World: International Organizations in Global Politics, London.
- Biermann, Frank/Bauer, Steffen* 2005: Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies (Global Governance Project, Global Governance Working Paper Nr. 15), in: http://glogov.org/front_content.php?idcat=68;26.3.2006.
- Boström, Magnus/Garsten, Christina* (Hrsg.) 2007: Organizing Transnational Accountability: Mobilization, Tools, Challenges, Cheltenham, i. E.
- Brunsson, Nils/Jacobsson, Bengt* 2000: A World of Standards, Oxford.
- Davis, Gerald F./Marquis, Christopher* 2005: Prospects for Organization Theory in the Early Twenty-First Century: Institutional Fields and Mechanisms, in: Organization Science 16: 14, 332-343.

- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.* 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields, in: *American Sociological Review* 48: 2, 147-160.
- Djelic, Marie-Laure/Sahlin-Andersson, Kerstin* (Hrsg.) 2006: *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge.
- Hoffman, Andrew J.* 1999: Institutional Evolution and Change: Environmentalism and the U.S. Chemical Industry, in: *Academy of Management Journal* 42: 4, 351-371.
- Jachtenfuchs, Markus* 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die Neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, 495-518.
- Jönsson, Christer* 1986: Interorganization Theory and International Organization, in: *International Studies Quarterly* 30: 1, 39-57.
- Kerwer, Dieter* 2005: Rules that Many Use: Standards and Global Regulation, in: *Governance* 18: 4, 611-632.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G.* 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-775.
- Liese, Andrea/Weinlich, Silke* 2006: Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen. Lücken und Tücken eines (neuen) Forschungsgebiets, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung (PVS Sonderheft: Politik und Verwaltung)*, i. E.
- Meyer, John/Rowen, Brian* 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83: 2, 340-363.
- Meyer, John* 2005: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen, Frankfurt a. M.
- Ness, Gayl D./Brechin, Steven R.* 1988: Bridging the Gap: International Organizations as Organizations, in: *International Organization* 42: 2, 245-273.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.) 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, IL.
- Raustiala, Kal/Slaughter, Anne-Marie* 2002: International Law, International Relations, and Compliance, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 538-558.
- Rochester, J. Martin* 1986: The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study, in: *International Organization* 40: 4, 777-813.
- Scherer, Andreas G.* 2002: Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): *Organisationstheorien*, 5. Auflage, Stuttgart, 1-37.
- Scott, W. Richard* 1992: *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, Engelwood Cliffs, NJ.
- Swedberg, Richard* 2003: Economic versus Sociological Approaches in Organization Theory, in: Tsoukas/Knudsen 2003, 373-391.
- Tamm Hallström, Kristina* 2004: Organizing International Standardization: ISO and the IASC in Quest of Authority, Cheltenham.
- Tsoukas, Haridimos* 2003: New Times, Fresh Challenges: Reflections on the Past and the Future of Organization Theory, in: Tsoukas/Knudsen 2003, 607-622.
- Tsoukas, Haridimos/Knudsen, Christian* (Hrsg.) 2003: *The Oxford Handbook of Organization Theory*, Oxford.
- Walgenbach, Peter* 2002: Neoinstitutionalistische Organisationstheorie – State of the Art und Entwicklungslinien, in: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.): *Theorien des Managements (Managementforschung, Band 12)*, Wiesbaden, 155-202.