

Die Reform(un)fähigkeit Internationaler Institutionen

Jakob Lempp

Wien, 11. April 2007

Hintergrundfolie

Konsens bei der Diagnose des Status quo

1. Das Problem der zerfallenden Staaten nimmt zu.
2. Wo kein Staat ist, da herrscht „tausendfaches Elend, Furcht, gemordet zu werden, stündliche Gefahr, ein einsames, kümmerliches, rohes und kurz dauerndes Leben“ (Thomas Hobbes; Leviathan, 115f).
3. Deshalb ist es wünschenswert, Abhilfe zu schaffen, insbesondere durch den aktiven Aufbau stabiler staatlicher Institutionen.

Hintergrundfolie

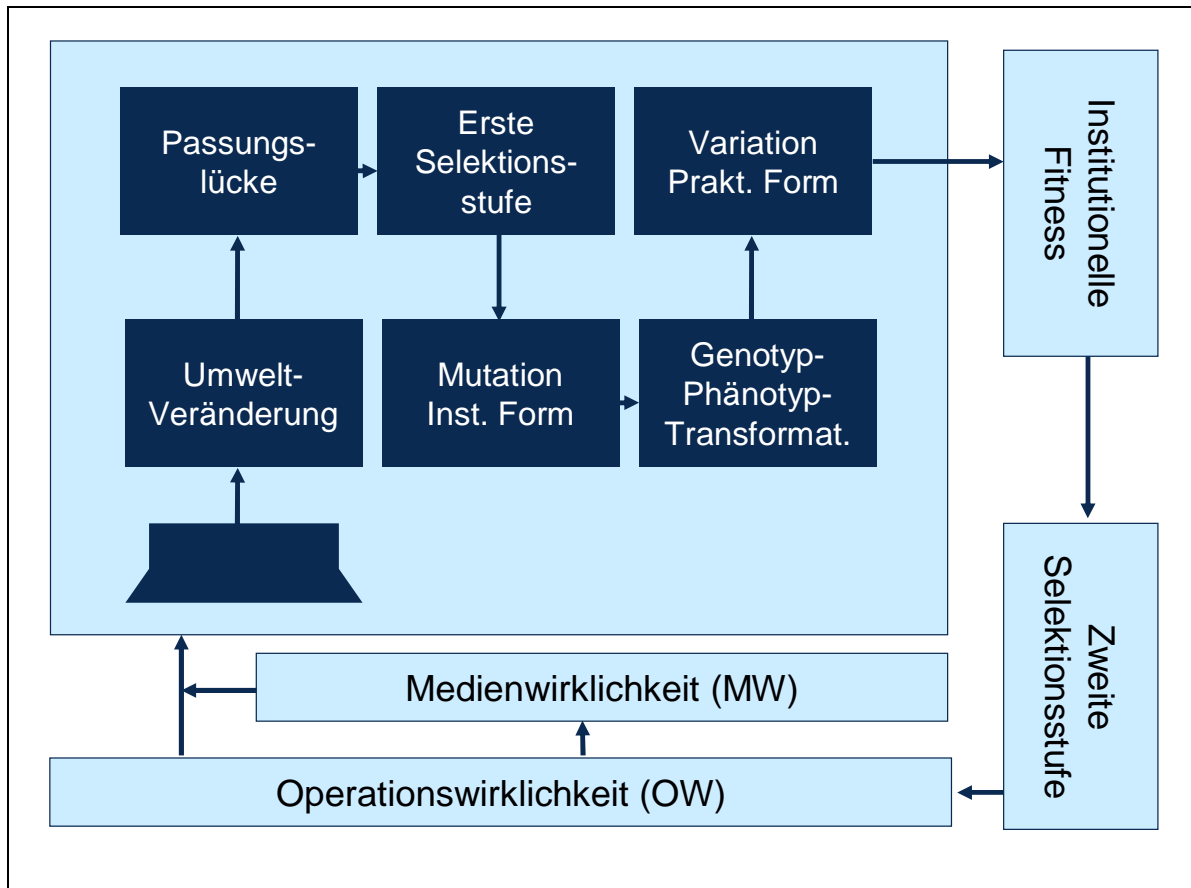
Dissens bei der Therapie

1. Kann überhaupt etwas gegen die Symptome und Folgen des diagnostizierten Phänomens getan werden?
2. Wer kann / wer sollte beim Aufbau staatlicher Institutionen welche Rolle spielen?
3. Welche Akteure sollten aktiv werden, einzelne mächtige Staaten (Hegemon? Regionalmacht?) oder internationale Organisationen?
4. Welche neuen Herausforderungen ergeben sich dadurch für das internationale Staatensystem und die Anpassungsnotwendigkeiten internationaler Organisationen?
5. Wie reagieren internationale Institutionen auf diese neuen Herausforderungen?

Das Argument in Zusammenfassung

Hier kann der Evolutorische
Institutionalismus weiterhelfen

1. Wandel in der Umwelt internationaler Institutionen
2. Folge: Anpassungsnotwendigkeiten bei internationalen Institutionen
3. Folge: Reformversuche (etwa große Reform der UN, institutionelle Reform der EU, Reformen diplomatischer Dienste)
4. Problem: Scheitern von Reformen führt zu Passungslücken, Effizienzeinbußen und Rückgang von Handlungsfähigkeit.
5. Warum scheitern Reformen internationaler Institutionen?
6. Wie müssten Reformen internationaler Institutionen konkret beschaffen sein?



Wandel in der Umwelt (Nische) internationaler Institutionen

- Ende der **Bipolarität** im internationalen Staatensystem „**Dritte Welle der Demokratisierung**“
- Zunahme von **Interdependenz**
- Zunahme der Aktivität von **Nichtregierungsorganisationen**
- Zunahme von Problemen, deren Lösung **supranationale oder intergouvernementale Strukturen** erfordern
- Privatisierung von **Gewalt**
- Ende des „**westfälischen Staatensystems**“

Anpassungsnotwendigkeiten internationaler Institutionen

Wenn darauf nicht reagiert wird, droht „**Passungslücke**“

- Aus **Anpassungsnotwendigkeit** folgt **Reformbedarf**. („Reform heißt Anpassung!“)
- Konkreter Reformbedarf an konkreten **Nischenveränderungen** messen!

Problem: Sehr häufig **scheitern** institutionelle Reformen; ganz besonders häufig scheitern Reformen internationaler Institutionen. Warum?

Ursachen des Scheiterns von institutionellen Reformen

1. Fehlperzeption der Niscenturbulenz

2. Institutionelle Beharrungskräfte

1. **Exogene Faktoren** institutioneller Trägheit
2. **Endogene Faktoren** institutioneller Trägheit
3. **Lokal-situative Faktoren** institutioneller Trägheit

Exogene Ursachen

Institutionen sind träge, weil...

- die von ihnen erbrachten Leistungen *genau so* auch nachgefragt werden (**Funktionalismus**)
- auf ihnen starke **funktionelle Bürden** lasten
- in ihren Nischen ausreichend viele Ressourcen zur Verfügung stehen (**Nischenpermissivität**)
- sie in der Lage sind, auf ihre Nische einzuwirken, falls diese Veränderungen wünschte (**Nischenanpassung**)
- sie bereits optimal angepasst ist (**stabilisierende Selektion**)
- die von ihr erbrachten **symbolischen Funktionen** ansonsten nicht erbracht werden könnten

Endogene Ursachen

Institutionen sind träge, weil...

- in ihr viele **Vetospieler** vorhanden sind
- auf ihr starke **strukturelle Bürden** lasten
- das Bestehende als „gut“ interpretiert wird (die normative Kraft des Faktischen) (**Kultur-, Werteargument**)
- weil jene, die dem Wandel zustimmen müssten, von diesem **machtmäßig benachteiligt** würden und dies folglich unterlassen (**Machtargument**)
- weil positive Rückkoppelungen dafür sorgen, dass der Status quo reproduziert wird (**increasing-returns-Argument**)
- weil der institutionelle Replikationsmechanismus die Entstehung von Innovationen hemmt (**Wiedergabetreue**)

Lokal-situative Ursachen

- Was nicht als typisch, vergleichbar, wahrscheinlich, kausal eingebunden, substantiell kongruent etc. erscheint (**ethnomethodologische Normalitätsindikatoren**), wird verhindert, unschädlich gemacht oder liquidiert.
- Es kommt also darauf an, dass eine verhältnismäßig **große Variationsbreite von Innovationen noch als „normal“** verstanden wird.

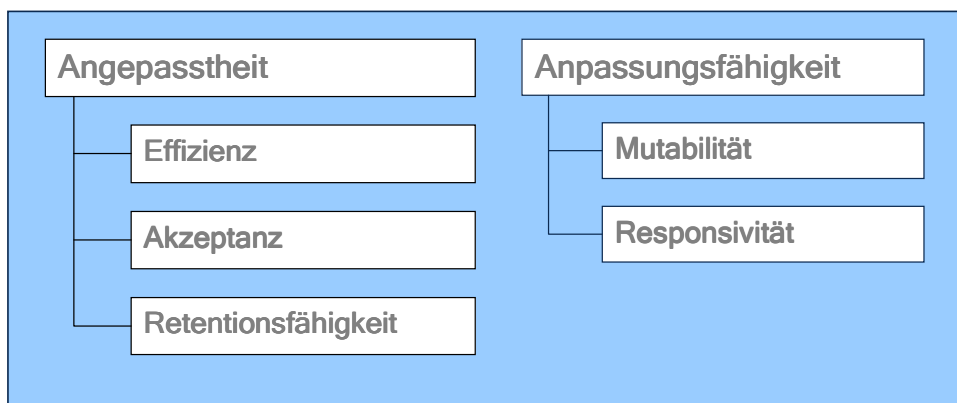
Zwischenfazit

- Internationale Institutionen haben Schwierigkeiten, auf die veränderten Umweltgegebenheiten (**Nischenturbulenz**) durch Reform adäquat zu reagieren.
 - Ihre **Leitideen** und Geltungsansprüche werden daher zunehmend hinterfragt.
 - Damit ist auch ihre **Funktionalität** grundsätzlich gefährdet.
- **Welche Gegenmaßnahmen lassen sich an dieser Stelle aus einem evolutionären Institutionenmodell ableiten?**

Gegenmaßnahmen

1. Evolutionäres Konzept der **Fitness**: Fitness ist die Fähigkeit eines Organismus, sich selbst zu erhalten und sich **nachhaltig zu reproduzieren**.
2. Institutionelle Fitness ist **nischenrelativ**.
3. Dennoch: Möglichkeit der Formulierung von **Fitnesskriterien**.
4. Ziel aller **Reformen** muss die Steigerung institutioneller Fitness sein

Institutionelle Fitness



→ Wie **effizient** arbeitet eine Institution? Wie **anpassungsfähig** ist sie, wie **responsiv**...

Beispiele

1. UN-Reform

1. Herausforderungen: Geopolitische Veränderungen, Ineffizienz
2. Anpassungsnotwendigkeiten: Subsidiarität, Reform des Sicherheitsrats

2. NATO-Reform

1. Herausforderung: Ende der Bipolarität und Leitideenverlust, ESVP
2. Anpassungsnotwendigkeit: Neue Leitideen, neue Funktionen, neue Mitgliedschaft, Abstimmung mit EU

3. Der Vertrag von Nizza in der Europäischen Union

1. Herausforderung: Erweiterung
2. Anpassungsnotwendigkeit: QMV / doppelte Mehrheit, Verkleinerung der Kommission

4. Reform Auswärtiges Amt

1. Herausforderungen: Gipfel- und Reisediplomatie, Kommunikationstechnik, EAD
2. Anpassungsnotwendigkeit: Aufgabenprüfung, EU-Kooperation, Reisestelle etc.

Fazit

- Wer an „institutional engineering“ mit einer naiv-konstruktivistischen Denkweise herangeht, scheitert! („**Staaten kann man nicht bauen!**“)
- Institutionen funktionieren nicht wie **Maschinen**, sie funktionieren wie evolutionär entstandene **Organismen!**
- **Reformmöglichkeiten** internationaler Institutionen sind sehr begrenzt.
- Reformen internationaler Institutionen müssen neben der aktuellen **Angepasstheit** auch die **Anpassungsfähigkeit** an potenzielle Nischenturbulenz berücksichtigen!