

Martin Koch

# **INTERNATIONALE ORGANISATIONEN IN DER WELTGESELLSCHAFT**

Studien zur Weltgesellschaft

**campus**

Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft

Studien zur Weltgesellschaft – World Society Studies  
Herausgegeben von Bettina Heintz, Boris Holzer und Matthias Koenig  
Band 3

*Martin Koch* ist akademischer Rat an der Fakultät für Soziologie der Universität  
Bielefeld.

© Campus Verlag GmbH

Martin Koch

# Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

Dieser Band ist im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 882 »Von Heterogenitäten zu Ungleichheiten« im Teilprojekt C5 »Globale Ungleichheitsvorstellungen in der Weltgesellschaft« an der Universität Bielefeld entstanden. Die Veröffentlichung wurde seitens des Sonderforschungsbereichs unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gefördert.

ISBN 978-3-593-50667-8 Print

ISBN 978-3-593-43628-9 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH

GEDRUCKT AUF PAPIER AUS ZERTIFIZIERTEN ROHSTOFFEN (FSC/PEFC).

Printed in Germany

[www.campus.de](http://www.campus.de)

© Campus Verlag GmbH

# Inhalt

1. Einleitung.....	9
2. Von der Organisation der Welt zu internationalen Organisationen.....	26
2.1 Begriff und Semantik der Weltorganisation .....	27
2.1.1 Die Geburtsstunde der Weltorganisation: Das »lange« 19. Jahrhundert.....	28
2.1.2 Internationale Organisationen: Das »kurze« 20. Jahrhundert.....	45
2.1.3 Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft: Das beginnende 21. Jahrhundert.....	59
2.2 Internationale Organisationen – Definitionen und Typisierungen.....	70
2.3. Zwischenfazit: Von zwischenstaatlichen und Weltorganisationen.....	83
3. Zur theoretischen Rahmung internationaler Organisationen .....	86
3.1 Internationale Organisationen und Staatenwelt.....	87
3.1.1 Instrumente.....	88
3.1.2 Arenen .....	89
3.1.3 Akteure .....	90
3.1.4 Bürokratien .....	92
3.1.5 Kritische Würdigung.....	95
3.2 Internationale Organisationen <i>als</i> Organisationen .....	97
3.2.1 Organisationssoziologische Perspektiven.....	98
3.2.2 Organisationstheorien und internationale Organisationen .....	103

3.3	Zwischenfazit: Zur Notwendigkeit eines Perspektivwechsels.....	106
4.	Perspektivwechsel: Eine organisationsoziologische Rahmung.....	110
4.1	Meta-Organisationen und die System/Umwelt-Perspektive .....	112
4.1.1	Mitgliedschaft .....	121
4.1.2	Umwelt .....	129
4.2	Weltgesellschaft und internationale Organisationen.....	137
4.2.1	Soziologischer Neo-Institutionalismus.....	139
4.2.2	Moderne Systemtheorie.....	143
4.3	Zwischenfazit: Internationale Organisationen aus einer Weltorganisationsperspektive .....	150
5.	Internationale Organisationen als soziale Systeme .....	157
5.1	Internationale Organisationen und Entscheidung .....	160
5.2	Umwelt und Unsicherheitsabsorption .....	166
5.3	Macht in und von internationalen Organisationen .....	172
5.4	Zwischenfazit: Soziale Systeme und deren Untersuchung.....	180
6.	Das Konzept der Weltorganisation.....	183
6.1	Weltsemantik.....	191
6.1.1	Sinn und Semantik.....	192
6.1.2	Weltsemantiken internationaler Organisationen .....	201
6.2	Innenwelt .....	207
6.2.1	Mitgliedschaftsentscheidungen und Entscheidungsprämissen....	208
6.2.2	Entscheidungen, Macht und Gegenmacht .....	219
6.3	Umweltbeziehungen .....	226
6.3.1	Inter-organisationale Beziehungen und strukturelle Kopplung ..	227
6.3.2	Grenzstellen und Macht .....	236
6.4	Weltordnung .....	247
6.4.1	Weltordnungsgenese und Umweltirritation.....	249
6.4.2	Machtkommunikation und Weltordnung.....	256

---

6.5 Zwischenfazit.....	271
7. Fazit: Zum Beitrag des Konzepts der Weltorganisation.....	275
7.1 Ergebnisse .....	275
7.2 Zum Beitrag einer Weltorganisationsperspektive.....	279
Abkürzungsverzeichnis .....	285
Literatur .....	288



# 1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Rolle internationaler Organisationen<sup>1</sup> in der Weltgesellschaft und ihrem Beitrag zu globaler Ordnungsbildung. Es handelt sich hierbei vor allem um ein theoretisch-konzeptionelles Unterfangen mit dem Ziel, ein Konzept zu entwickeln, mit dem sich internationale Organisationen systematischer untersuchen und vergleichen lassen. Ein neuer theoretischer Zugang zur Untersuchung internationaler Organisationen ist notwendig, weil internationale Organisationen eine zentrale Position in der Weltpolitikforschung einnehmen und einen zunehmenden Beitrag zur globalen Ordnungsbildung leisten, der durch bestehende Theorieangebote nur eingeschränkt erfasst werden kann. In diesem einleitenden Kapitel soll dieser theoretische Zugang eingeführt werden, bevor die Struktur der Arbeit dargelegt und die Argumentation in den weiteren Kapiteln entfaltet wird.

Internationale Organisationen sind in öffentlichen Debatten so präsent wie selten zuvor. Es scheint kein Politikfeld zu geben, in dem nicht mindestens eine internationale Organisation vertreten ist. Um nur einige Beispiele zu nennen: Internationale Organisationen formulieren konkrete Ziele, wie zum Beispiel die Bekämpfung von Armut, die sowohl in den *Millennium* als auch in den *Sustainable Development Goals* als Ziel formuliert werden. Sie warnen vor Konsequenzen staatlichen Versagens, so warnt der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees) vor den Folgen des Klimawandels und der dadurch bedingten Zunahme von Migration. Oder sie fordern zu Verhaltensveränderungen auf, indem sie beispielsweise Staaten und Nichtregierungsorganisationen zu mehr Zusammenarbeit drängen, um globale Partnerschaften zu fördern und sich gemeinsam für eine nachhal-

---

<sup>1</sup> Wenn im Folgenden von internationalen Organisationen die Rede ist, sind damit internationale Regierungsorganisationen gemeint. Eine ausführliche begriffliche Bestimmung und Typisierung erfolgt in Kapitel 2.2.

tige Entwicklung zu engagieren. Gleichzeitig sind sie Adressaten politischer Maßnahmen, wenn etwa Nichtregierungsorganisationen die Einhaltung von Klimazusagen oder ein koordiniertes Vorgehen gegen die Terrorfinanzierung einfordern.

Neben der öffentlichen Präsenz setzt sich seit den 1990er Jahren auch in den Internationalen Beziehungen die Vorstellung durch, dass internationale Organisationen einen zunehmend größeren Einfluss auf die Weltpolitik haben. Während in der Forschung bis in die 1980er Jahre die Rolle internationaler Organisationen primär in der Unterstützung der Beziehungen zwischen Staaten gesehen wurde (kritisch hierzu: Kratochwil/Ruggie 1986), lässt sich seit dem Ende des Kalten Krieges eine Bedeutungszunahme und damit einhergehende Wiederbelebung des Forschungsfeldes ausmachen. Denn internationalen Organisationen wurden mehr und umfangreichere Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten übertragen. In diesem Zuge hat sich der Aktionsrahmen internationaler Organisationen erweitert. Sie tragen beispielsweise zur Normengenesse bei, unterstützen die Diffusion und Implementation von Normen, sie fungieren als Streitschlichter zwischen Staaten, dienen als Informationspool, etablieren Überwachungsmechanismen oder legitimieren beziehungsweise verhängen Sanktionen (ausführlicher hierzu in Kapitel 2.1.3). Diese Tätigkeiten haben nicht nur Konsequenzen für Staaten, deren Regierungen oder deren zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch auf das weitere gesellschaftliche Umfeld, in dem internationale Organisationen agieren (Zürn 2010). Zu denken ist etwa an nicht-staatliche Organisationen, wie Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen, die sich zum Beispiel an den Normen internationaler Organisationen orientieren, Staaten bei der Implementation beobachten oder die Verletzung von internationalen Vereinbarungen skandalisieren. Internationale Organisationen tragen somit in einem zunehmenden Maß zur globalen Ordnungsbildung bei, indem sie auf der Grundlage ihrer Entscheidungen Beobachtungsperspektiven konstituieren und verstetigen, die über den Staat beziehungsweise die Staatenwelt hinausreichen, in weitere gesellschaftliche Bereiche vordringen und dort einen Referenzrahmen für politisches Entscheiden erzeugen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die Arbeit mit der Frage, wie man internationale Organisationen und ihren Beitrag zur globalen Ordnungsbildung theoretisch-konzeptionell untersuchen kann. Diese Frage impliziert zweierlei. Erstens geht es um die Untersuchung internationaler Organisationen als eigenständige Forschungsgegenstände, die zwar von

Mitgliedstaaten ins Leben gerufen werden, die sich aber nicht auf die Beziehungen zu den Mitgliedstaaten reduzieren lassen. In diesem Kontext ist auch die Bezeichnung als *internationale* Organisation problematisch, da sie bereits semantisch nahelegt, dass es sich um Organisationen an Schnittstellen zwischen Staaten handelt. Zweitens wird damit dem Umstand Rechnung getragen, dass internationale Organisationen – ähnlich wie Staaten – in einen externen Kontext, eine weltgesellschaftliche Umwelt, eingebettet sind, die neben Staaten auch weitere nicht-staatliche Organisationen umfasst. Mit dieser Umwelt stehen internationale Organisationen in wechselseitigen Beziehungen: Einerseits adressieren sie die Umwelt direkt oder indirekt durch politische Entscheidungen; andererseits werden aus der Umwelt Erwartungen an internationale Organisationen herangetragen. Da sich die Umwelt einer internationalen Organisation nicht a priori bestimmen oder auf eine bestimmte Region beziehungsweise ausgewählte Staaten oder nicht-staatliche Organisationen einschränken lässt, könnte man auch sagen, dass internationale Organisationen in die *Weltgesellschaft* eingebettet sind. Dadurch bleibt offen, wodurch die Weltgesellschaft internationaler Organisationen näher bestimmt ist.

Die Arbeit schließt damit an zwei Forschungsdesiderata an, die bereits vor mehr als 25 Jahren formuliert, aber nur bedingt eingelöst wurden. Erstens haben Ness und Brechin (1988: 246) ihren Aufsatz mit folgender Problemdiagnose begonnen: »The gap between the study of international organizations and the sociology of organizations is deep and persistent«. Ausgehend davon haben die beiden Autoren einen Vorschlag gemacht, wie sich internationale Organisationen soziologisch beschreiben lassen, indem sie unterschiedliche Merkmale (organisationale Umwelt, Technologie, Struktur und Ziele) in Anlehnung an Scott (1998: 17–23) differenzieren. An diese Überlegung der organisationssoziologischen Rekonzeptualisierung internationaler Organisationen haben in den Folgejahren unterschiedliche Autoren angeschlossen. Besondere Prominenz erlangte der Vorschlag von Barnett und Finnemore (Barnett/Finnemore 1999; 2004), internationale Organisationen als Bürokratien zu beschreiben. In Anlehnung an Webers Bürokratietheorie identifizieren sie bürokratische Merkmale internationaler Organisationen, die diesen Autorität und Autonomie gegenüber Staaten verleihen. Gleichzeitig gibt es auch von Seiten der Organisationssoziologie erste Anzeichen einer systematischen Beschäftigung mit internationalen Organisationen. So untersuchen Ahrne und Brunsson (2008; 2009; 2012) internationale Organisationen als eine Form von Meta-Organi-

sation (mit Organisationen als ihren Mitgliedern, in diesem Fall Staaten). Kerwer (2013) hat daraufhin die Europäische Union als Meta-Organisation beschrieben. Insgesamt lässt sich in den vergangenen Jahren eine deutliche Zunahme an Forschungstätigkeiten beobachten, die zur Untersuchung internationaler Organisationen verschiedene organisationstheoretische Zugänge nutzen (stellvertretend für viele: Dingwerth u.a. 2009b). Ellis (2010) spricht in diesem Zusammenhang bereits von einem »organizational turn«. Brechin und Ness (2013: 32f.) stellen daher fest, dass, auch wenn der Lückenschluss noch nicht vollständig vollzogen wurde, die Lücke zwischen den Internationalen Beziehungen und der Organisationssoziologie an ihrer Schnittstelle sehr viel kleiner geworden ist. Die vorliegende Arbeit will an die skizzierte Forschung anschließen. Sie versteht internationale Organisationen als *Organisationen*, die auf ihre Funktion und ihre Einbettung in ihre (welt-)gesellschaftliche Umwelt untersucht werden sollen.

Zweitens – und im Anschluss an eine organisationssoziologische Konzeptualisierung – können internationale Organisationen und ihre Rolle in der Weltpolitik nur im Kontext ihrer weltgesellschaftlichen Umwelt erschlossen werden. Bereits zum Ende des Kalten Krieges wurde darauf hingewiesen, dass das klassische Bild von einer Staatenwelt sukzessive von einer *Gesellschaftswelt* oder *Weltgesellschaft* abgelöst würde (Czempiel 1991: 86–88). Diese Feststellung resultiert aus der Beobachtung, dass neben Staaten vor allem nicht-staatliche Organisationen, soziale Bewegungen und Expertennetzwerke einen zunehmenden Einfluss auf die Weltpolitik haben. Während internationale Organisationen durch formale Mitgliedschaft, Strukturen, Ziele, Entscheidungen et cetera charakterisiert werden können (Scott 1998: 17–23; Kühl 2011: 23–88), bleibt die weltgesellschaftliche Umwelt unbestimmt. Es hängt von der konkreten internationalen Organisation, wie zum Beispiel der Weltbank oder der Europäischen Union (EU, European Union), ab, wer oder was Gegenstand der für sie relevanten Umwelt ist. Jede internationale Organisation entscheidet, ob und wie sie auf ihre Umwelt reagiert und in der Umwelt einer internationalen Organisation entscheidet sich, inwiefern durch internationale Organisationen ein Bezugsrahmen für politisches Handeln und Entscheiden entsteht. Internationale Organisationen sind daher nicht autark, sondern in eine Weltgesellschaft eingebettet, mit der sie in wechselseitigen Beziehungen stehen. In der Soziologie wird mit Weltgesellschaft eine eigenständige Form der Sozialorganisation bezeichnet, die irreduzibel ist (Greve/Heintz 2005: 109). Sie ist ein globaler Zusammenhang, der alle anderen gesellschaftlichen Ein-

heiten – seien es nun Gruppen, Familien, Individuen, Klassen, Bewegungen, Organisationen, Regierungen et cetera – einschließt und diese prägt (ausführlicher dazu in Kapitel 4.2). An dieses Verständnis von Weltgesellschaft schließt die Arbeit an. Sie begreift internationale Organisationen als Teil der Weltgesellschaft und will analysieren, wie internationale Organisationen in diese eingebettet sind.

Es bedarf daher eines theoretischen Rüstzeugs – einer bestimmten Perspektive auf internationale Organisationen –, um das Selbstverständnis internationaler Organisationen mit Blick auf die Welt, mit der sie interagieren, ebenso zu erfassen wie die internen Entscheidungsprozesse internationaler Organisationen, ihre Außenbeziehungen und Wechselwirkungen mit der Umwelt sowie ihren Beitrag zur Herstellung von Weltordnung. Die Arbeit entwickelt aus der Verknüpfung einer organisationssoziologischen und weltgesellschaftstheoretischen Perspektive ein theoretisches Konzept, für das nachfolgend der Begriff der *Weltorganisation* reserviert wird. Der doppelte Perspektivwechsel ist notwendig, weil die Theorien Internationaler Beziehungen vor allem auf die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen abstellen und dabei vernachlässigen, dass internationale Organisationen eigenständige Untersuchungsgegenstände sind, die nicht nur in Beziehungen zu Staaten stehen, sondern darüber hinaus in eine (welt-)gesellschaftliche Umwelt eingebettet sind und mit dieser interagieren (Albert/Hilkermeier 2004). Mit Weltorganisation soll kein neuer Typ von internationalen Organisationen beschrieben werden, der sich durch bestimmte Merkmale auszeichnet. Vielmehr wird mit Weltorganisation ein Konzept beziehungsweise ein theoretischer Blickwinkel ausgeflaggt, durch den fünf miteinander verwobene Ziele verfolgt werden. Erstens soll vor dem Hintergrund einer kritischen Bestandsaufnahme herausgearbeitet werden, dass sich internationale Organisationen in ihrer Welt verorten. Sie stellen Semantiken über die Beschaffenheit der Welt her und schreiben sich bestimmte Aufgaben und Funktionen mit Blick auf ihre Welt zu. Zweitens soll mit dem Konzept die *black box* internationale Organisation geöffnet werden, um genauer nachzuvollziehen, wie Entscheidungen hergestellt werden und wer wie an der Entscheidungsfindung beteiligt ist. Drittens soll gezeigt werden, wie internationale Organisationen in ihre weltgesellschaftliche Umwelt eingebettet sind und mit dieser in Beziehung treten. Viertens – und vor dem Hintergrund der drei genannten Ziele – soll dargelegt werden, wie sich globale Ordnungsbildung durch internationale Organisationen vollzieht. Sie kann entstehen, wenn sich Staaten und nicht-

staatliche Akteure an den Entscheidungen internationaler Organisationen orientieren und diese zum Referenzpunkt für politische Entscheidungen machen. Fünftens soll in internationalen Organisationen zwischen politischen und nicht-politischen Mitgliedern unterschieden werden, die in je unterschiedlichen Beziehungen zur weltgesellschaftlichen Umwelt stehen. Insbesondere sollen dazu Machtbeziehungen innerhalb internationaler Organisationen und in den Umweltbeziehungen analysiert werden, um den Beitrag zur globalen Ordnungsbildung genauer zu vermessen. Durch den doppelten Perspektivwechsel lässt sich somit eine originär politikwissenschaftliche Frage nach der Herstellung von globaler Ordnung durch internationale Organisationen bearbeiten.

Der Begriff *Weltorganisation* ist für dieses Konzept bewusst gewählt, um den Perspektivwechsel bereits semantisch hervorzuheben. Obwohl wir es mit dem Gegenstand *internationale Organisationen* zu tun haben, suggeriert die Bezeichnung des Gegenstandes, dass die so bezeichneten Organisationen zwischen Staaten stehen. *Weltorganisation* legt stattdessen nahe, dass es sich um Organisationen handelt, die im Verhältnis zur Welt stehen. Wie dieses Verhältnis politikwissenschaftlich gehaltvoll ausgearbeitet und untersucht werden kann, steht im Zentrum dieser Arbeit. Der doppelte Perspektivwechsel und das daraus hervorgehende Konzept der Weltorganisation sollen nachfolgend näher skizziert werden.

Nähert man sich dem Begriff *Weltorganisation* aus einer historischen Perspektive, so fällt auf, dass dieser Begriff ähnlich wie der Begriff der internationalen Organisation im 19. Jahrhundert auftaucht. Beide Begriffe werden bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts weitgehend synonym verwendet. Mit Weltorganisation werden in dieser Phase unterschiedliche Dinge bezeichnet – etwa internationale Organisationen, das Völkerrecht, internationale Verwaltungsorganisationen oder auch Ideen eines Weltstaats. Erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts setzt sich der Begriff der internationalen Organisation vollständig durch und dominiert die Forschung. Seit dem Ende des Kalten Kriegs taucht der Begriff der Weltorganisation wieder auf, der dann allerdings weder definiert noch systematisch verwendet wird. Wenn von Weltorganisationen die Rede ist, dann wird der Begriff als Synonym für jede Art von internationalen Organisationen genutzt – insbesondere solchen, die die *Welt* bereits in der Bezeichnung haben – oder es werden die Vereinten Nationen als Weltorganisation *par excellence* bezeichnet (Rittberger 2006b). Die Wiederentdeckung des Begriffs kann in dieser Phase als ein Indiz dafür gewertet werden, dass der Beitrag internationaler

Organisationen zur globalen Ordnungsbildung eine neue Qualität erreicht hat, für die es eines eigenen Begriffs bedarf. Auch wenn wieder von Weltorganisationen die Rede ist, dominiert in der Forschung der Begriff der internationalen Organisationen. Diese werden typischerweise als eine auf einen völkerrechtlichen Vertrag beruhende Vereinigung von drei und mehr Staaten verstanden, die ihre gemeinsamen Interessen in der Organisation regeln und zur Unterstützung unabhängige Organe – wie zum Beispiel Sekretariate – errichten (ausführlicher dazu in Kapitel 2.2).<sup>2</sup> Diese Beschreibung betont insbesondere das *Internationale*, lässt aber offen, wer oder was eigentlich in und durch internationale Organisationen *organisiert* wird beziehungsweise was das *Organisationale* auszeichnet. Diese Leerstelle mit Blick auf das Organisationsverständnis bleibt nicht ohne Folgen für die Theorieentwicklung in den Internationalen Beziehungen.

Denn obwohl internationale Organisationen – und dies muss erstaunen – in der empirischen Forschung einige Prominenz erlangt haben, bleibt die theoretisch-konzeptionelle Rahmung oft unklar und stellt zunehmend ein Problem für die Erforschung internationaler Organisationen dar. Der Begriff selbst und die Fokussierung auf Beziehungen zwischen Staaten versperrt eine Neuausrichtung, die der veränderten Rolle internationaler Organisation Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang werden in den Theorien Internationaler Beziehungen drei Rollenbildern internationaler Organisationen manifest: *Instrument*, *Arena* und *Akteur*. Als *Instrumente* dienen internationale Organisationen Staaten zur Durchsetzung staatlicher Interessen; als *Arenen* bilden sie einen administrativen Rahmen für Staaten, um Verhandlungen aufzunehmen; und als *Akteure* treten sie gegenüber Staaten auf, um ein bestimmtes Verhalten einzufordern (Karns/Mingst 2010; Rittberger u.a. 2013: 20; Archer 2015). Diese drei Rollenbilder reduzieren internationale Organisationen auf ihre Beziehungen zu Mitgliedstaaten. Dabei wird übersehen, dass internationale Organisationen nicht als eigenständige Forschungsgegenstände analysiert, sondern nur über das Verhältnis zu Staaten begriffen werden. Diese Perspektive auf Staaten scheint oftmals weniger bewusst eingenommen als vielmehr einer politikwissenschaftlichen Forschungstradition geschuldet zu sein (Ferguson/Mansbach 2004). Den Internationalen Beziehungen fehlt das begriffliche und analytische Instrumentarium, um internationale Organisationen als eigenständige

---

<sup>2</sup> Nichtregierungsorganisationen werden in dieser Arbeit nicht als internationalen Organisationen verstanden. Sie werden nicht durch einen völkerrechtlichen Vertrag ins Leben gerufen und unterscheiden sich daher von internationalen Organisationen.

Untersuchungsgegenstände zu erfassen, die sich nicht auf ihr Verhältnis zu Staaten beschränken lassen. Daher ist es notwendig, einen (ersten) Perspektivwechsel vorzunehmen, um internationale Organisationen aus organisationstheoretischer Perspektive zu untersuchen.<sup>3</sup> Aus dieser Perspektive werden Organisationen weniger als kollektive Entitäten denn als Systeme begriffen, die aus einer Kombination verschiedener Teile und Elemente bestehen, die in Beziehungen zueinanderstehen und Interdependenzen aufbauen. Diese Teile können innerhalb der Organisation eigene Interessen verfolgen und sind dazu in der Lage eigene Handlungs- und Entscheidungslogiken auszubilden. Gleichzeitig sind Organisationen in eine gesellschaftliche Umwelt eingebettet, mit der sie interagieren (Scott 1998: 27f.).

Der zweite Perspektivwechsel erfolgt, um die gesellschaftliche Umwelt internationaler Organisationen genauer zu erfassen. Denn in der (Organisations-)Soziologie ist die zentrale räumliche wie politische Bezugsgröße vorrangig der Nationalstaat (Beck 2002). Mit dem Perspektivwechsel auf Weltgesellschaft als gesellschaftliche Umwelt werden internationale Organisationen aus dem staatlichen Korsett befreit. Die Einbettung in die Weltgesellschaft ist weder an Staaten noch an »kosmopolitische Koalitionen von Akteuren« (Beck/Grande 2010: 208) geknüpft. Weltgesellschaftstheorien teilen die Annahme, dass es einen globalen gesellschaftlichen Zusammenhang gibt, der eine emergente Ebene darstellt. Weltgesellschaft bezeichnet eine eigenständige Makroebene, die sich nicht auf andere Systeme – wie zum Beispiel Staaten oder nationale Gesellschaften – reduzieren und sich auch nicht durch Akkumulation derselben erfassen lässt. Der Staat beziehungsweise die Etablierung staatlicher Ordnungsmodelle ist dann das Produkt der Weltgesellschaft. Mithilfe der weltgesellschaftstheoretischen Perspektive werden soziale Prozesse und der Wandel von Strukturmustern erklärt, ohne dazu auf soziale Prozesse oder Strukturmuster anderer Systeme zurückgreifen zu müssen.

Aus der Verknüpfung beider Perspektiven kann die Einbettung internationaler Organisationen in die Weltgesellschaft und ihr Beitrag zur Herstellung globaler Ordnung untersucht werden. Auf diesem Wege lassen sich internationale Organisationen als *Weltorganisationen* konzeptualisieren, als Organisationen also, die in ihre weltgesellschaftliche Umwelt, ergo die

---

<sup>3</sup> An dieser Stelle wird also bewusst keine Organisationstheorie eingeführt, sondern lediglich notiert, dass eine Sichtweise eingenommen wird, die eine Reihe von Theorien ein- und damit selbstverständlich auch andere ausschließt.

Weltgesellschaft, eingebettet sind. Begreift man internationale Organisationen als Weltorganisationen, so lassen sich vier Dimensionen differenzieren:

*Weltsemantik:* Erstens lässt sich eine semantische Dimension identifizieren, die Erkenntnisse über das Selbstverständnis internationaler Organisationen in ihrer Welt verspricht. Diese Semantik umfasst alle sinnstiftenden Annahmen internationaler Organisationen über ihre Funktionen in der, beziehungsweise für die, Weltgesellschaft. Die Weltsemantik internationaler Organisationen hält somit eine stabilisierte Form von Sinnzusammenhängen bereit, auf die internationale Organisationen für die Entscheidungsfindung zurückgreifen. Besonders offen treten diese Bezüge bereits in der Bezeichnung als Welthandelsorganisation (WTO, World Trade Organization), als Weltbank oder Weltgesundheitsorganisation (WHO, World Health Organization) zu Tage. Bisweilen gibt es aber auch »versteckte« Bezüge, wie etwa bei den Vereinten Nationen (UN, United Nations), die Besucher der Homepage bis 2016 mit den Worten »United Nations – it's your world!« begrüßte und unter diesem Motto verschiedene Videoclips entwickelte. Damit markieren die UN den inklusiven Charakter ihrer Welt, zu der jeder – also insbesondere jedes Individuum – gehört.

*Innenwelt:* Zweitens sind internationale Organisationen keine monolithischen Entitäten, sie bestehen aus Mitgliedern, die Bündnisse und Allianzen bilden können. Mitglieder in internationalen Organisationen stellen sich also nicht bedingungslos in den Dienst der internationalen Organisation, sondern verfolgen mithin eigene partikulare Ziele. Wenngleich sich diese Perspektive auch in neo-realistischen Arbeiten findet, lassen sich mit einer Organisationsperspektive nicht nur Staaten, sondern auch bürokratische Organe internationaler Organisationen als interessengeleitete Akteure konzeptualisieren, beispielsweise Verwaltungsstäben (Liese/Weinlich 2006). Diese können eigene Interessen verfolgen, Handlungs- und Entscheidungslogiken ausbilden, die ihnen Autonomie und Autorität verleihen (Barnett/Finnemore 2004), sie können aber auch unter Wettbewerbsdruck durch ihre Umwelt geraten (Hanrieder 2009).

*Umweltbeziehungen:* Drittens erlaubt diese Forschungsperspektive, die Wechselwirkung von Organisation und Umwelt zu untersuchen. Die Umwelt wird dazu in Abgrenzung zur Organisation als »everything outside the organization« (Mintzberg 1979: 267) begriffen und eröffnet damit die Möglichkeit, nicht nur Staaten, sondern sämtliche Akteure und Ereignisse, die nicht zur internationalen Organisation gehören, in den Blick zu neh-

men und sie auf Zusammenhänge und Beziehungen zu internationalen Organisationen zu analysieren.

*Weltordnung:* Viertens erlaubt die Organisationsperspektive Anschlüsse an die Global Governance-Forschung. Organisationen agieren danach in einer Umwelt, die sie als unsicher und dynamisch wahrnehmen. Um die Unsicherheit zu reduzieren, werden Entscheidungen getroffen, die Erwartungssicherheit produzieren und damit weiteres Entscheiden, das wiederum unter Unsicherheit erfolgt, ermöglichen. So müssen internationale Organisationen, wie zum Beispiel die WTO, zunächst über Prinzipien, Regeln und Normen entscheiden, die Rahmenbedingungen für den zwischenstaatlichen Handel etablieren, beispielsweise das Meistbegünstigungsprinzip. Auf dieser Grundlage wird internationaler Handel für die Mitgliedstaaten erleichtert und weitere Entscheidungen zur Höhe des Zollniveaus auf bestimmte Waren möglich (Dunoff/Trachtman 2009). Die Weltorganisationsperspektive erlaubt somit die Analyse von durch internationale Organisationen etablierten Ordnungsmustern, die nicht nur für Staaten, sondern auch für nicht-staatliche Akteure – im Fall der WTO sind das zum Beispiel multi- und transnationale Unternehmen – wichtige Referenzpunkte darstellen.

Da das Konzept der Weltorganisationen lediglich aus der Verknüpfung einer organisations- und weltgesellschaftstheoretischen Perspektive gewonnen werden konnte, bietet es Anschlussmöglichkeit für unterschiedliche Organisations- und Weltgesellschaftstheorien, um die vier Dimensionen näher auszuflaggen und vor allem Zusammenhänge zwischen diesen auszuloten. Diese Arbeit optiert für die moderne Systemtheorie nach Niklas Luhmann (Luhmann 1997b; 2000b). Die Entscheidung für die Luhmann'sche Systemtheorie fällt aus drei Gründen. Erstens soll eine Organisationstheorie ausgewählt werden, die mit wenigen Annahmen über die Beschaffenheit des zu untersuchenden Gegenstandes auskommt und gleichzeitig Anschlüsse für andere Theorien bereithält. Dies gilt für die Systemtheorie in besonderem Maße, da sie ähnlich wie die Mehrheit der Organisationstheorien den Fokus auf die Untersuchung von Entscheidungen in Organisationen richtet. Sie geht zudem davon aus, dass Organisationen operativ geschlossen sind und offen sind für Irritationen aus der Umwelt, das heißt Organisationen beobachten ihre Umwelt permanent und fällen wiederum auf der Grundlage dieser Beobachtungen Entscheidungen (siehe Kapitel 5.1). Zweitens soll eine Theorie gewählt werden, die vor allem Prozesse von und in internationalen Organisationen in den Blick

nehmen kann, um Veränderungen und den Wandel nachzeichnen zu können. Der Entscheidungsbegriff der Systemtheorie erlaubt dies in besonderem Maße, da er radikaler und kontextsensibler ist als der Entscheidungsbegriff anderer Organisationstheorien. Denn er führt alles, was in Organisationen beobachtet oder beschrieben werden kann, auf Entscheidungen zurück. Darüber hinaus lässt sich der Entscheidungs- mit dem Machtbegriff verknüpfen (Luhmann 2003). Damit lassen sich Machtkommunikationen in internationalen Organisationen ebenso erfassen wie Machtkommunikationen zwischen internationalen Organisationen und ihren Publika in der weltgesellschaftlichen Umwelt. Drittens wird mit der Systemtheorie eine Organisations- und Gesellschaftstheorie gewählt, die internationale Organisationen als Organisationen in der Weltgesellschaft zu konzeptualisieren vermag. Die allermeisten Organisationstheorien sprechen allgemein von Umwelt oder gesellschaftlicher Umwelt, ohne ein genaueres Verständnis darüber zu haben, wie Organisationen in die Gesellschaft – geschweige denn die Weltgesellschaft – eingebettet sind (siehe Kapitel 4.1).

Als Lohn für diese theoretischen Mühen lässt sich ein konkretes Verständnis von Weltorganisationen entwickeln, das die Untersuchung der vier Dimensionen (Weltsemantik, Innenwelt, Umweltbeziehungen und Weltordnung) durch die Analyse von Entscheidungen ermöglicht. Denn alles, was in Organisationen passiert, muss sich als Entscheidung beobachten lassen. So eröffnet die Untersuchung von Entscheidungen Erkenntnisse über die *Weltsemantik* internationaler Organisationen, also darüber, wie sich internationale Organisationen im Verhältnis zu ihrer Welt begreifen. Durch das Abstellen auf Entscheidungen wird bereits deutlich, dass diese Welt keine per se objektive, wahre oder realistische Welt ist, sondern eben nur *eine* Welterzeugung einer internationalen Organisation. Sie ist allerdings eine objektive, wahre oder realistische Welt für eben diese internationale Organisation, die sich in dieser Welt verortet. Die Weltsemantik erlaubt damit Einblicke in das Selbst- und Rollenverständnis sowie die Funktionen internationaler Organisationen in der Weltgesellschaft. Das Abstellen auf Entscheidungen ermöglicht zudem die historische Untersuchung von Weltsemantiken, um zu erheben, ob und inwiefern sich der Weltbezug verändert hat, indem beispielsweise der Weltbegriff in unterschiedlichen Phasen jeweils verschieden definiert wurde und damit auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis internationaler Organisationen hat.

Die *Innenwelt* umfasst die Summe allen Operierens und Prozessierens in internationalen Organisationen. Durch das Abstellen auf Entscheidungen als Letztelemente von Organisationen werden neben den formalen Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeiten sowie Verfahren und Regelungen zur Entscheidungsfindung auch informelle Organisationsregeln und Organisationskulturen angesprochen. Es geht also um das Organisieren und damit das Herstellen von Ordnung als einen Prozess der Entscheidungsfindung. Auf diesem Wege lässt sich genauer herausarbeiten, an welche Entscheidungen durch Anschlussentscheidungen regelmäßig angeknüpft wird, die damit re-aktualisiert und bestätigt werden. Darüber hinaus lassen sich durch den Fokus auf Entscheidungen die Umweltbeziehungen genauer vermessen.

Mit *Umweltbeziehungen* werden alle Bezugnahmen zur Umwelt angesprochen, die internationale Organisationen ausweisen. Wenngleich die weltgesellschaftliche Umwelt nur empirisch über die Untersuchung von Entscheidungen erschlossen werden kann, darf man vermuten, dass internationale Organisationen nicht nur Staaten als relevante Umwelt begreifen, sondern darüber hinaus auf weitere Akteure und Ereignisse Bezug nehmen. Durch Entscheidungen zeigt sich nicht nur, zu wem oder auf was internationale Organisationen Bezug nehmen, sondern auch, wie diese Bezugnahme beschaffen ist, etwa als Kooperation zwischen internationalen Organisation und Nichtregierungsorganisationen, als Konkurrenz zwischen internationalen Organisationen et cetera.

Der Beitrag internationaler Organisationen zur *Weltordnungsgenese* lässt sich vor diesem Hintergrund als Prozess begreifen, der einerseits durch das Ineinandergreifen der drei Dimensionen Weltsemantik, Innenwelt und Umweltbeziehungen als innerorganisationaler, operativer Produktionsprozess gefasst werden kann. Andererseits kann Weltordnung nicht allein auf internationale Organisationen zugerechnet werden. Vielmehr müssen die Entscheidungen in der weltgesellschaftlichen Umwelt aufgegriffen, anerkannt und wiederum in politische Entscheidungen von Staaten und nicht-staatlichen Akteuren eingehen. Nicht zuletzt muss diese Reflektion wiederum durch die internationale Organisation wahrgenommen werden, die sich durch Umweltbeobachtung in Anschlussentscheidung darauf einstellt. Begreift man Weltordnung als Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen in der Weltgesellschaft und somit als Kommunikationsprozess, so lässt sich die Annahme von Entscheidungen durch den Einsatz von Macht steigern, indem internationale Organisationen ihre Umwelt be-

obachten und die Resonanzfähigkeit möglicher Themen und politischer Entscheidungsprogramme testen. Denn für die Durchsetzung von Weltordnung ist die Annahme von Entscheidungen durch die weltgesellschaftliche Umwelt erforderlich, andernfalls verfällt das Ordnungspotenzial der Entscheidung, weil sich niemand daran orientiert und die weiteren politischen Entscheidungen daran ausrichtet. Es handelt sich deshalb um *Macht* einer internationalen Organisation, weil sie darüber disponieren kann, welche Entscheidungsprogramme sie auf Resonanzfähigkeit testet, indem zum Beispiel Tagungen unter einem bestimmten Schwerpunktthema stattfinden oder im Berichtswesen ausgewählte Probleme als besonders virulent dargestellt werden, die gerade weil sie durch internationale Organisationen ausgeflaggt werden, zu einem globalen Ordnungsproblem werden können. Zum anderen können internationale Organisationen die Annahmewahrscheinlichkeit von Entscheidungen und Entscheidungsprogrammen steigern, indem sie finanzielle Mittel in Aussicht stellen beziehungsweise den Entzug dieser androhen. Deutlich wird dies beispielsweise mit Blick auf *Millennium* und *Sustainable Development Goals*, die konkrete Zielvorgaben und Kriterien zur Messung der Zielerreichung benennen. Einige internationale Organisationen – wie die Weltbank, der IMF, die WHO oder das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP, United Nations Development Programme) – haben ihre Arbeitspläne an den Millennium-Entwicklungszielen ausgerichtet. Indem internationale Organisationen einen sozialen Sachverhalt identifizieren – wie beispielsweise Korruption, mangelnde Gesundheitsversorgung oder Altersarmut – und auf ihre Agenda setzen, wird dieser zu einem globalen Problem. Die Akzeptanz eines Sachverhalts als globales Problem lässt sich steigern, indem internationale Organisationen die Vergabe von Finanzhilfen an die Bekämpfung von zuvor identifizierten Problemen knüpfen – unabhängig davon, ob die Empfängerländer dies selbst als Problem wahrnehmen oder nicht. So mag man etwa Korruption als Problem beschreiben oder auch nicht, aber sobald finanzielle Hilfen in Aussicht gestellt werden, wenn gleichzeitig die Korruptionsanfälligkeit sinkt, wird Korruption zu einem politischen Problem für Empfängerländer finanzieller Hilfen. Sie können diesen Sachverhalt nicht ignorieren, wenn sie nicht riskieren wollen, von weiteren finanziellen Transfers abgeschnitten zu werden.

Zur Plausibilisierung der vier Dimensionen wird in dieser Arbeit bewusst auf eine Fallstudie verzichtet. Eine Fallstudie hätte freilich den Vorteil, die vier Dimensionen empirisch an einem Beispiel genauer zu vermes-

sen und auf diesem Wege Zusammenhänge zwischen den Dimensionen herauszuarbeiten. Diese Arbeit verfolgt allerdings ein anderes Ziel und wählt daher einen anderen Zuschnitt. Denn obwohl es in den vergangenen rund 25 Jahren eine erstaunliche Zunahme theoriegeleiteter empirischer Forschung gegeben hat, findet diese in der Regel »kompartimentalisiert« statt. Brückenschläge zwischen den Ansätzen und Forschungsergebnissen sind selten, weil ein gemeinsamer Rahmen fehlt, in dem die Ergebnisse eingebettet werden können, um Synergien zu ermöglichen. So werde in den unterschiedlichen Disziplinen – wie zum Beispiel der Verwaltungswissenschaft, der Internationalen Politischen Soziologie oder der Politischen Ökonomie – mittels verschiedener Ansätze je unterschiedliche Facetten internationaler Organisationen und ihrer Rolle in der Weltpolitik ausgeleuchtet, ohne diese als *Ganzes* in den Blick nehmen zu können (da Conceição-Heldt u.a. 2015a). Das in dieser Arbeit entwickelte theoretische Konzept der *Weltorganisation* will einen Rahmen schaffen, um Forschungsergebnisse aus unterschiedlichen Disziplinen und Theorieschulen miteinander zu verbinden. Ergänzt werden diese durch Illustrationen, Beispiele und eigene Forschungen, vor allem zur Weltsemantik der WTO, der Weltbank und dem IMF. Mit den Bezügen zur Forschung soll verdeutlicht werden, dass sich mittels einer Weltorganisationsperspektive ganz unterschiedliche Ergebnisse in einem theoretischen Konzept vereinigen lassen. In diesem Sinne wirkt der hier vorgestellte Ansatz integrativ und verspricht gleichzeitig neue Erkenntnisse, weil internationale Organisationen konsequent als Organisationen begriffen werden, die in die Weltgesellschaft eingebettet und in dieser für die Herstellung globaler Ordnung zuständig sind. Damit soll der Boden vorbereitet werden, auf dem die Erforschung internationaler Organisationen erfolgen kann, die dazu leichter und systematischer an vorliegende Forschungsergebnisse anschließen und die eigene Forschung in diesen Kontext einbetten kann. Gleichzeitig werden durch die Weltorganisationsperspektive jene »blinden Flecken« der bisherigen Forschungsaktivitäten deutlicher identifiziert, die für weitere Forschungen vielversprechende Ergebnisse erwarten lassen.

Insgesamt argumentiert diese Arbeit, dass das Konzept der Weltorganisation ein vielversprechender Forschungsansatz für die Untersuchung von internationalen Organisationen darstellt. Die vier Dimensionen der Weltorganisation ermöglichen einen systematischen, sowohl diachronen wie synchronen, Vergleich und damit eine differenzierte Analyse von internationalen Organisationen. Obwohl also die vielbeschworene Lücke

zwischen Internationalen Beziehungen und Organisationssoziologie auch nach mehr als 25 Jahren nicht geschlossen ist (Ness/Brechin 1988), bieten Weltorganisationen das Potenzial den Lückenschluss weiter voran zu bringen. Hierzu ist die Arbeit wie folgt aufgebaut.

Im Anschluss an das einleitende erste Kapitel geht es im *zweiten* Kapitel um eine nähere Abgrenzung und Bestimmung von internationalen und Weltorganisationen. Zunächst wird dargelegt, dass beide Begriffe im 19. Jahrhundert Verwendung finden und sich erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts der Begriff der internationalen Organisation durchsetzt. Erst nach dem Kalten Krieg finden sich im Zuge der Delegation weitreichender Aufgaben an internationalen Organisationen und damit einhergehender delegierter Kompetenzen vermehrt globale Bezüge. Auf dieser Grundlage erfolgt dann im zweiten Abschnitt eine nähere begriffliche Bestimmung internationaler Organisationen, die neben einer Definition auch die weiteren internen Ausdifferenzierungen umfasst.

Vor diesem Hintergrund wird im *dritten* Kapitel erörtert, wie internationale Organisationen theoretisch konzeptualisiert werden. Denn die völkerrechtlichen Definitionen, die vor allem auf das durch internationale Organisationen institutionalisierte zwischenstaatliche Verhältnis abstellen, haben Folgen für die Theorie. In diesem Kapitel soll es allerdings weniger darum gehen, die Theorien Internationaler Beziehungen jeweils für sich daraufhin zu befragen, wie internationale Organisationen in diesen verstanden werden (Archer 2015). Vielmehr geht es darum, unterschiedliche Strömungen zu identifizieren, die jeweils ein paradigmatisches Verständnis internationaler Organisationen und deren Umweltbeziehung aufweisen. Es lassen sich nachfolgend zwei Strömungen ausmachen: (1) internationale Organisationen, die als Instrumente, Arenen, Akteure oder Bürokratien in beziehungsweise mit einer Staatenwelt interagieren und (2) internationale Organisationen, die als Organisationen in einem (welt-)gesellschaftlichen Kontext eingebettet sind.

An diese letzte Strömung wird im *vierten* Kapitel angeschlossen, in dem ein umweltoffenes Organisationsverständnis als theoretischer Rahmen für die Untersuchung internationaler Organisationen vorgestellt wird. In einem ersten Schritt wird erläutert, inwiefern durch die Theorie der Meta-Organisation (Ahrne/Brunsson 2008) Vorarbeiten aus der Organisationssoziologie geleistet werden. Daraufhin werden die von Ahrne und Brunsson (2008) herausgearbeiteten zentralen Begriffe der Mitgliedschaft und gesellschaftliche Umwelt näher erläutert und mit Blick auf internationale Orga-

nisationen übersetzt. Die gesellschaftliche Umwelt wird dazu als Weltgesellschaft eingeführt und damit ein zweiter Perspektivwechsel vollzogen, um bewusst den nationalstaatlichen Kontext aufzubrechen. Hierzu werden zwei Weltgesellschaftstheorien (soziologischer Neo-Institutionalismus und Systemtheorie) skizziert und die Rolle internationaler Organisationen in der Weltgesellschaft behandelt. Aus diesen Vorarbeiten wird abschließend die Weltorganisationsperspektive gewonnen.

Im *fünften* Kapitel wird die Systemtheorie als *theoretischer Werkzeugkasten* vorgestellt, der zur Schärfung des Organisations- und Weltgesellschaftsverständnisses herangezogen wird. Hierzu wird zunächst die in Kapitel 4 etablierte Differenzierung zwischen Organisation und Umwelt aufgegriffen, um daran anschließend das systemtheoretische Machtkonzept – insbesondere den formalen Machtkreislauf und den informalen Gegenmachtkreislauf – einzuführen. Auf diesem Wege lassen sich Machtbeziehungen in der Innenwelt und den Umweltbeziehungen ebenso untersuchen wie der Beitrag zur globalen Ordnungsbildung.

Durch die Vorarbeiten in den Kapiteln 4 und 5 lassen sich im *sechsten* Kapitel die vier Dimension der Weltorganisation näher untersuchen. Im Mittelpunkt steht dazu die Überlegung, dass internationale Organisationen als operativ geschlossene, aber gleichzeitig umweltirritationsoffene Systeme verstanden werden, die auf der Basis von Entscheidungen operieren. In einem ersten Schritt wird durch die Weltsemantik herausgearbeitet, wie internationale Organisationen sich im Kontext zu ihrer Welt begreifen und wie sie sich in dieser verorten. Mithilfe der Weltsemantiken lassen sich die Sinnstrukturen offenlegen, die wiederum die Grundlagen für das Prozessieren von Entscheidungen sind. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Publikum internationaler Organisationen – ergo den politischen Mitgliedern, den nicht-politischen Mitgliedern und der weltgesellschaftlichen Umwelt – werden dazu näher ausgearbeitet und vertieft. Hierzu wird auf den formalen und informalen Machtkreislauf Bezug genommen, der an den jeweiligen Schnittstellen zwischen Politik und Verwaltung, Verwaltung und Publikum sowie zwischen Politik und Publikum einhakt. Die Innenwelt beschreibt das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung; die Umweltbeziehungen adressieren das Verhältnis zwischen Verwaltung und Publikum; und mit Blick auf Weltordnung wird schlussendlich vor allem thematisiert, wie sich Politik und Publikum internationaler Organisationen zueinander verhalten.

---

Im abschließenden *siebten* Kapitel geht die Arbeit auf zwei Punkte ein. Erstens werden die Ergebnisse der Arbeit rekapituliert und dargestellt, was in den Kapiteln und in der Zusammenschau gezeigt werden konnte. In einem zweiten Schritt wird dann erörtert, was das Konzept der Weltorganisation zu leisten vermag und wie daran in weiteren Forschungsarbeiten angeschlossen werden kann.

## 2. Von der Organisation der Welt zu internationalen Organisationen

Die Vorstellung, dass internationale Organisationen einen Beitrag zur globalen Ordnungsbildung beziehungsweise zur Ordnung der Welt zu leisten vermögen, ist keineswegs ein Befund der vergangenen 25 Jahre. Diese Vorstellung bildete sich bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts heraus. Danach sollten internationale Organisationen, ähnlich wie in Debatten seit den 1990er Jahren, nicht nur an der Schnittstelle zwischen Staaten tätig werden, um deren Zusammenarbeit zu erleichtern, sondern das friedliche Zusammenleben der Staaten und Völker regeln beziehungsweise die *Welt organisieren*. Diese Vorstellungen, oder vielmehr dieser Wunsch, entwickelt sich in Folge von Kriegen – insbesondere nach den deutschen Einigungskriegen (stellvertretend für viele: Woolf 1916; Schücking 1908; Trueblood 1899). Im Zuge dieser Überlegungen finden sich verschiedene Formulierungen von der »Organisation der Welt« (Bluntschli 1873: 8) über Weltorganisationen bis hin zum Weltstaat (Trueblood 1899: 146). Erst in der Mitte des 20. Jahrhunderts wurden die *Welt*-Semantiken zugunsten des Begriffs der internationalen Organisationen aufgegeben. Dieser Begriff prägt in den nachfolgenden Jahrzehnten die Perspektive und Theorieentwicklung, die vor allem auf das Organisieren zwischenstaatlicher Beziehungen abstellen. Internationale Organisationen haben demnach weniger ordnungsgenerierende Funktionen, sondern sind vielmehr Mittel und Erfüllungsgehilfen für internationale Politik der Staaten. Seit dem Ende des Kalten Krieges werden Unzulänglichkeiten dieser Perspektive sichtbar, die sich aus der Beobachtung originär ordnungsgenerierenden Funktionen internationaler Organisationen speisen. Diese Beobachtung hat Entwicklungen in der Theorie evoziert (Dingwerth/Campe 2006) und die Wiederentdeckung der Weltorganisationssemantik beflügelt (Koch 2012).

Dieses Kapitel will dem Begriff und der Semantik der Weltorganisation in Abgrenzung zur internationalen Organisation nachspüren. Dazu wird

zunächst dargestellt (Kapitel 2.1), wie sich das oben skizzierte Spannungsfeld zwischen internationalem Organisieren und Weltorganisationen historisch verorten lässt, um daran die (kontingente) Begriffsentwicklung nachzuzeichnen. Auf der Grundlage zeitgenössischer, vor allem völkerrechtlicher, Studien auf der einen sowie wissenschaftlicher Arbeiten zur Rolle internationaler Organisationen im 19. und 20. Jahrhundert auf der anderen Seite wird gezeigt, inwiefern die Organisation von Welt beziehungsweise Weltorganisationen semantisch Verwendung findet und wie der Begriff durch einen anderen, dem der internationalen Organisation, sukzessive abgelöst wird. Aufgrund von weitreichenden Funktionen und delegierten Kompetenzen finden sich dann zu Beginn des 21. Jahrhunderts vermehrt globale Bezüge mit Blick auf internationale Organisationen, die durch das erneute Aufscheinen des theoretisch nicht näher reflektierten Begriffs der Weltorganisation flankiert werden. Auf dieser Grundlage erfolgt im zweiten Abschnitt eine nähere begriffliche Bestimmung internationaler Organisationen (Kapitel 2.2). Darüber hinaus wird skizziert, inwiefern internationale Organisationen intern ausdifferenziert werden, um vor diesem Hintergrund das Forschungsdesiderat einer systematischen Untersuchung internationaler Organisationen und ihres Beitrags zur Weltordnungsgenese genauer herauszuarbeiten. Dieses Kapitel bildet damit das Fundament für die weitere theoretische Auseinandersetzung in den beiden folgenden Kapiteln.

## 2.1 Begriff und Semantik der Weltorganisation

Der Begriff und die Semantik der Weltorganisation ist keineswegs neu, sondern lässt sich historisch – wie auch der Begriff der internationalen Organisation – bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. An dieser Stelle kann allerdings keine ausführliche begriffsgeschichtliche Analyse und detaillierte Vermessung der Begriffsverwendung vorgenommen werden. Dies würde nicht nur den Rahmen dieser Arbeit übersteigen, sondern auch über das eigentliche Erkenntnisinteresse hinausgehen. Gleichwohl soll dem historischen Ursprung des Begriffs nachgespürt und die begrifflichen wie semantischen Verschiebungen nachvollzogen werden. Dazu werden historisch drei Phasen unterschieden, das »lange« 19. Jahrhundert von 1789 bis 1914 (Kapitel 2.1.1), das »kurze« 20. Jahrhundert von

1914/18 bis 1990/91 (Kapitel 2.1.2) und das 21. Jahrhundert (Kapitel 2.1.3). Während der Begriff der Weltorganisation im 19. Jahrhundert entsteht und mit dem Begriff der internationalen Organisation konkurriert, wird er im 20. Jahrhundert anfangs noch sporadisch, später dann gar nicht mehr, aufgegriffen. Im 21. Jahrhundert findet der Begriff wieder sukzessive Verwendung und geht in politikwissenschaftliche sowie tagespolitische Beiträge ein.

### 2.1.1 Die Geburtsstunde der Weltorganisation: Das »lange« 19. Jahrhundert

Die im 19. Jahrhundert aufkeimende Vorstellung, dass sich die Welt organisieren ließe und dass hierzu bestimmte Organisationen eingesetzt werden könnten, ist historisch voraussetzungsvoll. Sie hängt zum einen mit der Gründung von Nationalstaaten zusammen (Osterhammel 2011: 580ff.) und ist zum anderen auf die wachsende Bedeutung des modernen Völkerrechts seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zurückzuführen (Blokker/Schermers 2001; Potter 1945). Beide historischen Voraussetzungen werden nachfolgend erläutert. Aus ihnen speisen sich unterschiedliche Vorstellungen über die Organisation oder genauer das Organisieren im Sinne des Schaffens von Ordnung auf der einen und über die Beschaffenheit der Welt (Staaten- vs. Gesellschaftswelt) auf der anderen Seite.

Während es bereits seit dem 3. Jahrtausend v. Chr. Großreiche und Imperien gibt und spätestens seit dem Westfälischen Frieden 1648 der Boden für Staatsgründungen in Europa bereitet wurde, setzt sich die Idee des Nationalstaats erst im 18. Jahrhundert durch und entfaltet im 19. Jahrhundert mit der zunehmenden Gründung von Nationalstaaten seine volle Blüte. Obwohl es unterschiedliche Versuche gibt, den modernen Nationalstaat zu definieren, zeichnet sich dieser dadurch aus, dass die Nation als die Gesamtheit der Staatsbürger der Souverän ist, der eine politische Willensgemeinschaft bildet und die politische Partizipation prägt (Dann 1993: 12).<sup>4</sup> Während der Nationalstaat durch Recht und Rechtsprechung eine Ordnung für seine Staatsbürger etabliert, muss diese Rechtsordnung für Staaten erst aufgebaut werden (Lorimer 1883). Sie liegt aber – so Bluntschli

---

<sup>4</sup> Eine Nation – so Dann (1993: 12) – erstrecke sich zwar über ein bestimmtes Territorium, aber nicht alle Menschen, die auf einem Territorium leben, gehören zur Nation. Eine Nation setzt vielmehr eine gemeinsame geschichtliche Herkunft voraus.

(1873: 6) – in der Natur des Menschen, der ein »Rechtswesen und mit der Anlage zur Rechtsbildung ausgestattet ist«. Ähnlich wie die Vertragstheoretiker oder Theorien der Internationalen Beziehungen die menschliche Natur zum Ausgangspunkt wählen<sup>5</sup>, leitet Bluntschli seine Überlegungen aus der Natur des Menschen ab. Demnach streben auch Staaten nach einer völkerrechtlichen Ordnung (Bluntschli 1873: 7–12), sie agieren untereinander wie einzelne Menschen, gleichzeitig sind sie »Glieder einer Menschheit«, sie teilen dieselbe Menschen- und Rechtsnatur. »Deshalb sind sie alle (Staaten und Menschen, MK) durch ihre gemeinsame Menschennatur verpflichtet, sich wechselseitig als menschliche Rechtswesen zu achten. Das ist die feste und dauerhafte Grundlage alles Völkerrechts« (Bluntschli 1873: 6). Obwohl die menschliche Natur die Triebfeder für das Völkerrecht ist, gibt es »kein völkerrechtliches Gesetzbuch und nicht einmal einzelne völkerrechtliche Gesetze, welche die Rechtsgrundsätze mit bindender Autorität aussprechen« (Bluntschli 1873: 7). Diese Autorität fehlt dem Völkerrecht, denn – so fragt Bluntschli (1866: 7) – wo ist dieser »Weltgesetzgeber« zu finden, der bindendes Recht setzt, an dem sich alle Staaten orientieren würden. Es gibt ihn nicht und es kann ihn auch so lange nicht geben, wie die Staatenwelt keine Ordnung hat, die Staaten davon abhält, ihr Recht mit Gewalt zu verteidigen.<sup>6</sup> Ähnlich wie Bluntschli bewertet auch Lorimer die Konstitutionalisierungspotenziale des Völkerrechts kritisch, da es schließlich weder internationale Richter, noch eine internationale Rechtsprechung und damit auch keine Organisation und Ordnung gebe (Lorimer 1883: 51). Die Einrichtung eines gesetzgebenden Körpers für die Welt, »setzt die Organisation der Welt voraus und eben diese gibt es nicht« (Bluntschli 1866: 8).

Diese exemplarisch von Bluntschli aufgeworfene Frage charakterisiert den »zentralen Selbstzweifel« (Walter 2012: 36) der Konstitutionalisierung des Völkerrechts in der völkerrechtlichen Literatur des 19. Jahrhunderts.

---

5 Man denke etwa an Thomas Hobbes, an den im Realismus etwa bei Morgenthau oder Carr angeschlossen wird. Hobbes konstatiert, dass im Naturzustand ein permanenter Krieg aller Menschen gegen alle Menschen herrsche. Krieg wird zwar nicht permanent ausgetragen, im Naturzustand lebt der Mensch aber in fortwährender Unsicherheit und kann sich daher nur auf seine ihm eigene Stärke beziehungsweise seine Fähigkeiten verlassen (Hobbes 1651: 62f.). Carr und Morgenthau greifen diese Überlegung auf und übertragen sie auf die zwischenstaatlichen Beziehungen (Carr 2001; Morgenthau 1985).

6 Obwohl die Gewalt das letzte Mittel ist, um sein Recht zu behaupten, konstatiert Bluntschli (1866: 13), dass im Kriege leichter die Partei siegt, welche die Macht, als die, welche das Recht für sich hat.

Kann es ein Völkerrecht geben, dem sich Staaten unterwerfen, wenn es keine Instanz gibt, die für die Rechtsprechung zuständig ist? Die Beantwortung dieser Frage hängt ganz wesentlich von den Vorstellungen über die Beschaffenheit der Welt ab. Diese wird über weite Strecken als Welt souveräner Staaten verstanden (Walter 2012: 35f.), die vor allem im 19. Jahrhundert in Folge unterschiedlicher – teils aggressiver – Nationalismen als Nationalstaaten entstanden sind (Hobsbawm 1991; Anderson 1988; Osterhammel 2011: 580–586).<sup>7</sup> Gleichzeitig ist das 19. Jahrhundert durch einen euphorischen Internationalismus<sup>8</sup> geprägt, in dessen Folge einige Völkerrechtler das Zusammenwachsen aller Nationalstaaten zu einem Weltstaatenbund oder gar einem Weltstaat als nahezu zwangsläufig erwarten und bisweilen geradezu herbeisehnen (Schücking 1908: 570ff.; Trueblood 1899: 125). Der Weltbegriff zerfällt somit einerseits als Sammelbegriff einer durch Staaten geordneten Welt; andererseits insinuiert er – abhängig vom jeweiligen Kontext – eine internationale wenn nicht gar ansatzweise supranationale Ordnungsvorstellung. Diese beiden Facetten des Weltbegriffs werden nachfolgend erörtert.

In der völkerrechtlichen Forschung des 19. Jahrhunderts werden die Möglichkeiten für die Realisierung eines Rechts, das das Zusammenleben der Staaten untereinander ordnet, kritisch bewertet. Für Hegel etwa ist der Staat die höchste Gestalt der Sittlichkeit, die »absolute Macht auf Erden«, die gegen »den anderen in souveräner Selbständigkeit« besteht (Hegel 1821: 337). Staaten stehen zwar untereinander in Beziehungen, daraus erwachsen aber keine geregelten Verhältnisse, die Beziehungen sind vielmehr durch eine Form beiderseitiger selbständiger Willkür geprägt (Hegel 1821: 340),

---

7 Osterhammel (2011: 586) unterscheidet drei Wege der Nationalstaatswerdung: »(1) durch revolutionäre Verselbständigung von Kolonien, (2) durch hegemoniale Vereinigung, (3) durch evolutionäre Autonomisierung«. Diesen drei Arten der Nationalstaatswerdung entsprechen den drei Formen des Nationalismus: anti-kolonialer Nationalismus, Vereinigungsnationalismus und separatistischer Nationalismus (siehe: Breuille 1993: 3–10). Daher konstatiert Reinsch (1911: 125), dass dem internationalen beziehungsweise dem Weltstaat ein kosmopolitischer und internationaler Patriotismus als notwendige Bedingung vorausgehen müsse.

8 Der Internationalismus erhielt nach der Jahrhundertwende ein sowohl politisches als auch wissenschaftliches Profil. Vor allem europäische und US-amerikanische Wissenschaftler besetzten den Begriff und ordneten ihm dem noch jungen Fach der Politikwissenschaft zu, in dem in den Folgejahren die Teildisziplin der Internationalen Beziehungen entstand und 1919 das erste Institut für Internationale Politik (Department of International Politics) an der Universität von Aberystwyth gegründet wurde (Herren 2009: 45).

die allenfalls durch Verträge geregelt wird. Es gibt daher »keinen Prätor, höchstens Schiedsrichter und Vermittler zwischen Staaten, und auch diese nur zufälligerweise« (Hegel 1821: 339). Da bereits der Staat die höchste Stufe der Sittlichkeit ist, erscheint Hegel eine politische Entwicklungsstufe jenseits des Staates als widersinnig. Lasson (1871: 22) greift diese Überlegungen auf und konstatiert, dass ein Staat sich »niemals einer Rechtsordnung wie überhaupt keinem Willen ausser ihm unterwerfen« könne. Staaten befinden sich untereinander im *Naturzustand* (Hegel 1821: 339; Lasson 1871: 35). Es gibt keinen geordneten Rechtszustand unter den Staaten. Das Völkerrecht verkörpert nur Traktate, deren allgemeine Bestimmung »beym Sollen« (Hegel 1821: 339) bleiben. Staaten müssen daher stets bereit sein, »alles was zu den unentbehrlichen Voraussetzungen seiner Existenz und seines Gedeihens gehört, selbst zu schützen«, denn auf den »rechtwidrigen Willen des Nachbarn muss man immer gefasst sein« (Lasson 1871: 35). Ähnlich wie im Realismus erwächst aus dieser Konstellation und der wechselseitigen Unsicherheiten über den Willen des Nachbarn ein Sicherheitsdilemma (Herz 1974). Daher gebe es – so Lasson – keinen garantierten Rechtszustand und es herrsche unter den Staaten ein Krieg aller gegen alle, wenn kein gewaltförmig ausgetragener, so doch ein Krieg der List und Vorsicht. Daher gelte: »Ein Recht ohne Garantien ist gar kein Recht« (Lasson 1871: 36). Das Völkerrecht ist daher kein Recht, sondern »eine freie Abmachung unter Koordinierten, die zu halten sie nicht gezwungen werden können« (Lasson 1871: 48). Es kann keine dauerhaft friedlichen Beziehungen zwischen Staaten geben, solange es keine Organisation gibt, die Staaten davon abhält, gegeneinander Krieg zu führen. Daher – so Lorimer (1884) – sind die Fragen internationaler Abrüstung unweigerlich mit denen der internationalen Organisation verknüpft. Gleichwohl werden Staaten erst dann gewillt sein, einer Abrüstung zuzustimmen, wenn es vertrauensvolle Garantien gibt, dass auch ohne die Sicherheit eines stehenden Heeres jene notwendigen Ziele erreicht werden können (Lorimer 1884: 249). Gerade weil dem Völkerrecht die Autorität fehlt, die Beziehungen zwischen den Staaten zu ordnen und Verstöße gegen das Völkerrecht zu sanktionieren, bleiben Staaten sich selbst überlassen. Sie befinden sich in einem durch Anarchie gekennzeichneten Naturzustand, in dem sie selbst für ihre Sicherheit sorgen und ihre Interessen auch gegen die Interessen anderer Staaten durchsetzen müssen.

Trotz des Naturzustands unter den Staaten einerseits und des »precären Charakters« (Lasson 1871: 48) des Völkerrechts andererseits, zeichnen sich