

## 7 Internationale Regime und Institutionen

*Detlef F. Sprinz*

### 1. *Die Relevanz internationaler Institutionen und Regime*

Das Ende des Zweiten Weltkrieges ordnete die Welt und die internationalen Machstrukturen neu. Die USA wurden zur beherrschenden Weltmacht im Systemstreit mit der ehemaligen UdSSR, jeweils ergänzt durch ihre verschiedenen Bündnissysteme. Des Weiteren lösten sich viele Nichtindustriestaaten aus den Kolonialbeziehungen, wurden teilweise Objekte des Systemstreites der Großmächte bzw. stiegen teilweise selbst nach einiger Zeit in der Hierarchie des internationalen Staatensystems auf. Damit verbunden war die Einbindung einer großen Zahl von Staaten in das internationale Staatensystem bei gleichzeitigem Wachstum potenzieller Regelbereiche auf regionaler und globaler Ebene. Wenngleich das Weltwirtschaftssystem über Jahrhunderte wuchs – unterbrochen durch zwei Weltkriege und Abschwünge in den Wachstumszyklen – führte es Anfang der 1970er Jahre zu einem Niveau von Wohlstand, das im weltweiten Maßstab bisher unbekannt war. Der zu diesem Zeitpunkt (neu) entbrannte Streit um die Hoffnung auf eine „neue“ Weltwirtschaftsordnung war auch ein Streit um Globalisierung im ökonomischen Bereich – unter anderem Namen und thematisch begrenzter als heute. Letztlich waren es die ölpreisinduzierten Schocks für die Wirtschaften der Industrieländer, welche die praktischen Folgen der gewachsenen Interdependenz arbeitsteiliger Ökonomien plastisch aufzeigten. Gleichzeitig war seit den 1950er Jahren ein deutliches Anwachsen von internationalen (Regierungs-) Organisationen wie auch internationalen Nichtregierungsorganisationen zu verzeichnen, und die weltpolitische Dominanz der USA schien in den 1970er Jahren relativ zu ihrem Höhepunkt am Ende des Zweiten Weltkrieges abzunehmen. In vieler Hinsicht diente die politikwissenschaftliche Diskussion um Interdependenz, internationale Regime und Institutionen der Suche nach Antworten auf praktische Herausforderungen der internationalen Politik; des Weiteren wurde bzw. wird auch ein Beitrag zur Politikberatung erwartet. Was geschieht mit einer Weltordnung, in der die westliche Führungsmacht in den 1970er Jahren zu schwächeln scheint? Wie ändert sich dadurch die Analyse der internationalen Politik? Die Schaffung internationaler Regime und die damit verbundenen Rollen von Macht, Interessen und Wissen spielen dabei eine herausragende Rolle.

Die sich an diese Konstellation der Weltpolitik anschließende Analyse internationaler Regime und Institutionen kann in drei große Phasen gegliedert werden. Insbesondere in der Frühphase der Forschung standen die Entstehungsbedingungen im Vordergrund, später folgten Studien zur Einhaltung von Verpflichtungen und mündeten letztlich in dem derzeit aufstrebenden Zweig der Forschung zur Regimewirkung. Im Folgenden werden diese Hauptphasen der Regimeforschung in zusammenfassender Form nachgezeichnet. Anschließend

erfolgt eine Einordnung des deutschen Beitrages sowie ein Ausblick auf neuere Forschungsfragen, denen sich die Regimeforschung derzeit stellt.<sup>1</sup>

## 2. Theorien der Entstehung internationaler Regime

In deutlicher Abwandlung der staatlichen und organisatorischen Fokussierung auf internationale Regierungsorganisationen wurden *internationale Regime* durch Krasner (1983) in der wohl meistbeachteten Form definiert als

„sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for actions. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (Krasner 1983: 2).

Bis heute dient diese Definition als Angelpunkt der Regimeforschung.<sup>2</sup> Gleichzeitig wurde schon früh die mangelnde Präzision der Abgrenzung der vier Teilelemente voneinander beklagt.<sup>3</sup> Insbesondere Änderungen der ersten beiden Teilelemente, Prinzipien und Normen, wurden als Ausgangspunkt für Regimeänderungen verstanden (Aggarwal 1985), während Normen und Regeln sowie regelgemäßes Verhalten als wichtiger Aspekt der Definition von Institutionen dienen (z.B. Rittberger/Zangl 1994: 25). Die durch die Hinwendung zu internationalen Regimen statt internationalen Regierungsorganisationen vollzogene Lösung von der ausschließlichen Fixierung auf staatliche Akteure erlaubt gleichzeitig die Öffnung auch für nichtstaatliche Akteure, inklusive Politiknetzwerke wie auch private Akteure in der internationalen Politik.

Theorien in den Sozialwissenschaften haben zwei wesentliche Funktionen. Sie bündeln Forschungsstränge in typologischer Form und generieren Hypothesen für die empirische Forschung. In der ersten Funktion erlauben Theorien einen schnelleren Überblick in einer sich ausdifferenzierenden Forschungslandschaft. Darauf aufbauend lassen sich Kernhypothesen über den Zusammenhang zwischen Variablen ableiten, die – unabhängig von der gewählten Methode – Gegenstand der empirischen Forschung werden (Sprinz/Wolinsky-Nahmias 2004). Empirische Befunde mit einer *ex ante* Fundierung ihrer Hypothesen erlauben die Stärkung,

1 Für Anregungen bei der Überarbeitung dieses Beitrages danke ich den Herausgebern Gunther Hellmann, Klaus Dieter Wolf sowie Michael Zürn, des Weiteren Andreas Hasenclever und zwei anonymen Gutachtern. Anja Bauer und Marco Overhaus unterstützten mich logistisch. Bei diesem Thema, welches zu einer fruchtbaren deutschen Forschungslandschaft in den Internationalen Beziehungen über mehr als ein Jahrzehnt führte, ist eine eingrenzende Behandlung unumgänglich. Die Gesamtheit dieses Bandes nimmt glücklicherweise jene Aspekte der deutschen IB-Forschung in größerem Detail auf, welche in diesem Kapitel nur angerissen werden können.

2 Eine frühe Diskussion zur Begrifflichkeit findet sich bei Haggard/Simmons (1987: 493-496).

3 Siehe Efinger et al. (1990); Strange (1983); Hasenclever et al. (1996, 1997: Kap. 2); Breitmeier (i.E.); Kratochwil/Ruggie (1986).

Revision bzw. Widerlegung von theoretischen Kernhypothesen. Im Folgenden werden die Theorien der Regimeentstehung im Modus der Typologie dargestellt. Die Frage, ob Regime eine Wirkung entfalten, ist Gegenstand von Abschnitt 3.

Die Literatur zu internationalen Regimen hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten eine kaum noch zu überblickende Fülle von theoretischen und empirischen Arbeiten zur Regimeentstehung und den Bedingungen ihres Weiterbestehens hervorgebracht. Den Versuch, sie in größere Themenzusammenhänge einzuordnen, unternahm eine Reihe von Überblicksstudien.<sup>4</sup> Aus der theoriegeschichtlichen Diskussion in den Internationalen Beziehungen hat sich eine Triade von Ansätzen herausgeschält, die in besonders anschaulicher Form von Hasenclever, Mayer und Rittberger (1996, 1997) auf die Forschung zur Entstehung internationaler Regime angewandt wurde. Die Autoren unterscheiden insbesondere interessenbasierte, machtbasierte und wissensbasierte Theorien internationaler Regime, die respektive die Theorieschulen von neoliberalen Institutionalisten, Neorealisten und Kognitivisten weitgehend abdecken.<sup>5</sup>

### 2.1. *Interessenbasierte Ansätze*

Interessenbasierte Ansätze gehen von mikroökonomischen Annahmen des rationalen Einzelakteurs (angewandt auf Staaten) aus, die ihren Nutzen in einem internationalen Umfeld bei gegebener Ressourcenausstattung maximieren wollen. Jenes Umfeld kann z.B. durch spieltheoretische Situationen nachgezeichnet werden. Sie sind gekennzeichnet durch verschiedene Anreize für kooperatives oder nicht-kooperatives Verhalten in statischen oder dynamischen Zusammenhängen. Dabei beeinflussen die Anreizstrukturen das Regimedesign.<sup>6</sup> Das klassische Gefangenendilemma diente als Ausgangspunkt, um das Auseinanderdriften von individuellem und kollektiv optimalem Verhalten (im Sinne von Erreichung pareto-optimaler<sup>7</sup> Ergebnisse) aufzuzeigen – mit der Möglichkeit, solche suboptimalen Ergebnisse unter bestimmten Bedingungen zu vermeiden. Insbesondere Keohane (1984) entwickelte eine systemische funktionale Theorie internationaler Regime, deren Entstehung beispielsweise durch eine Hegemonialmacht begünstigt wird, deren Fortbestehen jedoch auch unter Bedingungen sich einebnender Machtverhältnisse nicht notwendigerweise infrage gestellt wird. Kooperation auch in Abwesenheit eines Hegemons wird insbesondere dann dauerhaft möglich, wenn es sich um ein dynamisches Spiel mit Reziprozität (und dem Erkennen derselben)

4 Siehe Haggard/Simmons (1987); Efinger et al. (1990); Zürn et al. (1990); Levy et al. (1995); Hasenclever et al. (1996, 1997); Martin/Simmons (1998).

5 Historische Studien zum Institutionalismus werden hier nicht weiter behandelt, spielen jedoch eine wesentliche Rolle in der vergleichenden Politikwissenschaft. Siehe Pierson/Skocpol (2002) für eine Einführung in diesen Forschungsansatz.

6 Als rationalistische Theorie internationaler Beziehungen teilt der Neoliberalismus diese Annahmen mit neorealistischen Ansätzen.

7 Pareto-Optima sind erreicht, wenn keine Besserstellung eines Spielers ohne die Verschlechterung des Nutzenniveaus eines anderen möglich ist.

handelt, die Kosten und Nutzen der Zukunft nicht zu stark diskontiert werden und die Dauer der Interaktion unbekannt ist (Axelrod 1984; Axelrod/Keohane 1985).

Im Kontrast zu Kollaborationsspielen wie dem Gefangenendilemma haben Koordinationsspiele mehrere pareto-optimale Gleichgewichte, die sich durch ihre Verteilungswirkungen unterscheiden, bei Erreichen eines (von mehreren) Gleichgewichten jedoch keinen Anreiz bieten, davon abzuweichen. Während Kollaborationsspiele Regime mit Informationsgewinnungs- und -verteilungsfunktionen sowie Überwachungs- und Sanktionsmechanismen ins Leben rufen, generieren Koordinationsspiele internationale Regime vor allem mit Blick auf Informationen über die Intentionen der Akteure (Hasenclever et al. 1996). Die politische Realität zeigt, dass Staaten sich jedoch oftmals simultan Effizienz- und Verteilungsherausforderungen stellen müssen (Martin/Simmons 1998: 745).

Die Unterscheidung verschiedener Klassen von Spielen wurde im deutschsprachigen Raum durch den „situationsstrukturellen Ansatz“ von Zürn (1992) um so genannte „Rambo-Spiele“<sup>8</sup> erweitert, welche zu *Nash*-Gleichgewichten<sup>9</sup> führen, die einen der Akteure nicht zufrieden stellen. Des Weiteren führen so genannte „Zusicherungsspiele“ (*assurance games*)<sup>10</sup> dazu, dass es Anreize gibt, nicht notwendigerweise die pareto-optimale Kooperationslösung zu wählen, sondern das beiderseitige pareto-suboptimale Nicht-Kooperationsgleichgewicht. Aus der auf vier Spieltypen erweiterten Situationsstruktur kommt Zürn (1992) zu dem Ergebnis, dass die Entstehung eines internationalen Regimes am wahrscheinlichsten im Falle von *assurance games* ist – mit abnehmender Wahrscheinlichkeit gefolgt von Koordinations-, Kollaborations- und Rambospielen.

Ein weiterer Beitrag der „Tübinger Schule“ der Regimeforschung besteht in der Typologisierung von Problemstrukturen, die systematisch mit Wahrscheinlichkeiten ihrer kooperativen Bearbeitung in Verbindung gebracht werden. Unterschieden werden hierbei Interessenkonflikte über absolut bewertete Güter,<sup>11</sup> Konflikte über den Mitteleinsatz, Konflikte über relativ bewertete Güter<sup>12</sup> und Konflikte über Grundwerte. Des Weiteren wird die Hypothese aufgestellt, dass sich entlang dieser Reihenfolge die Chance der kooperativen Bearbeitung der Probleme verringert (Zürn et al. 1990). Ein empirischer Test dieser (und anderer) Typologien unterstützt diese Hypothese (Efinger/Zürn 1990: 78), zeigt jedoch je nach Problembereich (Sicherheit, Herrschaft, Wohlfahrt) völlig andere Reihenfolgen der Wahrscheinlichkeit der kooperativen Bearbeitung auf (siehe Efinger/Zürn 1990: 7,

8 In einem Rambo-Spiel hat ein Akteur eine dominante Strategie und der andere Akteur passt sich nutzenmaximierend an; in der Gesamtkonstellation wählen die Akteure unterschiedliche Züge (kooperieren, nicht kooperieren).

9 Ein *Nash*-Gleichgewicht ist ein Gleichgewicht, in dem die Züge jeden Akteurs beste Antworten (*best replies*) zueinander sind.

10 In Zusicherungsspielen gibt es zwei *Nash*-Gleichgewichte, von denen nur eines pareto-optimal ist.

11 Die Gutseigenschaften lehnen sich stark an die Definition öffentlicher Güter im Sinne von Samuelson (1954) an.

12 Diese Gruppe von Gütern lehnt sich an die *Relative Gains*-Debatte an im Sinne der Verteilung von (prozentualen) Anteilen bzw. Positionen in einer Systemstruktur.

Tabellen 3.5 und 3.6). Dies deutet entweder auf einen Selbst-Selektionseffekt der Problembereiche zu modalen Konflikttypen hin und/oder darauf, dass das *Aggregatsergebnis* aus stochastischen Gründen die gefundene Reihenfolge aufweist.

## 2.2. *Machtbasierte Ansätze*

Im Gegensatz zum interessenbasierten Ansatz der Regimetheorie legt der machtbasierte Ansatz hohes Gewicht auf relative Machtanteile sowie die Verteilungswirkungen von Spielen (siehe Koordinationsspiele wie *battle of the sexes*). Während interessenbasierte Ansätze auf absolute Kooperationsgewinne ausgerichtet sind, legen Neorealisten Wert auf die Wirkung möglicher Kooperation mit Blick auf die relative Machtstellung eines Staates im internationalen System. Eine hegemoniale Bereitstellung öffentlicher Güter, die z.B. auch in den Arbeiten von Keohane als neoliberalen Institutionalist eine Rolle spielt, scheint empirisch jedoch nicht notwendig, um internationale Regime zu bilden (Young/Osherenko 1993).<sup>13</sup>

Selten gibt es (z.B. bei Koordinationsspielen) nur *eine* pareto-effiziente Lösung, so dass die distributiven Wirkungen der Gleichgewichtswahl substantielle Auswirkungen auf die Machtverteilung von Staaten haben können (Krasner 1991). Macht kann dann instrumentell genutzt werden, um die relevanten Akteure zu bestimmen, Spielregeln zu beeinflussen und die Auszahlungsmatrix zu beeinflussen (Krasner 1991). Die wohl klarste Exposition der Unterschiede zwischen neoliberalen Institutionalist und Neorealisten findet sich in der Arbeit von Grieco (1990: Kap. 1-2), der auf die Gründe für das Abweichen von einem Kooperationspfad (*defection*) in den beiden rationalistischen Theorieansätzen eingeht. Im Unterschied zu neoliberalen Institutionalist legen Neorealisten besonderen Wert auf das Überleben eines Staates sowie auf seine systemische Position innerhalb des internationalen Staatensystems, weshalb Staaten *defensive positionalists* seien. Grieco entwickelt einen Koeffizient der Sensitivität bzgl. relativer Machtveränderungen; selbst potentiell große absolute Nutzengewinne werden in seinem erweiterten Gefangenendilemmaspiel sowie erweiterten *Deadlock*-Spiel<sup>14</sup> durch die größere Attraktivität von Nichtkooperation unmöglich gemacht (Grieco 1990: Kap. 2). Relative Nutzenkalkulationen machen damit Kooperation und die Entstehung von Regimen zwar nicht unmöglich, begrenzen jedoch deren Möglichkeiten. Im Gegensatz zu neoliberalen Institutionalist kommt Grieco zu dem Ergebnis, dass kürzere Zeithorizonte, mehr Kooperationspartner zur Bereitstellung öffentlicher Güter und weniger *issue*

13 Für eine Kritik der Theorie der hegemonialen Stabilität siehe Sprinz/Wolinsky-Nahmias (2004: Kap. 3, 7 und 15).

14 Bei einem *Deadlock*-Spiel ergibt sich die folgende Anordnung der Strategien für einen Spieler: (NK, K) > (NK, NK) > (K, K), (K, NK), wobei NK den Zug Nichtkooperation und K Kooperation bedeutet. Im Vergleich zum bekannten Gefangenendilemma ist der Mittelteil der Rangordnung vertauscht. Zu Details des *Amended Deadlock*-Spiels siehe Grieco (1990: 42f).

*linkage* begrüßenswert sind. Die Rolle von internationalen Organisationen bestimmt sich insbesondere dadurch, dass sie die Grenzen für relative Positionsänderungen aufzeigen, Ausgleichszahlungen vornehmen und potentiell benachteiligten Staaten ein Forum schaffen, in dem sie sich gegen relative Machtverschiebungen wehren können (Grieco 1990: Kap. 8).

### 2.3. Wissensbasierte Ansätze

Sowohl interessenbasierte als auch machtbasierter Ansätze der internationalen Regimeforschung sind letztlich rationalistische Ansätze. Diesen stehen die wissensbasierten bzw. kognitiven Ansätze gegenüber.<sup>15</sup> Rationalistische Ansätze in ihren typischen Formen nehmen unter anderem an, dass Strategien und Präferenzen exogen vorgegeben sind, Verhalten, wie z.B. Kooperation oder Nichtkooperation, eindeutig erkennbar ist und es kaum Kommunikationsschwierigkeiten gibt (siehe u.a. Haggard/Simmons 1987: 505; Weingast 2002). Wissensbasierte Regimeansätze wollen einen Teil dieser den jeweiligen rationalistischen Theorien vorgelagerten Annahmen bzw. Prozesse inhaltlich füllen. Sie bauen dabei auf die Unterscheidung zwischen einer Logik der Konsequenzen (Rationalisten) und der Logik der Angemessenheit (Kognitivisten) auf (March/Olsen 1998). Hasenclever, Mayer und Rittberger (1996, 1997) unterscheiden z.B. zwischen einem schwachen und einem starken Kognitivismus bzw. Konstruktivismus; ersterer versteht sich als eine Ergänzung zu rationalistischen Ansätzen, letzterer beinhaltet vor allem auch eine Kritik jener Ansätze.

Im schwachen kognitiven Ansatz benötigen Staaten Wissen und Expertise, um sich den Herausforderungen der praktischen Politik zu stellen. Diese Faktoren sind weder exogen vorgegeben, noch unveränderlich im Zeitablauf. Um bei komplexen (Sach-) Fragen politische Entscheidungen zu fällen, müssen Regierungsvertreter und andere Akteure auf Mitglieder von transnationalen professionellen Wissensgemeinschaften (*epistemic communities*) zurückgreifen, die anhand ihrer berufsbedingten Standards Problemlagen eruieren, beurteilen und Maßnahmen empfehlen. Aufbauend auf Arbeiten von Ernst Haas (z.B. 1980) kommt Peter Haas zu dem Ergebnis, dass bei Problemlagen mit hoher Unsicherheit aus der Sicht von Entscheidungsträgern, einem weitgehenden Konsens innerhalb der Wissensgemeinschaft über Ursachen, Folgen und „Therapie“ und bei gleichzeitigem Zugang zum politischen Entscheidungsprozess die Möglichkeit besteht, zur Regimebildung sowie der Regelausformung beizutragen (Haas 1989, 1990, 1992).

Ruggie geht in seinem zusammenfassenden Artikel zur Herausforderung des Rationalismus durch den Konstruktivismus vor allem auf die „starke“ Form des Konstruktivismus ein. Insbesondere betont er die Rolle der Identitätsfindung der Akteure (z.B. von Staaten), deren Interessenbildung sowie die Rolle von Normen in der Interessenbildung von Akteuren (Ruggie 1998; siehe auch Kratochwil/Ruggie

15 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit kognitiven Ansätzen und ihren Weiterentwicklungen findet sich in dem Beitrag von Antje Wiener in diesem Band.

1986: 765-769). Neben der Rolle von *epistemic communities* wird in Anlehnung an die Habermassche Theorie kommunikativen Handelns nicht nur auf die strategische Kompetenz der Akteure, sondern auch auf deren diskursive Kompetenzen Wert gelegt (Ruggie 1998: 868f). Ähnlich wie bei Youngs *integrative bargaining* (s.u.) spielen die konstitutiven Regeln, also jene, die das Spiel erst zu einem Spiel machen, eine wichtige Rolle. Weiterhin bedingen soziale Strukturen und Akteure einander (Wendt 1999), so dass konstruktivistische Theorien sich im Zwischenbereich zwischen Individualismus und Strukturalismus wiederfinden (Risse 2002). Zudem nehmen intersubjektive (Be-) Deutungs- und Erwartungsmuster (Kratochwil/Ruggie 1986; Wendt 1999) – ähnlich wie *epistemic communities* – einen wichtigen Raum ein. Generell sehen Konstruktivisten eine wesentlich größere Rolle für internationale Institutionen als die beiden rationalistischen Ansätze, auch wenn es noch keine Theorie oder Methodik der Herleitung konstitutiver Regeln in den Internationalen Beziehungen gibt (Ruggie 1998: 872; Risse 2002).

Oran Youngs Arbeiten zu internationalen Regimen umfassen kumulativ alle Regimephasen.<sup>16</sup> Wenngleich seine ersten Beiträge zu internationalen Verhandlungen einen eher rationalistischen Ausgangspunkt haben (Young 1975), so fallen seine Arbeiten der letzten beiden Jahrzehnte überwiegend in den Bereich des weichen Kognitivismus (z.B. Young 1989, 1994a, 1999a; Young/Osherenko 1993). Er rekurriert überwiegend auf Ansätze regelbasierter Verhandlungen und sozialer Praktiken, die dann mit rationalistischen Ansätzen verglichen werden. Eine besonders wichtige Rolle nimmt bei Young das integrative Verhandeln (Verhandlungen über die Schaffung einer Institution selbst bzw. die Suche nach Lösungen) im Gegensatz zu distributiven Verhandlungen (wie sie oftmals Lohnverhandlungen kennzeichnen) ein.

„Negotiators who do not start with a common understanding regarding the contours of the contract curve or the locus of the negotiation set (...) have compelling incentives to engage in exploratory interactions to identify opportunities for devising mutually beneficial deals. Such negotiators may never discover the actual shape of the contract curve or locus of the negotiation set, and they may consequently end up with arrangements that are Pareto-inferior in the sense that they leave feasible joint gains on the table” (Young 1989: 361).

Dieser Ansatz internationaler Verhandlungen nimmt unvollständige Informationen seitens der Beteiligten an, und der Suchmechanismus konzentriert sich auf wenige prominente Lösungen (*focal points*). Letztlich ist Youngs Ansatz bei der Suche nach substantiellen Fundierungen für ein Regime komplementär zum Ansatz von Peter Haas. Statt Regime lediglich als Arenen für Verhandlungen über Verteilungswirkungen von Regeln und Normen zu betrachten, wird die Wichtigkeit u.a. von wissenschaftlichen Nichtregierungsinstitutionen betont, um das Auffinden von *focal points* zu ermöglichen. Gleichzeitig weist Young auch auf die Rolle von

16 Auf Youngs Beiträge zu Regimeeffektivität wird in Abschnitt 3 separat eingegangen.

Verhandlungsführern hin, die auch in der Arbeit von Underdal (1998) zu „instrumenteller Führung“<sup>17</sup> eine wichtige Rolle spielen.

Komplementär zu den Arbeiten Youngs entwickelte Gehring ein Mehrphasenmodell zu internationalen Verhandlungen, welches mehrere Aspekte rationalistischer und kognitiver Ansätze verbindet (Gehring 1994). In der Deliberationsphase (*integrative bargaining* bei Young) herrscht die Deliberation verschiedener Optionen vor, die, wenn erfolgreich abgeschlossen, von einer Phase distributiver Verhandlungen zwischen den Beteiligten abgelöst wird (Gehring 1994: 417-421). Des Weiteren entwickelte Gehring ein detailliertes Phasenmodell internationaler Verhandlungen, das durch den Einbau von Feedbackschleifen dynamische (sektorale) internationale Regime abbildet. Dabei durchläuft ein Regime u.a. eine Agendaformulierungsphase, eine Phase der Bildung eines institutionellen Rahmengerüsts, gefolgt von einem dynamischen Feedbacksystem, welches verschiedene Stadien der Normweiterentwicklung und der Bewertung derselben umfasst (Gehring 1994: Kap. 13).

Zu Anfang dieses Abschnittes wurde auf die doppelte Funktion von Theorien hingewiesen. Welche jener Theorien eignet sich besonders gut zur Erklärung der empirischen Befunde? Die sicherlich überzeugendste Lösung bestünde in einer großangelegten quantitativen Regimestudie. Bis auf die Studien von Efinger und Zürn (1990), die in Schlussfolgerungen über die Kooperationswahrscheinlichkeit in Folge von Problemstrukturen münden, ist diesem Autor keine *umfassende* Studie bekannt, welche zur Lösung der Frage entscheidend beitragen würde. Und hätten wir den Vorzug einer solchen Studie, wäre dies noch keine Antwort auf die viel wichtigere und schwerer zu beantwortende Frage, ob die Konfliktbearbeitung durch Regime eine positive oder negative Wirkung zeigt. Diese neuere Strömung der Regimeforschung zur Regimeeffektivität ist Gegenstand des nächsten Abschnitts.

### 3. *Regimeeffektivität und Regimedesign*

Neuere Entwicklungen der Regimeforschung seit der Mitte der 1990er Jahre umfassen insbesondere Studien zur Implementation und Vertragseinhaltung im Rahmen von Regimen<sup>18</sup> und solche zur Regimeeffektivität und zum Regimedesign. In diesem Beitrag konzentriere ich mich auf die letzten beiden Aspekte. Die Frage, ob Regime etwas bewirken, kann als grundlegend für die Regimeforschung angesehen werden. Es besteht nach zwei Jahrzehnten der Forschung kaum Zweifel darüber, dass Regime in den verschiedensten Bereichen der internationalen Politik

17 Instrumentelle Führung wird definiert als „one actor’s guidance is accepted by others either because they become convinced about the (substantive) merits of the specific ‚diagnosis‘ he offers or the ‚cure‘ he prescribes, or because of a more or less diffuse faith in his abilities to ‚find the way‘” (Underdal 1998: 107). Underdal ist den rationalistischen Theorieschulen zuzuordnen.

18 Siehe u.a. die Studien von Chayes/Chayes (1991, 1993); Underdal/Hanf (2000); Mitchell (1994a, 1994b); Weiss/Jacobson (1998); Victor et al. (1998) sowie Raustiala/Slaughter (2002).

Wirkungen zeigen.<sup>19</sup> Die zentrale Herausforderung besteht vielmehr darin zu zeigen, welches Ausmaß an Effekten sie zeitigen. Die Forschung zu internationalen Regimen und Institutionen wandte sich erst recht spät dieser Frage zu, obwohl dies für diesen Forschungsbereich konstitutiv sein sollte.<sup>20</sup>

### 3.1. Regimeeffektivität

Die unmittelbarste Herangehensweise nutzen Keohane, Haas und Levy, indem sie die direkte Kausalfrage stellen, ob internationale Institutionen zu einer Verbesserung des Umwelt- oder Ressourcenzustandes führen (Keohane et al. 1993: 7). Da dies selten einfach zu beantworten ist, konzentrierten sich die Autoren auf beobachtbare *politische* Effekte der Institutionen statt auf deren (Umwelt-) Wirkung. Jedoch sind politische Regimeoutputs keine Garantie für Regimewirkungen. Alternativen setzen idealer Weise bei der Bewertung der Wirkung von Regimen auf die Umweltressource selbst an, eine Vorgehensweise, die auch von Jacobeit (1998) und Zürn (1998) als vielversprechend angesehen wird.

Unter den bekannten Forschungsprogrammen hat sich wohl Oran Young am längsten mit Fragen der Effektivität internationaler Regime und Institutionen auseinandergesetzt. In seiner Konzeptionalisierung wird Regimeeffektivität zu einem prismenartigen Komplex, der folgende Aspekte umfasst:

- Problemlösung in Form von Problemlinderung,
- Vertragseinhaltung,
- ökonomische Effizienz,
- normative Aspekte wie Gerechtigkeit, Führung und Partizipation sowie
- politische Ansätze, die darauf ausgerichtet sind, das programmatische Maximalziel eines Regimes zu erreichen und ihr Augenmerk dabei besonders auf Änderungen im Verhalten von Akteuren legen (Young/Levy 1999: 3-6).<sup>21</sup>

In einer komparativen Studie zu drei Umweltregimen kommt Young zu dem Ergebnis, dass „at the outset, we can state without hesitation that regimes do matter in international society, so that there is nothing to be gained from perpetuating the debate between neoinstitutionalists and neorealists about the ‚false promise of international institutions‘ (Mearsheimer)“ (Young 1999b: 249). Die Kombination eines weitgespannten Konzeptes von Regimeeffektivität gepaart mit „tendency finding analysis“ (Young 1999b: 256-258) mit Hilfe von Prozessnachzeichnungen, *thick description* sowie eine nicht zufällige Auswahl von Fällen führen zu positiven Ergebnissen, die allerdings kaum generalisierbar sind, wie auch der Autor selbst bemerkt (Young/Levy 1999: 3).

19 z.B. Simmons/Martin (2002); Müller (1993); Keohane (1984); Haas et al. (1993); Young (1994b); Risse et al. (1999); Haftendorn et al. (1999).

20 Für frühe Überblicke in diesem Bereich siehe Jacobeit (1998) sowie Zürn (1998b).

21 Eine teilweise überlappende Typologie findet sich auch bei Young (1994b).

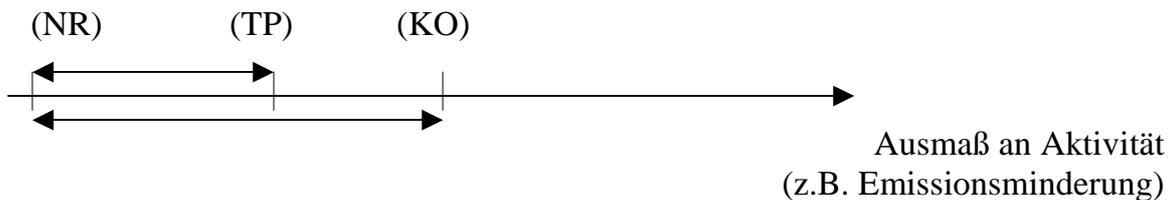
Um möglicherweise unzutreffende Ergebnisse zu vermeiden, wird ein stringenterer Maßstab benötigt, um die Effektivität von Regimen zu bestimmen. Dies bedarf einerseits einer Beschränkung der Vielfalt des Konzeptes Regimeeffektivität sowie der Herleitung von Vergleichsmaßstäben. Zur Eingrenzung des Objektes der Effektivitätsmessung sollte eine Beschränkung auf eine Dimension des Regimes erfolgen oder ein Index gebildet werden, der verschiedene Dimensionen aufnimmt. Hierfür eignet sich insbesondere der Aspekt der Problemlösung, der in aller Regel den Grund für die Entstehung des Regimes darstellt und gleichzeitig auch der Kernbestandteil der Evaluation eines Regimes ist. Jede Wirkungsmessung braucht einen Vergleichsmaßstab, d.h. eine kontrafaktische Merkmalsausprägung einer Variablen (z.B. Emissionen eines Schadstoffes, Anzahl von Todesfällen durch bewaffnete Auseinandersetzungen oder Ausmaß der Verzerrung des Welthandels), die sich ergeben würde, wenn es keine internationale Institution gäbe (Untergrenze). Auch wenn in jede kontrafaktische Betrachtung letztlich spekulative Elemente eingehen (Bernauer 1995), so lässt sich jedoch, wie Tetlock und Belkin (1996: 3) zeigen, keine (kausale) Inferenz ohne kontrafaktische Betrachtung durchführen.<sup>22</sup> Der Vergleich der tatsächlich beobachteten Politikumsetzung mit einem nicht-Regime Kontrafaktum gibt uns lediglich Auskunft, ob ein positiver oder negativer Effekt existiert. Damit sind Aussagen über die Richtung, nicht aber über die Größe des Effektes möglich. Dies wird durch die Einführung einer kontrafaktischen Obergrenze erreicht. Mit dieser Herangehensweise gelang erstmalig die Quantifizierung von Regimeeffektivität (Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002; Sprinz/Helm 1999).

Die „Oslo-Potsdam-Lösung“ zur Messung von Regimeeffektivität (Hovi et al. i.E.) bestimmt zuerst die Dimension, auf welcher die Bewertung des Regimes vorgenommen werden soll. Diese Aktivität (z.B. das Ausmaß an Reduktion von durchschnittlichen Zöllen oder Emission von Schadstoffen) muss ursächlich mit der Problemlösung verbunden sein. Im Bereich internationaler Handel könnte die Problemlösung in der Verhinderung der Verzerrung der internationalen Produktionsstruktur liegen, im klimapolitischen Bereich in der Verhinderung eines anthropogenen Treibhauseffektes. Nach Bestimmung der Bewertungsdimension wird ein Dreischritt unternommen. Erstens wird ein nicht-Regime Kontrafaktum (NR) bestimmt, dass die Merkmalsausprägung der Bewertungsdimension unter der Bedingung der Abwesenheit des internationalen Regimes misst (siehe Abbildung 1). Damit ergibt sich eine logische Untergrenze für das Wirken eines internationalen Regimes. Zweitens muss ein kollektives Optimum (KO) bestimmt werden, welches als kontrafaktische Obergrenze fungiert (z.B. Abschaffung aller Handelszölle oder ein Emissionsniveau, welches keinen anthropogenen Klimawandel in Gang setzt). In einem dritten Schritt wird die tatsächliche

22 Dies trifft auf alle Hauptströmungen politischer Methodologie (systematische Fallanalyse, empirisch-quantitative Studie und formale Methoden) zu. Siehe Sprinz/Wolinsky-Nahmias (2004). Mehrere Gutachter wiesen richtigerweise auf die möglichen Grenzen der Validität kontrafaktischer Analyse hin. Der einzig gangbare Weg besteht in der expliziten, qualitativ hochstehenden Operationalisierung und v.a. in der Transparenz des Verfahrens, um externe Nachvollziehbarkeit, Kritik und Verbesserung der Verfahren zu ermöglichen.

Politikumsatzung (TP) bestimmt, z.B. das Niveau von Handelszöllen bzw. von Emissionen am Ende eines *a priori* zu fixierenden Zeitraumes. Die Regimeeffektivität ergibt sich abschließend aus dem Verhältnis des tatsächlich Erreichten (TP-NR) zu dem theoretisch Möglichen (KO-NR) als einem einheitlichen Maß, welches in das Intervall [0, 1] fällt (Helm/Sprinz 2000). Alternativ können auf dem gleichen Grundgerüst zwei Maße aufgebaut werden, die einerseits die Existenz von Regimewirkung eruieren (TP relativ zu NR) und das Ausmaß der Erreichung eines kollektiven Optimums messen (KO relativ zu TP) (Miles et al. 2002).

Abbildung 1: Die Messung der Regimeeffektivität



**Effektivitätsmaß:**  $EM = (TP - NR) / (KO - NR)$

EM fällt zwischen 0 und 1

Anmerkung: (NR) = Nicht-Regime Kontrafaktum  
 (TP) = Tatsächliche Politikumsatzung  
 (KO) = Kollektives Optimum

Quelle: Helm/Sprinz (2000, modifiziert).

Für die Bestimmung der verschiedenen Größen gibt es mehrere Methoden.<sup>23</sup> In der bisherigen Praxis wurden externer Rat von Experten genutzt, insbesondere in der Form systematisch-strukturierter geschlossener Fragebögen, technische Datenbanken, ökonomische Optimierungen, etc.

Das hier in einführender Weise vorgestellte Messkonzept zur Effektivität von internationalen Regimen trägt auch zu einer empirischen Antwort auf die Diskussion zwischen neoliberalen Institutionalisten und Neorealisten bei, die unterschiedliche Ausmaße der Regimewirkung aus ihren Theoriegebäuden ableiten. Die bisherigen Ergebnisse (Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002) zeigen, dass Regime i.d.R. deutlich vom nicht-Regime Kontrafaktum positiv abweichen, das kollektive Optimum in den gewählten Fällen allerdings deutlich verfehlen. Umfangreichere systematische Tests über die verschiedenen Teilgebiete der internationalen Beziehungen hinweg würden uns helfen, die Hypothesen verschiedener Theoriezweige mit empirischen Befunden zu vergleichen.

Die dargestellte Lösung für die Messung der Regimewirkung eignet sich nicht nur für grenzüberschreitende und globale Umweltprobleme, sondern kann auch für

23 Siehe Hovi et al. (i.E.) für einen systematischen Überblick.

andere Sachbereiche der internationalen Politikforschung eingesetzt werden, da das Messkonzept vom konkreten Politikfeld abstrahiert. So können z.B. im Bereich der tarifären Handelshemmnisse die Effizienzverluste durch Zölle als Skala für die Berechnung der Effektivität spezieller GATT- bzw. WTO-Runden genutzt werden. Die logische Untergrenze für ein Regime ergibt sich dabei aus der durchschnittlichen Höhe der Zölle unter Annahme der Autarkie bzw. dem praktisch Umgesetzten nach der vorherigen GATT- bzw. WTO-Runde. Im Kontrast dazu ergibt sich die logische Obergrenze durch die völlige Abschaffung tarifärer Handelshemmnisse. Die in einer GATT- bzw. WTO-Runde erreichte Reduzierung durchschnittlicher Zölle wird dann, wie weiter oben skizziert, zu der Unter- und Obergrenze systematisch in Bezug gesetzt. Ein äquivalentes Kalkül kann auch auf den Bereich der internationalen Sicherheitspolitik und auf andere Bereiche der internationalen Politik angewandt werden.

Das weiter oben skizzierte Messsystem hat eine Reihe von Vorteilen, die vielen anderen Untersuchungen zur Regimeanalyse bisher fehlen. Erstens wird vermieden, dass Regimeeffektivität mit Regeleinhaltung (*compliance*) verwechselt wird. Zweitens ergibt sich die Möglichkeit einer generellen Herleitung des Wirkungsmaßes. Drittens ist jenes nachvollziehbar, kritisierbar und erlaubt Sensitivitätsanalysen (siehe Hovi et al. i.E.). Viertens, und im Gegensatz zur Implementationsliteratur, kann auch die Regimewirkung auf *Nichtvertragsstaaten* gemessen werden, da alle relevanten Akteure (Staaten) einbezogen werden. Fünftens lassen sich die Ergebnisse für Regimewirkung nicht nur für ein Regime als Ganzes mit Blick auf ihre Designvariablen hin untersuchen (z.B. Art der Erfolgskontrolle, Leichtigkeit des Zugangs zu relevantem Wissen, etc.), sondern auch Unterschiede der Wirkung von Designvariablen auf verschiedene Staaten(gruppen) herausfinden. So wäre es z.B. völlig plausibel, dass die Effektivitätswerte für Entwicklungsländer stark von der externen Bereitstellung von kapazitätsfördernden Mitteln abhängen, dies jedoch bei Industrieländern ggf. keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt.

### 3.2. *Regimedesign*

Können internationale Regime so gestaltet werden, dass sie effektiv sind? Nur wenige Forscher beziehen sich in ihren Antworten direkt auf Regimeeffektivität, und generell befindet sich dieser Forschungsbereich noch im Anfangsstadium seiner Entwicklung.

Die wohl früheste Auseinandersetzung mit dem Design von Regimen findet sich bei Haas, Keohane und Levy (1993). Als Resümee ihrer Studie legen sie ihr Augenmerk auf drei Faktoren für hohe Regimeeffektivität:

- hohe Priorisierung des Problemfeldes durch die Regierung,
- ein Umfeld für Vertragsstaaten, in dem sie nicht fürchten müssen, dass andere Staaten Trittbrettfahrer werden, sowie
- hohe politische und administrative Kapazität nationaler Regierungen.

Interessanterweise abstrahieren diese Faktoren überwiegend von Eigenschaften von Regimen und konzentrieren sich auf die Eigenschaften von Nationalstaaten.

Dieses Manko überwindet Young in seinen neueren Arbeiten, wenngleich seine Antworten lediglich eine Enumeration von Modellen und Mechanismen darstellen, welche zwar plausibel sind, aber ohne Gewichtung untereinander auskommen müssen (Young 1999b). Des Weiteren fehlen präzise Hypothesen über die Wirkung jener Mechanismen. Sowohl utilitaristische Modelle der Nutzenmaximierung, denen letztlich ein Nutzen-/Kostenkalkül unterliegt, spielen in der Erklärung eine Rolle wie auch die Funktion von Regimen als Organe, die Autorität schaffen, Lernen (*social learning*) ermöglichen und beschleunigen sowie Rollen für Akteure definieren. Des Weiteren wird die innenpolitische Komponente für die Effektivität als wichtig erachtet. Eine klarere Fokussierung von Hypothesen und stringenter Tests (mit Ausnahme der Nutzung von kontrafaktischen Gedankenexperimenten) wären wünschenswert.

In ihrer Kombination von Fallanalysen und deren quantitativer Auswertung gehen Miles et al. (2002) methodisch anspruchsvoller vor und analysieren die Variation von insgesamt 37 Regimephasen, die von 14 (Umwelt-) Regimen abgeleitet werden. Mit Hilfe verschiedener statistischer Methoden können sie zeigen, dass der Problemtyp (schwer vs. leicht zu lösende Probleme) einen negativen Effekt auf die Regimewirkung hat, während die Problemlösungskapazität und das Ausmaß der internationalen Kooperation in dem relevanten Regime jeweils positive Effekte aufzeigen (Underdal 2002b).<sup>24</sup> Auch wenn die Ergebnisse durch verschiedene Methoden abgestützt wurden, so lässt sich die feinere Auflösung des komplexeren Modells aufgrund der geringen Fallzahl schwerlich quantitativ-robust auswerten.

Eine Reihe umfassenderer Ansätze, die sich mit der Bedeutung des Regime-designs auseinandersetzen, seien hier zumindest kurz referiert. Wettestad (2001) konzentriert sich auf die Regulierung der Mitgliedschaft in internationalen Regimen, auf die aktive oder passive Rolle des Sekretariats, die Entscheidungsregeln, die Strukturierung der Agenda, die Organisation des Verhältnisses zwischen Wissensgemeinschaften und Politikpraktikern sowie die Verifikation und Vertragseinhaltungsmechanismen. Alle diese Faktoren werden als positiv relevant für höhere Regimeeffektivität angesehen. Ein umfassender statt partialanalytischer Test fehlt allerdings.

Im Kontrast zu diesem eher empirisch-induktiven Verfahren entwickelten Koremenos, Lipson und Snidal (2001a, 2001b) ein rationalistisches Forschungsprogramm zum Design internationaler Institutionen, die sie relativ breit definieren als „explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe, and/or authorize behavior“ (Koremenos et al. 2001a: 762). Dabei werden die folgenden Charakteristika internationaler Institutionen einbezogen:

- Mitgliedschaft,
- Themenumfang,

24 Dem vollständigen Modell unterliegen wesentlich detailliertere Subkomponenten (siehe Underdal 2002a, 2002b), deren Auswertung durch die z.T. geringen Fallzahlen je Kategorie erschwert wird.

- Zentralisierung der wesentlichen Entscheidungen,
- Kontrolle der Entscheidungsfindung innerhalb der Institution sowie
- Flexibilität der Organisation im Umgang mit neuen Herausforderungen.

Auf diese fünf Teilaspekte wurden eine Reihe von Hypothesen aus dem rationalistischen Forschungsprogramm angewandt. Aufbauend auf acht Fallstudien aus allen Politikbereichen der internationalen Politik stechen insbesondere drei Ergebnisse hervor. Erstens wächst die Mitgliedschaft in internationalen Institutionen mit dem Ausmaß distributiver Wirkungen; zweitens wächst die Zentralisierung mit der Schwierigkeit der Durchsetzung von Regeln, und drittens wächst die Flexibilität der Organisation mit dem Ausmaß der Unsicherheit über die Umwelt und über die Verteilungswirkungen (Koremenos et al. 2001b).

Zusammengenommen ergibt sich ein amorphes Bild zum Stand der Forschung zum Regimedesign. Dies mag einerseits mit den jeweils begrenzten Fallzahlen der empirischen Forschung zusammenhängen, andererseits haben nur wenige Ansätze ein klares *ex ante* Design aufzuweisen.<sup>25</sup> Ähnlich der Entwicklung der Oslo-Potsdam-Lösung zur Messung von Regimeeffektivität, welche wichtige Vorarbeiten in synthetischer Form vereint, wäre es wünschenswert, eine logische und endliche Ableitung der Designvariablen in eine Synthese einfließen zu lassen. Eine Konsolidierung und Fokussierung in diesem Forschungsbereich ist wünschenswert, da sich dann die Möglichkeit der Verbindung politikwissenschaftlicher Forschung mit Beratung zum besseren Design internationaler Institutionen geradezu anbietet.

#### 4. *Der deutsche Beitrag zur Regimeforschung*

Wie ist der deutsche Beitrag zur internationalen Regimeforschung zu bewerten? Ähnlich wie die Messung von Regimeeffektivität hängt die Beantwortung dieser Frage letztlich von dem konkreten Maßstab ab, insbesondere davon, welcher wissenschaftliche „Markt“ als relevant angesehen wird. Innerhalb des deutschen Marktes hat die relativ frühe Rezeption des Konzeptes internationaler Regime vor allem, aber nicht ausschließlich, durch die „Tübinger Schule“ (die mittlerweile geographisch sehr weit verbreitet ist) die Forschung im Bereich internationale Politik dominiert und durch die eigenen Beiträge weiterentwickelt. Eine sichtbare Resonanz kann auch im europäischen Bereich konstatiert werden, zumal wichtige Arbeiten immer öfter in englischer Sprache erschienen und somit Verbreitung erfuhren. Auf dem durch die USA dominierten weltweiten Markt wurden selektiv einige englischsprachige Publikationen rezipiert, insbesondere im theoretischen Bereich sowie im Bereich der Forschung zur Regimeeffektivität. Hiermit stellt sich wiederum die kontrafaktische Frage: Hätten mehr Autoren – statt deren wenige – relativ frühzeitig ihre Beiträge auch in englischer Sprache publiziert, wäre dann die Wahrnehmung der deutschen Beiträge nicht wesentlich größer ausgefallen? Vielleicht ist auch das Kriterium des deutschen Beitrages selbst nicht ganz eindeutig. Bekannte Autoren waren diesseits und jenseits des Atlantiks beruflich

25 Zu Letzteren gehören insbesondere Miles et al. (2002) sowie Koremenos et al. (2001a).

aktiv, andere besitzen die deutsche Staatsangehörigkeit und sind weitgehend auf dem europäischen Arbeitsmarkt außerhalb Deutschlands aktiv. Insoweit beeinflussen die Kriterien auch die Schlussfolgerungen. Auf jeden Fall kann der deutsche Beitrag zur internationalen Regimeforschung als prägnant und sichtbar – aber nicht weltweit dominierend – bewertet werden.

Zum Abschluss wird noch kurz auf neuere Entwicklungen der internationalen Regime- und Institutionenforschung eingegangen, die die Forschungsaktivitäten der nächsten Jahre voraussichtlich bestimmen werden.

## 5. *Ausblick: Neue Forschungsfelder*

Aus meiner Sicht wird die zukünftige Forschung zu internationalen Regimen eine Reihe von Forschungssträngen bearbeiten, die die Vitalität und Chance der Weiterentwicklung des Ansatzes demonstrieren. Sie sollen hier nur kurz skizziert werden:

- Regimeinteraktion,
- Regimeeffektivität sowie
- Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren bzw. Politiknetzwerken.

Nur relativ selten agieren internationale Regime alleine in einem Politikfeld. Deshalb beschäftigt sich die Forschung zur *Regimeinteraktion* mit den Wechselwirkungen zwischen Regimen bzgl. ihrer Weiterentwicklung und Leistungsfähigkeit, wobei es einen kausalen Effekt zwischen Senderegime und Empfangsregime geben muss (Gehring/Oberthür 2000; Oberthür/Gehring 2001). Dabei zielt das von Gehring und Oberthür entwickelte Forschungsprogramm auf die Herausarbeitung situationsspezifischer Ursachen und Effekte, die Aktionen des Senderegimes und die Reaktion des Empfangsregimes ab, denen jeweils Verhaltenstypologien unterliegen. Es ist zu erwarten, dass diese Forschung am Beispiel von sektoralen EU-Regimen im Überlappungsbereich mit anderen internationalen Regimen die Forschung zur Regimeinteraktion sowohl konzeptionell bereichert als auch mit Hilfe einer größeren Anzahl von Studien die abgeleiteten Typologien empirisch untermauert.

Die Frage von Regimeinteraktion ist auch relevant für die weitere Forschung zur *Regimeeffektivität*. In diesem Forschungsbereich wird das gleiche Phänomen dahingehend untersucht, inwieweit sich zwei oder mehr Regime mit Blick auf die gemessene Regimeeffektivität gegenseitig befruchten oder beeinträchtigen. Zu diesem Zweck wird die von Helm und Sprinz entwickelte Messmethode zur Ermittlung von Regimeeffektivität um eine Reihe strukturierter kontrafaktischer Messgrößen erweitert, um sowohl den Einzeleffekt von Regimen zu isolieren als auch den Gesamteffekt aller Regime abzubilden und darauf aufbauend die positive oder negative Art der Interaktion in einem Politikbereich zu bestimmen (Hovi et al. i.E.).

Die bisherige Konzeption von Regimeeffektivität bezieht nur „relative“ Regimeeffekte mit ein, d.h. die jeweiligen Unter- und Obergrenzen für die Bewertung können je nach Zeitpunkt der Erhebung verschieden ausfallen, da sich

der jeweilige Zustand im nicht-Regime Kontrafaktum verändern kann, z.B. durch asymmetrischen technischen Fortschritt. Anstatt relativer Bezugsgrößen eignen sich absolute Bezugsgrößen für die Bewertung, die sich im Zeitablauf praktisch nicht ändern können. Die absolute Untergrenze würde z.B. den (theoretisch) schlechtest möglichen Zustand des Politikfeldes abbilden, während das Umgekehrte für die Obergrenze gilt. Diese absoluten Größen werden in der Regel nicht tatsächlich beobachtet! Durch Fixierung der Endpunkte der Skala kann eine umfassendere Bewertung von Politiken erfolgen, die nicht nur internationale Regimewirkungen berücksichtigt, sondern auch eine übergreifende Politikbewertung aus der Perspektive der Innen-, Europa- und internationalen Politik erlaubt (Sprinz 2003). Ein solch weit gespannter Rahmen ist konzeptionell möglich, methodologisch anspruchsvoll und könnte die Verengung der Effektivitätsfrage auf internationale Institutionen produktiv überwinden. Mit der Umorientierung auf absolute Effektivität kann des Weiteren auch ein Vergleich der Regimeeffektivität über mehrere Zeiträume erfolgen, da die Bezugsgrößen konstant bleiben. Diese Vorschläge für die Weiterentwicklung der Messung von Regimeeffektivität erlauben die Formulierung eines anspruchsvollen und methodisch herausfordernden Forschungsprogramms, welches auch für die begleitende Politikberatung interessant sein dürfte.

Susan Strange beklagte vor zwei Jahrzehnten, dass die Regimeforschung zu sehr auf staatliche Akteure ausgerichtet sei (Strange 1983). Dieser Vorwurf der Regierungszentrik (siehe dazu auch den Beitrag von Andreas Nölke in diesem Band) traf bis vor einer halben Dekade zu. Für internationale Regime mit fast ausschließlicher staatlicher Beteiligung wird inzwischen gerade in deutschen Beiträgen sowohl ein Legitimitätsdefizit wie auch ein Defizit an Problemlösung diagnostiziert: Staatliche Akteure nutzen internationale Verregelung dazu, eine gewisse Autonomie gegenüber der Bevölkerung zu erreichen, womit sich ein legitimatorisches Defizit durch die derzeitige Form internationaler Beziehungen in einer sich globalisierenden Wirtschaft und Gesellschaft einstellt; gleichzeitig gelingt es Staaten immer weniger, in vielen Politikbereichen ein hohes Maß an Problemlösung zu erreichen (Wolf 1999; Zürn 1998a).

Zwei verschiedene Mischungen von Akteuren erlauben den Ausbruch aus der Staatszentrik, und sie sollen hier exemplarisch skizziert werden: Erstens die Mischung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Politiknetzwerken und zweitens Akteure der Zivilgesellschaft und private Regime, die selbst oder in Kooperation mit staatlichen Akteuren agieren.<sup>26</sup> Globale Politiknetzwerke beziehen staatliche Akteure, wirtschaftliche Akteure und nichtstaatliche Organisationen in eine Akteurstriade ein. Nach Witte, Reinecke und Benner (2002) sowie Reinicke und Deng (2000) erfüllen globale Politiknetzwerke die folgenden fünf Funktionen:

- *Agenda-Setting* für neue Themenbereiche,
- Erleichterung des Verhandeln und der Festlegung globaler Standards,
- Sammlung und Verteilung von Wissen,

26 Siehe auch den Beitrag von Markus Jachtenfuchs in diesem Band.

- Hilfe bei der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern, Schaffung von Märkten, wo es zuvor keine gab, und Vertiefung von Märkten, die ansonsten sub-optimal funktionieren sowie
- Schaffung innovativer Mechanismen zur Implementationskontrolle für völkerrechtliche Verträge.

Letztlich mündet dieser Ansatz in die Untersuchung so genannter *Public-Private Partnerships*,<sup>27</sup> die in letzter Zeit nicht nur im Bereich der UN- sondern auch immer mehr in der Innenpolitik einiger OECD-Staaten eine bedeutende Rolle spielen (sollen). Ob und inwieweit solchen öffentlich-privaten Politiknetzwerken als hochflexiblen Organisationsformen politischer Steuerung im Vergleich zu traditionellen Organisationsformen langfristiger Erfolg beschieden sein wird, ist eine offene Forschungsfrage.

Die verbleibende Gruppe von Akteuren der Zivilgesellschaft ist heterogen und ihre Strategien unterscheiden sich. So gibt es Akteure der Zivilgesellschaft, die durch Beziehungen mit staatlichen Akteuren des Auslandes versuchen, entscheidende Änderungen in der Innenpolitik durchzusetzen (Brozus et al. 2003). Die Studie von Risse, Ropp und Sikkink (1999) illustriert sehr anschaulich mit Hilfe eines fünfstufigen Spiralmodells (Repression, Verneinung, taktische Konzessionen, präskriptiver Status der Akzeptanz internationaler Normen sowie regelkonformes Verhalten) die Durchsetzung von essentiellen Bestimmungen der UN-Menschenrechtskonventionen, wobei vor allem ausländische Staaten in den verschiedenen Phasen Koalitionspartner der internen Menschenrechtsorganisationen sind und Letztere politisch stabilisieren.

Im Gegensatz zu diesen Mischformen konzentrieren sich private Regime, definiert als „integrated complex of formal and informal institutions that is a source of governance for an economic issue area as a whole“ (Cutler et al. 1999b: 13), ausschließlich um ökonomische Akteure in Form von Firmen und Wirtschaftsverbänden. Sie nutzen ihre komparativen Vorteile, nämlich sektorspezifische Informationsvorsprünge, Flexibilität, Marktorientierung sowie ihre Unabhängigkeit von einer breiteren legitimatorischen Basis dazu, semi-öffentliche Güter wie Industriestandards zu setzen (Cutler et al. 1999c). Gerade weil sie auf ökonomische Akteure beschränkt sind, können sie relativ wenig zur Linderung des weiter oben erwähnten demokratischen Legitimationsdefizits beitragen.

Damit verbleibt bei Akteuren der Zivilgesellschaft die Aufgabe, durch den Aufbau eigener transnationaler Institutionen, wie z.B. zur Verhinderung der Kinderarbeit bzw. zur Einhaltung von Bestimmungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) (Wolf 2002), dafür zu sorgen, dass durch staatliche Akteure abgeschlossene internationale Verträge tatsächlich umgesetzt werden. Insoweit verbindet sich die Innenpolitik mit der internationalen Politik auch forschungsmäßig. Inwieweit sich die hier genannten positiven Beispiele zur Linderung des Legitimationsdefizits verallgemeinern lassen, wird ggf. durch die Auswertung einer inzwischen

27 Die Kombination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in der deutschen auswärtigen Katastrophenhilfe ist ein anschauliches Beispiel für eine so genannte *Public-Private partnership*.

verfügbaren Datenbank beantwortet, die somit die bisher eher dominante (vergleichende) fallanalytische Herangehensweise um eine empirisch-quantitative ergänzt (Breitmeier et al. 1996a, 1996b; Breitmeier i.E.).<sup>28</sup> Es darf erwartet werden, dass dies zu einer weiteren Belebung der Regimeforschung führen wird.

28 Die Homepage der International Regimes Database findet sich unter [http://www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/ird\\_home.htm](http://www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/ird_home.htm) [01. Mai 2003].

## Literatur

- Aggarwal, Vinod K. 1985: Liberal Protectionism. The International Politics of Organized Textile Trade, Berkeley, CA.
- Axelrod, Robert 1984: The Evolution of Cooperation, New York.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions, in: World Politics 38: 1, 226-254.
- Bernauer, Thomas 1995: The Effect of International Environmental Institutions. How We Might Learn More, in: International Organization 49: 2, 351-77.
- Breitmeier, Helmut i.E.: The Legitimacy of International Regimes, Darmstadt University of Technology, Darmstadt.
- Breitmeier, Helmut/Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael 1996a: International Regimes Database (IRD). Data Protocol, Laxenburg.
- Breitmeier, Helmut/Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael 1996b: The International Regimes Database as a Tool for the Study of International Cooperation, Laxenburg.
- Brozus, Lars/Take, Ingo/Wolf, Klaus Dieter 2003: Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, Opladen.
- Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.) 2002: Handbook of International Relations, London.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1991: Compliance without Enforcement. State Behavior under Regulatory Treaties, in: Negotiation Journal 7: 3, 311-330.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1993: On Compliance, in: International Organization 47: 2, 175-205.
- Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999a: Private Authority and International Affairs, New York.
- Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony 1999b: Private Authority and International Affairs, in: Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999a: Private Authority and International Affairs, New York, 3-28.
- Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony 1999c: The Contours and Significance of Private Authority in International Affairs, in: Cutler, A. Claire/Haufler, Virginia/Porter, Tony (Hrsg.) 1999a: Private Authority and International Affairs, New York, 333-376.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael 1990: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, PVS-Sonderheft 21, Opladen, 263-85.
- Efinger, Manfred/Zürn, Michael 1990: Explaining Conflict Management in East-West Relations. A Quantitative Test of Problem-Structural Typologies, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): International Regimes in East-West Politics, London, 64-89.
- Gehring, Thomas 1994: Dynamic International Environmental Regimes. Institutions for International Environmental Governance, Frankfurt a.M.
- Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian 2000: Exploring Regime Interaction. A Framework of Analysis. Proceedings of the Final Conference within the EU-financed Concerted Action Programme on the Effectiveness of International Environmental Agreements and EU Legislation, Barcelona, 9-11 November 2000.
- Grieco, Joseph M. 1990: Cooperation among Nations - Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade, Ithaca, NY.

- Haas, Ernst B.* 1980: Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes, in: *World Politics* 32: 3, 357-405.
- Haas, Peter M.* 1989: Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control, in: *International Organization* 43: 3, 377-403.
- Haas, Peter M.* 1990: *Saving the Mediterranean - The Politics of International Environmental Cooperation*, New York.
- Haas, Peter M.* (Hrsg.) 1992: *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Cambridge, MA.
- Haas, Peter M./Keohane, Robert O./Levy, Marc A.* (Hrsg.) 1993: *Institutions for the Earth - Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MA.
- Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A.* (Hrsg.) 1999: *Imperfect Unions - Security Institutions Over Time and Space*, Oxford.
- Haggard, Stephen/Simmons, Beth A.* 1987: Theories of International Regimes, in: *International Organization* 41: 3, 491-517.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1996: Interests, Power, Knowledge. The Study of International Regimes, in: *Mershon International Studies Review* 40: Supplement 2, 177-228.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker* 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Helm, Carsten/Sprinz, Detlef F.* 2000: Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes, in: *Journal of Conflict Resolution* 45: 5, 630-652.
- Hovi, Jon/Sprinz, Detlef F./Underdal, Arild i.E.:* The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness. Critique, Response, and Extensions, in: *Global Environmental Politics*.
- Jacobeit, Cord* 1998: Wirksamkeit in der internationalen Umweltpolitik, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 2, 345-366.
- Jacobson, Harold K.* 1984: *Networks of Interdependence - International Organizations and the Global Political System*, New York.
- Katznelson, Ira/Milner, Helen V.* (Hrsg.) 2002: *Political Science. The State of the Discipline*, New York.
- Keohane, Robert O.* 1984: *After Hegemony - Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O./Haas, Peter M./Levy, Marc A.* 1993: 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, 3-24.
- 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.
- Krasner, Stephen D.* 1991: Global Communication and National Power. Life on the Pareto Frontier, in: *World Politics* 43: 3, 336-366.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John Gerard* 1986: International Organization. A State of the Art on the Art of the State, in: *International Organization* 40: 4, 753-75.
- Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael* 1995: The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations* 1: 3, 267-330.

- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics for International Political Orders, in: *International Organization* 52: 4, 943-969.
- Martin, Lisa L./Simmons, Beth A.* 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions, in: *International Organization* 52: 4, 729-757.
- Miles, Edward L. et al.* 2002: *Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, MA.
- Mitchell, Ronald B.* 1994a: *Intentional Oil Pollution at Sea. Environmental Policy and Treaty Compliance*, Cambridge, MA.
- Mitchell, Ronald B.* 1994b: Regime Design Matters. *International Oil Pollution and Treaty Compliance*, in: *International Organization* 48: 3, 425-458.
- Müller, Harald* 1993: *Die Chance der Kooperation. Regime in internationalen Beziehungen*, Darmstadt.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas* 2001: *Conceptualizing Interaction between International and EU Environmental Institutions*, Berlin.
- Pierson, Paul/Skocpol, Theda* 2002: Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.) 2002: *Political Science. The State of the Discipline*, New York, 693-721.
- Raustiala, Kal/Slaughter, Anne-Marie* 2002: International Law, International Relations and Compliance, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 538-558.
- Reinicke, Wolfgang/Deng, Francis* 2000: *Critical Choices - The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn* (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights - International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Risse, Thomas* 2002: Constructivism and International Institutions: Toward Conversations Across Paradigms, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.): *Political Science. The State of the Discipline*, New York, 597-629.
- Rittberger, Volker* (Hrsg.) 1990: *Theorien der internationalen Beziehungen*, PVS-Sonderheft 21, Opladen.
- Rittberger, Volker* (Hrsg.) 1993a: *Regime Theory and International Relations*, Oxford.
- Rittberger, Volker* 1993b: Research on International Regimes in Germany. The Adaptive Internalization of an American Social Science, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, 3-22.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard* 1994: *Internationale Organisationen - Politik und Geschichte*, Opladen.
- Ruggie, John Gerard* 1998: What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge, in: *International Organization* 52: 4, 855-885.
- Samuelson, Paul A.* 1954: The Pure Theory of Public Expenditure, in: *Review of Economics and Statistics* 36: 4, 387-389.
- Simmons, Beth A./Martin, Lisa L.* 2002: International Organizations and Institutions, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London, 192-211.
- Sprinz, Detlef F.* 2003: Absolute Effectiveness - The Triad of Domestic, European and International Actors, Paper presented at the Conference on „The Logic of Research and Methods in International Relations and European Union Studies“, Evangelische Akademie Hofgeismar, Hofgeismar, 2.– 4. April 2003 (<http://www.sprinz.org>).
- Sprinz, Detlef F./Helm, Carsten* 1999: The Effect of Global Environmental Regimes. A Measurement Concept, in: *International Political Science Review* 20: 4, 359-369.

- Sprinz, Detlef F./Wolinsky-Nahmias, Yael* (Hrsg.) 2004: Cases, Numbers, Models. International Relations Research Methods, Ann Arbor, MI.
- Strange, Susan* 1983: Cave! Hic Dragones. A Critique of Regime Analysis, in: Krasner, Stephen D. (Hrsg.): International Regimes, Ithaca, NY, 337-354.
- Tetlock, Philip E./Belkin, Aaron* 1996: Counterfactual Thought Experiments in World Politics - Logical, Methodological, and Psychological Perspectives, in: Tetlock, Philip E./Belkin, Aaron (Hrsg.): Counterfactual Thought Experiments in World Politics - Logical, Methodological, and Psychological Perspectives, Princeton, NJ, 1-38.
- Underdal, Arild* 1998: Leadership in International Environmental Negotiations. Designing Feasible Solutions, in: ders. (Hrsg.): The Politics of International Environmental Management, Dordrecht, 101-127.
- Underdal, Arild/ Hanf, Kenneth* (Hrsg.) 2000: International Environmental Agreements and Domestic Politics: The Case of Acid Rain, Aldershot.
- Underdal, Arild* 2002a: One Question, Two Answers, in: Miles, Edward L. et al: Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence, Cambridge, MA, 3-45.
- Underdal, Arild* 2002b: Conclusions. Patterns of Regime Effectiveness, in: Miles, Edward L. et al.: Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence, Cambridge, MA, 433-465.
- Victor, David G./Raustiala, Kal/Skolnikoff, Eugene B.* (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, Cambridge, MA.
- Weingast, Barry R.* 2002: Rational-Choice Institutionalism, in: Katznelson, Ira/Milner, Helen V. (Hrsg.) 2002: Political Science. The State of the Discipline, New York, 660-692.
- Weiss, Edith Brown/Jacobson, Harold K.* (Hrsg.) 1998: Engaging Countries - Strengthening Compliance with International Environmental Accords, Cambridge, MA.
- Wendt, Alexander* 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge, MA.
- Wettestad, Jørgen* 2001: Designing Effective Environmental Regimes. The Conditional Keys, in: Global Governance 7: 4, 317-341.
- Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang/Benner, Thorsten* 2002: Networked Governance. Developing a Research Agenda, New Orleans, LA.
- Wolf, Klaus Dieter* 1999: The New Raison d'État as a Problem for Democracy in World Society, in: European Journal of International Relations 5: 3, 333-363.
- Wolf, Klaus Dieter* 2002: Civil Society and the Legitimacy of Governance Beyond the State - Conceptual Outlines and Empirical Explorations. 2002 Annual Meeting of the International Studies Association, 24-27 March 2002, New Orleans.
- Young, Oran R.* (Hrsg.) 1975: Bargaining - Formal Theories of Negotiation, Urbana, IL.
- Young, Oran R.* 1989: The Politics of International Regime Formation. Managing Natural Resources and the Environment, in: International Organization 43: 3, 349-375.
- 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, 223-252.
- Young, Oran R.* 1994a: International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca, NY.
- Young, Oran R.* 1994b: The Effectiveness of International Governance Systems, in: ders. 1994a, 140-160.

- Young, Oran R.* 1994c: International Regime Initiation, in: *International Studies Notes* 19: 3, 43-49.
- Young, Oran R.* (Hrsg.) 1999a: *The Effectiveness of International Environmental Regimes. The Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MA.
- Young, Oran R.* 1999b: Regime Effectiveness. Taking Stock, in: *Young, Oran R.* (Hrsg.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes. The Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MA, 249-279.
- Young, Oran R./Levy, Marc A.* 1999: The Effectiveness of International Environmental Regimes, in: *Young, Oran R.* (Hrsg.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes. The Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MA, 1-32.
- Zürn, Michael/Wolf, Klaus Dieter/Efinger, Manfred* 1990: Problemfelder und Situationsstrukturen in der Analyse internationaler Politik. Eine Brücke zwischen den Polen, in: *Rittberger, Volker* (Hrsg.): *Theorien der internationalen Beziehungen*, PVS-Sonderheft 21, Opladen, 151-174.
- Zürn, Michael* 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik*, Leverkusen.
- Zürn, Michael* 1998a: *Regieren jenseits des Nationalstaates - Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael* 1998b: The Rise of International Environmental Politics - A Review of Current Research, in: *World Politics* 50: 4, 617-649.