

Katrin Döbersalske

A clean and green ASEAN

Katrin Dobersalske

A clean and green ASEAN

**Die ASEAN als Akteur multilateraler
Umweltpolitik am Beispiel des
internationalen Klimaregimes**

Tectum Verlag

Katrin Dobersalske

**A clean and green ASEAN. Die ASEAN als Akteur multilateraler
Umweltpolitik am Beispiel des internationalen Klimaregimes**

Zugl. Diss. Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 2014

Umschlagabbildung: © Wasan Ritthawon | shutterstock.com

© Tectum Verlag Marburg, 2014

ISBN 978-3-8288-6114-5

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch
unter der ISBN 978-3-8288-3436-1 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de
www.facebook.com/tectum.verlag

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2013 am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen. Für das Gelingen der Arbeit waren vor allem die fruchtbaren Diskussionen und Anregungen mit meinen Betreuern, Prof. Dr. Hartmut Ihne und Prof. Dr. Wolfram Hilz, sehr hilfreich. Außerdem gilt mein Dank der Friedrich-Ebert-Stiftung, die meine Forschungsarbeit gefördert und somit erst ermöglicht hat. Hierfür möchte ich mich bei der Stiftung und ganz besonders bei Sohel Ahmed sowie Ursula Bitzegeio bedanken.

Ebenso bedanke ich mich bei meinen Gesprächspartnern, meinen Freunden und meiner Familie, die mit ihren Beiträgen und Anmerkungen unverzichtbar waren.

Katrin Dobersalske
Mai 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	11
2	Grundlagen	25
2.1	Unterscheidungsmerkmale und Formen von Regionalbündnissen.....	25
2.2	Zur Funktion von Regionalorganisationen und Regimen	31
3	Internationale Klimapolitik	43
3.1	Genese internationaler Umweltprinzipien.....	44
3.2	Das internationale Klimaregime	48
3.2.1	Interaktionsgrad, Organe und Ziele.....	49
3.2.2	Entscheidungsfindung, Prinzipien, Normen und Regeln	53
3.3	Verpflichtungen für die Entwicklungs- und Schwellenländer im Klimaregime.....	55
4	Institutionelle und prozedurale Rahmenbedingungen der ASEAN.....	59
4.1	Historischer Überblick	59
4.2	Interaktionsraum, Organe und Ziele.....	65
4.3	Rechtsfähigkeit und Entscheidungsfindung.....	78
4.4	Zwischenfazit: Die ASEAN – Ein starkes oder ein schwaches Bündnis?.....	86
5	Aufstellung des Indikatorenrasters	91
6	Die Klimapolitik der ASEAN	105
6.1	Die Entwicklungsfrage in der ASEAN.....	106
6.1.1	Sozio-ökonomische Ausgangslage	106
6.1.2	Entwicklungsziele der ASEAN	110
6.2	Entwicklung der regionalen Umweltpolitik	119
6.2.1	1. Phase der Umweltkooperation: Erste Schritte und Ausbildung der Organisationsstruktur (1977 bis Mitte-Ende der 1980er Jahre)	120

6.2.2	2. Phase: Einfluss der internationalen Umweltagenda (Ende der 1980er Jahre bis 2000)	126
6.2.3	3. Phase: Formalisierung und internationale Beeinflussung (2000-2004)	129
6.2.4	4. Phase: Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen (seit 2004)	132
6.3	Die ASEAN als Akteur in der internationalen Klimapolitik.....	134
6.3.1	Verortung der ASEAN im Klimaregime und daraus resultierende Pflichten.....	138
6.3.2	Verankerung der Klimapolitik.....	145
6.3.3	Positionierung.....	149
6.3.4	Schwerpunkte und Maßnahmen im Rahmen der UNFCCC.....	158
6.3.5	Zwischenfazit.....	166
6.4	Kooperation bei grenzüberschreitender Haze-Verschmutzung	172
6.4.1	Rahmenbedingungen, Auswirkungen und Ursachen der Haze-Problematik.....	176
6.4.2	Organisationsstruktur der Haze-Politik	185
6.4.3	Aufkommen und Verankerung der Haze-Politik	192
6.4.4	Strategisch-programmatische Entwicklung.....	201
6.4.5	Regimecharakter und Einklang mit dem Klimaregime.....	222
6.4.6	Zwischenfazit.....	228
6.5	Energiekooperation	232
6.5.1	Energiesituation in Südostasien.....	235
6.5.2	Organisationsstruktur der Energiepolitik	257
6.5.3	Aufkommen und Verankerung der Energiepolitik	269
6.5.4	Strategisch-programmatische Entwicklung.....	282
6.5.5	Regimecharakter und Einklang mit dem Klimaregime.....	321

6.5.6	Zwischenfazit.....	325
7	Fazit	333
	Literaturverzeichnis	345
	Abkürzungsverzeichnis	379

1 Einleitung

Mit den Beschlüssen von Doha im Dezember 2012 einigten sich die Mitgliedstaaten des internationalen Klimaregimes, bis 2015 das Kyoto-Protokoll zu verlängern und ein Nachfolgeprotokoll zu vereinbaren. Bisher besteht jedoch keine Einigung, wie die nachfolgende Verpflichtungsperiode auszugestalten ist.¹ Damit steht das internationale Klimaregime vor wegweisenden Richtungsentscheidungen: Entweder die Verhandlungen scheitern und es kommt zu keiner neuen Vereinbarung oder es sind, wie in den Beschlüssen von Durban im Dezember 2011 angedeutet, Verpflichtungen zur Reduzierung von Treibhausgasen auch für Entwicklungs- und Schwellenländer zu erwarten. Bisher sind diese nicht bereit, eine solche Zusage einzugehen, obwohl ihre Treibhausgasemissionen deutlich zunahmen. Mit China und Indonesien sind zwei Schwellenländer unter den drei größten Treibhausgasemittenten zu finden.² Ungeachtet der historischen Verantwortung der Industrienationen³ wird eine Lösung der globalen Klimafrage nur mittels einer aktiven Beteiligung von Entwicklungs- und Schwellenländern zu verwirklichen sein.

Die Europäische Union (EU) hat im Rahmen des Kyoto-Protokolls erfolgreich demonstriert, dass als Regionalorganisation durchaus die Möglichkeit besteht, Länder verschiedenster Entwicklungsniveaus zu einem gemeinsamen Bekenntnis zu bewegen. So ist es ihr gelungen, eine Vorreiterrolle in der internationalen Klimapolitik einzunehmen und alle Mitgliedsländer in das Klimaregime einzubinden. Möglich war dies insbesondere durch den *Bubble Mechanism* (auch *Lastenteilung* bzw. *Burden Sharing* genannt), der es der Regionalorganisation erlaubt, ein gemeinsames Emissionsminderungsziel auszugeben und die Emissionen unter den Mitgliedern zu verteilen. Weniger entwickelte EU-Mitgliedstaaten erhielten in diesem Rahmen zusätzliche Emissionsrechte, weiter entwickelte Staaten sagten hingegen entsprechend höhere Minderungsmaßnahmen zu. In Anbetracht der womög-

¹ Mit der Doha-Runde wurde eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls vereinbart, die bis 2020 gültig ist. Es ist vorgesehen, beim Klimagipfel in Paris 2015 ein neues Folgeabkommen zu beschließen. Vgl. Sven Harmeling et al.: Der Gipfel von Doha: Aufbruch ohne Rückenwind. Analyse des UN-Klimagipfels 2012, Bonn 2012, S. 4 und 6-8.

² Dies bezieht sich auf das Gesamtaufkommen an Treibhausgasen.

³ Aufgrund der Industrialisierung seit dem 19. Jahrhundert haben die Industrieländer weitaus mehr Treibhausgase emittiert und sich auf Grundlage eines fossilen Energiesystems entwickeln können.

lich bevorstehenden Verpflichtungen für Entwicklungs- und Schwellenländer muss sich die Forschung daher dem Potenzial und den Kompetenzen von Regionalorganisationen im Rahmen des internationalen Klimaregimes mit besonderem Fokus auf weniger entwickelte Regionen zuwenden.

Aus folgenden Gründen bietet sich die Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN)⁴ als Untersuchungsgegenstand an. 1967 wurde vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und einer daraus resultierenden Angst vor dem Kommunismus die ASEAN aus einer primär sicherheitspolitischen Motivation heraus als Wirtschaftsbündnis gegründet. Ihr Themenspektrum erweiterte sie schon bald um zusätzliche Bereiche wie Umwelt- und Sozialpolitik. Das Verhältnis der Gründungsmitglieder untereinander zeichnete sich jedoch durch Misstrauen aus.⁵ Noch im Frühjahr 2011 kam es zu Grenzstreitigkeiten zwischen den ASEAN-Mitgliedern Thailand und Kambodscha. So sind Argwohn und Konkurrenz unter den Mitgliedstaaten nach wie vor politische Faktoren in der Region. Entsprechend lässt sich innerhalb der Organisation mit dem so genannten *ASEAN way* ein besonderer Verhandlungsstil beobachten, der durch stille Diplomatie, Unverbindlichkeit, Souveränität und Konsensverfahren geprägt ist. Bernhard Stahl kommt zu dem Urteil, dass die Bewertung der ASEAN durchaus unterschiedlich ausfällt:

„Die Bewertung der ASEAN schwankt zwischen zwei Extremen: Auf der einen Seite neigen insbesondere Analytiker aus der Region dazu, der ASEAN vor allem Lob zuteil werden zu lassen – ist sie doch zweifellos die erfolgreichste Regionalorganisation außerhalb Europas. Auf der anderen Seite tun insbesondere Studien angelsächsischer Provenienz die Institution als bloße Quasselbude und Scheininstitution ab“.⁶

Ihr bedienen sich die Mitglieder nur, wenn tatsächlich ein gemeinsames Interesse besteht.

⁴ Die Gründungsgeschichte, Mitgliedstaaten und Geschichte der ASEAN werden in Kapitel 4 dargelegt.

⁵ Dies lag u.a. an ungeklärten Grenzstreitigkeiten, die nach dem Rückzug der Kolonialmächte aufkamen und zum Teil bis heute andauern.

⁶ Bernhard Stahl: Die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten (ASEAN): Erfolg und Probleme einer überforderten Institution, in: Dirk Nabers (Hrsg.): Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden 2010, S. 36.

Mit ihren zehn Mitgliedstaaten erstreckt sich die ASEAN über gesamt Südostasien – mit Ausnahme des erst 2002 zur Unabhängigkeit gelangten Osttimor, über dessen Beitritt die Regionalorganisation noch verhandelt. Ihre Mitgliedstaaten sind sehr heterogen: politisch reicht das Spektrum von einem Sultanat, einer Junta bis hin zu demokratischen Regierungen. Und auch in wirtschaftlicher Hinsicht unterscheiden sich die Staaten deutlich: mit Indonesien ist ein G20-Mitglied vertreten, Myanmar zählt dagegen zu den *Least Developed Countries* (Im Jahr 2011: Platz 149 von 187 im Index für menschliche Entwicklung/*Human Development Index*, HDI).⁷ Gekennzeichnet ist die Region von hohen Wachstumsdynamiken in Bezug auf Wirtschaft sowie Bevölkerung. Das regionale ökonomische Wachstum beruht größtenteils auf fossilen Energien und ressourcenintensiven Industrien. Damit ist Südostasien trotz eigener Energiequellen von den Ölpreisteigerungen der letzten Jahre stark betroffen. Zugleich gehört die Region mit ihren Regenwäldern zu den wichtigsten Biodiversitätsreservaten und zeigt eine aufgrund des Klimawandels hohe Vulnerabilität. Ferner ist Indonesien durch die Abholzung eigener Regenwälder für seine Holz-, Papier- und Palmölindustrie der weltweit drittgrößte Treibhausgasemittent und trägt somit aktiv zum globalen Klimawandel bei. Insgesamt waren die Staaten Südasiens für 12% der globalen Treibhausgasemissionen im Jahr 2000 verantwortlich.⁸ Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass nachhaltige Entwicklung eine besondere Herausforderung für die ASEAN darstellt. Armutsreduzierung, Entwicklung und die Überwindung von wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb der Region sowie gegenüber den Industrieländern sind die wichtigsten Ziele. Zu erreichen sind diese aber nur, wenn die ASEAN einen Weg hin zu nachhaltiger Energienutzung sowie Umwelt- und Klimaschutzpolitik anstrebt, um ihren natürlichen Reichtum auch langfristig erhalten zu können.

⁷ Vgl. Jeni Klugman: Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A better future for all, in: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete (11.05.2012), New York 2011, S. 126-130.

⁸ Vgl. Asian Development Bank: The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review, in: <http://www.adb.org/Documents/Books/Economics-Climate-Change-SEA/PDF/Economics-Climate-Change.pdf> (12.03.2012), o. O. 2009, S. 5.



Abbildung 1: Mitgliedstaaten der ASEAN

Quelle: Association of Southeast Asian Nations: ASEAN Member States, in:
<http://www.asean.org/asean/asean-member-states> (29.06.2013).

Fragestellung

Regionalorganisationen sind gouvernementale und/oder transnationale Staatenorganisationen. Sie gelten zumeist als Antwort einzelner Staaten auf Globalisierungsprozesse und ermöglichen den Umgang mit globalen Problemen, die sich einer einzelstaatlichen Lösung entziehen. Sie koordinieren die Interessen ihrer Mitglieder und ordnen auf diese Weise internationale Politik. Angesichts der drängenden Herausforderung im Zusammenhang mit dem globalen Klimawandel fokussiert sich die Untersuchung auf das globale Klimaregime. Es stellt sich die Frage, welche Rolle Regionalorganisationen wie die ASEAN bei der Realisierung multilateraler Umweltpolitiken spielen. Realisierung meint hier nicht die Implementierung von Projekten, sondern Schritte zur Unterstützung und damit Verwirklichung des Regimes.

Bestimmt wird die Handlungsfähigkeit und -ausrichtung einer Regionalorganisation von zwei zentralen Komponenten. Einerseits sind der politische Wille und die Interessenlage der Mitglieder für die Handlungsfähigkeit der Regionalorganisation entscheidend. Nur wenn sie das gemeinsame Interesse besitzen, eine Herausforderung regional anzugehen, übertragen sie die dafür notwendigen Ressourcen und Kompetenzen an die Regionalorganisation. Hierbei muss neben dem Willen auch eine gemeinsame Problemwahrnehmung bestehen. Unterschiedliche Problembewertungen können zur Bevorzugung unterschiedlicher Lösungsansätze führen. Dies mindert die Wahrscheinlichkeit eines gemeinsamen koordinierten Vorgehens. Andererseits bedarf es notwendiger Strukturen innerhalb der Organisation, damit sie ihr Mandat wahrnimmt. Ohne ein geeignetes Metaregime, welches die normativen und prozeduralen Grundlagen der Regionalorganisation institutio-

nalisiert, ist keine Regionalorganisation leistungsfähig. Leistungszustand meint nicht die operative Umsetzung, sondern bezieht sich auf die regulativen, prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen, die die Organisation geschaffen hat. Sie definieren das Leistungsvermögen der Organisation. Je mehr Leistungen sie erbringt, desto mehr Wirkungen kann sie erzielen. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen somit die Handlungsräume des Metaregimes und die damit eröffneten Kompetenzen der Organisation, die es ihr ermöglichen als Entscheidungsträger aufzutreten. D.h. der Leistungszustand einer Regionalorganisation wird durch den politischen Willen der Mitglieder sowie das Metaregime bestimmt. Somit ist zu fragen, welche institutionellen und prozeduralen Strukturen die ASEAN im Bereich der Klima- und Energiepolitik formuliert. Hieraus leitet sich die Erkenntnis ab, ob die ASEAN über ausreichend Kompetenzen und Potenzial verfügt, um im Bereich der Klima- und Energiepolitik als Akteur aufzutreten und Probleme regional anzugehen.

Aus dieser Ausgangsanalyse ergeben sich für die Untersuchung folgende Fragestellungen:

- Welche Rolle spielt eine internationale Institution wie die ASEAN bei der Realisierung von multilateralen Umweltpolitiken, insbesondere dem internationalen Klimaregime?
- Welche institutionellen und prozeduralen Strukturen hat die ASEAN hierfür formuliert?
- Besitzt die ASEAN ausreichend Kompetenzen und Potenzial, um als klima- und energiepolitischer Entscheidungsträger aufzutreten, bzw. reicht die normative Funktionsweise der ASEAN zur Bekämpfung von klima- und energiebedingten Problemlagen?

Weil der Forstsektor in den Mitgliedstaaten der ASEAN für 75% und der Energiesektor für 15% der gesamten klimarelevanten Emissionen verantwortlich ist,⁹ konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf folgende drei Untersuchungsfelder: die Klimakooperation der ASEAN, die Kooperation zu grenzüberschreitender Haze-Verschmutzung¹⁰ als Resultat der voranschreitenden Entwaldung sowie die Energiekooperation. Hierdurch werden die für die ASEAN wichtigsten Sektoren in der Klimapolitik analysiert und

⁹ Vgl. Asian Development Bank: The Economics of Climate Change in Southeast Asia: A Regional Review, S. 5.

¹⁰ Als ‚Haze‘ wird Rauch und Smog bezeichnet, der durch Waldbrände verursacht ist. Eine ausführliche Definition findet sich in Kapitel 6.4.

gleichzeitig überprüft, ob das Thema in weiteren Kooperationsbereichen Berücksichtigung findet.

Methodik und Vorgehensweise

Zur Beantwortung der zentralen Fragestellung bedient sich die Untersuchung der Regimeanalyse. Regimeforschungen erklären je nach Ansatz aus unterschiedlicher Perspektive, unter welchen Bedingungen sich Institutionen bilden und diese fortbestehen.¹¹ So führt Bernhard Zangl aus, dass sich Staaten bei entsprechenden Interessen zur Kooperation entschließen, um ihre Eigeninteressen leichter und unter geringeren Kosten zu verfolgen.¹² Folglich stellen Regimeanalysen in der Regel die Nationalstaaten ins Zentrum und widmen sich der Frage, warum sie kooperieren und welche Prinzipien, Normen, Regeln sowie Entscheidungsverfahren einzuhalten sind. Die vorliegende Arbeit wählt jedoch die Regionalorganisation als zentralen Akteur, der einen normativen Rahmen (das Metaregime) bietet, um weiter zu beantworten, inwiefern dieser zur Realisierung multilateraler Politiken (hier des Klimaregimes) förderlich ist. Die Regimetheorie lässt sich auch auf Regionalorganisationen anwenden. Regime stellen ebenso wie Regionalorganisationen eine bestimmte Form von Regionalbündnissen dar und weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf. Beide beruhen auf Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren. Zudem können Regionalorganisationen Regime umfassen. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen beiden Formen ist, dass Regime keine Akteursqualität besitzen. Die Untersuchung argumentiert hierbei auf Grundlage eines umstrittenen Entwicklungsbegriffes.

Zur Analyse einer Institution bzw. eines Politikfeldes innerhalb einer Regionalorganisation sind drei Dimensionen von Effektivität zu beachten. (1) Leistungen (*Output*) in Form von entwickelten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, (2) direkte Wirkungen (*Outcome*) in Bezug auf das Verhalten der Mitgliedstaaten sowie (3) indirekte Wirkungen (*Impact*) bezüglich der Steuerung des Mitgliederverhaltens, um vorgegebene institutio-

¹¹ Vgl. Bernhard Stahl: Warum gibt es die EU und die ASEAN? Faktoren weltpolitischer Institutionalisierung in vergleichender Analyse, Baden-Baden 1998, S. 46. Vgl. auch Jörn Dosch: Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges. Akteure, Interessenlagen, Kooperationsbeziehungen, Hamburg 1997, S. 58.

¹² Vgl. Bernhard Zangl: Regimetheorie, in: Siegfried Schieder (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen, 2. überarbeitete Auflage, Opladen/Farmington Hills 2006, S. 128-131.

nellen Ziele zu erreichen.¹³ Weil sich die vorliegende Untersuchung auf die Etablierung institutioneller, regulativer sowie prozeduraler Strukturen zur Verwirklichung multilateraler Umweltpolitiken fokussiert, ist die Effektivität in Form erbrachter Leistungen zentraler Untersuchungsgegenstand. Im Mittelpunkt steht nicht die Frage, welche Politiken und Maßnahmen die Regionalorganisation verfolgt (operativ-pragmatische Umsetzung), sondern vielmehr welche institutionellen, regulativen und prozeduralen Rahmen sie für die Entscheidungsfindung und -verwirklichung zur Verfügung stellt. Dabei agiert die Regionalorganisation natürlich nicht losgelöst von den Interessen und Wahrnehmungen ihrer Mitglieder, denn diese prägen die Organisation maßgeblich. Ihr Kooperationswille ist ausschlaggebend für die Gestaltung des normativen Rahmens. Ein Staat wird sich eher auf restriktive Umsetzungsmechanismen wie Sanktionen einlassen, wenn er mit der Umsetzung dieser Maßnahmen schon begonnen und keine Sanktionierung zu befürchten hat. Aus diesem Grund müssen für eine adäquate Gesamtbewertung die individuellen Rahmenbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten in die Betrachtung mit einfließen.

Auf Grundlage des Untersuchungsrahmens zur Institutionalisierung von Bernhard Stahl¹⁴ werden mittels aktueller Primär- sowie Sekundärquellen einleitend die durch das Klimaregime (Kapitel 3) und die ASEAN (Kapitel 4) gesetzten Metarahmen für die drei Kooperationsbereiche Klima, Energie und Haze-Verschmutzung beschrieben. Hieraus ergeben sich einerseits die Verpflichtungen der ASEAN aus dem internationalen Klimaregime, die für die Klimapolitik der ASEAN zu beachten sind und als Indikatoren in Kapitel 6 ihre Verwendung finden. Weiter erschließt sich mit der Anwendung der Institutionalisierungspunkte das Metaregime der ASEAN, welches die Handlungsausrichtung und -fähigkeit der Regionalorganisation bestimmt.¹⁵ Aufbauend auf den Ergebnissen aus Kapitel 2 bis 4 werden anschließend

¹³ Vgl. Andreas Hasenclever/Peter Mayer: Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, in: Andreas Hasenclever/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.): Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen. Festschrift für Volker Rittberger, Frankfurt am Main 2007, S. 29.

¹⁴ Vgl. Stahl: Warum gibt es die EU und die ASEAN?, S. 118-122.

¹⁵ Durch den institutionellen Rahmen werden die Akteursperspektive und der Verfügungsrahmen beeinflusst. Dennoch ist dieser nicht deterministisch, weil nicht alle situative Faktoren und Handlungen ihrem Einfluss unterliegen. Es ergeben sich weiterhin Spielräume in Bezug auf Entscheidungen und Handlungsweisen. Vgl. Volker Schneider/Frank Janning: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006, S. 93.

deduktive Indikatoren zur Bemessung des potenziellen Leistungszustandes der ASEAN in den obengenannten Politikfeldern entwickelt (Kapitel 5). Die Indikatoren liefern die notwendigen Erkenntnisse zur Veranschaulichung der institutionellen und prozeduralen Strukturen in der Organisation sowie deren Regulierung.

Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit folglich um die Analyse von Regimen, die durch eine Regionalorganisation umgesetzt bzw. befördert werden. Hierbei stehen nicht die Motivlage und das Verhalten der einzelstaatlichen Akteure im Zentrum. Vielmehr wird im Sinne eines *top-down-Ansatzes* ausgehend von der Regionalorganisation ASEAN analysiert, welche Rolle sie generell in diesem Prozess einnimmt, welchen institutionellen Rahmen sie hierfür generiert und welche Kompetenzen sie zur Realisierung multilateraler Umweltpolitik ausbildet.

Zunächst erfolgt in Kapitel 2 die Auseinandersetzung mit Regionalbündnissen. Kapitel 2.1 gibt eine Einführung in die wesentlichen Begrifflichkeiten und legt die Grundlage für die Unterscheidung zwischen den beiden Hauptformen von Regionalbündnissen: Regimen und Regionalorganisationen. Im Gegensatz zu Regimen können Regionalorganisationen mehrere Politikfelder bearbeiten und umfassen oftmals Regime. Beide dienen als Kooperationsforum für mehrere Staaten, um Probleme gemeinsam effizienter zu lösen. Sie bieten sich daher für die Bewältigung grenzüberschreitender Probleme wie dem globalen Klimawandel an. Kapitel 2.2 legt schließlich die idealtypischen Funktionen von Regionalorganisationen dar und gibt die zentralen Annahmen der gängigsten Erklärungsansätze der Regimetheorien wieder. Hieran anknüpfend kann abschließend bewertet werden, welche mögliche Rolle die ASEAN im internationalen Klimaregime einnehmen könnte bzw. welche sie in der Praxis tatsächlich wahrnimmt.

Kapitel 3 wendet sich dem internationalen Klimaregime zu. Zunächst erfolgt in Abschnitt 3.1 die Schilderung der gebräuchlichsten internationalen Umweltprinzipien sowie deren Ursprungs, um anschließend in Abschnitt 3.2 das Klimaregime – beruhend auf der *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) und dem Kyoto-Protokoll – genauer zu betrachten. Die vereinbarten Verpflichtungen, denen alle Mitglieder im Klimaregime zugestimmt haben, liefern Indikatoren, anhand denen überprüft wird, ob die ASEAN die Vereinbarungen im Klimaregime in ihren Politiken grundsätzlich berücksichtigt. Finden die vereinbarten Prinzipien und Normen Eingang in die Beschlüsse und Agenden der ASEAN, so lässt sich zu-

mindest konstatieren, ob sie das Klimaregime als Organisation grundsätzlich mitträgt. Der letzte Abschnitt dieses Kapitels legt die bisherigen Verpflichtungen für Entwicklungs- und Schwellenländer sowie jüngsten Entwicklungen bei den Verhandlungen zu einer nachfolgenden Verpflichtungsperiode im Anschluss an das Kyoto-Protokoll dar.

Kapitel 4 untersucht die ASEAN als Regionalorganisation. Die Ausformung der Organisation ist durch ihre Mitgliedstaaten geprägt. Gründungsmotive und Ursachen für ihren Erhalt sowie ihre Ausgestaltung finden bei der Bewertung Berücksichtigung und nehmen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung des Metaregimes. Deshalb erfolgt in Abschnitt 4.1 ein historischer Überblick über die institutionelle Organisationsentwicklung. Kapitel 4.2 und 4.3 analysieren die Ausformung und die Rechtspersönlichkeit der ASEAN. Wie bereits oben genannt, orientiert sich die Arbeit strukturell an dem von Bernhard Stahl aufgestellten Untersuchungsraaster.¹⁶

Weil eine Bewertung der Rolle der ASEAN zur Realisierung des Klimaregimes auf Grundlage der Übertragung von Normen und Prinzipien der UNFCCC und des Kyoto-Protokolls sowie der Abgleich mit den theoretischen Funktionen von Regionalbündnissen unzureichend ist, erfolgt in Kapitel 5 die Aufstellung eines Indikatorenrasters. Dieses ist deduktiv erschlossen und dient der Überprüfung des potenziellen Leistungszustandes in den drei Kooperationsbereichen Klima, Energie und Haze-Verschmutzung. Unter dem Begriff ‚Leistungszustand‘ werden die normativen, prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen, die die Organisation/das Regime geschaffen hat, verstanden, da diese ihre potenzielle Wirkung (*Outcome* und *Impact*) determinieren. Somit lässt sich die Frage nach den geschaffenen institutionellen und prozeduralen Strukturen zur Verwirklichung der internationalen Klimapolitik beantworten. Gleichzeitig ergeben sich aus der Untersuchung des potenziellen Leistungszustandes Rückschlüsse auf die Handlungskompetenzen und das Handlungspotenzial der ASEAN als regionaler Akteur. Aus der Zusammenschau dieser Ergebnisse erfolgt letztendlich die Bewertung, welche Rolle der ASEAN bei der Realisierung multilaterale Klimapolitiken zukommt.

Kapitel 6 betrachtet schließlich die Kooperationsfelder. Gegründet als Wirtschafts- und Entwicklungsbündnis, bildet die Perzeption der Entwicklungsfrage in der Organisation einen zentralen Rahmen auch für die Verwirkli-

¹⁶ Vgl. Stahl: Warum gibt es die EU und die ASEAN?, S. 118-122.

chung von Klimapolitik. Es ist deshalb in Abschnitt 6.1 einführend zu klären, ob und inwiefern klima- und umweltpolitische Überlegungen als Teil der Ziele und Vision der ASEAN wahrgenommen werden. Durch diese Betrachtung gelingt eine Einbettung der Klimapolitik in die übergeordneten Ziele der ASEAN. Da Klimapolitik dem umweltpolitischen Bereich zuzuordnen ist, erfolgt in Abschnitt 6.2 die Untersuchung der Entwicklung regionaler Umweltpolitik. In diesem Zusammenhang gilt es, einen Überblick über die Entwicklungsphasen, institutionellen/organisatorische Strukturen sowie Einführung internationaler Umweltprinzipien zu geben. Abschnitt 6.3 schildert die Klimapolitik der ASEAN und legt einleitend die grundlegenden Zusammenhänge und Herausforderungen durch den globalen Klimawandel für die Region dar. Kapitel 6.3.1 ordnet die ASEAN und ihre Mitgliedstaaten als Akteure im internationalen Klimaregime ein. Hier wird geklärt, welchen Verpflichtungen die Mitgliedstaaten der ASEAN aus der Unterzeichnung der UNFCCC und des Kyoto-Protokolls nachzukommen haben und welche nationalen Maßnahmen diesbezüglich eingeleitet wurden. Ferner ist zu erläutern, welcher Verhandlungsgruppe sie zuzuordnen sind und welche Mitgliedstaaten sich als Vorreiter in internationalen Klimabelangen positionieren. Abschnitt 6.3.2 widmet sich dem Aufkommen und der Verankerung der Klimapolitik innerhalb der ASEAN. Es wird beleuchtet, welche Organisationsstruktur die ASEAN im Bereich der Klimapolitik errichtet hat und wie diese in der institutionellen Struktur der ASEAN festgeschrieben ist. Im anschließenden Kapitel 6.3.3 erfolgt die Darstellung abgegebener Erklärungen der ASEAN als Regionalorganisation im Rahmen der internationalen Klimapolitik. Diese verdeutlichen ihre gegenwärtige Position und Haltung gegenüber dem Klimaregime. Weiter zeigt der folgende Abschnitt 6.3.4 die Schwerpunkte der ASEAN im klimapolitischen Bereich. Schließlich fasst das Zwischenfazit in Abschnitt 6.3.5 die Ergebnisse unter Anwendung des Indikatorenrasters zusammen und bewertet den Leistungszustand in Bezug auf eine erfolgreiche regionale Klimapolitik. In den Abschnitten 6.4 und 6.5 stehen die Kooperation zu grenzüberschreitender Haze-Verschmutzung sowie die Energiekooperation im Zentrum. Beide Kapitel veranschaulichen, inwiefern die ASEAN klimapolitische Fragen auch in anderen Sektoren betrachtet und ob bestehende Kooperationsstrukturen eine (Neu-)Ausrichtung auf das internationale Klimaregime erfahren haben. Zur näheren Betrachtung wurde für beide Kapitel ein vergleichbarer Aufbau gewählt. Zunächst erfolgt in Kapitel 6.4.1 und 6.5.1 eine Einführung, die grundlegende Rahmenbedingungen und Zusammenhänge erläutert. Die

Abschnitte 6.4.2 bzw. 6.5.2 erörtern die Organisationsstruktur der Haze- bzw. Energiekooperation, um in den folgenden Kapiteln 6.4.3 und 6.5.3 ihr Aufkommen sowie ihre Verankerung darzulegen. Weiter betrachten Kapitel 6.4.4 und 6.5.4 die strategisch-programmatische Entwicklung der jeweiligen Kooperationen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse schlussfolgern die Kapitel 6.4.5 bzw. 6.5.5 auf Basis der Definitionen aus Kapitel 2.1, ob es sich bei den beiden Kooperationen um Regime handelt und inwiefern sie eine Realisierung des internationalen Klimaregimes befördern oder gegebenenfalls sogar behindern. Anhand der Indikatoren wird im Zwischenfazit in Abschnitt 6.4.6 sowie 6.5.6 abschließend der potenzielle Leistungszustand der Kooperationen bewertet. Kapitel 7 fasst schließlich die wesentlichen Ergebnisse zusammen und beantwortet die oben genannten zentralen Fragestellungen dieser Arbeit.

Literaturlage

In den 1970er Jahren stand bei Untersuchungen des Institutionalismus vornehmlich die formale Kompetenz internationaler Institutionen im Vordergrund. Der Neoinstitutionalismus rückte die Folgen der institutionellen Kooperation ins Zentrum, wobei sich die Regimeforschung vor allem internationalen Regimen zuwandte.¹⁷ Im Laufe der Zeit bildeten sich unterschiedliche Strömungen der Regime- und Institutionenanalyse aus. Insbesondere Stephen D. Krasner¹⁸ und Robert O. Keohane¹⁹ haben mit ihren Forschungen die Diskussion maßgeblich beeinflusst. Heute stehen in Anbetracht drängender globaler Umweltprobleme hauptsächlich internationale Umweltregime im Mittelpunkt der Forschung. Für das hier untersuchte internationale Klimaregime sind insbesondere die Monographien *Das Kyoto-Protokoll* von Sebastian Oberthür und Hermann E. Ott²⁰ sowie *Die politische Ökonomie des Klimawandels* von Achim Brunnengräber²¹ hervorzuheben. Daneben gibt es zahlreiche Aufsätze und Artikel, die die aktuellen Entwicklungen und Dis-

¹⁷ Vgl. Zangl: Regimetheorie, S. 123.

¹⁸ Vgl. Stephen D. Krasner: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: *International Organization*, Jg. 36 (1982) 2, S. 185-205.

¹⁹ Vgl. Robert O. Keohane: *Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World*, New York 2002. Vgl. auch Ders.: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton et al. 2005.

²⁰ Vgl. Sebastian Oberthür/Hermann E. Ott: *Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert*, Opladen 2000.

²¹ Vgl. Achim Brunnengräber: *Die politische Ökonomie des Klimawandels*, München 2009.

kussionen widerspiegeln und ebenfalls hinzugezogen wurden. Beispielhaft sind die Analysen der Klimagipfel durch Germanwatch zu nennen.²²

Bislang existieren keine Monographien oder Aufsätze zur Realisierung des internationalen Klimaregimes durch die ASEAN. Zwar ist sie als Regionalorganisation gut erforscht, doch zu den einzelnen Untersuchungsbereichen der Arbeit – abgesehen von der grenzüberschreitenden Haze-Ver-
schmutzung – finden sich nur wenige Publikationen.

Ältere Untersuchungen der ASEAN befassen sich insbesondere mit deren Sicherheitspolitik oder Wirtschaftsintegration. Als Standardwerke sind hier beispielsweise die integrationstheoretische Untersuchung *Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges* von Jörn Dosch²³ sowie die von Harald David durchgeführte Analyse verschiedener Kooperationsfelder der ASEAN²⁴ zu nennen. Zusätzlich finden sich Untersuchungen, die Vergleiche zwischen EU und ASEAN vornehmen, wie u.a. der Sammelband von Paul J. J. Welfens et al. *EU – ASEAN*²⁵ oder die Untersuchung *Warum gibt es die EU und ASEAN?*²⁶ von Bernhard Stahl. In Hinblick auf die Entwicklung und Geschichte der Organisation sind besonders die Erinnerungen des ehemaligen ASEAN-Generalsekretärs Rodolfo C. Severino aufschlussreich.²⁷ Neben der Geschichte der Organisation und ihrer Entwicklung befassen sich viele Untersuchungen mit der Effektivität, den Schwächen sowie dem Allgemeinzustandes des Metaregimes, wie etwa im Aufsatz *Die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten* von Bernhard Stahl.²⁸

²² Vgl. bspw. Christoph Bals/Sven Harmeling/Manfred Treber: Nach dem Durchbruch für rechtliche Verbindlichkeit in Durban: Jetzt die Ambitions- und Finanzierungslücke schließen. Germanwatch-Analyse des Klimagipfels 2011 in Südafrika, in: <http://www.germanwatch.org/kliko/ks51.pdf> (25.01.2012), Bonn 2011.

²³ Vgl. Dosch: *Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges*.

²⁴ Vgl. Harald David: *Die ASEAN zwischen Konflikt, Kooperation und Integration*, (Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 371), Hamburg/Rostock 2003.

²⁵ Vgl. Paul J. J. Welfens et al. (Hrsg.): *EU – ASEAN. Facing Economic Globalisation*, Berlin/Heidelberg 2009.

²⁶ Vgl. Stahl: *Warum gibt es die EU und die ASEAN?*

²⁷ Vgl. Rodolfo C. Severino: *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community. Insights from the former ASEAN Secretary-General*, Singapore 2006. Vgl. auch Ders.: *ASEAN*, Singapore 2008.

²⁸ Vgl. Stahl: *Die Gemeinschaft südostasiatischer Staaten (ASEAN): Erfolg und Probleme einer überforderten Institution*.

Erst in den letzten Jahren wandten sich wissenschaftliche Untersuchungen vermehrt der Umweltkooperation in der ASEAN zu. Eine gelungene Einführung bietet Jörg Menzel in seinem Aufsatz *Internationales Umweltrecht in Südostasien*²⁹. Hinsichtlich der Klimapolitik der ASEAN besteht jedoch nach wie vor Forschungsbedarf. Zum einen ist hier das Papier *Klimawandel in Südostasien*³⁰ von Dennis Eucker und Jonas Hein sowie der Aufsatz *Is there an ASEAN policy on climate change?*³¹ vom Leiter des Umweltbüros des ASEAN-Generalsekretariats, Raman Letchumanan, zu nennen. Daneben existieren verschiedene Kommentierungen wie diejenigen von Germanwatch³² oder Barry Desker³³, die sich mit aktuellen Klimaverhandlungen und der möglichen Rolle der ASEAN befassen. Zur Untersuchung des Haze-Regimes sind speziell die beiden aktuellen Untersuchungen von Paruedee Nguitrageol³⁴ und Henriette Litta³⁵ hervorzuheben. Aufschlussreich sind die von der ASEAN und der *Asian Development Bank* geförderte Untersuchung *Fire, Smoke and Haze*³⁶ aus dem Jahr 2001 sowie der Aufsatz *Fires and Haze in*

²⁹ Vgl. Jörg Menzel: Internationales Umweltrecht in Südostasien. Vom ASEAN-Way zur aktiven Gestaltung regionalen und globalen Umweltvölkerrechts, in: *Archiv des Völkerrechts*, Jg. 45 (2007) Dezember, S. 566-596.

³⁰ Vgl. Dennis Eucker/Jonas Hein: Klimawandel in Südostasien: Die ASEAN als Wegbereiter einer regionalen Klimapolitik? (GIGA Focus Asien, Nr. 4), in: http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_asien_1004.pdf (06.08.2012), o. O. 2010.

³¹ Vgl. Raman Letchumanan: Is there an ASEAN policy on climate change?, in: The London School of Economics and Political Science (Hrsg.): *Climate Change: Is Southeast Asia Up to the Challenge?*, (LSE Ideas Special Report, Nr. 4), in: www2.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR004/ASEC.pdf (15.01.2012), London 2010, S. 50-62.

³² Vgl. Germanwatch: *Climate change leadership of ASEAN in the upcoming climate talks*, Bonn o. J., (unveröffentlichtes Dokument).

³³ Vgl. Barry Desker: ASEAN: Act on Climate Change, (RSIS Commentaries, Nr. 109), in: <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS1092007> (15.01.2012), Singapore 2007.

³⁴ Vgl. Paruedee Nguitrageol: *Environmental Cooperation in Southeast Asia. ASEAN's regime for transboundary haze pollution*, London 2011.

³⁵ Vgl. Henriette Litta: *Regimes in Southeast Asia. An Analysis of Environmental Cooperation*, Wiesbaden 2012.

³⁶ Vgl. S. Tahir Qadri: *Fire, Smoke, and Haze. The ASEAN Response Strategy*, in: <http://www.aseansec.org/pdf/fsh.pdf> (30.12.2011), Jakarta et al. 2001.

*Southeast Asia*³⁷ des ehemaligen Vorsitzenden des *Singapore Institute of International Affairs* Simon S. C. Tay. Zur Energiekooperation der ASEAN existieren ebenfalls nur wenige aktuelle Studien. Einen guten Überblick ermöglicht Phinyada Atchatavivan in seinem Papier *ASEAN Energy Cooperation*.³⁸ Zudem liegen noch Untersuchungen der *Trans-ASEAN Gas Pipeline* (TAPG) vor.³⁹ Ergänzt wird diese Sekundärliteratur durch eine gute Primärquellensammlung. Alle Abkommen, Vereinbarungen, gemeinsamen Erklärungen sowie Stellungnahmen sind auf den Webseiten des ASEAN-Generalsekretariats und den verschiedenen ASEAN-Gliederungen abrufbar.

³⁷ Vgl. Simon S. C. Tay: *Fires and Haze in Southeast Asia*, in: Pamel J. Noda (Hrsg.): *Cross-sectoral partnerships in enhancing human security. Third intellectual dialogue on building Asia's tomorrow*, (Bangkok, June 2000), in: http://www.jcie.org/researchpdfs/CrossSectoral/cross_tay.pdf (28.12.2011), Tokyo 2002, S. 53-80.

³⁸ Vgl. Phinyada Atchatavivan: *ASEAN Energy Cooperation: An Opportunity for Regional Sustainable Energy Development*, in: *Papers on International Environmental Negotiation Series*, Jg. 15 (2006), S. 1-13.

³⁹ Vgl. bspw. Toby Carroll/Benjamin Sovacool: *Pipelines, Crisis and Capital: Understanding the Contested Regionalism of Southeast Asia*, in: *The Pacific Review*, Jg. 23 (2010) 5, S. 625-647. Vgl. auch Zainal Abidin Matassan/Lee Yoong Yoong: *Trans-ASEAN Gas Pipeline: More than Just a Pipe Dream*, in: Lee Yoong Yoong (Hrsg.): *ASEAN Matters! Reflecting on the Association of Southeast Asian Nations*, Singapore/Hackensack 2011, S. 151-157.

1 Grundlagen

Regionalbündnisse werden in den Internationalen Beziehungen als Phänomen der Regionalisierung im Kontext von *Global Governance* verstanden. Hierbei lassen sich insgesamt vier Typen von internationalen Institutionen unterscheiden: (1) Konventionen, (2) Organisationen, (3) Regime und (4) Netzwerke. Ihnen ist gemeinsam, dass sie das Verhalten von Akteuren in geregelte Bahnen lenken.⁴⁰ Die vorliegende Arbeit fokussiert sich auf lediglich zwei Typen: mit der ASEAN steht eine Organisation im Vordergrund, deren Rolle bei der Verwirklichung eines internationalen Regimes (Klimaregime) zu untersuchen ist. Als Organisation mit regionalem Geltungsraum stellt die ASEAN einen besonderen Typus dar. Organisationen wie auch Regime können international, regional oder lokal ausgerichtet sein. Abschnitt 2.1 klärt zunächst die grundlegenden Begrifflichkeiten. Staaten errichten Regionalorganisationen nicht frei von Interessen. Abschnitt 2.2 erläutert, zu welchem Zweck und mit welchen Zielen Regionalorganisationen gegründet werden. Hierzu erfolgt eine Darlegung grundlegender Annahmen der verschiedenen regimetheoretischen Strömungen. Auf diese Weise wird die ASEAN in einen theoretischen Kontext eingebettet.

1.1 Unterscheidungsmerkmale und Formen von Regionalbündnissen

Regionalbündnisse bezeichnen einen Zusammenschluss mehrerer Staaten auf Grundlage regionaler Zugehörigkeit. Der Begriff ‚Region‘ deutet auf das wichtigste Charakteristikum von Regionalbündnissen hin: den Verweis auf einen geografisch abgrenzbaren oder subjektiv als abgegrenzt wahrgenommenen Teil eines größeren Ganzen. Je nach Umständen können historisch-kulturelle, religiöse, demographische oder wirtschaftliche Merkmale ein zwischenstaatliches Ganzes bilden.⁴¹ Entsprechend umschreibt Regionalismus die Bildung von zwischenstaatlichen Gruppierungen auf regionaler Basis.⁴² Regionalbündnisse zeichnen sich somit durch Regionalismus aus und

⁴⁰ Vgl. Hasenclever/Mayer: Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, S. 14.

⁴¹ Die zur Konstruktion einer kollektiven Identität herangezogenen Merkmale sind relativ beliebig wähl- und kombinierbar. Regionen sind soziale Konstrukte und können im zeitlichen Verlauf veränderten Wahrnehmungen unterliegen.

⁴² Vgl. Dosch: Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges, S. 43.

lassen sich in erster Linie durch einen geografisch begrenzten Geltungsraum bestimmen. Anders als in internationalen Organisationen oder Regimen steht folglich die Mitgliedschaft nur solchen Ländern offen, die sich in einem festgelegten geografischen Raum befinden. Ideologische, sprachliche oder andere Merkmale sind zunächst für eine Mitgliedschaft irrelevant.

Um die ASEAN und ihre Rolle als Regionalorganisation bewerten sowie einordnen zu können, müssen einige Grundbegriffe geklärt und voneinander abgegrenzt werden. Zu erläutern ist insbesondere, was unter Institutionen, Regimen und internationalen Organisationen zu verstehen ist.

Institutionen sind soziale sowie normative Regelsysteme, die sich auch in Form fester Einrichtungen manifestieren können. Sie dienen in erster Linie der Koordination von Aufgaben. Hierbei greifen sie auf eine Reihe von Prinzipien, Normen und Regeln zurück. **Prinzipien** legen verbindliche kollektive Ziele sowie Strategien zu ihrer Erreichung fest. **Normen** verpflichten soziale Akteure (also die Mitglieder der Institution) zur Einhaltung dieser Prinzipien. Im Sinne eines Verhaltenskodex weisen sie ihnen Rollen zu, die zur Zielerreichung hilfreich sind. **Regeln** werden schließlich als Konkretisierung von Normen in Form greifbarer Handlungsanweisungen verstanden. Eine trennscharfe Unterscheidung von Normen und Regeln ist nicht immer möglich. Als Gegenstand formulierter Übereinkommen beinhalten sie explizite Ziele und Zeithorizonte. Institutionen erzeugen auf Grundlage von Prinzipien und Normen Erwartungsstabilität. Aus ihnen resultiert Verbindlichkeit für das eigene Handeln. Umgekehrt wird erwartet, dass sich die anderen Mitglieder entsprechend der Prinzipien und Normen verhalten. Klare Erwartungen sind an die Mitglieder sowie Institution geknüpft. Die gegenseitige Annahme der Konformität mit den Regeln und Prinzipien ist eine Grundlage von Institutionen. Bei Nichterfüllung der Handlungsanweisungen entstehen Konsequenzen wie beispielsweise Reputationsverlust.⁴³

⁴³ Vgl. Hasenclever/Mayer: Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, S. 13f. Vgl. auch Keohane: After Hegemony, S. 57-59. Vgl. auch Lisa Srikow: Regionale Kooperation in Südostasien: Eine Regimeanalyse der ASEAN plus Three, in: Dirk Nabers (Hrsg.): Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden 2010, S. 70, 74 und 78. Vgl. auch Zangl: Regimetheorie, S. 123. Vgl. auch Marc A. Levy/Oran R. Young /Michael Zürn: The Study of International Regimes, in: European Journal of International Relations, Jg. 1 (1995) 3, S. 273.

Auch **Regime** zeichnen sich durch ein Set von Prinzipien, Normen und Regeln aus.⁴⁴ Robert O. Keohane versteht sie als soziale Institutionen und erweitert diese Minimaldefinition um die Komponente des Entscheidungsverfahrens.⁴⁵ Stephen D. Krasner beschreibt Regime 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."⁴⁶

Internationale Regime gelten als Bearbeitungsmechanismen für sektorale Probleme. Die Grundlagen bilden Prinzipien, Normen, Regeln, Verfahren sowie eine gewisse Dauerhaftigkeit und Erwartungsverlässlichkeit.⁴⁷ Nach Vinod K. Aggarwal und Jonathan T. Chow bestehen Regime dagegen aus konkreten Regeln und Verfahren. Die übergeordneten Prinzipien und Normen wirken wiederum auf die Regeln und Verfahren. Sie bilden das Metaregime.⁴⁸

Regime lassen sich klar von internationalen/regionalen Organisationen abgrenzen. Im Gegensatz zu Organisationen beschränken sie sich auf ein bestimmtes Politikfeld. Internationale Organisationen und Regime können jedoch ineinander verschachtelt sein. Regime haben nicht zwangsläufig einen Rechtscharakter. Sie müssen von internationalen/regionalen Organisationen unterschieden werden: auch weil diese im Vergleich eine physische Organi-

⁴⁴ Vgl. Detlef F. Sprinz: Internationale Regime und Institutionen, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 252.

⁴⁵ Vgl. Keohane: *After Hegemony*, S. 59.

46 Krasner: Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, S. 186. Stephen D. Krasners Definition ist nicht unumstritten. Zum einen wird bemängelt, dass die Merkmale nur schwer zu differenzieren sind und andererseits die Definition sehr vage bleibt. Mark A. Levy, Oran R. Young und Michael Zürn erweitern die Definition Krasners noch um Programme, die zusammengekommen mit den vereinbarten Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, die Interaktionen der Akteure anleiten. Vgl. Levy/Young/Zürn: *The Study of International Regimes*, S. 270 und 274.

⁴⁷ Vgl. Dosch: Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges, S. 59f.

⁴⁸ So können sich verschiedene Regime auch auf ein und dasselbe Metaregime berufen. Vgl. Vinod K. Aggarwal/Jonathan T. Chow: The Perils of Consensus: How ASEAN's Meta-Regime Undermines Economic and Environmental Cooperation, in:

sationsstruktur und Rechtspersönlichkeit aufweisen.⁴⁹ Entsprechend umschreiben Andreas Hasenclever und Peter Mayer Regime als politikfeldspezifische Institutionen ohne Akteursqualität. Mittels ihrer Prinzipien, Normen und Regeln wirken sie im Sinne einer Lenkungsfunktion auf das Verhalten internationaler Akteure ein. Ihre Abgrenzung zu internationalen Organisationen ist nicht immer eindeutig.⁵⁰ Regime werden häufig von Organisationen verwaltet oder überwacht. Sie sind

„Kern globaler Kooperation, und sie bieten die beste Hoffnung, [...] die noch ungelösten globalen Probleme [...] anzugehen. [...] Globale Regime sind allen Staaten, zunehmend auch nichtstaatlichen Akteuren zugänglich.“⁵¹

Internationale Organisationen zählen gleichfalls zu den sozialen Institutionen und beruhen auf Prinzipien, Normen und Verfahren. Hierdurch erzeugen sie Erwartungsverlässlichkeit. Sie sind auf Dauer angelegt. Volker Rittberger und Bernhard Zangl differenzieren hierbei drei wesentliche Sichtweisen. Sie dienen als:

1. Instrument staatlicher Diplomatie zur Verfolgung von Eigeninteressen im internationalen System.
2. Arena bzw. konferenzdiplomatische Dauereinrichtungen/intergouvernementale Verhandlungssysteme, um Themen auf unterschiedlichen Kooperationsniveaus behandeln zu können. Die Spannweite reicht von reinem Informationsaustausch, Thematisierung und Verhandlung, Sanktionierung und Rechtfertigung bis hin zur Koordination nationaler Politikstrategien. Implementierungsschritte bleiben jedoch in Hand der Mitgliedstaaten.
3. Akteur. Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Sichtweisen, bei denen die Mitgliedstaaten und ihre Vertreter als eigentlich handelnde Instanz gelten, spricht diese Sichtweise der Organisation die Eigenschaft als korporativer Akteur zu. Volker Rittberger und Bernhard Zangl schließen sich dieser Sichtweise nicht an, denn obwohl die Organisation durch ihre

⁴⁹ Vgl. Dosch: Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges, S. 60.

⁵⁰ Vgl. Hasenclever/Mayer: Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, S. 14f.

⁵¹ Harald Müller: Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Frankfurt am Main 2008, S. 275.

Organe tätig wird, gehen Entscheidungen generell auf ihre Mitglieder zurück.⁵²

Entsprechend verstehen sie internationale Organisationen als Kollektivbezeichnung für ihre Mitgliedstaaten (bzw. lediglich ihrer Mehrheit). Das bereits erwähnte Element der Akteursqualität ergibt sich aus der Unterordnung der Mitglieder unter die formalisierten Regeln der Organisation.⁵³ Im Gegensatz zu Volker Rittberger und Bernhard Zangl ordnen Andreas Hasenclever und Peter Mayer internationale Organisationen durchaus den Akteuren zu. Ihnen zufolge besitzen sie Entscheidungsbefugnisse und können (in begrenztem Umfang) zur Zielverwirklichung und Funktionsausübung selbstständig agieren. Zu ihren Aufgaben gehört es, Informationen zu sammeln, Berichte zu erstellen, politische Themen zu definieren und auf die Agenda zu setzen. Sie sollen Regeln überwachen und ggf. Verstöße ahnden. Internationale Organisationen ‚zentralisieren‘ grenzüberschreitende Politik. Die Mitglieder statten sie mit Kompetenzen aus, um so Probleme gemeinsam zu bearbeiten und politische Entscheidungen möglichst verlässlich und vorhersagbar zu koordinieren.⁵⁴ Anders als Regime sind internationale Organisationen eine Rechtsperson und besitzen explizite Vorschriften, die zwischen den Akteuren ausgehandelt wurden.⁵⁵ Regionalorganisationen sind eine Form internationaler Organisationen, die durch einen regionalen Vertretungsanspruch gekennzeichnet sind. Sie können in ihrer Ausgestaltung erheblich variieren. Es existieren im Wesentlichen fünf typbestimmende Unterscheidungsmerkmale:

1. **Grad der geografischen Reichweite und des Vertretungsanspruches:** Die Reichweite und Definition der Region, für die das Bündnis einen Vertretungsanspruch erhebt, kann von kontinental bis zu begrenzt (sub-)regional reichen.⁵⁶
2. **Grad der Offenheit:** Zusätzlich zu geografischen Eigenschaften kann der Vertretungsanspruch durch weitere Merkmale begrenzt werden, die frei

⁵² Vgl. Volker Rittberger/Bernhard Zangl: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, 3. Auflage, Opladen 2003, S. 23f.

⁵³ Vgl. ebd., S. 22.

⁵⁴ Vgl. Hasenclever/Mayer: Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen, S. 14.

⁵⁵ Vgl. David: Die ASEAN zwischen Konflikt, Kooperation und Integration, S. 30.

⁵⁶ Vgl. Rolf Hofmeier: Regionale Kooperation und Integration, in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?, 2. Auflage, München 2008, S. 217.

wählbar und vertraglich fixierbar sind. So verpflichten sich Mitglieder der *Afrikanischen Union* und der *Organisation Amerikanischer Staaten* zu bestimmten Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, die innerhalb der ASEAN bereits als Verletzung des Prinzips der Nichteinmischung gewertet würden (vgl. hierzu auch Kapitel 4.2).⁵⁷

3. **Grad der Aufgabenwahrnehmung:** Regionalorganisationen können sowohl politikfeldbezogene als auch -übergreifende Aufgaben wahrnehmen.⁵⁸ Die Europäische Union ist das wohl bekannteste Beispiel einer Regionalorganisation, die sich zahlreichen Politikfeldern widmet. Ursprünglich als Wirtschaftsbündnis (*Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*) gegründet, hat sie ihre Kompetenzen und Aufgaben auf zusätzliche Bereiche ausgedehnt.⁵⁹ Ebenso kann aus einer Regionalorganisation die Gründung eines Wirtschaftsbündnisses oder Regimes resultieren.
4. **Grad der Integration:** Hinsichtlich der Entscheidungsmechanismen ist zwischen intergouvernementalen und supranationalen Strukturen zu unterscheiden. Im ersten Fall stimmen die Vertreter der Mitgliedsländer entweder nach Konsens- oder Mehrheitsprinzip ab und tragen die Entscheidungsverantwortung. Bei supranationalen Instanzen werden staatliche Kompetenzen an diese abgegeben.⁶⁰ Der Grad der Integration kann in verschiedenen Politikfeldern unterschiedlich weit vorangeschritten sein.
5. **Grad der Rechtsverbindlichkeit:** Nicht alle Entscheidungen in Regionalorganisationen besitzen hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit die gleiche Qualität. In internationalen Organisationen sind die erzeugten Normen häufig rechtlich unverbindlich. Es können verschiedene Entscheidungstypen differenziert werden, die jeweils unterschiedliche Verbindlichkeiten hervorrufen (siehe hierzu auch Kapitel 5). Trotz der Unverbindlichkeit von Entscheidungen gilt das Verhalten in Regionalbündnissen meist als regelkonform. Die sozialen Kosten wie Reputationsverlust oder öffentlicher Druck sorgen für eine stabile Verlässlichkeit.⁶¹

⁵⁷ Vgl. Severino: Southeast Asia in Search of an ASEAN Community, S. 51f.

⁵⁸ Vgl. Rittberger/Zangl: Internationale Organisationen, S. 25f.

⁵⁹ Vgl. für das Beispiel Umweltpolitik Christoph Knill: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003, S. 27-33. Vgl. auch Rittberger/Zangl: Internationale Organisationen, S. 82.

⁶⁰ Vgl. Hofmeier: Regionale Kooperation und Integration, S. 217.

⁶¹ Vgl. Rittberger/Zangl: Internationale Organisationen, S. 164-166.

1.2 Zur Funktion von Regionalorganisationen und Regimen

Aktionsraum

Regionalorganisationen und Regime agieren wie alle internationalen Organisationen auf supranationaler Ebene und sind den gouvernementalen Akteuren zuzuordnen.⁶² Sie dienen nicht nur der Koordinierung von Regionalpolitik, sondern handeln auch in Räumen von *Global Governance*. Angesichts der Globalisierung und damit einhergehenden grenzüberschreitenden Problemen hat sich das Akteurs- und Handlungsspektrum der internationalen Beziehungen erweitert. Internationale Institutionen regieren im internationalen System, verfügen jedoch über keine eigentliche Regierungsgewalt, da ihre Entscheidungen der Ratifizierung sowie Implementierung durch Nationalstaaten bedürfen. Aufgrund dieser Rückkopplung sind internationale Organisationen/Regime gleichzeitig Teil von *Global Governance* und ermöglichen eine Ausweitung des nationalen Regierens auf globale Herausforderungen, die sich einer einzelstaatlichen Lösung entziehen.⁶³

Regionalisierung ist untrennbar vom Globalisierungsprozess zu betrachten und wird teilweise als Antwort auf diesen gesehen.⁶⁴ Sowohl Globalisierung als auch Regionalisierung stehen in unmittelbarer Verbindung zur Infragestellung staatlicher Souveränität. Das nationale Gewaltmonopol wird als geschwächt wahrgenommen. Folglich erodiert die staatliche Schutzfunktion nach außen. Handlungs- und Problemkontexte werden zunehmend außerhalb der staatlichen Einflussphäre entschieden. Nationalstaatliche Strategien zur Lösungsdurchsetzung lassen sich folglich nur noch erschwert oder gar nicht anwenden. Eine Reaktion auf dieses Phänomen ist die Gründung internationaler Institutionen, um diesen Entwicklungen konstruktiv entgegenzuwirken. Mittels zwischenstaatlicher Kooperation erhalten Staaten zusätzliche Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf grenzüberschreitende Phänomene. Kehrseite ist die Abgabe von Teilen staatlicher Souveränität an die

⁶² Vgl. Keohane: *Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World*, S. 202.

⁶³ Vgl. Brunnengräber: *Die politische Ökonomie des Klimawandels*, S. 12-18 und 50f.

⁶⁴ Vgl. Dirk Nabers: *Einleitung*, in: Dirk Nabers/Andreas Ufen (Hrsg.): *Regionale Integration – neue Dynamiken in Afrika, Asien und Lateinamerika*, (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, Nr. 35), Hamburg 2005, S. 13.

übergeordnete Institution.⁶⁵ Staaten gründen folglich Regionalorganisationen und/oder Regime, da sie auf diese Weise besser mit den globalen Herausforderungen umgehen können.⁶⁶ Entsprechend äußerte sich auch Rodolfo C. Severino, ehemaliger Generalsekretär der ASEAN:

„Current security threats come in the shape of transnational problems that endanger the people of two or more countries or the region as a whole. These are mainly transnational crime, international terrorism, environmental degradation, and communicable diseases. All these are susceptible to – indeed, require – regional cooperation.“⁶⁷

Funktionen

Zur Bildung internationaler Organisationen und Regime kommt es nur, wenn politische Entscheidungsträger einen Bedarf und Nutzen in zwischenstaatlicher Kooperation sehen und diese gezielt suchen.⁶⁸ Die Existenz eines Kooperationsbedarfes bleibt jedoch für sich genommen unzureichend. Kooperation in Regionalorganisationen und Regimen ist eine freiwillige Verpflichtung von Staaten. Daher ist es unwahrscheinlich, dass diese Kooperationen eingehen, die nicht mit ihrer Interessenlage übereinstimmen. Regime und internationale Organisationen werden von den Mitgliedern geformt, die danach streben, ihre Interessen in der Struktur zu verankern.⁶⁹ Entsprechend knüpfen sie implizite und explizite Erwartungen an diese. Als Institution erfüllen sie grundlegende Funktionen. Hierzu gehört es, Rechte und Pflichten an die Mitglieder zu delegieren und die Willensbildung sowie Entscheidungsfindung der Institution zu regulieren. Zu diesem Zweck verteilen Regionalorganisationen und Regime Ressourcen sowie Legitimität und damit verbundene Kompetenzen zwischen den politischen Akteuren. Ferner regeln sie den Zugang von Personen zu Ämtern und ihre politische Beteiligung sowie die Diskussion von Themen, Problemen und Lösungen in den jeweiligen Politikfeldern.⁷⁰ Nach Robert O. Keohane bieten sie eine Garantie gegen die schlimmsten Formen von Missbrauch, insbesondere jene, die eine

⁶⁵ Vgl. Dirk Nabers: Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden 2010, S. 9.

⁶⁶ Vgl. Keohane: Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World, S. 210.

⁶⁷ Severino: ASEAN, S. 33.

⁶⁸ Vgl. Srikiow: Regionale Kooperation in Südostasien: Eine Regimeanalyse der ASEAN plus Three, S. 63.

⁶⁹ Vgl. Litta: Regimes in Southeast Asia, S. 14.

⁷⁰ Vgl. Sonja Blum/Klaus Schubert: Politikfeldanalyse, Wiesbaden 2009, S. 69f.

Anwendung von Gewalt einschließen. Gewährleistet wird dies durch ihre vier Hauptfunktionen: So verringern sie (1) den Gebrauch von Gewalt und mindern (2) im Rahmen von *Global Governance* negative Externalitäten von dezentralisierten Handlungen. Letzteres erfolgt durch Abstimmung und Koordination politischer Handlungen. Dadurch wird es für Einzelstaaten schwieriger, negative Effekte auf andere Länder zu verlagern, was sich wiederum konfliktmildernd auswirkt. Regionalbündnisse fungieren ferner (3) als Ansprechpartner bei der Koordinierung von länderübergreifenden Herausforderungen sowie Politiken. Schließlich (4) helfen sie Störungen des Systems zu bewältigen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Zunahme globaler Interdependenzen Störungen verursacht, die auf multilateraler Ebene gelöst werden müssen. Aktuelle Beispiele sind der Klimawandel oder die globale Finanz- und Wirtschaftskrise.⁷¹ Mit dieser Funktionsbeschreibung hebt Robert O. Keohane die Ordnungs- und Regelungsfunktion von Institutionen als primär hervor. Der institutionelle Rahmen vergibt Verfügungsrechte sowie Einsatzpflichten. Auf diese Weise wird die Handlungsorientierung der Akteure in ihrem jeweiligen Geltungsbereich definiert, und der institutionelle Kontext wirkt sich in Handlungssituationen als prägend aus. Volker Schneider und Frank Janning weisen zu Recht darauf hin, dass trotz dieser Vorgaben weiterhin Entscheidungs- sowie Handlungsspielräume bestehen bleiben und der institutionelle Kontext diese nicht vollständig determiniert.⁷² Politische Macht wird demzufolge über politische Institutionen mitbestimmt.⁷³ In Regionalorganisationen ist die Institutionalisierung und Integration der Mitglieder weiter vorangeschritten als in Regimen. Entsprechend zeigt sich bei ihnen eine stärkere Ausprägung der Regelungs- und Ordnungsfunktion. Im Gegenzug müssen die Staaten auf Teile ihrer Souveränität zugunsten der Organisation verzichten. Mit dieser ‚Grundfunktion‘ sind Regionalorganisationen an der Ordnung der Weltpolitik beteiligt. Sie bietet die Möglichkeit, Globalpolitik in politischen Interessengruppen auf regionaler Ebene vor- bzw. mitzuverhandeln. Themen und Lösungsansätze erfahren dann eine Selektion und werden nur bei genügender Interessentübereinstimmung auf die internationale Agenda gesetzt.

⁷¹ Vgl. Keohane: *Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World*, S. 248f.

⁷² Vgl. Schneider/Janning: *Politikfeldanalyse*, S. 93.

⁷³ Vgl. Daron Acemoglu/Simon Johnson/James A. Robinson: *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, in: <http://elsa.berkeley.edu/~chad/handbook9sj.pdf> (27.08.2010), Berkeley 2004, S. 62f.

Aus dieser äußeren Regelungs- und Ordnungsfunktion leiten sich Vorteile für die Mitglieder ab. Entsprechend können drei Funktionen von Regionalorganisationen und Regimen nach innen identifiziert werden. Diese sind die Erzeugung von Erwartungsverlässlichkeit, die Senkung von Transaktionskosten sowie die Durchsetzung von Eigeninteressen. Hierdurch schaffen sie grundsätzlich Synergien und eröffnen Entwicklungsmöglichkeiten für ihre Mitglieder.

Kooperationsmechanismen erhöhen die Erwartungsverlässlichkeit gegenüber den Kooperationspartnern. Regionalorganisationen und Regime stellen einen Interaktionsrahmen zur Verfügung, der Kooperationen stabilisiert und damit kostengünstiger werden lässt. Die beteiligten Akteure müssen ihre Kooperationsvereinbarungen nicht stets neu verhandeln, sondern können sich auf den definierten Rahmen berufen. Kooperationshemmnisse werden so leichter überwunden, Misstrauen abgebaut und der Informationsfluss erleichtert. Diese Funktion gewinnt an Bedeutung, da die steigende Interdependenz im internationalen System die Notwendigkeit zur Verregelung und Kooperation impliziert.⁷⁴

Regime und Regionalorganisationen senken durch ihre Ordnungsfunktion und Bereitstellung eines Verhandlungsrahmens für grenzüberschreitende Probleme Transaktionskosten. Sie bieten Informationen und klare Ansprechpartner. Hierdurch vereinfachen sich Aushandlungsprozesse und Vereinbarungen, wodurch zeitraubende sowie teure Vorverhandlungen obsolet werden. Die Senkung von Transaktionskosten wiederum erhöht die Wahrscheinlichkeit regionaler/internationaler Kooperationen und ihrer Befolgung. Es entsteht Erwartungsverlässlichkeit, da die Institution zur Überwachung Kontrollmechanismen etabliert. Mittels der Kooperationsvereinbarung definieren die Akteure ihre Zusammenarbeit. Bei Nichteinhaltung wird der jeweilige Staat mit Reputationskosten konfrontiert. Zusätzlich büßt er Vertrauen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten ein, was zukünftige Abmachungen erschwert. Womöglich muss der Abweichler zur Wiederherstellung der eigenen Glaubwürdigkeit weitreichendere Eingeständnisse einräumen. Aus diesem Grund verknüpfen internationale Institutionen oft Ko-

⁷⁴ Vgl. David: Die ASEAN zwischen Konflikt, Kooperation und Integration, S. 35.
Vgl. auch Keohane: After Hegemony, S. xi und 50.

operationsvereinbarungen innerhalb von Problemkontexten miteinander, um Kosten für eine Verletzung zu erhöhen.⁷⁵

Die Regimetheorie nach Robert O. Keohane geht zudem davon aus, dass Staaten nur dann kooperieren, wenn der Zusammenschluss die Verfolgung von Eigeninteressen im Bündnis begünstigt.

„Institutions that facilitate cooperation do not mandate what governments must do; rather, they help governments pursue their own interest through cooperation.“⁷⁶

Internationale Institutionen verändern nach Robert O. Keohane folglich nicht das Verhalten ihrer Mitglieder. Zur Kooperation sind diese nur bereit, wenn sie für sich einen Vorteil ausmachen – sie also die Möglichkeit erhalten, mittels der Regionalorganisation und/oder dem Regime Eigeninteressen auf supranationaler Ebene durchzusetzen.⁷⁷ Diese Sichtweise wird vor allem von den sozial-konstruktivistischen Erklärungsansätzen nicht geteilt.

Strömungen der Institutionenanalyse

Regimetheorien erklären, warum Kooperation unter rivalisierenden Staaten entsteht und wie sie dauerhaft gewährleistet werden kann. Zudem beleuchten neorealistische Ansätze, wodurch Kooperationskontinuität erschwert wird oder im schlimmsten Fall scheitert. Generell werden drei Strömungen in der Regimetheorie unterschieden.⁷⁸

Interessenbasierte Erklärungsansätze (auch als Neorealismus bezeichnet) stellen das staatliche Machtinteresse ins Zentrum ihrer Argumentation und Begründung. Staaten greifen auf Kooperationen zurück, um im Rahmen bestehender Strukturen Eigeninteressen durchzusetzen. Von ihnen gehen aber keine von Akteursinteressen losgelöste Einflüsse im Sinne von Interventionen aus, d.h. die Institution beeinflusst nicht die Interessen der Staaten. Insbesondere Robert O. Keohane gilt als Vertreter dieses Ansatzes. Für ihn war

⁷⁵ Vgl. Keohane: Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World, S. 3 und 95. Vgl. auch Zangl: Regimetheorie, S. 129-131.

⁷⁶ Vgl. Keohane: After Hegemony, S. 246.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 63. Vgl. auch Ders.: Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World, S. 208. Vgl. auch Brunnengräber: Die politische Ökonomie des Klimawandels, S. 37.

⁷⁸ Die Regimetheorie kann in weiten Teilen auch auf Regionalorganisationen angewendet werden. Regime sind ebenso wie Regionalorganisationen eine bestimmte Form von Regionalbündnissen. Wie die Definition in Abschnitt 2.1 gezeigt hat, weisen sie durchaus zahlreiche Gemeinsamkeiten auf.

die Existenz eines Hegemons Voraussetzung für die Entstehung und Erhaltung von internationalen Institutionen. Das Ende des Ost-West-Konfliktes verdeutlichte jedoch, dass dieser nicht zwingend erforderlich ist. Aufgrund mangelnder empirischer Belege bezeichnet Robert O. Keohane diese Theorie inzwischen selbst als widerlegt. Das Vorhandensein eines Hegemons sieht er zwar weiterhin als Kooperationserleichterung, aber nicht mehr als Voraussetzung an. Wie Robert O. Keohane in seinem Werk *After Hegemony* zeigt, können Kooperationen auch dann dauerhaft sein, wenn ein gemeinsames Interesse besteht.⁷⁹

Der **Neoinstitutionalismus** (problemzentrierter Ansatz) geht von einer zunehmenden Bedeutung internationaler Institutionen angesichts interdependenter Globalprobleme in vielen Politikfeldern aus. Regime und Regionalorganisationen helfen Staaten im gemeinsamen Interesse erfolgreich zu kooperieren. Da jedoch die Interessen divergieren können, bedarf es Institutionen zur Überwachung und ggf. Sanktionierung. Erst durch ihre Ordnungsfunktion wird die Kooperation ermöglicht. Einerseits geht ihre Gründung auf das Eigeninteresse der Staaten und andererseits auf problematische Interessenkonstellationen zurück. Sie werden etabliert, um dem Einzelstaat durch Kooperation Vorteile zu verschaffen und negative Ergebnisse zu vermeiden. Gemäß dem Neoinstitutionalismus ist internationale Kooperation für die Wohlfahrt der einheimischen Bevölkerung obligatorisch.⁸⁰ Dies verdeutlicht Robert O. Keohane, indem er das *Coase Theorem*⁸¹ auf internationale Institutionen anwendet. Konflikte entstehen demnach durch Externalitäten, die aber effektive Kooperation nicht zwingend verhindern:

„Inverting the Coase theorem allows us to analyze international institutions largely as responses to problems of property rights, uncertainty, and transaction costs. Without consciously designed institu-

⁷⁹ Mittels der Spieltheorie bzw. dem Gefangenendilemma verdeutlicht Robert O. Keohane zugleich, dass auch bei geteilten Interessen die Kooperation immer prekär bleibt. Vgl. Dosch: Die ASEAN: Bilanz eines Erfolges, S. 58. Vgl. auch Keohane: *After Hegemony*, S. 32-39 und 183. Vgl. auch David: Die ASEAN zwischen Konflikt, Kooperation und Integration, S. 33. Vgl. auch Zangl: Regimetheorie, S. 125f. und 128f.

⁸⁰ Vgl. Rittberger/Zangl: Internationale Organisationen, S. 40f. Vgl. auch Nabers: Einleitung (2005), S. 17.

⁸¹ Ronald Coase legte dar, dass unter bestimmten Umständen eine Verhandlung unter den beteiligten Akteuren zu Lösungen beitragen kann, die pareto-optimal sind, also keinen besser stellen. Externe Effekte können folglich durch Verhandlungen gelöst werden. Vgl. Keohane: *After Hegemony*, S. 85-88.

tions, these problems will thwart attempts to cooperate in world politics even when actors' interests are complementary."⁸²

Akteurszentrierte Ansätze (Sozialkonstruktivismus) betonen die Handlungsfunktion von internationalen Organisationen und gehen in ihrem Grundsatz nicht von der Unmöglichkeit dauerhafter internationaler Kooperation aus. Es wird angenommen, dass Kooperationsstrukturen in erster Linie von ideellen Faktoren bestimmt werden. Die Identität und Interessen sozialer Akteure sind nach dieser Sicht durch geteilte Ideen konstruiert und nicht naturgegeben. Ausgangspunkt für die Analyse internationaler Politik sind intersubjektiv geteilte Ideen bzw. Kultur. Diese können unterschiedlichste Formen annehmen, u.a. auch als Organisation. Akteur und Struktur bedingen sich gegenseitig.⁸³ Institutionen sind also endogen und wirken auf die Gesellschaft zurück. Sie strukturieren Handlungsverläufe, indem sie die Wahrnehmung, Präferenzen sowie Fähigkeiten von Akteuren bestimmen. Im Zentrum dieser Betrachtung steht das Gefüge aus Akteuren, Institutionen und Steuerungsinstrumenten, aus dem sich politische Entscheidungen ergeben.⁸⁴

Potenziale

Wie bereits dargelegt, sind Regionalorganisationen und Regime eng mit dem Phänomen der Globalisierung verknüpft und somit *Global Governance*-Akteure. Nach der akteurszentrierten Sichtweise wird ihnen zugesprochen, nicht nur durch ihre Mitgliedstaaten beeinflusst zu werden, sondern ebenso auf deren Interessen einzuwirken. Alle theoretischen Betrachtungen zeigen auf, dass Regionalorganisationen und Regime auf die globale Agenda Einfluss nehmen. Insbesondere regionale Wirtschaftsregime lenken die regionale und globale Wirtschaft und regeln das Verhalten sowie Prioritäten nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik.⁸⁵ Regionalorganisationen/Regime widmen sich zunehmend globalen Problemstellungen und nehmen sich dem Res-

⁸² Keohane: *After Hegemony*, S. 87f.

⁸³ Vgl. Nabers: *Einleitung* (2005), S. 18.

⁸⁴ Vgl. Acemoglu/Johnson/Robinson: *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth*, S. 2. Vgl. auch Blum/Schubert: *Politikfeldanalyse*, S. 43-45.

⁸⁵ Vgl. Keohane: *Institutions, Law and Governance in a Partially Globalized World*, S. 34.

sourcenschutz oder grenzüberschreitendem Umweltmanagement an.⁸⁶ Zudem sind internationale Organisationen/Regime an der Initiierung, Vorbereitung und Durchführung von Staatenkonferenzen beteiligt bzw. berufen solche ein. Für Volker Rittberger und Bernhard Zangl nehmen sie somit Einfluss auf das Völkerrecht und entwickeln dieses mittels Agendasetting sowie durch die Ausarbeitung von Vertragsentwürfen weiter.⁸⁷ Damit können Regionalorganisationen als Kollektivakteure im internationalen System bezeichnet werden.⁸⁸

Von Regionalorganisationen vollzogene Blockbildungen können prinzipiell die globale politische Ordnung übersichtlicher gestalten. Allerdings ist die Operationalisierbarkeit vom Leistungszustand des Regionalbündnisses abhängig. Nur Organisationen mit einem sehr hohen Grad an Verbindlichkeit fungieren als Ansprechpartner auf globaler Ebene. Besteht allerdings ein Mandat, reduzieren Regionalorganisationen die Komplexität der globalen Ordnung durch die Schaffung einer Repräsentationsfunktion für ihre Mitglieder. Eine Staatengruppe spricht mit einer Stimme und erhält hierdurch mehr Handlungsspielraum, sich gegen divergierende Einzelinteressen durchzusetzen. Derzeit existiert keine Regionalorganisation, die diese Funktion in vollem Umfang wahrnimmt. Auf der Ebene der Vereinten Nationen (*United Nations*, UN) dominieren nach wie vor die Einzelstaaten als Akteure. Lediglich die EU besitzt in der UN einen erweiterten Beobachterstatus, der ein Rederecht beinhaltet.⁸⁹ Eine generelle Repräsentationsfunktion übt die EU jedoch nicht aus. Inwieweit Regionalorganisationen mit einheitlicher Stimme sprechen, bleibt wesentlich von der Integrationstiefe und Qualität der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung abhängig. Sind die Staaten nicht bereit, Teile ihre Souveränität abzugeben, und herrscht bspw. das Konsensprinzip vor, so ist es wahrscheinlich, dass nur Vereinbarungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner getroffen werden. Volker Schneider und

⁸⁶ Vgl. Helmut Asche: Die SADC? Welche SADC? Afrikanische Regionalgemeinschaften im Übergang, in: Theodor Hanf/Hans N. Weiler/Helge Dickow (Hrsg.): Entwicklung und Beruf. Festschrift für Peter Molt, in: http://www.uni-leipzig.de/%7Eafrika/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=165&Itemid=83&lang=de (29.06.2011), Baden-Baden 2009, S. 71.

⁸⁷ Vgl. Rittberger/Zangl: Internationale Organisationen, S. 166f.

⁸⁸ Dies ist unabhängig von der Frage, ob sie wirklich die Qualität als korporativer Akteur besitzen oder die eigentlich handelnden Akteure die Mitgliedstaaten sind.

⁸⁹ Vgl. Andreas Missbach: Das Klima zwischen Nord und Süd. Eine regulationstheoretische Untersuchung des Nord-Süd-Konflikts in der Klimapolitik der Vereinten Nationen, Münster 1999, S. 255.

Frank Janning identifizieren insgesamt sieben Faktoren, die die Entscheidungsfähigkeit eines Policy-Akteurssystems bedingen: die Zahl der Akteure, die angewandten Entscheidungsregeln, das vorherrschende Ausmaß an Interessenkonvergenz, der Grad an Kompromissbereitschaft, die dominierende Handlungsorientierung, angewandte Kooperationsformen und die damit verbundenen Koordinations- und Transaktionskosten.⁹⁰

Bei der Behandlung von Global- und/oder Regionalproblemen ist davon auszugehen, dass die Intensität des Problemdrucks die Einflussnahme von Regionalorganisationen entscheidend beeinflusst. Sieht sich eine Region mit gravierenden Auswirkungen konfrontiert, die wohlfahrtsmindernd wirken, steigt das Interesse an einer gemeinsamen Lösung, zumindest solange kein Staat negative Effekte hieraus zu befürchten hat (Positivnullsummenspiel)⁹¹. Die Fähigkeit und der Wille zur Behandlung von Globalproblemen sind in erster Linie interessengeleitet und problemzentriert. Je stärker Verteilungsinteressen und -fragen von einer Entscheidung betroffen sind, desto eher werden die Lösungen mit dem höchsten Nutzen vernachlässigt und suboptimale Kompromisse bei hohen Transaktionskosten eingegangen. Oft scheitern die Verhandlungen gänzlich oder resultieren in unbefriedigenden Kompromisslösungen, da sie Wohlfahrtsverbesserungen unberücksichtigt lassen. Die Erfolgswahrscheinlichkeit hängt wesentlich von den Entscheidungsverfahren und der Beziehung der Akteure untereinander ab. Aus neorealistischer Sicht helfen hierbei Hierarchien.⁹² Ferner herrscht in Organisationen und Regimen eine bestimmte Problemwahrnehmung vor (strategische Selektion). Entsprechend werden nur bestimmte Lösungsstrategien in Betracht gezogen, andere dagegen vernachlässigt.⁹³ Neben ihrer Funktion, Globalpolitik zu strukturieren, verfolgen Regionalorganisationen im Inneren das Ziel, Wohlfahrtsteigerungen für ihre Mitgliedstaaten herbeizuführen.

Die Fähigkeit zur Einflussnahme durch Regionalorganisationen wird wesentlich von ihrer institutionellen Struktur und Ausstattung beeinflusst. Viele Regionalorganisationen weisen eine personelle und finanzielle Unterausstattung auf und können daher ihrer Leitfunktion nur unzureichend nach-

⁹⁰ Vgl. Schneider/Janning: Politikfeldanalyse, S. 145f.

⁹¹ Auch als Nicht-Nullsummenspiel bezeichnet. Es handelt sich hierbei um eine Win-Win-Situation, bei der alle Beteiligten Vorteile erzielen, die ohne Kooperation jedoch nicht zwangsläufig eintritt.

⁹² Vgl. Schneider/Janning: Politikfeldanalyse, S. 150.

⁹³ Vgl. Brunnengräber: Die politische Ökonomie des Klimawandels, S. 143.