



# Zeitschrift für Internationale Beziehungen

Herausgegeben im Auftrag  
der Sektion Internationale  
Beziehungen der DVPW

## Aus dem Inhalt

*Tim Heinkelmann-Wild*

**Die Abkehr von Hegemonialmächten aus „ihren“  
Ordnungen: Eine Erkundung des Rückzugs der USA aus  
internationalen Institutionen jenseits von Trump**

## Forum

### Internationale Organisationen unter Druck

Mit Beiträgen von *Gisela Hirschmann/ Christian Kreuder-Sonnen, Laura von Allwörden/ Leonard Schütte, Gisela Hirschmann, Nele Kortendiek/ Lisbeth Zimmermann/ Lily Young, Stephanie C. Hofmann/ Christian Kreuder-Sonnen, Steve Biedermann/ Philip M. Tantow, Alexandros Tokhi/ Martin Binder*

## Zur Diskussion

Mit Beiträgen von *Michael Zürn, Thomas Risse/ Lisbeth Aggestam/ Jakub Eberle*

**1** | 2025  
32. Jahrgang  
September 2025  
ISSN 0946-7165



**Nomos**

# INHALT

<i>Jan Busse/ Bernhard Stahl</i> <b>Editorial 1/25 .....</b>	3
FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN	
<i>Tim Heinkelmann-Wild</i> <b>Die Abkehr von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen: Eine Erkundung des Rückzugs der USA aus internationalen Institutionen jenseits von Trump .....</b>	6
<b>FORUM</b> Internationale Organisationen unter Druck	
<i>Gisela Hirschmann/ Christian Kreuder-Sonnen</i> <b>Internationale Organisationen unter Druck: Einleitung zum Forum .....</b>	27
<i>Laura von Allwörden/ Leonard Schütte</i> <b>Internationale Organisationen am Existenz-Limit: IO-survival politics als Kontestationsmanagement .....</b>	43
<i>Gisela Hirschmann</i> <b>Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Der Umgang des Völkerbundsekretariats mit Kontestation .....</b>	61
<i>Nele Kortendiek/ Lisbeth Zimmermann/ Lily Young</i> <b>Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Wie das Kontestationsmanagement in internationalen Organisationen Betroffene doppelt selektiert .....</b>	79
<i>Stephanie C. Hofmann/ Christian Kreuder-Sonnen</i> <b>Handlungsfähige gesucht: Krisen- und Kontestationsmanagement internationaler Organisationen .....</b>	99
<i>Steve Biedermann/ Philip M. Tantow</i> <b>Informelle intergouvernementale Organisationen in grenzüberschreitenden Krisen .....</b>	118
<i>Alexandros Tokhi/ Martin Binder</i> <b>Dynamiken internationaler Autorität .....</b>	137

*Inhaltsverzeichnis*

ZUR DISKUSSION

*Michael Zürn*

**Angriffe auf die liberale soziale Epistemologie und ihre Auswirkungen ... 162**

*Thomas Risse/ Lisbeth Aggestam/ Jakub Eberle*

**Zur Wiederwahl Trumps und die Folgen für die iB – Antworten auf drei Fragen ..... 176**

**Abstracts ..... 183**

**Mitteilungen der IB-Sektion ..... 187**

**Autorinnen und Autoren ..... 189**

## **Editorial 1/25**

Die Idee der ZIB war und ist es, eine Verbindung zu schaffen zwischen der Theorieentwicklung in der Welt und der deutschen Fachcommunity. Als Flaggschiff der deutschen IB eröffnet die ZIB einerseits Publikationschancen für deutschsprachige Forschungsbeiträge, und bildet andererseits aufgrund der internationalen Standards im Publikationsverfahren ein Beispiel für aktuelle, theorieorientierte und seriöse Forschung.

Doch mehr noch als ein Flaggschiff (ein Führungsschiff eines Flottenverbandes) sollte die ZIB eine gute Fähre sein, auf bewährten Routen, mit u.U. neuen Anlaufhäfen und einer neuen Besatzung. Zu dem Bewährten gehört dabei die Sprache an Bord. Nach längeren Diskussionen bereits auf der IB-Sektionssitzung im September 2024 im Rahmen des DVPW-Kongresses in Göttingen und dann auch in Rücksprache mit dem NOMOS-Verlag haben wir uns dafür entschieden, bei der deutschen Sprache als primärer Veröffentlichungssprache zu bleiben – auch, weil dies ein Alleinstellungsmerkmal der ZIB darstellt. Doch sollten auch englischsprachige Beiträge nun Eingang finden können, wenn es sich anbietet: Seien es Forschungsperspektiven, Projektberichte, Literaturüberblicke oder ein inhaltlich passendes Forum (bspw. der Blick ausländischer Wissenschaftler\*innen auf die deutsche Außenpolitik) – innerhalb dieses Rahmens sind englischsprachige Einreichungen von nun an prinzipiell möglich und willkommen.

Festhalten möchten wir auch am vom letzten Herausgeberteam eingeführten Editorial Board. Die kleine Gruppe von Vertreter\*innen der IB-Sektion und IB-Forscher\*innen mit verschiedenen Forschungshintergründen komplementiert den ZIB-Beirat und verbreitert nicht nur unsere fachliche Expertise, sondern erleichtert überdies die zunehmend schwieriger werdende Akquise von Gutachter\*innen.

Zum Bewährten gehören natürlich auch die längeren Einzelbeiträge, der Kern einer jeden akademischen Fachzeitschrift. Zugegebenermaßen ist hier die ZIB seit längerem unter Druck, wie auch ein Blick auf die Editorials unserer Vorgänger\*innen zeigt. Gleichwohl, wir hoffen, auch durch vermehrte Werbung etwa in den Arbeitskreisen und Themengruppen der DVPW und den benachbarten deutschsprachigen Forschungsgemeinschaften der Schweiz und in Österreich auch in Zukunft gute Manuskripte anziehen zu können. In diesem Heft freuen wir uns über eine Forschungsperspektive von Tim Heinkelmann-Wild, in der es passend zur aktuellen Weltlage um die Abkehr der USA von der Liberalen Internationalen Ordnung geht. Die vorgeschlagene Auseinandersetzung mit der Frage nach dem Rückzug von Hegemonialmächten aus ebendieser Ordnung erscheint uns ein relevanter und gelungener Debattenbeitrag. Bereits in den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Rubrik ‚Forum‘ eine geschätzte Ergänzung zu den Vollartikeln darstellt. In diesem

Heft etwa widmet sich eine Autor\*innengruppe den „Internationalen Organisationen unter Druck“. Darüber hinaus hat das Potsdamer Team mit dem aus unserer Sicht sehr gelungenen Heft 2/2024 zum Russland-Ukraine Krieg eine fast verschollene Tradition erfolgreich wiederbelebt: das Sonderheft. Wir möchten zu solchen Sonderfahrten immer wieder einladen, weil wir glauben, dass die Bündelung von Aufsätzen zu einem aktuellen Thema die Attraktivität und Sichtbarkeit für Wissenschaftler\*innen, Studierende und die interessierte Fachöffentlichkeit erhöht. Für das Jahr 2026 planen wir deshalb ein Sonderheft zu regionalen Eskalationsdynamiken im Nahen Osten. Die Reaktion auf einen entsprechenden Call for Abstracts erwies sich als sehr vielversprechend, und wir hoffen, durch attraktive Zwischenschritte wie Panels auf dem „Deutschen Orientalistentag“ 2025 an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg sowie einen geplanten Autor\*innenworkshop in München zu interessanten und hochwertigen Forschungsbeiträgen für das Sonderheft beitragen zu können.

Wir sind uns sehr bewusst, dass die Zeiten der ‚Schönwetterfahrten‘ vorbei sein könnten; nicht nur die liberale Weltordnung, auch die Wissenschaft selbst steht vor vielfältigen inneren und äußereren Herausforderungen. Die Oligopolisierung der internationalen Zeitschriftenverlage bringt immer ähnlichere Aufsatzformate hervor, die Trump-Administration setzt Universitäten thematisch und finanziell massiv unter Druck, und normative und aktivistische Forderungen zielen auf eine verstärkte Berücksichtigung der Anliegen des Globalen Südens. Beunruhigend ist, dass Universitäten und die Freiheit der Wissenschaft inzwischen nicht mehr nur in autoritären Staaten unterdrückt und angefeindet werden. Kämpfe um diskursive politische Deutungshoheit betreffen zunehmend den Kern des Wissenschaftssystems, wie es der Umgang mit Protesten und kontroversen oder kritischen Positionen im Zuge der Eskalation im Nahen Osten insbesondere in den USA und Europa gezeigt hat.

Vor dem Hintergrund der Frage, welchen Beitrag gerade auch die IB aus wissenschaftlicher Perspektive in unruhigen Fahrwassern zu kontroversen Debatten leisten kann, sehen wir eine Chance darin, entsprechenden Diskussionen, auf Grundlage informierter analytischer Perspektiven, auch in der ZIB zusätzlichen Raum zu bieten. Wir wollen deswegen eine neue Rubrik einführen: *Zur Diskussion*. Diese Rubrik soll erstens fundierte Erklärungen und Diagnosen unserer Zeit anbieten. In dieser Ausgabe wird Michael Zürn zu den „Angriffen auf die liberale Epistemologie“ Stellung nehmen. Wir möchten die Leser\*innen zu Kommentierungen und Ergänzungen hierzu herzlich einladen. Zweitens möchten wir Pluralismus und Perspektivenreichtum in Bezug auf Erklärungen spezifischer Phänomene der internationalen Politik ermuntern und fördern. Als zweiten Teil der „Diskussion“ haben wir drei Forschende (Thomas Risse, Lisbeth Aggestam und Jakub Eberle) gebeten, kurz ein Schlaglicht zur Wahl Trumps und deren Auswirkungen auf die liberale internationale Ordnung und auf Europa zu werfen.

Aber manche Fahrrouten ändern sich auch: Wie viele Universitäten und Forschungsinstitute sowie die DVPW haben wir beschlossen, die Social-Media-Plattform ‚X‘ (vormals ‚Twitter‘) nicht mehr zu nutzen und stattdessen auf Bluesky und

LinkedIn umzusteigen. Zudem soll ein neues Podcast-Format etabliert werden, das im Gespräch mit Forschenden deren jüngst erschienene ZIB-Artikel mit aktuellen politischen Entwicklungen in Beziehung setzt.

Schließlich ist es uns gelungen, die Verproviantierung an Bord aufzuwerten. Mit dem neuen Kooperationspartner „Bayerische Wissenschaftsallianz für Friedens-, Konflikt- und Sicherheitsforschung“ (FoKS), der die IB-Kompetenzen der bayerischen Unis bündeln soll, stehen uns zusätzliche Ressourcen, Ansprechpartner\*innen für Gutachten, Räume und Ideen zur Verfügung, und Dr. Lilli Banholzer verstärkt das Redaktionsteam um Eva Rieger (Uni Passau).

Zusammen mit den reichen Vorräten, die uns das Potsdamer Team hinterlassen hat – wir danken Andrea Liese, Thomas Sommerer und Andreas Ullmann sehr für ihre beeindruckende Arbeit und eine tolle Übergabe – segeln wir nun mit der ZIB neuen Ufern entgegen. Wir freuen uns darauf!

Unser ausdrücklicher Dank – auch im Namen der Potsdamer Vorgängerredaktion – gilt zudem den Gutachter\*innen, die die ZIB 2024 mit ihrem Fachwissen unterstützt haben:

Tobias Berger

Philipp Bien

Thorsten Bonacker

Margit Bussmann

Benjamin Daßler

Maria Debre

Jonas Driedger

Michael Giesen

Andreas Hasenclever

Mirko Heinzel

Anna Holzscheiter

Anja Jetschke

Maria Ketzmerick

Martin Koch

Simon Koschut

Evgenija Kröker

Holger Niemann

Kai Oppermann

Mariam Salehi

Manuela Scheuermann

Henning Schmidtke

Ulrich Schneckener

Sören Stapel

Bernhard Zangl

Michael Zürn

München und Passau, im Juli 2025.

# Die Abkehr von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen: Eine Erkundung des Rückzugs der USA aus internationalen Institutionen jenseits von Trump

*Die Abkehr der USA von der Liberalen Internationalen Ordnung (LIO) und der sie stützenden Institutionen unter Donald Trump gilt als außergewöhnlich. Eine Überbetonung der Ausnahmeherrschaft birgt jedoch die Gefahr, wichtige Lehren aus der Vergangenheit zu übersehen. Dieser Beitrag plädiert für eine Perspektiv-Erweiterung auf das Phänomen des Rückzugs von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen. Eine erste Erkundung basierend auf der Forschung zu Trump und einem originären Datensatz zur US-Abkehr von internationalen Organisationen und Abkommen 1945-2024 deutet darauf hin, dass (1) der Rückzug von Hegemonialmächten aus internationalen Institutionen die Regel und nicht die Ausnahme ist; (2) besonders solche Institutionen betroffen sind, welche sich der Kontrolle der Hegemonialmacht entziehen; und (3) ihr Schicksal in den Händen alternativer Anführer\*innen liegt. Diese Ergebnisse liefern nicht nur die Grundlage für eine vielversprechende Forschungsagenda zum Verhältnis von Macht und internationaler Ordnung, sondern bergen auch wichtige Lehren für die Verfechter\*innen der LIO.*

## 1. Einleitung\*

Die zweite Amtszeit Donald Trumps löst erneut Besorgnis um die Zukunft der Liberalen Internationalen Ordnung (LIO) aus.<sup>1</sup> In den ersten Wochen seiner zweiten Amtszeit stellte Trump die Unterstützung der USA für zahlreiche internationale Institutionen infrage. So kritisierte er die NATO und deren Beistandsklausel. Die USA setzten Zölle und protektionistische Politiken in Missachtung der Freihandelsregeln der Welthandelsorganisation (WTO) ein und blockierten die Ernennung neuer Richter\*innen für deren Berufungskammer. Trump kürzte auch die Finanzierung für multilaterale Entwicklungshilfe, unter anderem für die Projekte zahlreicher Institutionen der Vereinten Nationen (UN) und fror alle Beiträge für das UN-Hilfs-

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Internationale Ordnungen sind keine kohärenten Gebilde, die zu einem bestimmten Zeitpunkt entstehen, sondern „internationale Ordnung manifestiert sich in den festen Regeln und Vereinbarungen zwischen Staaten, die ihre Interaktion bestimmen und leiten“ (Ikenberry 2012: 12, Übers.). Internationale Institutionen sind „Bausteine von Ordnungen“ und „schreiben akzeptable Verhaltensweisen vor und verbieten inakzeptable Formen des Verhaltens“ (Mearsheimer 2019: 9, Übers.). Die LIO bezeichnet die internationale Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, welche in ihren Verfahren dem offenen, inklusiven Multilateralismus sowie in ihrer Substanz dem politischen und wirtschaftlichen Liberalismus verpflichtet ist (Lake et al. 2021; Goddard et al. 2024).

werk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ein. Schließlich ordnete Trump eine grundsätzliche Überprüfung der US-Unterstützung für alle multilateralen Institutionen an und beendete umgehend die Mitgliedschaft der USA in der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Pariser Klimaabkommen und dem UN-Menschenrechtsrat (Heinkelmann-Wild 2025).

Dies weckt düstere Erinnerungen an Trumps erste Amtszeit, während der die USA ihre Unterstützung oder sogar Mitgliedschaft in zahlreichen internationalen Organisationen und Abkommen beendet hatten. Damals entzogen die USA beispielsweise dem Pariser Klimaabkommen (von Allwörden 2025), dem „Iran-Deal“ (Alcaro 2021), dem UN-Menschenrechtsrat (Kruck et al. 2022), der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) (Hüfner 2017), der WTO (Hopewell 2021a; Heinkelmann-Wild et al. 2024) und sogar der WHO während der COVID-19-Pandemie (Chorev 2020) ihre Unterstützung. Beobachter\*innen sprachen von einer „withdrawal doctrine“ (Haas 2018), dem „retreat from multilateralism“ (Duncombe/Dunne 2018: 27) oder sogar dem „exit from hegemony“ (Cooley/Nexon 2020).

Der erste Trump-Schock löste zahlreiche Studien über die Triebkräfte und Folgen seiner Abkehr von der LIO aus. Der Rückzug der USA aus internationalen Institutionen ist jedoch kein neues oder Trump-spezifisches Phänomen. So beendeten die USA ihre Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) unter Jimmy Carter, der UNESCO unter Ronald Reagan und in der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) unter Bill Clinton. Darüber hinaus verweigerte George W. Bush die Ratifikation des Kyoto-Protokolls und des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) (Fehl 2012). Auch Trumps Nachfolger Joe Biden ist seinem Versprechen „*America is back*“ (White House 2021) nur punktuell gefolgt. Zwar kehrten die USA beispielsweise zum Pariser Abkommen und der UNESCO zurück, nicht aber zum „Iran-Deal“, dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) oder dem Vertrag über den Offenen Himmel (Treaty on Open Skies). Auch die von Trump hinterlassenen Finanzierungs-Lücken für den globalen Klimaschutz wurden nicht vollständig geschlossen. Schließlich setzte Biden Trumps Blockade der WTO fort.

Dieser Beitrag plädiert daher dafür, den Rückzug von Hegemonialmächten wie den USA über Trump hinaus in den Blick zu nehmen.<sup>2</sup> Diese Perspektiv-Erweiterung ist aus mindestens drei Gründen geboten: *Erstens* ermöglicht sie es, tieferliegende Muster und deren Triebkräfte zu identifizieren. *Zweitens* macht sie das Potenzial der florierenden Forschungsagenda zu Trump auch für andere Fälle des Rückzugs von Hegemonialmächten nutzbar. *Drittens* ermöglicht sie es den Verfech-

2 Hegemonialmächte sind Staaten, die sowohl willens als auch in der Lage sind, für internationale Ordnung zu sorgen, weil sie im Vergleich zu anderen Staaten über die meisten Machtresourcen verfügen (Keohane 1984). Dabei verwende ich „Hegemonie“ im Sinne von „Vorrang“ oder „Vorherrschaft“ unter den Staaten in der Ordnung und nicht im Sinne einer umfassenden Kontrolle über sie (vgl. Nye 2015: 13, Übers.). Vom Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihrer“ Ordnung spreche ich, wenn diese ihre Unterstützung für die Institutionen ebendieser Ordnung beenden.

ter\*innen der LIO, sich nachhaltig auf die Abkehr der USA von dieser Ordnung – jenseits von spezifischen US-Präsident\*innen – vorzubereiten und zu deren Erhalt beizutragen.

Für eine erste empirische Erkundung des Rückzugs von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen stützt sich dieser Beitrag auf den originären *ExitUS*-Datensatz, der Fälle des Rückzugs der USA aus internationalen Institutionen 1945-2024 zusammenträgt (Heinkelmann-Wild 2024).<sup>3</sup> Während des „amerikanischen Jahrhunderts“ (Nye 2015: 14) seit dem Zweiten Weltkrieg befinden sich die USA nicht nur in einer dominanten Machtposition (vgl. Brooks/Wohlforth 2016; Beckley 2018), sondern waren maßgeblich am Aufbau und Unterhalt der LIO und der ihr zugrundeliegenden, internationalen Institutionen beteiligt (vgl. Ikenberry 2001; Nye 2015; Börzel/Zürn 2021). Der Fokus auf die USA erlaubt somit erstens die Analyse derselben Hegemonialmacht über einen großen Zeitraum und insbesondere die historische Kontextualisierung von Trumps *America First*-Außenpolitik. Zweitens ermöglicht die vergleichsweise formalisierte Natur dieser Ordnung, die maßgeblich auf Abkommen und internationalen Organisationen (IOs) fußt (vgl. Ruggie 1992; Pevehouse et al. 2019), eine umfassende und systematische Analyse auf der Ebene einzelner internationaler Institutionen. Auch wenn der Fokus auf die USA die Generalisierbarkeit der Erkenntnisse auf andere Zeiträume und Hegemonialmächte einschränkt, liefert die systematische Datenbasis dieser Forschungsperspektive ein solides Fundament für die erste Überprüfung von theoretischen Vermutungen über den Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen, auf die künftige Forschung aufzubauen kann.

In einem ersten Schritt resümiert der Beitrag die jüngste Forschung zu Trump 1.0 (Abschnitt 2). Basierend auf dem *ExitUS*-Datensatz geht er dann drei Fragen nach: *Wie verbreitet ist der Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen? Aus welchen Institutionen ziehen sich Hegemonialmächte zurück? Und wie entwickeln sich internationale Institutionen ohne ihre Unterstützung?* Die deskriptive Erkundung des Phänomens des Rückzugs von Hegemonialmächten im Falle der USA 1945-2024 liefert erste Hinweise auf drei theoretische Vermutungen: *Erstens* ziehen sich Hegemonialmächte häufig aus internationalen Institutionen zurück, da sie aufgrund ihrer hervorgehobenen Machtposition zahlreiche Alternativen haben (Abschnitt 3). *Zweitens* sind internationale Institutionen besonders wahrscheinlich vom Rückzug von Hegemonialmächten betroffen, wenn sich diese ihrer Kontrolle entziehen (Abschnitt 4). *Drittens* liegt das Schicksal von internationalen Institutionen nach dem Rückzug der Hegemonialmacht in den Händen von alternativen Anführer\*innen (Abschnitt 5). Auf Grundlage dieser Ergebnisse formuliert der Beitrag eine Forschungsagenda zum Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen und leitet praktische Implikationen für die Verfechter\*innen der LIO ab (Abschnitt 6).

---

3 Der *ExitUS*-Datensatz und eine ausführliche Beschreibung der Daten-Erhebung können auf Rückfrage mit begründetem Interesse bereitgestellt werden.

## 2. Forschungsstand

Das Ausmaß, in dem internationale Ordnungen und die sie stützenden Institutionen von der Unterstützung durch Hegemonialmächte abhängen, ist eine Schlüsselfrage der Internationalen Beziehungen (IB). Frühere Debatten befassten sich mit den Auswirkungen des Niedergangs einer Hegemonialmacht auf bestehende Institutionen (vgl. Kindleberger 1981; Gilpin 1981: 29-34; Keohane 1984; Snidal 1985) sowie der Möglichkeit der Gründung neuer Institutionen ohne die Hegemonialmacht (vgl. Cooper et al. 2002; Brem/Stiles 2009; Deitelhoff 2009; Deitelhoff/Wallbott 2012; Fehl 2012; Milewicz/Snidal 2016; Bower 2017). Das Phänomen einer Hegemonialmacht, die in der Lage, aber nicht willens ist, internationale Institutionen zu unterstützen, rückte erst mit der *America First*-Politik von Präsident Trump ins Zentrum der IB-Forschung.<sup>4</sup> Diese Studien haben zwar zu unserem Verständnis für den Rückzug von Hegemonialmächten aus internationalen Institutionen und deren Folgen beigetragen, doch bleiben ihre Erkenntnisse oft auf die Trump-Regierung oder zumindest die USA in der jüngsten Vergangenheit beschränkt.

In Reaktion auf Trumps „withdrawal doctrine“ (Haas 2018) untersuchten Studien verschiedene Fälle, in denen sich die USA unter Trump 1.0 auf unterschiedliche Arten von internationalen Institutionen abgekehrt haben. Zum Beispiel die öffentliche Infragestellung des US-Engagements in der NATO (Schuette 2021), die Kürzung ihrer Beiträge für den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) (Hirschmann 2021a), die Sabotage der WTO (Hopewell 2021b; Zaccaria 2022) oder die Beendigung der Mitgliedschaft in der UNESCO (Hüfner 2017; Eckhard et al. 2019), im UN-Menschenrechtsrat (Kruck et al. 2022), dem Pariser Klimaabkommen (Fehl/Thimm 2019; von Allwörden 2025) und der WHO (Chorev 2020).

Um den Rückzug der Trump-Regierung zu erklären, verwiesen Studien auf jüngste innenpolitische, institutionelle und internationale Entwicklungen. Beiträge betonen den relativen Niedergang der USA gegenüber aufsteigenden Mächten wie China (Layne 2018; Mearsheimer 2019; Cooley/Nexon 2020; Böller/Werner 2021; Poletti/Zambernardi 2022), den Anstieg der Autorität internationaler Institutionen (Zürn 2018; Börzel/Zürn 2021; Goddard et al. 2024) sowie eine erstarkende Anti-Globalisierungsbewegung und innenpolitische Polarisierung (Hawkins/Rovira Kaltwasser 2017; Hooghe et al. 2019; Musgrave 2019; Norris/Inglehart 2019; Goldstein/Gulotty 2021; Walter 2021; Poletti/Zambernardi 2022), die sich insbesondere im Widerstand gegen internationale Institutionen ausdrückt (Vries et al. 2021; Böller 2022; Kreuder-Sonnen/Rittberger 2023; Kreuder-Sonnen/Zangl 2025).

Schließlich wendeten sich Beiträge auch den Folgen der Abkehr der USA unter Trump 1.0 für die verlassenen internationalen Institutionen zu. Forscher\*innen in der realistischen Tradition argumentierten, dass mit der Krise der hegemonialen Führung der USA unweigerlich eine Krise der internationalen Ordnung und ihrer

4 Bereits zuvor haben sich Forscher\*innen mit der ambivalenten Haltung der USA gegenüber internationalen Institutionen beschäftigt (vgl. Karns/Mingst 1990; Khong/Malone 2003; Hils/Wilzewski 2006; Ikenberry 2012; Viola 2020a).

Institutionen verbunden ist (vgl. Acharya 2017; Layne 2018; Gore 2018; Mearsheimer 2019). Hingegen argumentierten Forscher\*innen in institutionalistischer Tradition, dass internationale Institutionen unabhängig von der hegemonialen Führung der USA und überaus widerstandsfähig sind (vgl. Duncombe/Dunne 2018; Ikenberry 2018; Fioretos 2019; Jahn 2018; Stokes 2018; Lake et al. 2021). Über diese strukturellen Argumente hinaus gehen Fallstudien, welche sich mit den Reaktionen von durch Trump attackierte IOs, wie dem UNFPA (Hirschmann 2021a), der NATO (Schuette 2021) oder der WTO (Hopewell 2021b), beschäftigen. Diese Beiträge liefern wichtige Hinweise auf die Bedeutung mächtiger Mitgliedsstaaten und IO-Bürokratien für die Resilienz internationaler Institutionen ohne die Unterstützung von Hegemonialmächten (vgl. Fehl/Thimm 2019; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022; Dijkstra et al. 2024). Analysen der Auswirkungen des US-Rückzugs aus internationalen Institutionen kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen: Manche Beiträge stellten fest, dass die Abkehr der Unterstützung von Hegemonialmächten eine wichtige Ursache für den Niedergang von Institutionen und ihrer Regeln ist (Carnegie/Carson 2019; Dijkstra/Debre 2022). Andere Studien fanden hingegen keine großen Auswirkungen auf Institutionen (Debre/Dijkstra 2021; Panke/Petersohn 2017) oder diagnostizierten sogar eine Stärkung von Institutionen nach der Abkehr der Hegemonialmacht (von Allwörden 2025; Borzyskowski/Vabulas 2024).

Die wenigen Beiträge, die über die USA unter Trump 1.0 hinausgehen, leisten eine wichtige Perspektiv-Erweiterung auf das Phänomen des Rückzugs von Hegemonialmächten aus internationalen Institutionen. Jedoch bleiben auch diese Studien auf spezifische Teilausprägungen des US-Rückzugs begrenzt. So konzentrieren sie sich nur auf bestimmte Themenbereiche wie die Rüstungskontrolle (Böller 2022), einzelne Typen von Institutionen, wie die Beendigung der Mitgliedschaft in IOs (Debre/Dijkstra 2021; Borzyskowski/Vabulas 2024) oder die Ratifizierung internationaler Abkommen (Chan et al. 2019; siehe bereits Milewicz/Snidal 2016), oder die Zeit nach dem Kalten Krieg (Cooley/Nexon 2020).

*Zusammenfassend* hat sich die IB zwar jüngst mit dem Rückzug von Hegemonialmächten aus internationalen Institutionen und dessen Folgen befasst. Jedoch sind ihre Argumente und Erkenntnisse in der Regel an spezifische Fälle, die Trump-Administration oder zumindest die jüngste Vergangenheit gebunden.

### 3. Der weitverbreitete Rückzug von Hegemonialmächten

Wie verbreitet ist der Rückzug von Hegemonialmächten? Während sich die Literatur vor allem auf die Trump-Administration fokussiert, argumentiert dieser Beitrag, dass der Rückzug von Hegemonialmächten ein weiter verbreitetes Phänomen ist. Der Grund ist ihre hervorgehobene Machtposition. Hegemonialmächte sind aufgrund ihrer Vormachtstellung in einer besonders vorteilhaften Position, um internationale Ordnungen, und die diesen zugrundeliegenden Institutionen, zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Hegemonialmächte können eine Führungsrolle übernehmen, indem sie unverhältnismäßig große Lasten schultern (Kindleberger 1981; Gilpin

1981; Snidal 1985; Lake 1993) oder Privilegien verteilen (Kruck/Zangl 2019; Heinkelmann-Wild et al. 2024). Sie können auch Regeln mit Zwangsmitteln durchsetzen (Snidal 1985; Krasner 1976; Lake 1993) oder andere Staaten von Ihrer Richtigkeit überzeugen (Ilkenberry/Kupchan 1990; Ruggie 1982).

Diese Machtdominanz ermöglicht es Hegemonialmächten aber auch, sich wieder aus „ihren“ Ordnungen und deren Institutionen *zurückzuziehen*. Im Vergleich zu schwächeren Staaten sind Hegemonialmächte in einer besseren Position, die Reputations- und materiellen Kosten des Rückzugs aus internationalen Institutionen zu absorbieren und ihre Ziele auf alternativen Wegen zu verwirklichen (vgl. Gruber 2000; Patrick 2002; Morse/Keohane 2014; Viola 2020a). Wenn Hegemonialmächte unzufrieden mit „ihren“ Ordnungen werden, können sie daher ihre Unterstützung für deren Institutionen schnell zurückziehen. Dies kann eine Reihe von Maßnahmen umfassen, die darauf abzielen, das Engagement in internationalen Institutionen zu verringern oder völlig zu beenden (vgl. Hirschmann 1970; Lavelle 2007: 373; von Borzyskowski & Vabulas, 2019, 339; Börzel/Zürn 2021: 290; Hirschmann 2021b).

Um die Verbreitung des US-Rückzugs – über Trump 1.0 hinaus – systematisch zu untersuchen, stützt sich der Beitrag auf vier Indikatoren: Die Beendigung der Mitgliedschaft der USA in (1) IOs bzw. (2) Abkommen, sowie die Beendigung ihres Engagements durch (3) die vollständige Kürzung von IO-Beitragszahlungen bzw. (4) das Ausbleiben der Ratifikation unterzeichneter Abkommen.<sup>5</sup> Die entsprechenden Informationen speisen sich aus verschiedenen Quellen, darunter offizielle Dokumente und Berichte der USA, IOs, und Vertrags-Hinterlegungsstellen, Sekundärliteratur und Zeitungsberichte sowie bestehende Datensätzen.

Abbildung 1 zeigt, dass die US-Abkehr von internationalen Abkommen und Organisationen weit verbreitet ist. Die Trump-Administration stellt mit 19 Fällen des Rückzugs einen der historischen Höhepunkte dar. Aber auch in 147 anderen Fällen beendeten die USA ihre Unterstützung für IOs und Abkommen. Während der zweiten Amtszeit von Präsident Bill Clinton und der ersten Regierung von George W. Bush zogen die USA ihre Unterstützung sogar in je 20 Fällen zurück.<sup>6</sup>

Zusammenfassend haben sich die USA nicht erst seit Trump aus internationalen Abkommen und Organisationen zurückgezogen. Dies deutet darauf hin, dass der Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen ein häufiges Phänomen ist. Ein Vergleich der reinen Häufigkeit des Rückzugs aus internationalen Institu-

5 Für die Nicht-Ratifikation wurde der Grenzwert von vier Jahren nach der Unterschrift zugrunde gelegt, da angenommen werden kann, dass durch den Wechsel in der beteiligten Legislative und Exekutive in diesem Zeitraum genügend Möglichkeiten für willige Akteure bestanden haben, die Ratifikation zu erreichen. Die Eskalation von Budget-Kürzungen bzw. Nicht-Ratifikation zur Beendigung der Mitgliedschaft wird als separater Fall gewertet.

6 Im Falle der USA sind nicht nur die Exekutive, sondern auch die Legislative an relevanten außenpolitischen Entscheidungen beteiligt und können maßgeblich für den Rückzug aus internationalen Institutionen sein (vgl. Musgrave 2019; Böller 2022). So zeigt sich im *ExitUS*-Datensatz ein klarer Zusammenhang zwischen einem Republikanisch-dominierten Kongress und dem US-Rückzug. Die hohen Werte unter Präsident Clinton kommen z.B. durch einen republikanischen Kongress zustande (Heinkelmann-Wild 2024).

nen darf nicht über wichtige qualitative Unterschiede von Trumps Außenpolitik hinwegtäuschen (vgl. Heinkelmann-Wild et al. 2023). Aber eine historisch-vergleichende Perspektive schärft den Blick für die Identifikation ebendieser Besonderheiten.

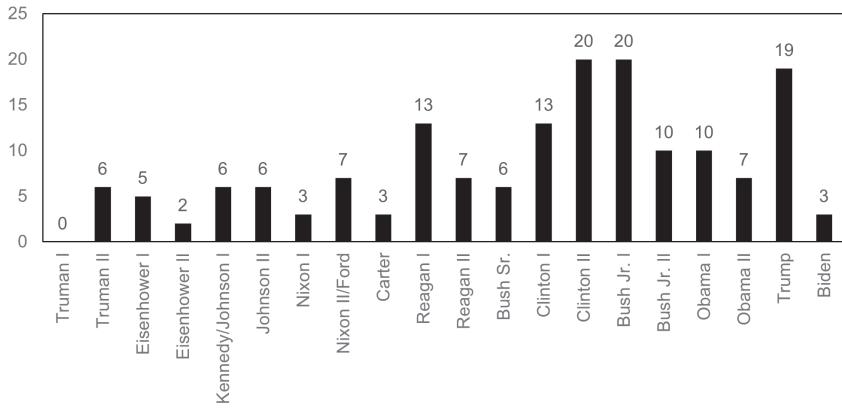


Abbildung 1: US-Abkehr von internationalen Organisationen und Abkommen 1945-2024.

#### 4. Das Muster des Rückzugs von Hegemonialmächten

Aus welchen Institutionen ziehen sich Hegemonialmächte zurück? Die Literatur zu den USA unter Trump 1.0 verweist auf verschiedene innenpolitische, institutionelle und machtpolitische Triebkräfte der Unzufriedenheit mit internationalen Institutionen. Dieser Beitrag argumentiert, dass – unabhängig von der spezifischen Quelle der Unzufriedenheit – internationale Institutionen besonders wahrscheinlich vom Rückzug von Hegemonialmächten betroffen sind, wenn sie sich deren Kontrolle entziehen. Ob sich die Unzufriedenheit mit einer Institution in die Abkehr der Unterstützung durch die Hegemonialmacht übersetzt oder sich innerhalb dieser – zum Beispiel durch bloße Kritik oder Reform-Forderungen – ausdrückt, hängt von ihrer *institutionellen Macht* ab (vgl. Daßler et al. 2024; Heinkelmann-Wild et al. 2024).

Während Hegemonialmächte über vorherrschende materielle Macht verfügen, kann ihre Kontrolle über Entscheidungen in internationalen Institutionen gemäß deren Struktur und Regeln variieren (Koremenos et al. 2001; Stone 2011; Jupille et al. 2013; Börzel/Zürn 2021). Ihre institutionelle Macht wird einerseits durch *formale Entscheidungsregeln* geprägt (vgl. Tsebelis, 2002; Blake & Payton, 2015; Hooghe & Marks, 2015). Ihre Gestaltungsmacht ist am größten in Institutionen, in denen Stimmen nach der materiellen Macht gewichtet sind. Einstimmigkeit erschwert Re-

formen, gewährt aber zugleich auch Verhinderungsmacht gegen unerwünschte Veränderungen. In Institutionen, die nach dem Prinzip *one state, one vote* entscheiden, ist die Kontrolle von Hegemonialmächten am stärksten begrenzt, da sie hier für jede Initiative Mehrheiten gewinnen müssen und zugleich eine Mehrheitsentscheidung nicht verhindern können. Andererseits verfügen Hegemonialmächte aufgrund ihrer materiellen Macht oftmals über *informelle Einflussmöglichkeiten* in Institutionen (Stone 2011). Denn diese sind in der Regel in besonderem Maße auf deren finanzielle, personelle oder legitimatorische Beiträge angewiesen (Gruber 2000; Ikenberry 2001; Viola et al. 2015; Koremenos 2016; Zürn 2018; Viola 2020b). Informelle Mechanismen der Einflussnahme sind insbesondere in IOs möglich, deren Sekretariate unzufriedenen Hegemonialmächten dabei helfen können, formale Entscheidungsregeln zu umgehen, Vorschläge von der Agenda zu halten oder die Kosten der Nichteinhaltung von Normen und Regeln reduzieren, indem sie über Verstöße hinwegsehen (Urpelainen 2012; Chwieroth 2014; Graham 2015; Dijkstra 2017; Novosad/Werker 2019; Schuette 2021). Insgesamt ist zu erwarten: Je mehr Kontrolle Hegemonialmächte über Institutionen besitzen, desto eher können sie ihre Unzufriedenheit – unabhängig von deren spezifischen Ursachen – innerhalb der Institution beilegen. Je weniger sie eine unzufriedenstellende Institution kontrollieren können, desto eher werden sie sich aus der Institution zurückziehen.

Um diese Erwartung für Fälle des Rückzugs der USA aus internationalen Institutionen 1945-2024 zu überprüfen, vergleicht der Beitrag einerseits Abkommen mit IOs, deren Sekretariate informelle Einflussnahme ermöglichen, sowie andererseits unterschiedliche Entscheidungsregeln für beide Typen von Institutionen. Dabei stützt sich der Beitrag auf den Datensatz von Blake und Payton (2015) zu IO-Entscheidungsverfahren. Nicht abgedeckte IOs wurden auf Grundlage ihrer Konventionen, Statuten und Verfahrensregeln selbst kodiert. Für internationale Abkommen wurden die Entscheidungsregeln für das wichtigste Gremium (meist Konferenzen der Vertragsparteien) oder Regeln im Vertragstext für deren Änderung oder Ergänzung manuell kodiert. Für 129 IOs und 113 Abkommen konnten Entscheidungsregeln identifiziert werden.<sup>7</sup>

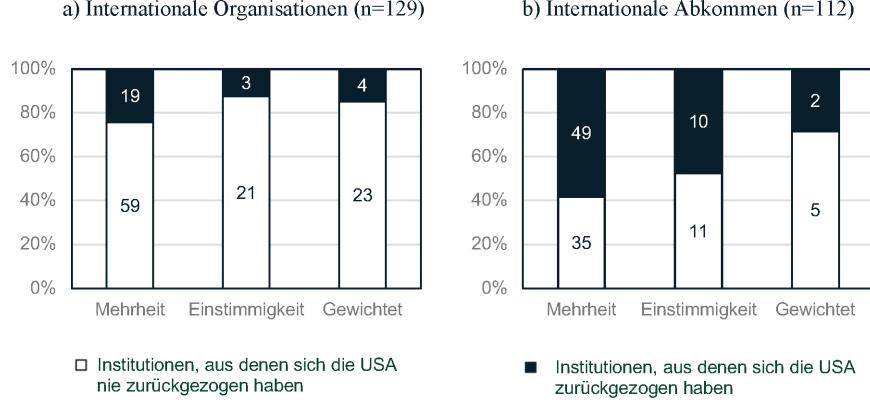
Abbildung 2 zeigt den Anteil des Rückzugs an allen internationalen Organisationen (2a) und Abkommen (2b), an denen die USA seit 1945 teilgenommen haben. Ein Vergleich zwischen den zwei Typen von Institutionen zeigt, dass IOs (Abbildung 2a) weniger vom US-Rückzug betroffen sind als Abkommen (Abbildung 2b). Während sich die USA aus 26 von 129 der IOs seit 1945 (zeitweilig) zurückgezogen haben (20,16%), beendeten sie ihre Unterstützung (zeitweilig) mit 61 von 112 für mehr als die Hälfte aller internationalen Abkommen, die sie unterschrieben haben (54,46%).

Hinsichtlich der formalen Entscheidungsregeln offenbaren sich ähnliche Muster für IOs und Abkommen: In Institutionen, in denen die USA unliebsame Entschei-

7 Internationale Institutionen, für die keine entsprechenden Entscheidungsregeln identifiziert werden konnten, wurden nicht berücksichtigt. Nimmt man für diese Fälle Einstimmigkeit als Standard-Entscheidungsverfahren an, fallen die Muster im *ExitUS*-Datensatz sogar nochmals deutlicher zu Gunsten der theoretischen Erwartungen aus.

dungen durch ein Veto oder gewichtete Stimmen unterbinden und Druck auf die Institution ausüben konnten, haben sie sich weniger zurückgezogen als aus Institutionen, in denen sie nur eine einfache Stimme in Mehrheitsentscheidungen besaßen (vgl. Daßler et al. 2022; Heinkelmann-Wild et al. 2024). Abbildung 2a zeigt, dass die USA am häufigsten IOs die Unterstützung entzogen, die Mehrheitsentscheidungen vorschreiben (19 von 78; 24 %). Der Anteil für IOs mit gewichteten Stimmrechten (4 von 27; 15 %) oder Einstimmigkeit (3 von 24; 13 %) ist deutlich geringer. Aus Abbildung 2b geht hervor, dass sich die USA am häufigsten aus Abkommen zurückzogen, die Mehrheitsentscheidungen (49 von 85; 58 %) vorsehen gegenüber solchen, mit Einstimmigkeit (10 von 21; 48 %) oder gewichteten Abstimmungen (2 von 7; 29 %).

Dieses Muster findet sich selbst in den Attacken der USA unter Trump 1.0, obwohl dieser gemeinhin als irrational, impulsiv und ideologisch getrieben gilt. In Institutionen, in denen die USA über große institutionelle Kontrolle verfügen, beschränkte sich die USA unter Trump 1.0 auf Reform-Forderungen und öffentliche Kritik. Zum Beispiel begrenzte sich Trump im Fall der NATO auf Drohungen und Reform-Forderungen, denen schnell mit Zugeständnissen durch die Alliierten begegnet wurde (Schuette 2021). Auch Trumps Kritik an der Weltbank verstummte, nachdem diese den USA mit Zugeständnissen wie der Einrichtung des „Ivanka Funds“ und der Wahl des US-Amerikaners David Malpass als neuen Präsidenten begegnete (Daßler et al. 2022).



*Abbildung 2: Abstimmungsregeln und Rückzug der USA aus internationalen Institutionen.*

In Institutionen, in denen die USA unliebsame Entscheidungen durch ihre institutionellen Machtmittel zumindest verhindern konnten, blieben sie auch unter Trump 1.0 Mitglied. Ein Beispiel ist die WTO, welche Trump zwar grundsätzlich kritisierte, aber dennoch nicht austrat (Daßler et al. 2022; Zaccaria 2022). Vielmehr

nutzen die USA ihre privilegierte Position, um das Streitschlichtungsverfahren zu blockieren und damit verbindliche Urteile gegen die eigene, protektionistische Handelspolitik zu verhindern. Auch ihre ständige Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat gaben die USA unter Trump nicht auf, obwohl sie bei eigenen Initiativen, wie der Wiedereinsetzung von UN-Sanktionen gegen den Iran, scheiterten. Denn durch ihr Veto-Recht konnten sie zumindest missliebige Entscheidungen, beispielsweise gegen Israel, verhindern.

Nur aus internationalen Institutionen, in denen ihre Mitgliedschaft den USA kaum Einflussmöglichkeiten bot, zogen sie sich unter Trump 1.0 zurück. Ein Beispiel ist der UN-Menschenrechtsrat, in dem die Trump Administration Mehrheitsentscheidungen gegen Israel nicht verhindern konnte und daher die Teilnahme der USA beendete (Kruck et al. 2022). Trump beendete ebenfalls die US-Mitgliedschaft im Pariser Klimaabkommen, da die USA dessen als unfair empfundenen Regelungen nicht allein verhindern oder gar verändern konnten.

Zusammenfassend haben sich die USA vor allem aus Institutionen zurückgezogen, in denen sie über wenig formale Kontroll-Möglichkeiten durch Veto oder gewichtete Stimmrechte oder kaum informellen Einfluss über IO-Bürokratien verfügten. Die Analyse unterstützt damit die Vermutung, dass internationale Institutionen besonders wahrscheinlich vom Rückzug von Hegemonialmächten betroffen sind, wenn sie sich ihrer Kontrolle entziehen.

## 5. Institutionelle Resilienz und Verfall ohne die Hegemonialmacht

Wie entwickeln sich internationale Institutionen nach dem Rückzug von Hegemonialmächten? In der Literatur gehen die Erwartungen darüber auseinander. Pessimist\*innen – in der realistischen Tradition – behaupten, dass eine Krise der hegemonialen Führung der USA unweigerlich mit einer Krise „ihrer“ Ordnung verbunden ist, während Optimist\*innen – in der institutionalistischen Tradition – davon ausgehen, dass Institutionen im Allgemeinen widerstandsfähig und unabhängig von der Hegemonialmacht USA sind.

Für eine erste Evaluierung der Entwicklung internationaler Institutionen nach dem US-Rückzug untersucht der Beitrag, ob die anderen Mitgliedsstaaten dem Beispiel der USA gefolgt sind und ebenfalls ihre Unterstützung beenden, oder aber an der Institution festgehalten haben. Hierfür vergleicht er deren Unterstützung im Jahr vor dem US-Rückzug mit den bis zu zehn Folgejahren. Als Indikatoren für die Unterstützung anderer Staaten fokussiert sich der Beitrag – parallel zur Messung des US-Rückzugs – auf die Teilnahme sowie die Einhaltung von grundlegenden, institutionellen Regeln: bei IOs der Anteil der gezahlten Budget-Pflichtbeiträge und bei Abkommen der Anteil an Ratifikationen binnen vier Jahren nach der Unterschrift. Institutionen gelten als (1) *resilient*, wenn das Engagement und die Beteiligung nach dem US-Rückzug stabil bleiben oder sogar zunehmen; (2) als *verfallend*, wenn ein Rückgang in mindestens einer der beiden Dimensionen stattfindet; und (3) als *fehlgeschlagen*, wenn alle Mitgliedstaaten ihre Unterstützung

für die Institution beenden oder diese auflösen. Für 29 IOs und 101 Abkommen konnten die notwendigen Informationen erhoben werden.

Die Ergebnisse liefern ein gemischtes Bild. Abbildung 3 zeigt, dass die institutionelle Entwicklung nach dem US-Rückzug stark variiert. Im Gegensatz zu den realistischen Pessimist\*innen sind 46 der 130 untersuchten Institutionen nach dem Rückzug der USA widerstandsfähig (35 %). Im Gegensatz zu den institutionalistischen Optimist\*innen sind 67 von 130 Institutionen nach dem Rückzug der USA zurückgegangen (52 %) und 17 sogar ganz gescheitert (13 %).

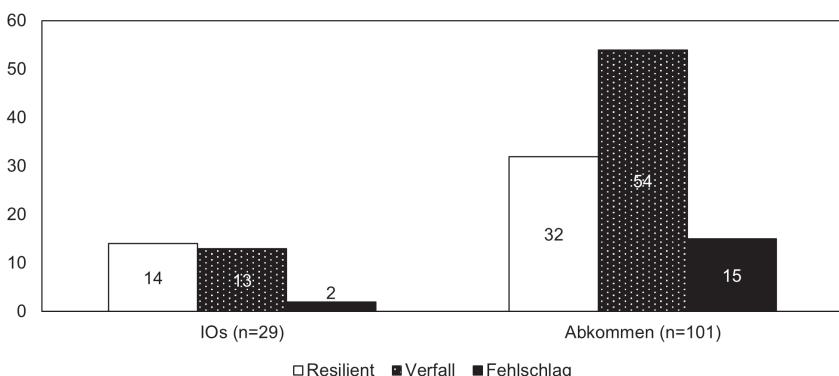


Abbildung 3: *Institutionelle Entwicklung nach dem US-Rückzug.*

Einen ersten Ansatz zur Erklärung dieser erstaunlichen Varianz liefern Fallstudien zu den Reaktionen von IO-Bürokratien und mächtigen Mitgliedsstaaten auf den Rückzug der USA unter Trump 1.0., welche die Agency der Verfechter\*innen von internationalen Institutionen betonen. Auch wenn die Abkehr der USA als Hegemomialmacht die Autorität internationaler Institutionen grundsätzlich infrage stellt und ihnen wichtige Beiträge entzieht, können alternative Anführer\*innen<sup>8</sup> ihre Relevanz verteidigen (vgl. Panke/Petersohn 2017; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022; Kruck et al. 2022) und gemeinsam die von den USA geschlagenen Lücken füllen (vgl. Fehl/Thimm 2019; Hirschmann 2021a; Hopewell 2021b). Ihr Erfolg ist aber nicht bedingungslos, sondern setzt Überzeugungskraft und die Mobilisierung von genügend Beiträgen der übrigen Mitgliedsstaaten voraus, da kein Akteur allein für den Ausfall der Hegemomialmacht kompensieren kann (vgl. Nye 2008; Deitelhoff/Wallbott 2012; Heinkelmann-Wild 2024). Insgesamt ist zu erwarten, dass internationale Institutionen nach dem Rückzug der Hegemomialmacht eher widerstandsfähig sind, wenn andere Mitgliedstaaten oder IO-Bürokratien willens und fähig sind, als alternative Anführer\*innen aufzutreten.

<sup>8</sup> Führung bezeichnet einen Prozess, bei dem ein Akteur in einer Machtposition andere Akteure zu einem gemeinsamen Ziel leitet (vgl. Young 1991; Underdal 1994).

Der genauere Blick auf Fälle des US-Rückzugs unterstreicht die Bedeutung alternativer Anführer\*innen für den Fortbestand der verlassenen Institutionen. Im Falle des Pariser Klimaabkommens übernahm die Europäische Union (EU) eine wichtige Führungsrolle (vgl. Fehl/Thimm 2019; Schuette/Dijkstra 2023; Heinkelmann-Wild 2024). Sie verteidigte das Abkommen nicht nur, sondern nahm auch eine Vorbildrolle ein, indem sie ihren eigenen Einsatz gegen den Klimawandel erhöhte (European Council 2020). Zudem band sie China als wichtigsten Emittenten in ihre Antwortstrategie auf den US-Rückzug ein. Die EU nutzte sogar ihre wirtschaftliche Machtposition, um Brasilien unter Jair Bolsonaro, der dem Beispiel Trumps zu folgen drohte, an das Abkommen zu binden (Climate Change News 2019). Im Ergebnis blieb das Pariser Klimaabkommen resilient, da andere Mitgliedstaaten an ihren Verpflichtungen festhielten und sogar ihre Emissionsziele erhöhten (vgl. von Allwörden 2025).

Im Fall des UNFPA übernahm das Sekretariat die Führung (vgl. Hirschmann 2021a). Dabei konnte es auf seinen guten Ruf und Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen aufbauen. In der Reaktion auf die Vorwürfe und Budget-Kürzung durch die Trump Administration verteidigte es die Organisation und mobilisierte erfolgreich zusätzliche Beiträge der übrigen Mitgliedsstaaten (Cotroneo/Jeney 2020: 53-57). Ähnliche Muster zeigten sich auch im Fall der WHO, deren Sekretariat eng mit europäischen Mitgliedsstaaten zusammenarbeitete, um die Kritik Trumps zu entkräften und die COVID-19-Pandemie auch ohne die USA zu bekämpfen (Bergner et al. 2020). Auch auf Trumps Rückzug aus der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) reagierten die übrigen Mitgliedsstaaten, indem sie ein Nachfolge-Abkommen ohne die USA schlossen (Dwyer 2018).

Hingegen verfielen Institutionen, in denen IO-Bürokratien oder Mitgliedsstaaten nicht willens oder nicht fähig waren, als alternative Anführer\*innen zu fungieren. Im Fall des UNRWA scheiterte der Führungsversuch des Sekretariats an dessen fehlender Überzeugungsmacht. Der schlechte Ruf des Managements und die Umstrittenheit der Organisation erschwerten die Versuche, zusätzliche Beiträge von anderen Mitgliedsstaaten zu mobilisieren, um die von den USA hinterlassene Lücke im Budget zu füllen (Berg et al. 2022). Andere Mitgliedstaaten folgten sogar dem Beispiel der USA und kürzten ebenfalls ihre Beiträge. Im Ergebnis war der UNRWA kaum mehr fähig, seine staatsähnlichen Dienstleistungen für Palästinenser\*innen fortzusetzen.

Im Falle des *Iran Deals* scheiterte der Rettungs-Versuch der EU hingegen an ihrer relativen Schwäche gegenüber den USA im Bereich der globalen Finanznetzwerke (vgl. Farrell/Newman 2019). Zwar genoss die EU als Koordinatorin bei den übrigen Mitgliedern und insbesondere der iranischen Regierung einen guten Ruf und konnte diese so zunächst zum Verbleib im Abkommen überzeugen. Jedoch scheiterten die gemeinsamen Versuche der EU sowie Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, die US-Sanktionen zu umgehen und die vereinbarten wirtschaftlichen Vorteile für den Iran sicherzustellen (Alcaro 2021). Infolgedessen scheiterte das Abkommen de facto und die Regierung in Teheran ist der Anreicherung von waffenfähigem Uran heute näher als je zuvor. Ähnliche Muster zeigten

sich nach dem Rückzug der USA unter Trump aus dem Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty) (Varisco et al. 2021) und dem Treaty on Open Skies (Reuters 2021), für die die US-Beiträge nicht durch die anderen Mitgliedsstaaten kompensiert werden konnten.

Zusammenfassend variierte die Entwicklung internationaler Institutionen nach dem Rückzug der USA von 1945-2024 stark. Ein genauerer Blick auf Fälle des US-Rückzugs unterstützt die Erwartung, dass Institutionen dann resilient waren, wenn IO-Bürokratien oder Mitgliedsstaaten willens und fähig waren, als alternative Anführer\*innen zu fungieren und eine gemeinsame Antwort zu organisieren.

## 6. Eine Forschungsagenda zum Rückzug von Hegemonialmächten

Dieser Beitrag hat sich dafür ausgesprochen, den Rückzug von Hegemonialmächten aus internationalen Ordnungen als breiteres Phänomen jenseits von Trump zu untersuchen. Eine erste theoretische und empirische Erkundung basierend auf der deskriptiven Analyse des originären *ExitUS*-Datensatz zur US-Abkehr aus IOs und Abkommen zwischen 1945 und 2024 deutet daraufhin, dass (1) sich Hegemonialmächte häufig aus internationalen Institutionen zurückziehen; (2) besonders solche Institutionen betroffen sind, welche sich der Kontrolle der Hegemonialmacht entziehen; und (3) ihr Schicksal in den Händen alternativer Anführer\*innen liegt. Auch wenn diese Ergebnisse auf die USA und die LIO seit dem Zweiten Weltkrieg begrenzt sind, liefern sie einen vielversprechenden Ausgangspunkt für weitere Forschung zum Rückzug von Hegemonialmächten aus „ihren“ Ordnungen und deren Folgen.

Erstens sollte künftige Forschung Fälle des Rückzugs weiterer Hegemonialmächte identifizieren. Die Analyse war auf die USA und die LIO beschränkt. Forscher\*innen könnten beispielsweise das „British Empire“ oder regionale Hegemonialmächte und Ordnungen in den Blick nehmen (vgl. Destradi 2010) und der Frage nachgehen, wie verbreitet der Rückzug von Hegemonialmächten jenseits der USA ist. Eine solche vergleichende Perspektive ermöglicht die Untersuchung des Einflusses von Eigenschaften von Hegemonialmächten, beispielsweise deren Regime-Typ, sowie „ihrer“ Ordnungen, wie etwa deren Formalisierung in internationale Institutionen, geografische Reichweite, Mitgliedschaft sowie Regelungskompetenz berücksichtigen. Zudem könnten Forscher\*innen die vorgeschlagenen Indikatoren weiter verfeinern und Informationen über andere Möglichkeiten des Rückzugs miteinbeziehen, wie die öffentliche Ablehnung oder Blockade von internationalen Institutionen oder die Nichteinhaltung ihrer Regeln (vgl. Kruck et al. 2022; Daßler et al. 2022; Hirschmann 2021b).

Zweitens sollte künftige Forschung die Triebkräfte des Rückzugs von Hegemonialmächten näher untersuchen. Aufbauend auf den Ergebnissen dieses Beitrags zur Rolle von institutioneller Macht könnten Forscher\*innen beispielsweise analysieren, wie genau sich der Einfluss von Hegemonialmächten über die Institutionen in deren Rückzugs-Entscheidung übersetzt (vgl. Börzel/Zürn 2021; Daßler et al. 2022;

Heinkelmann-Wild et al. 2024). Wie viel Kontrolle benötigen Hegemonialmächte über „ihre“ Ordnung, damit sie ihre Unzufriedenheit innerhalb von Institutionen beilegen und weiter engagiert bleiben? Auch könnten Forscher\*innen überprüfen, inwiefern weitere, von der Literatur identifizierte innenpolitische, internationale und institutionelle Treiber über Trump oder die USA hinaus übertragbar sind. Für die USA verweist die Literatur beispielsweise auf die Bedeutung des Kongresses und insbesondere der Republikanischen Partei für die Beendigung der Unterstützung für internationale Institutionen (vgl. Musgrave 2019; Böller 2022).

Drittens sollte künftige Forschung die Folgen des Rückzugs von Hegemonialmächten aus internationalen Institutionen genauer untersuchen. Die beobachtete Varianz der institutionellen Entwicklungen nach dem US-Rückzug wirft die Frage nach den Bedingungen auf, unter denen internationale Institutionen ohne die Unterstützung einer Hegemonialmacht resilient sind oder kollabieren. Qualitative Einblicke und die Forschung zu Reaktionen von IO-Bürokratien (Hirschmann 2021a; Schuette 2021; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022; Dijkstra et al. 2024) und Mitgliedstaaten (Hopewell 2021b; Kruck et al. 2022) auf Trump 1.0 unterstreichen die Bedeutung alternativer Anführer\*innen. Forscher\*innen sollten genauer untersuchen, unter welchen Bedingungen diese willens und fähig sind, nach dem Rückzug von Hegemonialmächten die Führung zu übernehmen (Heinkelmann-Wild 2024). Bei der näheren Analyse der Resilienz und des Verfalls internationaler Institutionen können Forscher\*innen auf wichtige Erkenntnisse der Forschung zur institutionellen Vitalität (vgl. Gray 2018; Debre/Dijkstra 2021; Gray 2024), Legitimität (vgl. Sommerer et al. 2022; Bexell et al. 2022), und die Robustheit von Normen aufbauen (vgl. Panke/Petersohn 2016; Deitelhoff/Zimmermann 2019). Zudem könnten sie die Folgen des Rückzugs von Hegemonialmächten über die einzelne Institution hinaus auf den gesamten Regimekomplex, in den sie eingebettet ist, untersucht werden (vgl. Faude/Abbott 2024).

Die Perspektiv-Erweiterung über Trump hinaus liefert auch wichtige praktische Implikationen für die Verfechter\*innen der LIO. Die Ergebnisse legen nahe, dass sich diese – auch jenseits von Trump 2.0 – langfristig auf die Abkehr der USA von internationalen Institutionen einstellen müssen (vgl. Heinkelmann-Wild/Schütte 2025). Sie sollten ihren Fehler, Trump als Ausnahme-Phänomen abzutun und keine Lehren aus seiner Außenpolitik zu ziehen, nicht wiederholen. Um internationale Institutionen zu bewahren, können deren Verfechter\*innen versuchen, dem Rückzug der USA durch Zugeständnisse vorzubeugen. Um nicht die generelle Akzeptanz der Institution, insbesondere bei nicht-westlichen Mitgliedsstaaten, zu untergraben und ihre langfristige Resilienz zu gewährleisten, sollten sich diese Anpassungen aber nicht exklusiv auf das Appeasement der USA oder gar eines spezifischen Präsidenten beschränken. Anstatt den USA die alleinige Kontrolle über internationale Institutionen zu übergeben, könnten beispielsweise allen für das entsprechende Problemfeld relevanten Mächten besondere Veto-Rechte gewährt werden. Auch die breitere Verteilung von Beiträgen unter den Mitgliedstaaten verspricht eine Entlastung der USA bei einer Stärkung anderer Stimmen und erhöhten institutionellen Resilienz. Auf diese Weise könnte die Inklusivität der internationalen Ordnung

sogar erhöht werden (Daßler et al. 2025). Wo Anpassungen nicht ohne den Verrat an den Grundsätzen der LIO möglich sind oder sich die USA trotz Zugeständnissen aus einer Institution zurückziehen, kommt es auf ihre Verfechter\*innen in den Hauptstädten und IO-Hauptquartieren an. Sie müssen die Initiative ergreifen, die Institution gegen Kritik verteidigen und ihre eigenen Beiträge für die multilaterale Zusammenarbeit erhöhen. Das Schicksal der LIO liegt in der Hand ihrer Unterstützer\*innen!

## Literatur

- Acharya, Amitav* 2017: After Liberal Hegemony. The Advent of a Multiplex World Order, in: Ethics & International Affairs 31: 3, 271–285.
- Alcaro, Riccardo* 2021: Europe's Defence of the Iran Nuclear Deal. Less than a Success, More than a Failure, in: The International Spectator 56: 1, 55–72.
- Beckley, Michael* 2018: The Power of Nations: Measuring What Matters, in: International Security 43: 2, 7–44.
- Berg, Kjersti G./Jensehaugen, Jørgen/Tiltnes, Åge A.* 2022: UNRWA, Funding Crisis and the Way Forward (Chr. Michelsen Institute (CMI) Report Number 4), Bergen.
- Bergner, Susan/van de Pas, Remco/van Schaik, Louise/Voss, Maike* 2020: Upholding the World Health Organization. Next Steps for the EU (SWP Comment No. 47 October 2020).
- Bexell, Magdalena/Jönsson, Kristina/Uhlén, Anders* (Hrsg.) 2022: Legitimation and Delegitimation in Global Governance. Practices, Justifications, and Audiences, Oxford.
- Blake, Daniel J./Payton, Autumn Lockwood* 2015: Balancing Design Objectives: Analyzing New Data on Voting Rules in Intergovernmental Organizations, in: The Review of International Organizations 10: 3, 377–402
- Böller, Florian* 2022: Brakeman or Booster? Presidents, Ideological Polarization, Reciprocity, and the Politics of US Arms Control, in: International Politics 59: 4, 725–748.
- Böller, Florian/Werner, Welf* (Hrsg.) 2021: A Hegemonic Transition? Reconfigurations of Global Economic and Security Orders in the Age of Trump, Cham.
- Börzel, Tanja A./Zürn, Michael* 2021: Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism, in: International Organization 75: 2, 282–305.
- Borzyskowski, Inken von/Vabulas, Felicity* 2019: Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations? In: Review of International Organizations 14: 4, 335–366.
- Borzyskowski, Inken von/Vabulas, Felicity* 2024: When do Member State Withdrawals Lead to the Death of International Organizations? In: European Journal of International Relations 30: 3, 756–786.
- Bower, Adam* 2017: Norms without the Great Powers. International Law and Changing Social Standards in World Politics, Oxford.
- Brem, Stefan/Stiles, Kendall W.* (Hrsg.) 2009: Cooperating without America. Theories and Case Studies of Non-Hegemonic Regimes, London.
- Brooks, Stephen G./Wohlforth, William C.* 2016: The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position, in: International Security 40: 3, 7–53.
- Carnegie, Allison/Carson, Austin* 2019: Reckless Rhetoric? Compliance Pessimism and International Order in the Age of Trump, in: The Journal of Politics 81: 2, 739–746.

- Chan, Steve/Hu, Weixing/He, Kai* 2019: Discerning States' Revisionist and Status-quo Orientations: Comparing China and the US, in: European Journal of International Relations 25: 2, 613-640.
- Chorey, Nitsan* 2020: The World Health Organization between the United States and China, in: Global Social Policy 20: 3, 378-382.
- Chwieroth, Jeffrey M.* 2014: Controlling Capital. The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations, in: New Political Economy 19: 3, 445-469.
- Climate Change News* 2019: Trade Deal Binds Brazil to Paris Agreement, Says Top EU Official (Climate Change News).
- Cooley, Alexander/Nexon, Daniel H.* 2020: Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order, New York, NY.
- Cooper, Andrew F./English, John/Thakur, Ramesh* 2002: Enhancing Global Governance. Towards a New Diplomacy?, New York.
- Cotroneo, Clara/Jeney, Petra* 2020: Evaluating the EU's Response to the US Global Gag Rule. State of Play and Challenges Ahead (Study requested by the FEMM committee, European Parliament). .
- Daßler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas* 2022: Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation? Interne Kontrolle, externe Effekte und Modi der Kontestation internationaler Institutionen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 29: 1, 6-37.
- Daßler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas* 2024: How Negative Institutional Power Moderates Contestation: Explaining Dissatisfied Powers' Strategies towards International Institutions, in: The Review of International Organizations. (online first), DOI: 10.1007/s11558-024-09574-z.
- Daßler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas* 2025: Limiting Liberal Intrusion to Save Inclusion in the Liberal International Order, in: LSE USAPP – American Politics and Policy blog, 18.2.2025. <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2025/02/18/limiting-liberal-intrusion-to-save-inclusion-in-the-liberal-international-order/>.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke* 2021: Institutional Design for a Post-Liberal Order: Why Some International Organizations Live Longer than Others, in: European Journal of International Relations 27: 1, 311-339.
- Deitelhoff, Nicole* 2009: The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case, in: International Organization 63: 1, 33-65.
- Deitelhoff, Nicole/Wallbott, Linda* 2012: Beyond Soft Balancing: Small States and Coalition-building in the ICC and Climate Negotiations, in: Cambridge Review of International Affairs 25: 3, 345-366.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth* 2019: Norms under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness, in: Journal of Global Security Studies 4: 1, 2-17.
- Destradi, Sandra* 2010: Regional Powers and their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership, in: Review of International Studies 36: 4, 903-930.
- Dijkstra, Hylke* 2017: Collusion in International Organizations. How States Benefit from the Authority of Secretariats, in: Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations 23: 4, 601-619.
- Dijkstra, Hylke/Von Allwörden, Laura von/Schuette, Leonard A./Zaccaria, Giuseppe* 2024: Donald Trump and the Survival Strategies of International Organisations: When Can Institutional Actors Counter Existential Challenges?, in: Cambridge Review of International Affairs, 37: 2, 182-205.
- Dijkstra, Hylke/Debre, Maria J.* 2022: The Death of Major International Organizations: When Institutional Stickiness is not Enough, in: Global Studies Quarterly 2: 4, 1-13.
- Duncombe, Constance/Dunne, Tim* 2018: After Liberal World Order, in: International Affairs 94: 1, 25-42.

- Dwyer, Colin 2018: The TPP Is Dead. Long Live The Trans-Pacific Trade Deal, in: NPR, 08.03.2018. <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/03/08/591549744/the-tpp-is-dead-long-live-the-trans-pacific-trade-deal>.
- Eckhard, Steffen/Patz, Ronny/Schmidt, Sylvia 2019: Reform Efforts, Synchronization Failure, and International Bureaucracy: The Case of the UNESCO Budget Crisis, in: Journal of European Public Policy 26: 11, 1639-1656.
- European Council 2020: Climate Finance. EU and Member States' Contributions Continued to Increase in 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/29/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-continued-to-increase-in-2019/>.
- Farrell, Henry/Newman, Abraham L. 2019: Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion, in: International Security 44: 1, 42-79.
- Faude, Benjamin/Abbott, Kenneth W. 2024: Does the System Work? Transnational Crises and the Resilience of Global Governance. Präsentiert auf dem Workshop "International Cooperation in Turbulent Times: Internal and External Challenges for IOs", München.
- Fehl, Caroline 2012: Living with a Reluctant Hegemon. Explaining European Responses to US Unilateralism, Oxford.
- Fehl, Caroline/Thimm, Johannes 2019: Dispensing with the Indispensable Nation? Multilateralism Minus One in the Trump Era, in: Global Governance 25: 1, 23-46.
- Fioreros, Orfeo 2019: The Syncopated History of the Liberal International Order, in: The British Journal of Politics and International Relations 21: 1, 20-28.
- Gilpin, Robert 1981: War and Change in World Politics, Cambridge.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian/Ritterberger, Berthold 2024: Contestation in a World of Liberal Orders, in: Global Studies Quarterly 4: 2, 1-12.
- Goldstein, Judith/Gulotty, Robert 2021: America and the Trade Regime: What Went Wrong? In: International Organization 75: 2, 524-557.
- Gore, Lance L. P. 2018: Seizing the "Trump Opportunity" and Engaging the World. Chinese Foreign Policies in 2017, in: East Asian Policy 10: 1, 56-67.
- Graham, Erin R. 2015: Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance, in: International Theory 7: 1, 162-194.
- Gray, Julia 2018: Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations, in: International Studies Quarterly 62: 1, 1-13.
- Gray, Julia 2024: The Life Cycle of International Cooperation: Introduction to the Special Issue, in: The Review of International Organizations 19: 4, 641-664.
- Gruber, Lloyd 2000: Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions, Princeton, NJ.
- Haas, Richard N. 2018: Liberal World Order, R.I.P., in: Project Syndicate, in: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n-haass-2018-03?barrier=accesspaylog>.
- Hawkins, Kirk A./Rovira Kaltwasser, Cristóbal 2017: The Ideational Approach to Populism, in: Latin American Research Review 52: 4, 513-528.
- Heinkelmann-Wild, Tim 2024: After Exit. Alternative Leadership and Institutional Resilience after Hegemonic Withdrawal (Inaugural-Thesis zur Erlangung des Doktorgrades an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München).
- Heinkelmann-Wild, Tim 2025: Multilateralismus trotz(t) Trump, in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen 2025: 2, 82-86.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas 2022: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis 24: 3, 296-312.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas/Daßler, Benjamin 2023: Eine Krise liberaler Hege monie: Die Trump-Administration und die Kontestation der Liberalen Internationalen Ordnung, in: Böller, Florian/Werner, Welf (Hrsg.): Hegemonialer Wandel, Cham, 77-96.

- Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas/Zangl, Bernhard* 2024: The Cooptation Dilemma: Explaining US Contestation of the Liberal Trade Order, in: Global Studies Quarterly 4: 2, 1-12.
- Hils, Jochen/Wilzewski, Jürgen* (Hrsg.) 2006: Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush (Atlantische Texte), Trier.
- Hirschmann, Albert O.* 1970: Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, MA.
- Hirschmann, Gisela* 2021a: International Organizations’ Responses to Member State Contestation. From Inertia to Resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Hirschmann, Gisela* 2021b: The Reassertion of National Sovereignty, in: Security and Human Rights 31: 1-4, 60-67.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias* 2015: Delegation and Pooling in International Organizations, in: The Review of International Organizations 10: 3, 305-328.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary* 2019: Contested World Order: The Delegitimation of International Governance, in: The Review of International Organizations 14: 4, 731-743.
- Hopewell, Kristen* 2021a: Trump & Trade: The Crisis in the Multilateral Trading System, in: New Political Economy 26: 2, 271-282.
- Hopewell, Kristen* 2021b: When the Hegemon Goes Rogue. Leadership Amid the US Assault on the Liberal Trading Order, in: International Affairs 97: 4, 1025-1043.
- Hüfner, Klaus* 2017: The Financial Crisis of UNESCO after 2011: Political Reactions and Organizational Consequences, in: Global Policy 8: S5, 96-101.
- Ikenberry, G. J.* 2001: After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars, Princeton, NJ.
- Ikenberry, G. J.* 2012: Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order, Princeton, NJ.
- Ikenberry, G. J.* 2018: Why the Liberal World Order Will Survive, in: Ethics & International Affairs 32: 1, 17-29.
- Ikenberry, G. J./Kupchan, Charles A.* 1990: Socialization and Hegemonic Power, in: International Organization 44: 3, 283-315.
- Jahn, Beate* 2018: Liberal Internationalism: Historical Trajectory and Current Prospects, in: International Affairs 94: 1, 43-61.
- Jupille, Joseph/Matti, Walter/Snidal, Duncan* 2013: Institutional Choice and Global Commerce, Cambridge.
- Karns, Margaret P./Mingst, Karen A.* (Hrsg.) 1990: The United States and Multilateral Institutions. Patterns of Changing Instrumentality and Influence, Boston, MA.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, N.J.
- Khong, Yuen F/Malone, David M.* (Hrsg.) 2003: Unilateralism and US Foreign Policy. International Perspectives, Boulder, CO.
- Kindleberger, Charles P.* 1981: Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides, in: International Studies Quarterly 25: 2, 242-254.
- Koremenos, Barbara* 2016: The Continent of International Law. Explaining Agreement Design, Cambridge.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001: The Rational Design of International Institutions, in: International Organization 55: 4, 761-799.
- Krasner, Stephen D.* 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: World Politics 28: 3, 317-347.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold* 2023: The LIO’s Growing Democracy Gap: An Endogenous Source of Polity Contestation, in: Journal of International Relations and Development 26: 1, 61-85.

- Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard 2025: The Politics of IO Authority Transfers: Explaining Informal Internationalisation and Unilateral Renationalisation, in: Journal of European Public Policy 32: 4, 954-979.
- Kruck, Andreas/Heinkelmann-Wild, Tim/Daßler, Benjamin/Hobbach, Raphaela 2022: Disentangling Institutional Contestation by Established Powers: Types of Contestation Frames and Varying Opportunities for the Re-legitimation of International Institutions, in: Global Constitutionalism 11: 2, 344-368.
- Kruck, Andreas/Zangl, Bernhard 2019: Trading Privileges for Support: The Strategic Co-optation of Emerging Powers into International Institutions, in: International Theory 11: 3, 318-343.
- Lake, David A. 1993: Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential? In: International Studies Quarterly 37: 4, 459.
- Lake, David A./Martin, Lisa L./Risse, Thomas 2021: Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization, in: International Organization 75: 2, 225-257.
- Lavelle, Kathryn C. 2007: Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations: US Involvement in the League of Nations, in: The Review of International Organizations 2: 4, 371-393.
- Layne, Christopher 2018: The US–Chinese Power Shift and the End of the Pax Americana, in: International Affairs 94: 1, 89-111.
- Mearsheimer, John J. 2019: Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order, in: International Security 43: 4, 7-50.
- Milewicz, Karolina M./Snidal, Duncan 2016: Cooperation by Treaty: The Role of Multilateral Powers, in: International Organization 70: 4, 823-844.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O. 2014: Contested Multilateralism, in: The Review of International Organizations 9: 4, 385-412.
- Musgrave, Paul 2019: International Hegemony Meets Domestic Politics: Why Liberals can be Pessimists, in: Security Studies 28: 3, 451-478.
- Norris, Pippa/Inglehart, Ronald 2019: Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism, Cambridge.
- Novosad, Paul/Werker, Eric 2019: Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat, in: The Review of International Organizations 14: 1, 1-33.
- Nye, Joseph S. 2008: The Powers to Lead, Oxford.
- Nye, Joseph S. 2015: Is the American Century Over? Cambridge, MA.
- Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2016: Norm Challenges and Norm Death: The Inexplicable? In: Cooperation and Conflict 51: 1, 3-19.
- Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2017: President Donald J. Trump: An Agent of Norm Death? In: International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis 72: 4, 572-579.
- Patrick, Stewart M. 2002: Multilateralism and Its Discontents: The Causes and Consequences of U.S. Ambivalence, in: Patrick, Stewart M./Forman, Shepard (Hrsg.): Multilateralism and U.S. Foreign Policy, Boulder, CO, 1-44.
- Peyhouse, Jon C. W./Nordstrom, Timothy/McManus, Roseanne W./Jamison, Anne S. 2019: Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 Datasets, in: Journal of Peace Research 57: 3, 492-503.
- Poletti, Arlo/Zambernardi, Lorenzo 2022: Declining Hegemony and the Sources of Trump's Disengagement from Multilateral Trade Governance: The Interaction between Domestic Politics and the International Political Economy, in: International Politics 59: 6, 1101-1118.
- Reuters 2021: Putin Signs Law Taking Russia out of Open Skies Arms Control Treaty, in: Reuters, 07.6.2021. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/putin-signs-law-russian-withdrawal-open-skies-treaty-2021-06-07/>.
- Ruggie, John G. 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization 36: 2, 379-415.

- Ruggie, John G. 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution, in: International Organization 46: 3, 561-598.
- Schuette, Leonard A. 2021: Why NATO Survived Trump: The Neglected Role of Secretary-General Stoltenberg, in: International Affairs 97: 6, 1863-1881.
- Schuette, Leonard A./Dijkstra, Hylke 2023: The Show Must Go On. The EU's Quest to Sustain Multilateral Institutions since 2016, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 61: 5, 1318-1336.
- Snidal, Duncan 1985: The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organization 39: 4, 579-614.
- Sommerer, Thomas/Agné, Hans/Zelli, Fariborz/Bes, Bart 2022: Global Legitimacy Crises, Oxford.
- Stokes, Doug 2018: Trump, American hegemony and the future of the liberal international order, in: International Affairs 94: 1, 133-150.
- Stone, Randall W. 2011: Controlling Institutions, Cambridge.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work, Princeton, NJ.
- Underdal, Arild 1994: Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management, in: Zartman, William (Hrsg.): International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity, San Francisco, CA, 178-200.
- Urpelainen, Johannes 2012: Unilateral Influence on International Bureaucrats, in: Journal of Conflict Resolution 56: 4, 704-735.
- Varisco, Andrea E./Maletta, Giovanna/Robin, Lucile 2021: Taking Stock of the Arms Trade Treaty: Achievements, Challenges and Ways Forward. [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-12/2112\\_att\\_first\\_six.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-12/2112_att_first_six.pdf).
- Viola, Lora A. 2020a: Die USA und internationale Organisationen, in: Lammert, Christian/Siewert, Markus B./Vormann, Boris (Hrsg.): Handbuch Politik USA, Wiesbaden, 619-631.
- Viola, Lora A. 2020b: The Closure of the International System, Cambridge.
- Viola, Lora A./Snidal, Duncan/Zürn, Michael 2015: Sovereign (In)equality in the Evolution of the International System, in: Leibfried, Stephan/Huber, Evelyn/Lange, Matthew/Levy, Jonah D./Nullmeier, Frank/Stephens, John D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Transformations of the State, Oxford, 221-236.
- von Allwörden, Laura 2025: When Contestation Legitimizes. The Norm of Climate Change Action and the US Contesting the Paris Agreement, in: International Relations 39: 1, 52-75.
- Vries, Catherine E. de/Hobolt, Sara B./Walter, Stefanie 2021: Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs, and Political Opportunity Structures, in: International Organization 75: 2, 306-332.
- Walter, Stefanie 2021: The Backlash Against Globalization, in: Annual Review of Political Science 24: 1, 421-442.
- White House 2021: Remarks by President Biden on America's Place in the World, 04.02.2021 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- Young, Oran R. 1991: Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: International Organization 45: 3, 281-308.
- Zaccaria, Giuseppe 2022: You're Fired! International Courts, Re-contracting, and the WTO Appellate Body during the Trump Presidency, in: Global Policy 13: 3, 322-333.
- Zürn, Michael 2018: A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation, Oxford.

# **FORUM**

## **Internationale Organisationen unter Druck**

## Internationale Organisationen unter Druck: Einleitung zum Forum

*Internationale Organisationen (IOs) stehen aktuell vielfach unter Druck. Einerseits sehen sich IOs zunehmend intensiven Anfechtungen von Staaten und gesellschaftlichen Gruppen ausgesetzt. Andererseits sind IOs vermehrt mit grenzüberschreitenden Krisen konfrontiert, die weitreichende Entscheidungen und operative Handlungen unter Zeitdruck erfordern. Während die Literatur diese Druckformen bislang weitgehend getrennt voneinander betrachtet, argumentieren wir in dieser Einleitung zum Forum „Internationale Organisationen unter Druck“, dass es sich dabei um zwei Seiten einer Medaille handelt, deren gemeinsame Analyse wertvolle Erkenntnisse liefern kann. Zu diesem Zweck benennen wir theoretische Verbindungslien zwischen den Forschungssträngen zu Krisen- und Kontestationsmanagement internationaler Organisationen. Darüber hinaus stellen wir die jeweiligen Effekte von Kontestation auf Krisenmanagement oder von Krisen auf Kontestation(smanagement) in den Fokus. Die Einleitung bezieht sich dabei auf die Beiträge zu diesem Forum und stellt diese einzeln vor. Abschließend zeigen wir die Implikationen der von uns vorgeschlagenen theoretischen Verbindungslien für zukünftige IO-Forschung auf.*

### 1. Internationale Organisationen, Kontestation und Krise\*

Internationale Organisationen (IOs)<sup>1</sup> stehen aktuell vielfach unter Druck. Einerseits sehen sich IOs zunehmend intensiven Anfechtungen von Staaten und gesellschaftlichen Gruppen ausgesetzt. Staatliche Anfechtung kommt insbesondere von aufstrebenden Mächten wie China, absteigenden Hegemonen wie den USA oder Staaten mit nationalistisch-populistischen Regierungen wie aktuell Ungarn. Gesellschaftliche Anfechtung ist etwa in Protestbewegungen erkennbar, die sich gegen die Mitgliedschaft eines Staates in einer IO richten (z. B. Brexit). Andererseits sind IOs vermehrt mit grenzüberschreitenden Krisen konfrontiert, die weitreichende Entscheidungen und operative Handlungen unter Zeitdruck erfordern. Die COVID-19-Pandemie steht emblematisch für eine solche globale Herausforderung, die

---

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Gängige Definitionen beschreiben IOs als vertragsbasierte Zusammenschlüsse von drei oder mehr Staaten, welche sich regelmäßig in einer Versammlung der Mitgliedstaaten austauschen und ein permanentes Sekretariat zur Unterstützung ihrer Kooperation einrichten (z. B. Rittberger et al. 2019). Ein Großteil der besprochenen Literatur, ebenso wie die meisten Beiträge in diesem Forum, beschäftigen sich mit solchen formalen intergouvernementalen Organisationen. Konzeptionell ist der IO-Begriff jedoch weiter zu fassen und schließt etwa auch informelle Organisationsformen ein (Roger/Rowan 2022), die nicht zuletzt von Biedermann/Tantow in diesem Forum zentral thematisiert werden.

IOs wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Europäischen Union (EU) ein komplexes Krisenmanagement abverlangte.

In der politikwissenschaftlichen Forschung zu IOs sind diese wachsenden Herausforderungen für IOs und internationale Kooperation insgesamt in den letzten Jahren in den Vordergrund gerückt. Eine Vielzahl an Beiträgen auch und vor allem aus dem deutschsprachigen Raum thematisiert verschiedene Formen externen und internen Drucks, dem sich IOs heutzutage ausgesetzt sehen und der ihr Handeln beeinflusst. Auf der einen Seite stehen dabei Forschungsarbeiten zur vermehrten politischen Anfechtung von IOs. Diese zeigt sich etwa in ihrer gesellschaftlichen Politisierung (Zürn et al. 2012; Rixen/Zangl 2013; Ecker-Ehrhardt 2014; Börzel/Risse 2018; de Vries et al. 2021), wachsenden Legitimationsanforderungen (Gronau/Schmidtke 2016; Ecker-Ehrhardt 2018; Dingwerth et al. 2019; Dingwerth et al. 2020) sowie Legitimitätskrisen (Heupel und Zürn 2017; Sommerer et al. 2022). Sie zeigt sich darüber hinaus vor allem in verschiedenen Formen der Kontestation durch Mitgliedstaaten, welche etwa in Austrittsdrohungen, Budgetkürzungen oder der systematischen Missachtung institutioneller Normen besteht (Borzyskowski/Vabulas 2019; Hirschmann 2021b; Daßler et al. 2022). Die bisherige Forschung verdeutlicht, dass die Anfechtung von IOs unterschiedlich ausfällt, je nachdem, ob es sich um etablierte Mächte (Kruck et al. 2022), sogenannte „rising powers“ oder nichtstaatliche Akteure handelt (Stephen und Zürn 2019). Die Forschung unterscheidet Typen der Kontestation zudem nach dem jeweiligen Objekt der Anfechtung, z. B. im Gegensatz bestimmter IO-Politikprogramme (*policy*) und der Autorität einer IO insgesamt (*polity*) (Kreuder-Sonnen/Rittberger 2023). Damit verbunden werden auch reformistische und revolutionäre Strategien und Ziele politischer Anfechtung unterschieden (Daase/Deitelhoff 2019; Goddard et al. 2024; Newman/Zala 2018).

Auf der anderen Seite steht die Literatur zu grenzüberschreitenden Krisen wie der COVID-19-Pandemie oder der globalen Finanzkrise 2008–2010. Diese Krisen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie geographische und/oder funktionale Grenzen überschreiten und sich daher selten von einem Staat allein bewältigen lassen (Boin/Rhinard 2008). Internationale Institutionen rücken somit in den Blickpunkt. Die Herausforderungen durch grenzüberschreitende Krisen werden gemäß weiterer typologischer Krisenunterscheidungen präzisiert. So stellen etwa die Dimensionen der Geschwindigkeit von Ausbruch und Beendigung einer Krise oder der Krisenintensität wiederkehrende Unterscheidungsmerkmale dar (Boin et al. 2020; Seabrooke/Tsingou 2019).<sup>2</sup> Die Forschungsbeiträge zeigen hier vor allem, wie derlei Krisen IOs unter Handlungsdruck setzen, da schnelle multilaterale Reaktionen existentiell notwendig erscheinen. Zugleich erschweren Krisen konkretes Handeln, da Bedrohung und Unsicherheit Staaten von multilateraler Kooperation abbringen können (Blondin/Boin 2020; Haftel et al. 2020; Johnson 2020; Pevhouse 2020).

2 So werden mit sogenannten *creeping crises*, die sich langsam aufbauen und lange Zeit relativ geringe Intensität aufweisen, andere politische Herausforderungen für IOs verknüpft als mit sogenannten *fast-burning crises*, die schnell eine hohe Intensität erreichen, aber ebenso schnell auch wieder enden.

Angesichts dieser doppelten Drucksituation werden Fragen nach „Überleben“ und „Tod“ von IOs virulent (Gray 2018; Eilstrup-Sangiovanni 2020; Dijkstra/Debre 2022). So befasst sich eine zweite Generation in diesem Forschungsfeld mit der Frage, wie IOs mit solchen Drucksituationen umgehen. Dabei entstanden in den vergangenen Jahren Literaturstränge sowohl zum *Kontestationsmanagement* als auch zum *Krisenmanagement* von IOs. Die Forschung zum Kontestationsmanagement befasst sich mit politischen und kommunikativen Strategien zur Steuerung und möglicherweise Reduzierung gesellschaftlicher Politisierung (Bressanelli et al. 2020; Moreira Ramalho 2020; Schimmelfennig 2020). Auch die politischen Reaktionsmöglichkeiten von IOs zur Einwirkung auf rebellierende Mitgliedstaaten werden hier in den Blick genommen (Hirschmann 2020, 2021a; Dijkstra et al. 2022; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022; Schuette 2023). Die Literatur zum Krisenmanagement wiederum adressiert vor allem die Wege auf denen IOs in Krisensituationen über sich hinauswachsen und zur Krisenbewältigung neue Kompetenzen an sich reißen oder neue Aufgabenfelder erschließen (Kreuder-Sonnen 2019; Kreuder-Sonnen/Tantow 2023; White 2019; Debre/Dijkstra 2021). Zugleich fragt die Forschung in diesem Feld auch nach den Bedingungen unter denen derlei IO-stärkende Reaktionen ausbleiben und IOs aus Krisen gar geschwächt hervorgehen können (Olsson/Verbeek 2018; Biermann et al. 2019; Fazal 2020).

Mit diesem Forum argumentieren wir, dass die genannten Aspekte von Kontestation und Krise bzw. Kontestations- und Krisenmanagement zwei Seiten einer Medaille sind, die (auch) in Verbindung miteinander analysiert werden sollten. Bislang diskutiert die Literatur die verschiedenen Druck-Phänomene für IOs fast ausschließlich getrennt voneinander. Das Zusammenführen der Erkenntnisse aus diesen getrennten Forschungsfeldern ermöglicht neue analytische Perspektiven. Erstens können theoretische Überlegungen und empirische Befunde eines Feldes fruchtbar gemacht werden für Analysen im anderen Feld. Aus der Annahme, dass sowohl Kontestation als auch Krisen IOs unter Druck setzen, lassen sich aus dem Umgang mit der einen Druckform Erkenntnisse ableiten, die helfen, den Umgang mit der anderen zu verstehen und umgekehrt. Zweitens können Krisen und Kontestation den Umgang mit dem jeweils anderen Phänomen stark beeinflussen – etwa als intervenierende/moderierende Variable. So können Krisen Dynamiken von Kontestation und Kontestationsmanagement durch IOs beeinflussen (s. auch Speyer/Stockmann 2024). Umgekehrt kann auch die Kontestation von IOs deren Krisenmanagement verkomplizieren.

Die Beiträge in diesem Forum greifen diese Themen auf und vertiefen in ihren originären Studien unser Verständnis von IOs unter Druck. Im weiteren Verlauf dieser Einleitung explizieren wir die analytischen Verbindungslien zwischen Krisen- und Kontestationsmanagement internationaler Organisationen und erläutern, wie sich die Erkenntnisse der Forumsbeiträge darin einbetten. Zudem diskutieren wir die Implikationen der in diesem Forum vorgeschlagenen Verbindung von Krisen- und Kontestationsforschung für zukünftige IO-Studien. Abschließend geben wir einen Überblick über die Beiträge zu diesem Forum.

## 2. Kontestationsmanagement besser verstehen: Lehren aus dem Umgang mit externen Krisen

Der Begriff der Krise hat je nach Disziplin und Perspektive unterschiedliche Bedeutungen. Eine Essentialisierung des Konzepts erscheint sowohl schwierig als auch unerwünscht (Jänicke 1973; Koselleck 2006). Zugleich hat sich in der IB-Forschung – insbesondere im Austausch mit der Literatur der öffentlichen Verwaltung – ein Krisenverständnis etabliert, das drei Kernmerkmale aufweist: (1) das Vorliegen einer existentiellen Bedrohung für ein (beliebiges) Referenzobjekt, welcher (2) unter Zeitdruck und (3) Bedingungen der Unsicherheit begegnet werden muss (Rosenthal et al. 1989; Brecher 1993; Boin 2004; Lipsky 2020). Gemeint sind hierbei typischerweise „äußere“ Bedrohungen für Staat, Gesellschaft oder andere Gemeinschaftsformen (etwa durch militärische Aggression, wirtschaftliche Misere oder Naturkatastrophen), mit denen öffentliche Autoritäten konfrontiert sind. Bei grenzüberschreitenden Krisen geraten IOs als internationale öffentliche Autoritäten speziell in den Blickpunkt. Sie werden als Akteure betrachtet, die durch ihr globales oder regionales Krisenmanagement zur Behebung oder Linderung der akuten Problemlage beitragen sollen (Olsson/Verbeek 2018). In den meisten Verwendungen des Krisenkonzepsts hat sich zudem die Interpretation durchgesetzt, dass für das Vorliegen einer existentiellen Bedrohung die entsprechende Wahrnehmung politischer Entscheidungsträger\*innen oder der Öffentlichkeit entscheidend ist, weniger „objektive“ Bedrohungsmaßstäbe (Billings et al. 1980; Rosenthal et al. 2001; Widmaier et al. 2007; Kreuder-Sonnen 2019). Dies hat der Krisenforschung einen kritischen Impetus erlaubt, durch den Fragen nach Krisenkonstruktion, -interpretation, -framing oder -ausnutzung in den Vordergrund gelangten. IOs werden in diesem Kontext also nicht nur als außenstehende „Dritte“ betrachtet, die in Krisen intervenieren, sondern auch als Beteiligte, die das Krisengeschehen selbst mitbestimmen (Kreuder-Sonnen/White 2022).

Im Gegensatz zu externen Krisen bezeichnet das Konzept der internen Krise Bedrohungen, die die IO selbst betreffen. IOs sind also selbst das Referenzobjekt der existentiellen Bedrohung. Solche Situationen können auch und gerade durch intensive Kontestation hervorgerufen werden. In der jüngsten Forschung wurden in diesem Zusammenhang vor allem Legitimitätskrisen von IOs in den Fokus gerückt (Heupel und Zürn 2017; Sommerer et al. 2022). Hierbei handelt es sich um zeitlich begrenzte Situationen, in denen IOs oder ihre Kernnormen (Deitelhoff 2020) unter den Mitgliedern bzw. Adressaten so stark an Zustimmung einbüßen, dass sie ihre grundlegenden Aufgaben und Ziele nicht mehr erfüllen können (vgl. Reus-Smit 2007). Während Kontestation oder starke Politisierung an sich noch keine Krise für eine IO bedeuten, können starke Formen von gesellschaftlicher oder staatlicher Anfechtung letztendlich eine existentielle Bedrohung für eine IO sowie deren Autorität darstellen und damit eine interne Krise hervorrufen (vgl. u. a. von Allwörden/Schütte und Hirschmann in diesem Forum). Wenngleich interne und externe Krisen jeweils ganz eigene Herausforderungen mit sich bringen, kann Kontestation so dennoch zu ähnlichen krisenartigen Umständen für IOs führen wie

externe Krisen, indem sie unter starkem Zeitdruck Maßnahmen zur Abwendung der Bedrohungslage erfordert.<sup>3</sup>

Wir argumentieren mit diesem Forum, dass sich aus dieser Wesensverwandtschaft externer und interner Krisen wichtige Schlüsse für die theoretische Analyse von IOs unter Druck ziehen lassen. Die Beiträge zeigen insbesondere, dass Analysen von Kontestationsmanagement von IOs von Erkenntnissen in der bereits bestehenden Literatur zu Krisenmanagement profitieren können:

Eine wiederkehrende Beobachtung der Literatur zum Krisenmanagement internationaler Organisationen ist, dass es sich um einen Operationsmodus handelt, der sich stark von der gängigen Alltagspraxis in IOs unterscheidet. Wie im Krisenmanagement allgemein werden auch in IOs Entscheidungen in Krisenzeiten im Schnellverfahren getroffen, normale Prozeduren umgangen und neue institutionelle Strategien ausprobiert und etabliert. Ein Begriff, der in diesem Kontext zuletzt in der IO-Literatur zum Umgang mit externen Krisen geprägt wurde, ist das Konzept der *emergency politics*. Hierbei handelt es sich um einen Modus zur Überwindung existentieller Bedrohungen mit außergewöhnlichen Maßnahmen durch IOs – etwa durch die Suspendierung von bestehenden Kompetenzbeschränkungen oder besonders tiefgreifende Politikentscheidungen ohne entsprechenden prozeduralen Vorlauf (Kreuder-Sonnen 2019; White 2019; Heupel et al. 2021). Theoretisch steht zu vermuten, dass nicht nur externe, sondern auch interne Krisen außergewöhnliche Maßnahmen von IOs hervorbringen. Schließlich sind existentielle Bedrohungen beiden Krisentypen immanent und bei internen Krisen geht es um das Überleben der IO selbst. Der Beitrag von von Allwörden und Schütte bestätigt diese Vermutung empirisch anhand einer Analyse von IO-Reaktionen auf interne Krisen der NATO und der International Energy Agency. Er führt das Konzept der *survival politics* ein, welches beschreibt, dass IOs bei Bedrohungen ihrer eigenen Existenz Maßnahmen ergreifen, die sowohl nach Art als auch Intensität außergewöhnlich sind und über das normale Repertoire der jeweiligen IO hinausgehen.

Eine zweite Beobachtung in der Literatur zu externen Krisen ist, dass die subjektive Wahrnehmung und Interpretation einer Krise ausschlaggebend sind für die jeweilige Krisenreaktion (Billings et al. 1980; Boin et al. 2005; Boin et al. 2020). So ist die Identifikation oder Konstruktion einer Bedrohung zentral, sowohl dafür, ob eine Situation im Krisenmodus bearbeitet wird, als auch dafür, wer oder was genau das Ziel des Krisenmanagements ist. Wenn interne und externe Krisen tatsächlich unterschiedliche Typen desselben Phänomens sind, liegt die Vermutung nahe, dass auch Kontestationsmanagement davon abhängt, ob und inwiefern die politische Anfechtung von der jeweiligen IO als eine Form der existentiellen Bedrohung wahrgenommen wird. Die Beiträge in diesem Forum unterstützen diese Hypothese. Hirschmann verdeutlicht etwa am Beispiel des Völkerbunds, dass umfangreiche Reaktionen auf Kontestation erst stattfinden, wenn zentrale Akteure die Anfechtung

3 Zwar trennen wir externe und interne Krisen für analytische Zwecke, jedoch ist es möglich, dass sie empirisch zusammenfallen. Insbesondere kann eine externe Krise auch eine interne Krise hervorrufen, wie dies etwa für die Europäische Union während der Eurokrise der Fall war.

als Bedrohung für die Organisation wahrnehmen. Die Androhung Brasiliens im Jahr 1926, aus dem Völkerbund auszutreten, wurde zunächst von der Mehrheit der Führungskräfte im Sekretariat nicht als Bedrohung angesehen und dementsprechend weitestgehend ignoriert. Mögliche Nachahmungseffekte innerhalb Lateinamerikas wurden innerhalb kürzester Zeit jedoch als existentielle Gefahr interpretiert und führten zu bisher ungekannten Formen des Kontestationsmanagements sowohl in Genf als auch in der Region. Auch Kortendiek et al. argumentieren, dass die Wahrnehmung und Interpretation der Anfechtung innerhalb einer IO für die Strategie des Kontestationsmanagements von entscheidender Bedeutung ist. Anhand zweier Fallstudien zu Kontestation von Betroffenengruppen in den Bereichen Drogenpolitik und Kinderarbeit zeigt der Beitrag, dass die Wahrnehmung der jeweiligen Forderungen als übereinstimmend mit den normativen Prinzipien der Organisation zu inklusiveren Formen von Kontestationsmanagement führt.

Wovon hängt es ab, ob Kontestationsmanagement von IOs effektiv durchgeführt werden kann und erfolgreich ist? Auch für diese Frage werden in diesem Forum die Erkenntnisse aus der Forschung zum Management externer Krisen durch öffentliche Organisationen aufgegriffen und erweitert. Die Krisenmanagementliteratur misst hier verschiedenen Faktoren gehobene Bedeutung bei. Dazu gehören sowohl individuelle Aspekte wie Leadership (Boin et al. 2005; Kapucu/Ustun 2018) als auch institutionelle Faktoren wie die Größe der Bürokratie, der Grad der Institutionalisierung sowie ihre Homogenität im Hinblick auf Krisenwahrnehmung und -interpretation (Christensen et al. 2016; Blondin/Boin 2020; Debre/Dijkstra 2021). Von Allwörden und Schütte zeigen etwa am Beispiel von NATO-Generalsekretär Jens Stoltenbergs Reaktion auf die Anfechtungen von US-Präsident Donald Trump, dass persönliche Führungsstärke auch für das Gelingen von Kontestationsmanagement ausschlaggebend sein kann. Der Beitrag von Hirschmann kann wiederum am Fall des Völkerbunds nachzeichnen, dass erfolgreiches Kontestationsmanagement nicht zuletzt auch davon abhängt, ob die Krisenwahrnehmung innerhalb der IO-Bürokratie einheitlich ist. Kortendiek et al. wiederum verdeutlichen, dass Kontestationsmanagement besonders dann erfolgreich ist, wenn IO-Mitarbeiter\*innen die Positionen der Anfechtenden zunächst als grundlegend berechtigt annehmen und in Betracht ziehen, dass deren Kritik auf relevante Missstände hinweist. Dies deckt sich mit Erkenntnissen aus der Krisenliteratur, die zeigt, dass Krisen innerorganisationale Widersprüche und Regulierungsbedarf aufdecken und so letztendlich zu Politikwandel führen können (Moschella/Tsingou 2013; Natorski 2016). Insgesamt zeigen die Beiträge also, dass Erfolgsbedingungen, die in der Literatur zu Krisenmanagement erarbeitet wurden, auch für die Analyse von Kontestationsmanagement relevant sind.

### *3. Wechselwirkungen zwischen Krisen- und Kontestationsmanagement*

Krisen und Kontestation erzeugen verschiedene Arten von Druck auf IOs: Bei (externen) Krisen steigen die Erwartungen an IOs, schnell zu reagieren und Problem-

lösungen bereitzustellen; bei Kontestation hingegen sind IOs Kritik und Konfrontation ausgesetzt, die ihren Handlungsspielraum beschränken und zu intensiverer Selbstlegitimation zwingen. Ein weiterer Beitrag dieses Forums ist es herauszuarbeiten, wie diese unterschiedlichen Druckformen miteinander interagieren und dadurch Krisen- und Kontestationsmanagement beeinflussen. Im Folgenden rücken wir die Effekte von Kontestation auf das Krisenmanagement von IOs sowie die Effekte von Krisen auf das Kontestationsmanagement von IOs in den Vordergrund.

Wie beeinflusst die Anfechtung von IOs deren Management externer Krisen? Theoretisch gibt es zu dieser Frage bislang vor allem eine relativ basale Vermutung: Da angenommen wird, dass die vermehrte Kontestation von IOs deren Handlungsfähigkeit allgemein verringert (Hooghe et al. 2019), sollte sich auch die Fähigkeit zum Krisenmanagement verringern. Dies spiegelt sich auch empirisch in den Beiträgen dieses Forums wider. So argumentieren die Beiträge von Hofmann und Kreuder-Sonnen sowie Biedermann und Tantow, dass stark kontestierte IOs in Krisen an Handlungsfähigkeit einbüßen und oftmals nicht in der Lage sind, die in Krisen (neu) anfallenden Aufgaben umfassend zu erfüllen.

Die gemeinsame Analyse von Kontestation und Krisenmanagement liefert jedoch noch darüber hinausweisende Erkenntnisse. Sie zeigt insbesondere, dass Kontestation ein wichtiger Faktor zur Erklärung inter-organisationaler Dynamiken während Krisen ist. Hofmann und Kreuder-Sonnen etwa heben hervor, dass Aufgaben von IOs, die in Krisensituationen aufgrund von Kontestation handlungsunfähig sind, durch weniger kontestierte IOs übernommen werden können. Der Beitrag argumentiert, dass IOs aufgrund ihrer jeweiligen Position im Politikfeld unterschiedlich stark angefochten werden, was ihre Reaktionsfähigkeit auf externe Krisen in unterschiedlicher Weise beeinträchtigt. Hierbei unterscheidet der Beitrag zwischen fokalen IOs, die im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, und nicht-fokalen IOs, die meist außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung operieren. Am Beispiel des Kosovo-Krieges und der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie argumentieren Hofmann und Kreuder-Sonnen, dass die krisenbedingte Ausweitung des Einsatzes nicht-fokaler IOs zur Kompensation blockierter fokaler IOs selbst eine Form des inter-organisationalen Kontestationsmanagements darstellen kann.

Biedermann und Tantow betrachten zudem formale und informelle IOs in Krisensituationen und argumentieren, dass die Anfechtung formaler IOs ein Grund sein kann, warum Staaten zur Bewältigung einer akuten Bedrohung auf informelle IOs ausweichen. Der Beitrag fokussiert sich hierbei auf grenzüberschreitende Krisen, die ein schnelles Handeln unter starker öffentlicher Aufmerksamkeit erfordern und bei denen Staaten an einer multilateralen Lösung interessiert sind. Während in der Literatur bisher die Wahl oder Errichtung einer alternativen IO selbst als Akt der Kontestation betrachtet wurde (Morse und Keohane 2014), erlaubt die analytische Verzahnung von Krisen- und Kontestationsmanagement in diesem Forum eine neue Perspektive, aus der die Nutzung alternativer IOs (auch) als Mechanismus des Umgangs mit Kontestation betrachtet werden kann.

Wie beeinflussen wiederum externe Krisen die Anfechtung internationaler Organisationen? Theoretische Reflexionen zum Zusammenhang von Krise und Kon-

testation sind mannigfaltig.<sup>4</sup> Ein in der Literatur wiederkehrendes Motiv ist die Vorstellung, dass existentielle Bedrohungen Kontestation verstummen (oder zumindest leiser werden) lassen, da sich der politische Diskurs dem übergeordneten Ziel des Überlebens der Referenzgemeinschaft unterordnet – der sog. *rally 'round the flag effect*. Dieses Theorem wurde nicht zuletzt von der Kopenhagener Schule der Versichertheitlichungsforschung im Bereich der IB verbreitet (Buzan et al. 1998; Williams 2003). In der Analyse der Krisenpolitik von IOs hat die Überlegung vor allem in Studien zur Notstandspolitik von IOs Eingang gefunden, die argumentieren, dass Krisen zur Ermächtigung von IOs führen können, wenn diese durch den Diskurs krisenbedingter Notwendigkeit den Dissens von Staaten oder gesellschaftlichen Akteuren zumindest zeitweilig zu unterdrücken vermögen (z. B. Hanrieder/Kreuder-Sonnen 2014; White 2015). Demgegenüber hat jedoch vor allem die Forschung zur Politisierung von IOs aufgezeigt, dass Krisen auch ein starker Treiber der Politisierung – und damit zumeist der verstärkten Anfechtung – von IOs sein können (Rauh/Zürn 2014; vgl. auch Blondin/Boin 2020).

In diesem Forum argumentiert der Beitrag von Hofmann und Kreuder-Sonnen, dass fokale IOs Kontestation in Krisen aufgrund ihrer exponierten Position geradezu anziehen, während nicht-fokale IOs der öffentlichen Aufmerksamkeit eher entgehen können und in ihrem Krisenmanagement weniger angefochten werden. Die Weltgesundheitsorganisation beispielsweise ist die zentrale IO im Bereich der Bekämpfung von Ausbrüchen grenzüberschreitender Infektionskrankheiten. Aufgrund ihrer fokalen Stellung wurde ihr Krisenmanagement der COVID-19-Pandemie besonders schnell und stark angefochten, während diese Krise bei weniger zentralen IOs wie dem Welternährungsprogramm zu keiner erhöhten Anfechtung führte. Dies zeigt, dass ein und dieselbe Krise in unterschiedlicher Weise und zu unterschiedlichen Graden zur Anfechtung von IOs sowie deren Krisenmanagement führen kann.

Schließlich zeigt das Forum, dass die gemeinsame Betrachtung von Krisen- und Kontestationsmanagement auch Aussagen über die Zunahme oder Abnahme von IO-Autorität bereichert. Bestehende Literatur verweist überwiegend darauf, dass starke Kontestation Autoritätstransfers an IOs erschwert oder gar zu ihrer Rücknahme führen kann (Hooghe/Marks 2009; Hooghe et al. 2019; Kreuder-Sonnen/Zangl 2020). Demgegenüber ist die Frage der Effekte von Krisen auf IO-Autorität bisweilen ungeklärt. So weist einige Evidenz in die Richtung, dass große geopolitische Krisen den Niedergang von IOs hervorrufen (Eilstrup-Sangiovanni 2021), während andere Beiträge darauf verweisen, dass IOs Krisen auch zu ihrem Vorteil nutzen können (Kreuder-Sonnen 2019; Debre/Dijkstra 2021). Wie beeinflussen also Krisen und Kontestation die Autorität von IOs – und damit ihre Wirkungsmacht? Die Analyse im abschließenden Beitrag von Tokhi und Binder deutet darauf hin, dass externe Krisen – und damit auch deren Management – einen tiefgreifenden Effekt auf die Autorität von IOs insgesamt haben. Basierend auf einer Längsschnittstudie

4 Siehe u.a. die Theorieblog-Reihe „Krise und Normkontestation“ hrsg. von Nils Stockmann und Johanna Speyer, abrufbar unter <https://www.theorieblog.de/index.php/2023/11/auftakt-zum-forum-krise-und-normkontestation/>.

zur Entwicklung von IO-Autorität von 1930 bis 2013 zeigen die Autoren, dass insbesondere systemische Krisen, die die globale Machtverteilung verändern – wie z. B. die Veränderung von einem bipolaren in ein multipolares System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – sich negativ auf IO-Autorität auswirken. Globale ökonomische Krisen hingegen scheinen IO-Autorität weniger zu beeinträchtigen. Mit dieser krisenübergreifenden Studie, die erstmals systemische Effekte von externen Krisen auf IO-Autorität analysiert, weist dieses Forum darauf hin, dass eine Ausdifferenzierung nach verschiedenen Krisentypen wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Entwicklung von IO-Autorität erbringen kann.

#### *4. Implikationen für die IO-Forschung*

Externe und interne Krisen erzeugen verschiedene Formen von Druck auf IOs, die in der bisherigen Literatur fast ausschließlich getrennt voneinander analysiert wurden. Das zentrale Anliegen dieses Forums ist es zu zeigen, dass zukünftige IO-Forschung davon profitiert, wenn die Erkenntnisse aus diesen bisher getrennten Forschungssträngen zusammengeführt werden.

Zum einen können die theoretischen und empirischen Erkenntnisse aus der Forschung zum Management von externen Krisen dabei helfen, den Umgang von IOs mit Kontestation besser zu verstehen. Allgemein scheinen Krisen widerstreitende Kräfte zu entfalten, die sich unterschiedlich auf IO-Kontestation auswirken können. Dieses Forum lädt somit zur weiteren Erforschung der Bedingungen ein, unter denen Krisen zu mehr oder weniger Kontestation von IOs führen. Umgekehrt hilft wiederum das Wissen um Kontestation und deren Management, die unterschiedliche Reaktionsfähigkeit von IOs auf externe Krisen besser zu verstehen. Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, in der zukünftigen Forschung zu IO-Krisenmanagement die Kontestation der fraglichen IOs stärker zu berücksichtigen. Insgesamt wird in diesem Forum deutlich, dass zwischen Krisen und Kontestation eine Wechselwirkung besteht. Nur durch eine Berücksichtigung des analytischen Zusammenhangs zwischen diesen beiden Phänomenen können die unterschiedlichen Reaktionen von IOs darauf umfassend erklärt werden.

Des Weiteren verdeutlicht dieses Forum, dass zukünftige IO-Forschung zu Krisen- und Kontestationsmanagement von einer stärkeren Ausdifferenzierung von verschiedenen Arten von IOs profitieren kann. Das Ausmaß der öffentlichen Aufmerksamkeit auf IOs in Krisensituationen unterscheidet sich stark und beeinflusst die Reaktionsfähigkeit von IOs. Auch in bisherigen Analysen von IO-Kontestationsmanagement lag der Fokus vor allem auf formalen und fokalen IOs. Einige Studien deuten jedoch darauf hin, dass auch informelle IOs umstritten sind (Brandi 2019). Inwieweit sich die Art der Anfechtung sowie der Umgang mit Kontestation bei formalen und informellen IOs unterscheidet, erfordert noch systematische Untersuchungen. Ebenso kann sich die subjektive Wahrnehmung einer Krise und einer angemessenen Reaktion darauf stark unterscheiden, je nachdem, wie formalisiert und/oder zentralisiert eine IO ist. Hier könnte zukünftige Forschung ansetzen, um

bestehende Varianzen im Kontestations- und Krisenmanagement systematisch zu erklären.

Außerdem lässt sich aus dem Forum schlussfolgern, dass es für zukünftige Forschung gewinnbringend sein könnte, den Zusammenhang zwischen verschiedenen Krisentypen und Veränderungen in IO-Autorität systematischer zu untersuchen. Insbesondere argumentieren wir, dass zukünftige Forschung durch eine engere Verzahnung der analytischen Konzepte im Bereich des Krisen- und Kontestationsmanagements von IOs wichtige neue Erkenntnisse zu IO-Autorität gewinnen kann. Zwei Fragestellungen stehen hierbei im Vordergrund: Erstens, welche Faktoren erklären die im Forum festgestellten unterschiedlichen Auswirkungen von verschiedenen Krisentypen auf IO-Autorität? Zweitens, inwieweit beeinflussen unterschiedliche Ausprägungen von IO-Autorität deren Fähigkeit zu Krisen- und Kontestationsmanagement? Hierfür sind sowohl vergleichende Längsschnittstudien als auch tiefergehende Einzelfallstudien besonders geeignet, um die Wechselwirkung zwischen Krisen und IO-Autorität systematisch und im Detail nachzuvollziehen.

Abschließend plädiert das Forum dafür, in zukünftiger IO-Forschung inter-organisationale Dynamiken stärker zu berücksichtigen. Sowohl im Hinblick auf Kontestationsmanagement als auch hinsichtlich der Analyse von Krisenreaktionen ist es gewinnbringend, IOs nicht isoliert, sondern in ihrem institutionellen Umfeld zu betrachten. So könnte effektives Kontestationsmanagement beispielsweise beinhalten, in Krisensituationen andere IOs stärker einzubeziehen. Dies würde es ggf. erlauben, durch Anfechtung verursachte politische Blockaden zu umgehen und zugleich notwendige Maßnahmen zur Krisenbearbeitung zur Verfügung zu stellen. Umgekehrt ist es ebenso möglich, dass das Ausweichen auf andere IOs in Krisenzeiten unter Umständen auch zu weiterer Kontestation führt, wenn damit die Zuständigkeit der ursprünglich vorgesehenen IOs längerfristig in Frage gestellt wird. Beide Möglichkeiten zeigen, dass eine stärkere Berücksichtigung inter-organisationaler Dynamiken in der IO-Forschung zu Krisen- und Kontestationsmanagement auch wichtige Erkenntnisse für die Politikpraxis generieren könnte.

## *5. Das Forum im Überblick*

Die nachfolgenden Beiträge zum Forum nehmen die doppelte Drucksituation aus (externen) Krisen und Kontestation für IOs als Ausgangspunkt und analysieren, wie IOs damit umgehen bzw. welche Effekte sie auf IOs hat. Dabei konzentrieren sich die Beiträge zwar einerseits auf Kontestationsmanagement – also den Umgang von IOs mit staatlicher oder gesellschaftlicher Anfechtung – und andererseits auf Krisenmanagement – also den Umgang von IOs mit externen Krisen. Sie reflektieren dabei jedoch durchweg die empirischen und/oder analytischen Verbindungen des jeweils anderen Aspekts. Zwei übergreifende Fragen leiten die einzelnen Beiträge an. Zum einen analysieren sie, wie etwa das Krisenmanagement von IOs unter Bedingungen wachsender Anfechtung gelingt bzw. wie Anfechtungsmanagement von Krisenbedingungen beeinflusst wird. Zum anderen bringt dieses

Forum die theoretischen Überlegungen der beiden Literaturstränge ins Gespräch und untersucht, ob und inwiefern sich Theorien zu Krisenmanagement auf das Anfechtungsmanagement übertragen lassen und umgekehrt. Die ersten drei Beiträge (von Allwörden/Schütte, Hirschmann, Kortendiek et al.) nehmen dabei das Kontestationsmanagement von IOs in den Fokus; die Beiträge 4 und 5 (Hofmann/Kreuder-Sonnen, Biedermann/Tantow) fokussieren sich auf das Krisenmanagement von IOs. Abschließend beleuchtet der sechste Beitrag von Tokhi und Binder die Rolle von Krisen mit Blick auf langfristige Autoritätsverschiebungen.

Von Allwörden und Schütte stellen das Konzept der *survival politics* als Form des Kontestationsmanagements in den Fokus. Der Begriff bezeichnet eine Sonderform autonomen IO-Handelns angesichts interner Krisen, die das Überleben der Organisation bedrohen. Die Autor\*innen argumentieren, dass diese Form des Kontestationsmanagements von institutionellen Eliten strategisch gewählt wird, um den Fortbestand der angefochtenen IO zu gewährleisten. Dabei ergreifen sie außergewöhnliche Maßnahmen, die über das normale Repertoire der jeweiligen IO hinausgehen. Der Beitrag illustriert das Argument anhand zweier Fallbeispiele, nämlich der Reaktion der NATO auf die Austrittsdrohungen von US-Präsident Trump und der Reaktion der International Energy Agency auf die Etablierung einer Konkurrenzorganisation.

Der Beitrag von Hirschmann stellt das Kontestationsmanagement des Völkerbunds ins Zentrum. Anhand der Analyse einer frühen Legitimitätskrise, die durch Kontestation in Form des Austritts Brasiliens verursacht wurde, zeigt die Autorin, wie Kontestationsmanagement durch die Krisenerkennung und -interpretation des Völkerbund-Sekretariats geprägt war. Der Beitrag argumentiert, dass die weit verbreitete Wahrnehmung des Völkerbunds als gescheiterte Organisation zu kurz greift und macht deutlich, dass selbst eine IO, die als wenig autonom und stark abhängig von mächtigen Mitgliedsstaaten gilt, autoritatives und weitgehend unabhängiges Kontestationsmanagement betreiben kann.

Kortendiek, Zimmermann und Young analysieren in ihrem Beitrag Kontestationsmanagement von IOs in Reaktion auf Druck von Seiten verschiedener Betroffenengruppen. Hier wird deutlich, dass IOs versuchen, ihre Anfechtung durch strategische Kooptation zu mindern und hierbei besonders solche Betroffenengruppen bevorzugen, deren Forderungen mit den Wertesystemen der IO am stärksten übereinstimmen. Anhand von zwei Fallstudien zu Kinderarbeit und Drogenkonsum im Kontext von ILO, UNICEF, WHO und UNODC zeigen die Autorinnen, dass Kontestationsmanagement durch strategische Einbeziehung von Betroffenen IOs nicht unbedingt legitimer oder partizipativer macht, da diese selektiv vorgenommen wird und dadurch einzelne Gruppen strukturell benachteiligt.

Im Anschluss an diese Arbeiten zu Kontestationsmanagement rückt der Beitrag von Hofmann und Kreuder-Sonnen das Krisenmanagement von IOs in den Vordergrund und analysiert insbesondere den Zusammenhang zwischen Kontestation und Krisenmanagement. Ausgangspunkt für die Analyse ist die Beobachtung, dass eine Krise sich unterschiedlich auf verschiedene IOs auswirken kann. Die Autor\*innen argumentieren, dass fokale und nicht-fokale IOs einem unterschiedlichen Grad

an Kontestation ausgesetzt sind und sich deshalb im Hinblick auf ihre Fähigkeit, Krisenmanagement zu betreiben, unterscheiden. Am Beispiel des Kosovo-Krieges sowie der COVID-19-Pandemie illustrieren sie, dass fokale IOs in Krisen häufig durch Kontestation blockiert sind, nicht-fokale IOs jedoch unter dem Radar politischer Aufmerksamkeit aktiv werden können. Letztere vermögen es so, den Ausfall der fokalen IO zumindest teilweise zu kompensieren und die dortige Kontestation zu umgehen.

Biedermann und Tantow wiederum fragen nach den Gründen und Bedingungen für die Verwendung von informellen IOs in grenzüberschreitenden Krisen. Ausgehend von einem in der Literatur häufig schlicht angenommenen Krisen-Informalitäts-Nexus diskutieren die Autoren zunächst die Governance-Anforderungen grenzüberschreitender Krisen sowie die funktionale Passung von informellen IOs für diese Anforderungen. Daraufhin untersucht der Beitrag, wann Staaten in Krisen auf informelle IOs zurückgreifen und wann nicht. Die Autoren argumentieren, dass Staaten zwar grundsätzlich zunächst auf formale IOs setzen, aber zu informellen IOs wechseln, wenn die formalen etwa aufgrund fehlender Ressourcen oder starker Anfechtungen intern blockiert sind. Auch hier kommt also der Zusammenhang von Kontestation und Krisenmanagement zum Tragen.

Abschließend blickt der Beitrag von Tokhi und Binder auf die systemische Entwicklung von IO-Autorität im Zeitverlauf und damit auf wichtige Voraussetzungen für die Krisenanfälligkeit und das Krisenmanagement von IOs. Die Autoren schlagen einen Perspektivwechsel hin zur systemischen Ebene vor, da dieser besonders dazu geeignet ist, den Einfluss von globalen Krisenphänomenen auf IO-Autorität in den Blick zu nehmen. Sie zeigen mit Hilfe quantitativer Daten, dass die Autorität von IOs im Aggregat und über Zeit (1930-2013) keinesfalls linear angestiegen ist. Vielmehr sind deutliche Zyklen des Auf- und Abstiegs von IO-Autorität zu beobachten. Zudem wird deutlich, dass systemische Faktoren wie die Hegemonie der USA oder die Ausweitung von Demokratie in der Welt positiv mit IO-Autorität korrelieren. Der Beitrag zeigt ferner, dass sich Krisen globaler Machtverteilung im internationalen System – wie etwa der Zusammenbruch der Sowjetunion – messbar auf IO-Autorität auswirken können, während globale ökonomische Krisen, wie etwa die Finanzkrise von 2008, keinen Effekt auf IO-Autorität zu haben scheinen. Der systemische Blick auf die Entwicklung von IO-Autorität liefert damit nicht nur neue Einsichten in die Krisenanfälligkeit von IOs, sondern zeigt auch, wie die bestehende Forschung zur Kontestation und zum Kontestationsmanagement internationaler Ordnung um eine historische Längsschnittperspektive ergänzt werden kann.

## *Literatur*

*Biermann, Felix/Guérin, Nina/Jagdhuber, Stefan/Rittberger, Berthold/Weiss, Moritz 2019: Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation, in: Journal of European Public Policy 26: 2, 246-266.*

- Billings, Robert S./Milburn, Thomas W./Schaalman, Mary L.* 1980: A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis, in: *Administrative Science Quarterly* 25: 2, 300-316.
- Blondin, Donald/Boin, Arjen* 2020: Cooperation in the Face of Transboundary Crisis: A Framework for Analysis, in: *Perspectives on Public Management and Governance* 3: 3, 197-209.
- Boin, Arjen* 2004: Lessons From Crisis Research, in: *International Studies Review* 6: 1, 165-174.
- Boin, Arjen/’t Hart, Paul/Stern, Eric/Sundelin, Bengt* 2005: The Politics of Crisis Management. Public Leadership Under Pressure, Cambridge.
- Boin, Arjen/Rhinard, Mark* 2008: Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?, in: *International Studies Review* 10: 1, 1-26.
- Boin, Arjen/Ekengren, Magnus/Rhinard, Mark* 2020: Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis, in: *Risks, Hazards and Crisis in Public Policy* 11: 2, 116-138.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2018: From the euro to the Schengen crises. European integration theories, politicization, and identity politics, in: *Journal of European Public Policy* 25: 1, 83-108.
- Borzykowski, Inken von/Vabulas, Felicity* 2019: Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations?, in: *The Review of International Organizations* 14: 2, 335-366.
- Brandi, Clara* 2019: Club governance and legitimacy: The perspective of old and rising powers on the G7 and the G20, in: *South African Journal of International Affairs* 26: 4, 685-702.
- Brecher, Michael* 1993: Crises in World Politics. Theory and Reality, Oxford.
- Bressanelli, Edoardo/Koop, Christel/Reh, Christine* 2020: EU Actors under pressure: politicisation and depoliticisation as strategic responses, in: *Journal of European Public Policy* 27: 3, 329-341.
- Buzan, Barry/Waever, Ole/Wilde, Jaap de* 1998: Security. A New Framework for Analysis, Boulder, CO.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per/Rykkja, Lise H.* 2016: Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy, in: *Public Administration Review* 76: 6, 887-897.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole* 2019: Opposition and dissidence: Two modes of resistance against international rule, in: *Journal of International Political Theory* 15: 1, 11-30.
- Daföler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas* 2022: Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation? Interne Kontrolle, externe Effekte und Modi der Kontestation internationaler Institutionen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29: 1, 6-37.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke* 2021: COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?, in: *Global Policy* 12: 4, 443-454.
- Deitelhoff, Nicole* 2020: What’s in a name? Contests and backlash against international norms and institutions, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 22: 4, 715-727.
- de Vries, Catherine /Hobolt, Sara B./Walter, Stefanie* 2021: Politicizing International Cooperation. The Mass Public, Political Entrepreneurs and Political Opportunity Structures, in: *International Organization* 75: 2, 306-332.
- Dijkstra, Hylke/Debre, Maria J.* 2022: The Death of Major International Organizations: When Institutional Stickiness is not Enough, in: *Global Studies Quarterly* 2: 4, DOI: 10.1093/isagsq/ksac048.
- Dijkstra, Hylke/von Allwörden, Laura/Schuette, Leonard A./Zaccaria, Giuseppe* 2022: Donald Trump and the survival strategies of international organizations: When can institutional actors counter existential challenges?, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 37: 2, 182-205.

- Dingwerth, Klaus/Schmidtke, Henning/Weise, Tobias 2020: The rise of democratic legitimization: why international organizations speak the language of democracy, in: European Journal of International Relations 26: 3, 714-741.
- Dingwerth, Klaus/Witt, Antonia/Lehmann, Ina/Reichel, Ellen/Weise, Tobias 2019: International Organizations Under Pressure. Legitimizing Global Governance in Challenging Times, Oxford.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2014: Why parties politicise international institutions. On globalisation backlash and authority contestation, in: Review of International Political Economy 21: 6, 1275-1312.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2018: Self-legitimation in the face of politicization: Why international organizations centralized public communication, in: The Review of International Organizations 13: 4, 519-546.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2020: Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015, in: Review of International Organizations 15: 2, 339-370.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2021: What kills international organisations? When and why international organisations terminate, in: European Journal of International Relations 27: 1, 281-310.
- Fazal, Tanisha M. 2020: Health Diplomacy in Pandemical Times, in: International Organization 74: S1, E78-E97.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2024: Contestation in a world of liberal orders, in: Global Studies Quarterly 4: 2, DOI: 10.1093/isagsq/ksae026.
- Gray, Julia 2018: Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations, in: International Studies Quarterly 62: 1, 1-13.
- Gronau, Jennifer/Schmidtke, Henning 2016: The quest for legitimacy in world politics – international institutions' legitimization strategies, in: Review of International Studies 42: 3, 535-557.
- Haftel, Yoram Z./Wajner, Daniel F./Eran, Dan 2020: The Short and Long(er) of It: The Effect of Hard Times on Regional Institutionalization, in: International Studies Quarterly 64: 4, 808-820.
- Hanrieder, Tine/Kreuder-Sonnen, Christian 2014: WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health, in: Security Dialogue 45: 4, 331-348.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas 2022: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 24: 3, 296-312.
- Heupel, Monika/Koenig-Archibugi, Mathias/Kreuder-Sonnen, Christian/Patberg, Markus/Séville, Astrid/Steffek, Jens/White, Jonathan 2021: Emergency Politics After Globalization, in: International Studies Review 23: 4, 1959-1987.
- Heupel, Monika/Ziern, Michael (Hrsg.) 2017: Protecting the Individual from International Authority. Human Rights in International Organizations, Cambridge.
- Hirschmann, Gisela 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 69-93.
- Hirschmann, Gisela 2021a: International organizations' responses to member state contestation: from inertia to resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Hirschmann, Gisela 2021b: The Reassertion of National Sovereignty: A Challenge to International Organizations' Survival?, in: Security and Human Rights 31: 1-4, 60-67.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 39: 1, 1-23.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019: A Theory of International Organization, Oxford.

- Jänicke, Martin 1973: Krisenbegriff und Krisenforschung, in: Jänicke, Martin (Hrsg.): Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen, 10-25.
- Johnson, Tana 2020: Ordinary Patterns in an Extraordinary Crisis: How International Relations Makes Sense of the COVID-19 Pandemic, in: International Organization 74: S1, E148–E168.
- Kapucu, Naim/Ustun, Yusuf 2018: Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector, in: International Journal of Public Administration 41: 7, 548-561.
- Koselleck, Reinhard 2006: Crisis, in: Journal of the History of Ideas 67: 2, 357-400.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2019: Emergency Powers of International Organizations. Between Normalization and Containment, Oxford.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2023: The LIO's growing democracy gap: an endogenous source of polity contestation, in: Journal of International Relations and Development 26: 1, 61-85.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Tantow, Philip M. 2023: Crisis and Change at IOM: Critical Juncture, Precedents, and Task Expansion, in: Costello, Cathryn/Bradley, Megan/Sherwood, Angela (Hrsg.): IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion, Cambridge, 187-212.
- Kreuder-Sonnen, Christian/White, Jonathan 2022: Europe and the Transnational Politics of Emergency, in: Journal of European Public Policy 29: 6, 953-965.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard 2020: Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 5-36.
- Kruck, Andreas/Heinkelmann-Wild, Tim/Daßler, Benjamin/Hobbach, Raphaela 2022: Disentangling institutional contestation by established powers: Types of contestation frames and varying opportunities for the re-legitimation of international institutions, in: Global Constitutionalism 11: 2, 344-368.
- Lipsky, Phillip Y. 2020: COVID-19 and the Politics of Crisis, in: International Organization 74: S1, E98-E127.
- Moreira Ramalho, Tiago 2020: The Troika in its own words: responding to the politicisation of the southern European crises, in: Journal of European Integration 42: 5, 677-693.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O. 2014: Contested multilateralism, in: Review of International Organizations 9: 4, 385-412.
- Moschella, Manuela/Tsingou, Eleni 2013: Regulating finance after the crisis, in: Regulation & Governance 7: 4, 407-416.
- Natowski, Michał 2016: Epistemic (un)certainty in times of crisis: The role of coherence as a social convention in the European Neighbourhood Policy after the Arab Spring, in: European Journal of International Relations 22: 3, 646-670.
- Newman, Edward/Zala, Benjamin 2018: Rising powers and order contestation: disaggregating the normative from the representational, in: Third World Quarterly 39: 5, 871-888.
- Olsson, Eva-Karin/Verbeek, Bertjan 2018: International organisations and crisis management: Do crises enable or constrain IO autonomy?, in: Journal of International Relations and Development 21: 2, 275-299.
- Pevehouse, Jon C.W. 2020: The COVID-19 Pandemic, International Cooperation, and Populism, in: International Organization 74: S1, E191-E212.
- Rauh, Christian/Zürn, Michael 2014: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: Heidenreich, Martin (Hrsg.): Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven, Wiesbaden, 121-145.
- Reus-Smit, Christian 2007: International Crises of Legitimacy, in: International Politics 44: 2-3, 157-174.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas/Dijkstra, Hylke 2019: International Organization, London.
- Rixen, Thomas/Zangl, Bernhard 2013: The politicization of international economic institutions in US public debates, in: Review of International Organizations 8, 363-387.

- Roger, Charles B./Rowan, Sam S. 2022: Analyzing international organizations: How the concepts we use affect the answers we get, in: The Review of International Organizations 17: 3, 597-625.
- Rosenthal, Uriel/Boin, Arjen/Comfort, Louise K. 2001: The changing world of crises and crisis management, in: Rosenthal, Uriel/Bon, Arjen/Comfort, Louise K. (Hrsg.): Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities, Springfield, IL, 5-27.
- Rosenthal, Uriel/Charles, Michael T./Hart, Paul T. (Hrsg.) 1989: Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield, IL.
- Schimmelfennig, Frank 2020: Politicisation management in the European Union, in: Journal of European Public Policy 27: 3, 342-361.
- Schuette, Leonard A. 2023: IO survival politics: international organisations amid the crisis of multilateralism, in: Journal of European Public Policy, 31: 11, 3812-3838.
- Seabrooke, Leonard/Tsingou, Eleni 2019: Europe's fast- and slow-burning crises, in: Journal of European Public Policy 26: 3, 468-481.
- Sommerer, Thomas/Agné, Hans/Zelli, Fariborz/Bes, Bart 2022: Global Legitimacy Crises. Decline and Revival in Multilateral Governance, Oxford.
- Speyer, Johanna/Stockmann, Nils 2024: How a Conversation Between EU Studies and Critical-Constructivist IR Norm Research Illuminates a Union in Crisis: A Research Note, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 62: 3, 902-913.
- Stephen, Matthew/Zürn, Michael 2019: Contested World Orders. Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State, Oxford.
- White, Jonathan 2015: Emergency Europe, in: Political Studies 63: 2, 300-318.
- White, Jonathan 2019: Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union, Oxford.
- Widmaier, Wesley W/Blyth, Mark/Seabrooke, Leonard 2007: Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises, in: International Studies Quarterly 51: 4, 747-759.
- Williams, Michael C. 2003: Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics, in: International Studies Quarterly 47: 4, 511-531.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012: International authority and its politicization, in: International Theory 4: 1, 69-106.

Laura von Allwörden/ Leonard Schütte

# Internationale Organisationen am Existenz-Limit: IO-survival politics als Kontestationsmanagement

*Internationale Organisationen (IOs) haben in den letzten Jahrzehnten an Autorität und potenzieller Wirkungskraft gewonnen. Gleichzeitig waren sie noch nie so sehr existenziellen Bedrohungen in Form von Kontestation ausgesetzt. Inmitten dieser dialektischen Situation identifiziert dieser Artikel einen neuen Verhaltenstyp: IO-survival politics als Kontestationsmanagement. IO-survival politics tritt auf, wenn hochrangige institutionelle Akteure nach Kontestation Potenzial für eine existenzielle Krise der Organisation sehen und als Reaktion darauf außergewöhnliche Strategien anwenden, um die Existenz der Organisation zu sichern. Auf der Grundlage von 40 Interviews mit IO-Vertreter\*innen und Staatsrepräsentant\*innen illustrieren wir das Konzept der IO-survival politics anhand von zwei Fallstudien: der Reaktion der NATO auf die Abzugsdrohungen von Präsident Trump in seiner ersten Amtszeit und der Reaktion der International Energy Agency (IEA) auf die Gründung der konkurrierenden Energieorganisation International Renewable Energy Agency (IRENA) durch drei IEA-Mitgliedsstaaten. Durch die Konzeptualisierung von IO-survival politics soll der Artikel neue Wege für die Forschung über IOs und die Krise des Multilateralismus eröffnen.*

## 1. Einleitung\*

Der Multilateralismus steckt in der Krise (Lake et al. 2021). Nicht nur externe Krisen wie die COVID-19-Krise, die Klimakrise oder auch der Krieg Russlands in der Ukraine sowie der Krieg in Nahost stellen die multilaterale Zusammenarbeit vor immense Herausforderungen. Auch innerhalb des Multilateralismus reiht sich eine Krise an die andere, vor allem durch populistische und autoritäre Strömungen und die damit verbundenen Herausforderungen. Verschiedene internationale Organisationen (IOs), darunter die Europäische Union (EU), die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), die Welthandelsorganisation (WTO) oder die Vereinten Nationen (UN), sind als grundlegende Pfeiler/Bestandteile multilateraler Zusammenarbeit sowohl von etablierten als auch von aufstrebenden Mächten herausgefordert worden (s. Dijkstra et al. 2022). Der Entzug der Mitgliedschaft, die systematische Verletzung wichtiger Normen und Regeln, die gezielte Blockade der Funktionsfähigkeit von Institutionen und die Kürzung von Finanzmitteln sind zu einem allgemeinwältigen Merkmal internationaler Politik geworden (vgl. Hirschmann 2021; von Allwörden 2024). Im Gegenzug haben Bilateralismus und informelle Kooperation

---

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

außerhalb der etablierten multilateralen Institutionen zugenommen (z.B. Meissner 2018; Roger 2020; Westerwinter et al. 2021).

Obwohl IOs in ihrer Existenz bedroht sind, haben sie gleichzeitig ein hohes Maß an Autorität und Macht, bezüglich ihrer Autonomie gegenüber den Staaten, ihrer verbindlichen Befugnisse und ihrer politischen Kompetenzen. Inmitten der „Bürokratisierung der Weltpolitik“ (Barnett/Finnemore 2004) zeigen neuere Arbeiten, dass IOs eine bedeutende Autorität jenseits der direkten Kontrolle durch Staaten erlangt haben (Hooghe et al. 2017; Zürn et al. 2021). In der Tat zeigt eine wachsende Forschungsgesellschaft zu institutionellen Akteuren in IOs, dass diese sowohl eigenständige Präferenzen entwickeln als auch zunehmend den Politikgestaltungszyklus jenseits der direkten Kontrolle der Mitgliedsstaaten beeinflussen (Eckhard et al. 2021; Knill et al. 2019). Groß angelegte Studien betonen die Rolle der IO-Sekretariate (Debre/Dijkstra 2021) und die Qualität der IO-Bürokratie (Gray 2018), um die Ergebnisse von IO-Krisen zu erklären. Wie IOs aber schwerwiegende Kontestation und damit potenziell einhergehende existenzielle Krisen<sup>1</sup> managen, um daraus lebendig hervorzugehen, wurde bisher noch nicht in einem konkreten Konzept beschrieben.

Der vorliegende Artikel zielt darauf ab, solch ein Konzept des *Kontestationsmanagements* innerhalb eines spezifischen Typus von IO-Verhalten zu entwickeln: *IO-survival politics*. *IO-survival politics* bezeichnet ein politisches Verhalten, das darauf abzielt, Kontestation zu managen, indem institutionelle Akteure das unmittelbare Überleben der internationalen Organisation in einer schwerwiegenden Form von Kontestation sowie dem damit einhergehenden Potenzial einer existenziellen Krise sicherstellen. Der Begriff ‚Kontestationsmanagement‘ bezeichnet den Umgang von IOs mit ihrer staatlichen oder gesellschaftlichen Anfechtung, sowohl formeller als auch informeller Art. Die empirische Untersuchung basiert auf 40 Interviews mit eng involvierten Offiziellen zweier IOs. Ziel ist es, herauszufinden, ob die institutionellen Akteure einer solchen Logik folgten.

Der Artikel demonstriert, dass sich *IO-survival politics* sowohl von dem Verhalten unterscheidet, das die Forschung zur *public administration* üblicherweise mit Sekretariaten assoziiert als auch zur Forschung zu Legitimation. Die nachfolgenden Ausführungen illustrieren *IO-survival politics* anhand zweier Fallstudien, der NATO und der Internationalen Energieagentur (IEA). Diese IOs unterscheiden sich erheblich in Hinblick auf ihre Autorität, ihren institutionellen Aufbau, ihre Funktionen, ihre Größe sowie ihre Ressourcen. Obgleich sich die Art der Kontestation in den beiden Fällen unterscheidet, ist ihnen gemein, dass die Kontestation von Schlüsselmitgliedsstaaten, in diesen Fällen sogar von Gründungsmitgliedern ausging, was die Tragweite der Kontestation erheblich erschwert. Des Weiteren ist in allen Fällen eine Kontestation nicht nur des Status quo, sondern auch eine Infragestellung des Existenzrechts der IOs zu beobachten. In der Reaktion der *IO-survival politics* spielte die Führung der IOs eine maßgebliche Rolle. Für die NATO

---

1 Als existenzielle Krisen können solche bezeichnet werden, die zur Performanzohnmacht führen oder gar überlebensbedrohlich für die Existenz der IO sein können.

ging NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg mit raffinierter Empathie voran, um Trump in seiner ersten Amtszeit zu bändigen. Im Falle der IEA war der Exekutivdirektor Fathi Birol der Brückenbauer zu aufstrebenden Mächten und klimabbezogener Energieberatung. Die in den IOs involvierten Beamten beteiligten sich an zuvor nicht dagewesenen Formen des offenen und politischen Agenda-Settings, umgingen wichtige Akteure und schufen neue Bereiche innerhalb der IOs, um auch legale Hürden innerhalb der Institutionen zu umgehen.

Das primäre Ziel dieses Artikels ist die Begriffsbildung, indem *IO-survival politics* definiert und seine konzeptuellen Grundlagen sowie empirischen Erscheinungsformen diskutiert werden. Infolgedessen zielt die Konzeptualisierung von *IO-survival politics* darauf ab, sowohl einen eigenständigen Beitrag zur Literatur über IOs zu leisten als auch als Grundlage für zukünftige empirische Arbeiten und Theorieentwicklung zu dienen.

Der folgende Artikel ist wie folgt aufgebaut: Im ersten Abschnitt erfolgt die Konzeptualisierung der *IO-survival politics*, wobei zuerst auf den Forschungsstand und die Situierung von *IO-survival politics* eingegangen wird. Anschließend werden der Analyserahmen der zwei Phasen von *IO-survival politics* sowie Überlebensstrategien<sup>2</sup> als *IO-survival politics* diskutiert. Dies wird durch die zwei Fallstudien illustriert. Im abschließenden Fazit erfolgt eine Reflexion zu *IO-survival politics* unter Berücksichtigung zukünftiger Forschungsfragen zum Kontestationsmanagement von IOs in existenziellen Krisen.

## 2. *IO-survival politics* als Kontestationsmanagement

### 2.1 Forschungsstand und Situierung von *IO-survival politics*

IOs versuchen ihr Überleben zu sichern. Dass Staaten in einer feindseligen Welt ihr Überleben anstreben, gehört zu den wichtigsten und beständigsten Prämissen der Theorie der Internationalen Beziehungen (s. Fazal 2008). Dies gilt aber auch für andere Akteure im multilateralen System, wie IOs. IOs sind zwar stärker eingeschränkt als ihre Mitgliedsstaaten im multilateralen System, aber sie sind dennoch potenziell politische Akteure (Louis und Maertens 2021). Die Forschung in den Internationalen Beziehungen hat vor allem im letzten Jahrzehnt begonnen, das Verhalten von IOs gegenüber Kontestation und in Krisen systematisch zu untersuchen (Daßler et al. 2022; Stephen/Zürn 2019). Gerade der Anstieg der politischen Autorität von IOs wird als die Grundlage für ihre Anfechtung identifiziert (z.B. Zürn 2018). So zeigen beispielsweise Daßler et al. (2022: 10) mit institutioneller Kontestation, wie „staatliches Verhalten, das einen öffentlichen Angriff gegen eine internationale Institution beinhaltet und eine politische Herausforderung für deren Autorität darstellt“. Auch die Analyse von (Über-)Lebenszyklen von IOs wurde in

2 Überlebensstrategien sind die Praktiken, die innerhalb der zweiten Phase von *IO-survival politics* als Kontestationsmanagement sichtbar sind.

der Forschung ausgeweitet (Eilstrup-Sangiovanni 2020; Debre/Dijkstra 2021, 2023; Gray 2018).

Ein anderer Strang konzentriert sich auf eine Unterkategorie von Anfechtung, indem er die Legitimationspraktiken von IOs als Reaktion auf Legitimitätskrisen untersucht (Dingwerth et al. 2020; Gronau/Schmidtke 2016; Lenz et al. 2020; Tallberg/Zürn 2019). Andere zeigen, dass IOs in externen Krisen Autoritätssprünge machen und Mandate ausweiten können (Kreuder-Sonnen 2019). Gleichzeitig kann dies bedeuten, dass dies unter der Bedingung von *contested multilateralism* und der Existenz konkurrierender Institutionen auch zu Autoritätsverlusten konkurrierender IOs führen kann (Zaccaria 2024; Biermann/Daßler 2024). Hirschmann (2021), Heinkelmann-Wild und Jankauskas (2022) sowie Dijkstra et al. (2022) liefern erste Erkenntnisse über konkrete Reaktionen von IOs auf Anfechtungen. Wie IOs aber noch nie dagewesene Kontestation und damit einhergehendes Potenzial für existenzielle Krisen managen, um daraus lebendig hervorzugehen, wurde bisher noch nicht in einem konkreten Konzept beschrieben.

Auch die Forschung zu *public administration* identifiziert unter normalen Umständen mehrere Strategien, mit denen institutionelle Akteure Einfluss ausüben können (z. B. Biermann und Siebenhüner 2009; Nay 2012). Vor allem strukturieren IOs Wissen (Barnett/Finnemore 1999: 710), indem sie ihr Fachwissen nutzen, um Informationen zu klassifizieren und ihnen Bedeutung zu verleihen. Auf diese Weise können sie die Tagesordnung festlegen, das Problem definieren und den Diskurs in einer für die IO günstigen Weise während des politischen Initierungsprozesses gestalten. Die Rolle von Wissen und dessen Institutionalisierung wird auch in der Forschung zu Organisationalem Lernen betont (Huber 1991; Hirschmann 2012). In der Phase der Politikgestaltung können IOs als Vermittler sowohl Vorschläge als auch verfahrenstechnische Strategien formulieren, um Gesetzgebungsverfahren zu beeinflussen (Beach/Smeets 2019). In Phasen der Implementation verfügen die institutionellen Akteure häufig über einen Ermessensspielraum bei der Bewertung, Überwachung und Durchsetzung von Politik (Ege 2020).

*IO-survival politics* tritt dann auf, wenn institutionelle Akteure angesichts von Kontestation, die zu existenziellen Krisen führen kann, bestimmte Formen außergewöhnlichen Verhaltens an den Tag legen, um das Überleben der Organisation zu sichern. *IO-survival politics* betont somit ebenfalls die Art und Weise, wie institutionelle Akteure Einfluss in und auf IOs ausüben. Die beschriebenen Ansätze der Forschung und *IO-survival politics* haben somit die gleiche Grundlage. Es gibt jedoch drei Gründe, durch die sich *IO-survival politics* von vorherigen Konzepten unterscheidet. Erstens ist der Zusammenhalt der institutionellen Akteure bei schwerwiegender Kontestation und potenziellen existenziellen Krisen größer als bei normaler Politikgestaltung, da die Präferenzen für ein einziges Ergebnis – das Überleben – stark sein werden.

Zweitens haben die institutionellen Akteure während einer existenziellen Krise wahrscheinlich einen kürzeren Zeithorizont. In normalen politischen Kontexten müssen institutionelle Akteure, um das Wohlwollen der Mitgliedsstaaten aufrechtzuerhalten, Verhaltengrenzen einhalten (Louis/Maertens 2021; Steffek 2021). Und

drittens impliziert die Natur existenzieller Krisen eine größere Unsicherheit unter den entscheidenden Akteuren in Bezug auf Präferenzen und Strategien sowie möglicherweise die Lockerung einiger struktureller Beschränkungen, was den institutionellen Akteuren einen größeren Handlungsspielraum ermöglichen sollte (Corbett/Peterson 2021). Aus diesen drei Gründen können institutionelle Akteure ein außergewöhnliches politisches Verhalten an den Tag legen. Das heißt, sie können sich durchsetzungsfähiger verhalten, indem sie die gleichen Strategien wie bei der normalen Politikgestaltung verfolgen. Institutionelle Akteure können aber auch noch nie dagewesene Verhaltensweisen in Kauf nehmen, um ihr Überleben zu sichern.

## 2.2 Kontestation und Potenzial einer existenziellen Krise als Voraussetzung

Schwerwiegende Kontestation und das damit einhergehende Potenzial existenzieller Krisen der IOs bilden die Grundlage für *IO-survival politics*. Kontestation ist die Praktik, die Kritik, Zurückweisung oder Ablehnung beinhalten kann (Wiener 2014). Krisen sind definiert als Situationen, in denen eine Organisation mit Bedrohungen konfrontiert ist, die unter Zeitdruck und Unsicherheit eine Reaktion erzwingen (siehe Boin et al. 2016; Lipsky 2020). Die Logik der *IO-survival politics* findet folglich Anwendung, wenn Kontestation Zeitdruck hervorruft und die damit einhergehende Ungewissheit für die institutionellen Akteure von entscheidender Bedeutung ist, um die Grenzen des bisher akzeptierten Verhaltens zu erweitern.

In den illustrativen Fällen liegen schwerwiegende Kontestationen durch Gründungsmitglieder vor. Anfechtung durch Gründungsmitglieder birgt ein besonders hohes Potential einer existenziellen Krise, da diese den Grundstein für die IO gelegt und somit die Notwendigkeit ihrer Existenz festgestellt haben. Im Falle einer Anfechtung und Hinterfragung eben dieser Existenz kommt es seitens der Gründungsmitglieder zu einem Bruch mit der IO, was eine existenzielle Krise als eine logische Folge dessen nach sich ziehen kann. Somit geht es bei dieser Art der Kontestation um das Überleben der IO, was außergewöhnliche Maßnahmen im Sinne der *IO-survival politics* auf formeller und informeller Ebene hervorrufen kann. Jedoch ist diese Art der Kontestation nicht exklusiv für *IO-survival politics*, sondern es können auch andere Formen der Kontestation schwerwiegende Krisen hervorrufen.

Zu den schwerwiegendsten Arten von Kontestation mit Potenzial für eine existenzielle Krise gehört der Rückzug wichtiger Mitgliedsstaaten (vgl. von Borzyskowski/Vabulas 2019), wie im Falle des Brexits. Ebenso können Kürzungen der Ressourcen der IO in einem Umfang, der sie daran hindert, ihre Kernaufgaben zu erfüllen, eine existenzielle Krise darstellen (Heldt/Schmidke 2017; Hirschmann 2021). Weitere Formen der Kontestation mit Potenzial für existenzielle Krisen sind: Blockade von Schlüsselpositionen, um eine IO funktionsunfähig zu machen (Hopewell 2021), wie in dem Fall der USA gegenüber der Berufskammer der WTO (s. Dijkstra et al. 2022); wiederholte und nicht sanktionierte Verstöße gegen

die grundlegenden Normen der IO (Koschut 2016); erhebliche Rückführung von delegierten Befugnissen (Hooghe et al. 2017) oder die Ermächtigung konkurrierender Institutionen auf Kosten der etablierten Institutionen (Debre/Dijkstra 2023).

Der existenzielle Charakter von Krisen nach Kontestation ist jedoch nicht durch ihre Eigenschaften vorgegeben, sondern unterliegt den Interpretationen und der diskursiven Rahmung der Hauptakteure (z.B. Buzan et al. 1998). Es ist daher die empirische Aufgabe von Forscher\*innen, die wahrgenommene existenzielle Bedrohung jedes einzelnen Falles individuell nachzuweisen. Wie im Falle des Pariser Abkommens und der Anfechtung der USA durch Trump im Jahre 2017 gesehen werden konnte, birgt die Anfechtung eines Schlüsselmitgliedsstaates nicht per se das Potenzial einer existenziellen Krise, so die notwendigen Ressourcen, Fähigkeiten und Erfahrung vorliegen. In diesem Fall der Trump-Anfechtung hatte das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) nämlich die Erfahrung des US-Austrittes aus dem Kyoto Protokoll 2001 und konnte auf die hiervon ausgehende Adaption aufbauen (s. von Allwörden 2024; Dijkstra et al. 2022). Hingegen wurde der Fall 2001 als existenzielle Bedrohung wahrgenommen, was weitgehende Adaptionen des UNFCCC Rahmens nach sich zog.

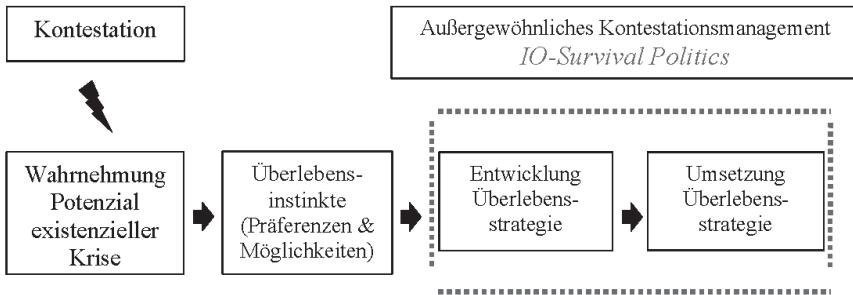
Innerhalb des Kontextes existenzieller Krisen, die durch Kontestation entstehen können, besteht für IOs die Möglichkeit, *IO-survival politics* zu betreiben. In Krisenkontexten wird nicht nur die Rolle wichtiger Entscheidungsträger\*innen gestärkt, da Ungewissheit und Zeitdruck oft informelles Handeln gegenüber institutionellen Verfahren begünstigen (Lipscy 2020). In Situationen, in denen das Überleben der Institution auf dem Spiel steht, ist es wahrscheinlich, dass die Akteure der Institution zu außergewöhnlichen Verhaltensweisen außerhalb der normalen Grenzen greifen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einhaltung der normalen Spielregeln in diesen Situationen nicht ausreichend ist (vgl. Buzan et al. 1998). In diesem Kontext ist zu erwarten, dass die institutionellen Akteure ihre Strategien zur Einflussnahme verstärken, die sie in normalen Zeiten anwenden. Jedoch können hochrangige Offizielle auch über die Strategien hinausgehen, die sie im Rahmen ihrer regulären Befugnisse verfolgen (Kreuder-Sonnen 2019). Das heißt, dass der Unterschied zwischen der Krise und normalen politischen Entscheidungskontexten sowohl in dem Ausmaß (Stärke) als auch in der Art besteht. Dabei engagieren sich institutionelle Akteure in *survival politics*, indem sie gegen strukturelle, institutionelle oder rechtliche Zwänge arbeiten, um ihre Handlungsfähigkeit wiederherzustellen und Raum für folgenreiche Entscheidungen zu schaffen (Mérand 2021: 7ff.).

### 2.3 Die zwei Phasen von *IO-survival politics*

*IO-survival politics* lässt sich in zwei Phasen unterteilen. In einem ersten Schritt entwickeln leitende Offizielle eine Überlebensstrategie, die auf der Reflexion und Bewertung der Kontestation basiert (Chorev 2012). Die Art der Bedrohung sollte die Ziele der jeweiligen Strategie bestimmen. Sofern beispielsweise ein bestehender

Mitgliedsstaat Kritik äußert, institutionelle Reformen fordert und mit dem Austritt droht, besteht das Ziel der Überlebensstrategie der IO darin, den Austritt abzuwenden, ohne dabei andere Mitgliedsstaaten zu verprellen. Im Falle eines Austritts eines Mitgliedsstaates aus der IO sollte das primäre Ziel einer Überlebensstrategie darin bestehen, eine Ausweitung des Austritts auf andere Mitgliedsstaaten zu verhindern und sicherzustellen, dass der austretende Staat die IO nicht von außen sabotiert. Die Auswahl der Mittel und Wege für jede Strategie ist abhängig von den Einflussmöglichkeiten, über die die institutionellen Akteure verfügen.

Bedingung für *IO-survival politics* und die damit einhergehende Entwicklung einer effektiven Überlebensstrategie erfordert ein Sekretariat, das über eine ausreichende Größe, Kohäsion sowie eine klare Abgrenzung von den Mitgliedsstaaten verfügt (Debre/Dijkstra 2021). Nur so kann die die Ausarbeitung einer angemessenen Antwort gegenüber der Krise sichergestellt werden, was auch in der Forschung zu *IO-Death* gezeigt wurde (Debre/Dijkstra 2021, 2023; Gray 2018; Eilstrup-Sangiovanni 2020). Die Größe des Sekretariats ist von Bedeutung, um ausreichend *politisches* Personal bereitzustellen, um die Bedrohung der Kontestation zu analysieren und die Reaktion hierauf zu managen. Nur so kann eine existentielle Krise verhindert werden, denn andernfalls hätte das Sekretariat der IO als bloßes Verwaltungsorgan keine Möglichkeit zur Selbstbehauptung im politischen Kontext. Daraus lässt sich ableiten, dass lediglich IOs mit grundlegenden institutionellen Kapazitäten, wie die NATO und IEA, *survival politics* betreiben. Des Weiteren ist die Führung durch hochrangige Offizielle erforderlich, welche die Schwere der Krise erkennen, diese Wahrnehmung in der gesamten Bürokratie verbreiten und eine Vordenkerrolle einnehmen müssen (Boin et al. 2016; Hall/Woods 2018).



Modell 1: Konzeptuelle Abfolge *IO-survival politics*

Die zweite Phase der *IO-survival politics* zielt auf die Implementierung der zuvor entwickelten Überlebensstrategie ab. Dies impliziert, dass die institutionellen Akteure ihre divergierenden Einflussmöglichkeiten nutzen, um ihr Überlebensziel zu erreichen. Die Festlegung der Tagesordnung erfolgt durch formelle und informelle Befugnisse, wodurch leitenden Offiziellen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Dazu zählen beispielsweise die Sensibilisierung der Öffentlichkeit,

die positive Gestaltung von Themen sowie die Beeinflussung interner Verfahren (Baumgartner/Jones 1991). Des Weiteren können sie ihre Netzwerke dazu nutzen, Koalitionen mit externen Akteuren zu bilden, um den Widerstand bestimmter Mitgliedsstaaten zu überwinden oder das Kalkül ursprünglich unnachgiebiger Staaten zu beeinflussen (Abbott et al. 2015; Dijkstra 2017; Dijkstra et al. 2022), Kompromisse zwischen anderen Akteuren auszuhandeln, die ihre Präferenzen begünstigen (Beach 2004), oder bürokratische Instrumente einzusetzen, um die Organisation vor unzufriedenen Mitgliedsstaaten zu schützen (Beach/Smeets 2019). Um als *IO-survival politics* zu gelten, müssen diese Taktiken mit größerer Intensität und auf außergewöhnliche Weise im Vergleich zu den Bedingungen der normalen Politikgestaltung umgesetzt werden. Das Repertoire an verfügbaren Hebeln ist IO- und kontextabhängig je nach Autonomie, Ressourcen, Kapazitäten und Netzwerkführung (Ecker-Erhardt 2018; Hooghe et al. 2017; Knill et al. 2019; Xu/Weller 2008).

Der Einfluss institutioneller Akteure auf das Überleben lässt sich folglich anhand der Entwicklung und Umsetzung von Überlebensstrategien der *IO-survival politics* beobachten. Hierbei wird kontrafaktisch angenommen, dass der Ausgang der Kontestation anders verlaufen wäre, wenn es keine institutionellen Akteure gegeben hätte. Die Annahme einer monokausalen Erklärung ist selbstverständlich unzutreffend. Auch das außergewöhnlichste politische Verhalten und die ausgeklügelte Überlebensstrategie vermögen es nicht, die Organisationen in einigen überdeterminierten Situationen zu schützen.

### *3. IO-survival politics als Kontestationsmanagement bei NATO und IEA*

In den folgenden beiden Fallstudien werden *IO-survival politics* im Rahmen des Kontestationsmanagements von NATO- und IEA-Offiziellen, bei schwerwiegender Kontestation mit Potenzial einer existenziellen Bedrohung, illustriert. Es werden die Phasen der Kontestation sowie die Entwicklung der Überlebensstrategien der institutionellen Akteure und ihre anschließende Umsetzung nachgezeichnet.

### *4. Die NATO und die Trump-Präsidentschaft*

#### *4.1 Kontestation und Wahrnehmung existenzieller Krise*

Donald Trump unterschied sich von praktisch allen US-Präsidenten seit dem Zweiten Weltkrieg durch seine aktive Feindseligkeit gegenüber dem NATO-Bündnis während des Präsidentschaftswahlkampfs 2016. Er drohte damit, die seit 70 Jahren bestehende große Strategie der USA gegenüber Europa aus einer Laune heraus umzukrempeln und forderte, dass die Verbündeten ihren Zahlungen nachkommen sollten. „Und sollte dies die NATO sprengen, dann sprengt es die NATO“ (zit. n. Barigazzi 2016). Des Weiteren wurde die zugrundeliegende Logik der bedingungs-

losen Unterstützung der Verbündeten in Frage gestellt, als erklärt wurde, dass eine Verteidigung der baltischen Verbündeten gegen eine russische Aggression nur dann erfolgen würde, wenn diese „ihre Verpflichtungen uns gegenüber erfüllt“ hätten (zit. n. Fischer/Meiritz 2016).

Über die Lastenteilung hinaus strebte Trump auch eine Wiederherstellung der Beziehungen zu Russland an. Trumps Wohlwollen gegenüber Russland barg das Risiko, die Verteidigungs- und Abschreckungshaltung der NATO gegenüber Russland umzukehren, was die eigentliche Daseinsberechtigung des Bündnisses untergraben würde. Während seiner ersten Amtszeit äußerte er wiederholt den Wunsch, aus der NATO auszutreten und verkündete auf dem NATO-Gipfel 2018 kurz vor einer öffentlichen Ankündigung diese Absicht. Die Präsidentschaft Trumps stellte somit eine ernsthafte Bedrohung für das Überleben der NATO dar, was von hochrangigen Offiziellen als solche wahrgenommen wurde.<sup>3</sup>

#### 4.2 Außergewöhnliches Kontestationsmanagement: *IO-survival politics*

Als Reaktion darauf entwickelten die NATO-Offiziellen um Generalsekretär Stoltenberg, im Sinne der ersten Phase von *IO-survival politics*, eine ausgeklügelte Überlebensstrategie. Sie versuchten, das Dilemma strategisch zu umgehen, indem sie offen eine ausreichende Anpassung bei der Lastenteilung signalisierten, die nicht als schädlich für das Bündnis angesehen wurde, um den US-Präsidenten zu beschwichtigen, während sie die Russlandpolitik der NATO subtil vor Trumps Forderungen schützten.

Die zweite Phase der Umsetzung von *IO-survival politics* fand vor allem auf informellen Wegen statt. Generalsekretär Stoltenberg und hochrangige NATO-Offizielle legten hierbei ein außergewöhnliches Verhalten an den Tag. Stoltenberg nutzte seine prominente Stellung, um öffentlich Druck auf die Verbündeten auszuüben, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen und um dem US-Präsidenten seine Anerkennung dafür auszusprechen, dass er angeblich eine größere Lastenteilung erreicht habe.<sup>4</sup> Im Jahr 2019 intensivierte der Generalsekretär seine auf Trump zugeschnittenen kommunikativen Bemühungen und verwies wiederholt auf das, was sich als neues Mantra der NATO zur Lastenteilung heraustraktallisierte. Stoltenberg (2019) bekräftigte gegenüber Trump, dass „Ihre Führungsrolle bei den Verteidigungsausgaben eine echte Wirkung hat“. Um seiner Botschaft Nachdruck zu verleihen, trat Stoltenberg sogar in Trumps Lieblingssender *Fox News* auf. Dies war ein Novum für einen NATO-Generalsekretär. Stoltenbergs Umgang mit Trump war strategisch, aber ungewöhnlich, indem er Trump schmeichelte und behauptete, er habe sich gegen den Widerstand anderer Mitgliedsstaaten durchgesetzt.

3 Vgl. Interview 1.2 mit NATO-Offiziellem (4. Juni 2020), Interview 1.5 mit ehem. NATO-Offiziellem (8. Juni 2020), Interview 1.8 mit nationalem Offiziellem (9. Juli 2020), Interview mit nationalem Offiziellem (13. Juli 2020).

4 Interview 1.1 mit NATO-Offiziellem (28. Mai 2020).

Auf formeller Ebene nutzten die NATO-Vertreter\*innen ihre verfahrenstechnischen Befugnisse, um das zu gestalten, was sich als der gefährlichste Moment für die NATO während der ersten Trump-Präsidentschaft erwies – der NATO-Gipfel im Juli 2018. Trumps *America-First-Rhetorik* war in diesem Sommer besonders ausgeprägt gewesen. Außerdem sollte Trump unmittelbar nach dem NATO-Gipfel zu einem umstrittenen bilateralen Treffen mit Präsident Putin nach Helsinki fliegen. Unter den Offiziellen herrschte die Befürchtung, dass Trump kurzfristig beschließen könnte, den NATO-Gipfel ausfallen zu lassen (Snodgrass 2020: 272). Trump nahm zwar teil, doch der Gipfel stand am Rande des Scheiterns, als er den anderen Staats- und Regierungschef\*innen der Verbündeten drohte, dass die USA „ihren eigenen Weg gehen“ würden, falls seine Forderungen nach Lastenteilung nicht erfüllt würden (n.A. 2018). Als Stoltenberg die Gefahr erkannte, nutzte er seine Verfahrensbefugnisse als Vorsitzender des Nordatlantikrats und beschloss, die Arbeitssitzung in eine improvisierte Krisensitzung zur Lastenteilung umzuwandeln. Dies war eine höchst ungewöhnliche, strategische Entscheidung des Generalsekretärs, da NATO-Gipfel in der Regel ritualisiert und formelhaft ablaufen. Die Einberufung dieses Treffens erwies sich als entscheidend, um Trump zu besänftigen; es spielte den narzisstischen Neigungen des US-Präsidenten in die Hände, indem es ihm ermöglichte, im Mittelpunkt zu stehen, seiner Frustration Luft zu machen und die Europäer\*innen zu Zugeständnissen zu drängen, sodass er mit einem Gefühl des Sieges davonging.<sup>5</sup>

Um sich Trumps Forderungen gegenüber Russland zu widersetzen, griffen NATO-Vertreter\*innen auf bis dahin unvorstellbare Strategien zurück. Dazu gehörte auch, dass sie das Weiße Haus umgingen, um Koalitionen mit anderen Akteuren zu bilden. Auf diese Weise sollte die Russlandpolitik der NATO vor Trump geschützt werden. Der Generalsekretär stützte sich sowohl auf sein persönliches Netzwerk als auch auf das seines Stellvertreters, um mit dem traditionellen transatlantischen Establishment im Pentagon, im Außenministerium und im Kongress zu arbeiten. Dies diente der Koordination seiner Politik und der Aufrechterhaltung der Unterstützung der USA für das Bündnis.<sup>6</sup> Die Russlandpolitik der NATO wurde weiterhin vor Trump abgeschirmt, indem versucht wurde, Gipfeltreffen, bei denen Russland ein zentraler Diskussionspunkt war, vor Trump zu sichern. Im Vorfeld des Gipfels im Jahr 2018 übten NATO-Offizielle gemeinsam mit US-Diplomat\*innen Druck auf die Botschafter\*innen aus, sich vor dem Gipfel auf eine Erklärung zu einigen, um Einmischungen von Trump in letzter Minute zu vermeiden.<sup>7</sup>

NATO-Vertreter\*innen wendeten folglich bemerkenswerte Strategien im Sinne der *IO-survival politics* an, um zu überleben. Zu den eingesetzten Mitteln zählten öffentliche Schmeicheleien für den US-Präsidenten, die Festlegung der Tagesordnung durch Auftritte auf *Fox News*, die aktive Umgehung des Weißen Hauses und

5 Interview 1.3 mit nationalem Offiziellem (4. Juni 2020), Interview 1.7 mit nationalem Offiziellem (17. Juni 2020), Interview 1.11 mit nationalem Offiziellem (8. Februar 2021).

6 Interview 1.10 mit ehem. nationalen Offiziellem (26. Oktober 2020).

7 Vgl. Interview 1.2, Interview 1.6 mit ehem. NATO-Offiziellem (15. Juni 2020), Interview 1.7.

die Abschirmung von Verfahren vor Trump. In der Tat erwies sich die *IO-survival politics* der NATO als zentraler Faktor für das Überleben des Bündnisses. Wären die Offiziellen den üblichen diplomatischen Gepflogenheiten gefolgt, hätte Trump vermutlich keine Veranlassung gesehen, seine Position zur Lastenteilung zu ändern, auf einer Verwässerung der NATO-Russlandpolitik zu bestehen und vor allem den Rückzug der USA auf dem Gipfel 2018 öffentlich anzukündigen (Schuette 2021).

## 5. Die IEA und die Gründung von IRENA

### 5.1 Kontestation und Wahrnehmung existenzieller Krise

Die IEA dient der Energiekooperation ihrer Mitgliedsstaaten, um die Einhaltung eines Öl-Notfallsystems durch ihre Mitgliedsstaaten zu gewährleisten und zu überwachen. Diese Schlüsselstrategie, um im Falle eines erneuten Embargos wie in den 1970er Jahren zumindest für einen Zeitraum von 90 Tagen widerstandsfähig zu bleiben, ist das Notfall-Ölreaktionssystem (Frøland/Ingulstad 2020). Die globalen Veränderungen, der Aufstieg der aufstrebenden Mächte, insbesondere der BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) und der Klimawandel, stellen die IEA mit ihrem Fokus auf Öl und fossile Brennstoffe jedoch vor Herausforderungen (Van de Graaf 2012: 234). Die IEA war nicht in der Lage, mit der sich veränderten Realität der globalen Landschaft der aufstrebenden Mächte sowie mit der Nachfrage nach einer Energiewende Schritt zu halten.

Diese Herausforderungen führten 2009 zur Gründung einer konkurrierenden IO durch drei IEA-Mitgliedsstaaten: die *International Renewable Energy Agency* (IRENA) (Zelli 2018: 178; siehe auch Faude/Fuss 2020; Van de Graaf 2012; 2013). Mit dieser Kontestation wurde der IEA nicht nur vorgeworfen, nicht genug für die Energiewende zu tun, sondern „*obsolete*“ zu sein (Van de Graaf 2012; 2013). Der Name *International Energy Agency* hielt nicht, was er versprach und das *International* wurde als nicht erfüllt angesehen – die IEA repräsentierte weder die internationale Welt noch befasste sie sich mit dem, was auf dem internationalen Energie-Markt vorging, nämlich der Aufstieg und die Nachfrage von erneuerbaren Energien.

Die drei IEA-Gründungsmitglieder Deutschland, Dänemark und Spanien gründeten IRENA, da sie die IEA als ungeeignet für Reformen im Hinblick auf erneuerbare Energien betrachteten (Van de Graaf 2012; 2013; Faude/Fuss 2020). Außerdem wurde die IEA für ihre exklusive Mitgliedschaft von ausschließlich Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kritisiert. Dieser nicht universelle Rahmen bedeutete eine Vernachlässigung der Einbeziehung aufstrebender Mächte wie Indien und China, die ihren Energieverbrauch im Laufe der Zeit stark erhöht haben (Van de Graaf 2012; 2013). Dies spricht für die ungleiche Belastung durch die Auswirkungen des Klimawandels, die damit verbundenen Emissionen und den Energieverbrauch der Staaten. IRENA zielt auf die Kontestationskritik der Gegner, indem sie a) eine universelle Mitgliedschaft

vorsah und b) den Schwerpunkt auf erneuerbare Energieressourcen legte, was die IEA bis dato vernachlässigt hatte. Die Gründung von IRENA hätte für die IEA einen kompletten Übergang der Mitglieder inklusive Austritte und Entzug von Finanzierungen bedeuten können. Somit barg die Anfechtung Potenzial einer existenziellen Krise.

### 5.2 Außergewöhnliches Kontestationsmanagement: *IO-survival politics*

Obwohl die Herausforderung dieser Kontestation und der bevorstehenden existenziellen Krise klar war, dauerte es eine Weile, bis die Entwicklung der Überlebensstrategien vollendet war und diese umgesetzt wurden. Insbesondere mit dem Amtsantritt des neuen Exekutivdirektors Fatih Birol im Jahr 2015 nahm die IEA das Tempo der Anpassung auf, indem sie die Energiewende und den Klimawandel viel stärker in ihre Aktivitäten einbezog. Die gegebenen Möglichkeiten durch die Größe des Sekretariats, die Überlebensstrategien umzusetzen, wurden hierbei erweitert, indem mehr Mitarbeitende eingestellt wurden (Heubaum/Biermann 2015).

Die erste Phase von *IO-survival politics* wurde mit der Modernisierung der IEA eingeleitet, wobei sowohl die Förderung erneuerbarer Energie als auch die Einbeziehung von Nicht-OECD-Mitgliedern im Fokus stand (Heubaum/Biermann 2015). Die IEA baute ihre Modernisierung auf drei Säulen auf: „strengthening and broadening the IEA’s commitment to energy security beyond oil, to natural gas and electricity; deepening the IEA’s engagement with major emerging economies; and providing a greater focus on clean energy technology, including energy efficiency“ (IEA 2013). Somit vollzog sich ein *cultural change*, bei dem die IEA die sich abzeichnende Realität des Klimawandels widerspiegelte und sich von den fossilen Brennstoffen weg bewegte.<sup>8</sup> Außerdem wurden im Jahr 2013 die sogenannten *association countries* eingeführt. Mit der *Joint Declaration* der IEA und Brasiliens, Chinas, Indiens, Indonesiens, Russlands und Südafrikas wurde die Assoziiierung eingeleitet, in der das gegenseitige Interesse an einer Assoziiierung bekundet wurde (IEA 2013). Um die Kluft zwischen dieser Realität und der OECD-Struktur der IEA zu überbrücken, hat die IEA mit der Ratifizierung der *Association countries* eine Politik der „offenen Tür“ geschaffen, um die Zusammenarbeit mit den assoziierten Ländern zu vertiefen.

Die zweite Phase der Umsetzung der neuen Strategien, sowohl in Bezug auf den Klimawandel und erneuerbare Energie als auch auf Nicht-OECD-Mitglieder, wurde insbesondere durch Fatih Birol forciert.<sup>9</sup> Er war maßgeblich an der Entwicklung und Implementierung von Strategien im Sinne der *IO-survival politics* beteiligt,

8 Interview 2.2 mit UNFCCC-Verhandlungsführer zu IEA Beziehungen (21. April 2021), Interview 2.7 mit nationalem Vertreter eines IEA-Mitgliedsstaates (27. Mai 2021).

9 Vgl. Interview 2.2, Interview 2.3 mit nationalem Vertreter eines IEA-Mitgliedsstaates (11. Mai 2021)

sowohl auf formellen als auch auf informellen Wegen.<sup>10</sup> Als Beispiel kann hier die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen in dem sich überschneidenden Bereich genannt werden, beispielsweise mit der IRENA und der UNFCCC (Heubaum/Biermann 2015).<sup>11</sup>

In Bezug auf die Assozierung von Nicht-OECD-Mitgliedern hatte Fatih Birol eine besondere Rolle bei der Gründung dieser Vereinigung inne. Bei seiner Wahl im Jahr 2015 präsentierte er den IEA-Mitgliedern seine Agenda, um den Nicht-OECD-Ländern endlich „die Tür zu öffnen“.<sup>12</sup> Im Jahr 2015 manifestierte Birol sein Bestreben, indem er nicht dem üblichen Protokoll folgte, nach seiner Wahl zuerst die USA oder Japan zu besuchen, sondern nach China reiste.<sup>13</sup> Auf dem Minister\*inentreffen im Jahr 2015 wurde diese Assozierung mit der „Joint Ministerial Declaration [...] expressing the Activation of Association“ abgeschlossen (IEA 2015). Eine Vollmitgliedschaft von Nicht-OECD-Ländern wurde jedoch ausgeschlossen, da dies eine Änderung des rechtlichen Rahmens und eine erneute Ratifizierung des Vertrages in vielen Ländern erfordern würde. Die exklusive Mitgliedschaft nicht aufzugeben, war eine Möglichkeit, diese Öffnung der „Büchse der Pandora“ zu vermeiden.<sup>14</sup>

Heute wird die IEA von Mitgliedern und Externen als Expertin für „undisputed high quality of the data, the in-depth reviews [and] thematic reviews“<sup>15</sup> und „the world's most authoritative and comprehensive source of global energy data“ angesehen. Somit konnte die IEA vor allem durch Fathi Birol die existenzielle Krise durch die Kontestation der Mitgliedsstaaten managen und die entwickelten *IO-survival politics* überlebenssichernd umsetzen.

## 6. Fazit: *IO-survival politics* als Konzept für die *IO-Forschung*

Ziel dieses Artikels war es, ein Konzept zu schaffen, das erklärt, wie IOs noch nie dagewesene, schwerwiegende Kontestation und damit potenziell einhergehende existenzielle Krisen managen, um daraus lebendig hervorzugehen. Dieser Artikel konzeptualisiert damit einen bestimmten Typus von IO-Verhalten: *IO-survival politics* als Kontestationsmanagement. Institutionelle Akteure versuchen das Überleben der internationalen Organisation zu sichern und tun dies, indem sie auf außergewöhnliche Verhaltensweisen und Strategien zurückgreifen, um sich der noch nie dagewesenen Kontestation zu stellen und eine damit einhergehende existenzielle Krise abzuwenden. Damit hat dieser Artikel eine besondere Logik der *IO-survival*

10 Vgl. Interview 2.2, Interview 2.3, Interview 2.4 mit nationalem Vertreter eines IEA-Mitgliedsstaates in Gruppeninterview (17. Mai 2021), Interview 2.5 mit nationalem Vertreter eines IEA-Mitgliedsstaates in Gruppeninterview (17. Mai 2021), Interview 2.7 mit nationalem Vertreter eines IEA-Mitgliedsstaates in Gruppeninterview (17. Mai 2021).

11 Interview 2.2.

12 Interview 2.9 mit IEA-Personal (21. September 2021).

13 Interview 2.9.

14 Interview 2.7.

15 Interview 2.5.

*politics* herausgearbeitet, die aus dialektischen Bedingungen entsteht, die für das 21. Jahrhundert spezifisch sind: die intensiven und weit verbreiteten Bedrohungen für eine Reihe von Organisationen und die Zunahme der delegierten Befugnisse und der Intrusivität von IOs.

Die illustrativen, empirischen Fälle zeigen, dass die *IO-survival politics* in der Tat in einer Vielzahl von IOs stattfinden, die mit einer Häufung von Bedrohungen konfrontiert sind und veranschaulichen die empirischen Erscheinungsformen der *IO-survival politics*. Obwohl die Fälle nicht in einer strukturierten vergleichenden Weise ausgewählt wurden, um Variablen zu isolieren, liefern sie dennoch weitergehende Erkenntnisse, die auch in Kontexten außerhalb der ausgewählten Fälle anwendbar sein sollten. Das Trump-Management der NATO und die strukturelle Anpassung der IEA nach IRENA stellen angesichts des Ausmaßes des außergewöhnlichen Verhaltens hochrangiger Offizieller und der Auswirkungen auf den Ausgang der jeweiligen Kontestation nahezu ideale Beispiele für *survival politics* dar. Die IOs unterscheiden sich erheblich in Bezug auf ihre formalen Befugnisse, was in der institutionalistischen Fachliteratur in der Regel die wichtigste Erklärung für das Verhalten der IOs ist (z. B. Koremenos et al. 2001).

Zukünftige Forschung kann sich vor allem in drei Punkten mit *IO-survival politics* auseinandersetzen. Erstens besteht die Möglichkeit, weitere Fälle zu analysieren, um die Ergebnisse zu untermauern und das wissenschaftliche Verständnis der Dynamik der *IO-survival politics* zu verfeinern. Dabei sollte sich nicht auf westliche regionale IOs beschränkt werden, sondern auch globale IOs sowie regionale IOs aus dem Globalen Süden einbezogen werden. Zweitens sollte weitere Forschung eine strukturierte vergleichende Auswahl von Fällen vornehmen, um auf Basis der oben genannten Faktoren eine überprüfbare Theorie der *IO-survival politics* zu entwickeln. Dadurch könnten zusätzliche Erklärungen identifiziert werden, wie auch im Sinne des organisationalen Lernens IOs diese Überlebensstrategien aus Erfahrung entwickeln können. Drittens sollte sich die zukünftige Forschung auch mit Arten von Bedrohungen befassen, die nicht in die Analyse einbezogen werden konnten. In Anbetracht der fortschreitenden Komplexität von Regimen ist zu konstatieren, dass etablierte IOs zunehmend von anderen IOs bedroht werden (Morse/Keohane 2014; Schuette 2022). Ferner können Bedrohungen auch von informellen Institutionen oder Ad-hoc-Koalitionen ausgehen (Karlsrud/Reykers 2020; Westerwinter et al. 2021). Durch die Einführung der *IO-survival politics* hat dieser Artikel den Raum für solche weitere Forschung eröffnet.

## Literatur

- Abbott, Kenneth/Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard (Hrsg.) 2015: International Organizations as Orchestrators. Cambridge.
- Barigazzi, Jacopo 2016: Ending Schengen would cost up to 20 billion: report. Online verfügbar: <https://www.politico.eu/article/ending-schengen-would-cost-up-to-e20-billion-report/> (zuletzt aufgerufen am 07. Juli 2024).

- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53:4, 699–732.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha 2004: Rules for the World: International Organizations in Global Politics, Ithaca, NY.
- Baumgartner, Frank R/Jones, Bryan D 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: *Journal of Politics* 53: 4, 1044-1074.
- Beach, Derek 2004: The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and impact of the Council Secretariat, in: *Journal of European Public Policy* 11: 3, 408-439.
- Beach, Derek/Smeets, Sandrino 2019: The Unseen Hands – Collaborative Instrumental Leadership by Institutions in the British Re-negotiation Case, in: *European Journal of Political Research* 59: 2, 444-464.
- Biermann, Frank/Däfler, Benjamin 2024: The Contender's Momentum? COVID-19 and IO Relations in the Regime Complex of Financial Assistance, in: *The Chinese Journal of International Politics*, 17: 4, 346-378.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd 2009: Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies, Cambridge, MA.
- Boin, Arjen/Hart, Paul/Stern, Eric/Sundelius, Bengt 2016: The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure, Cambridge.
- Buzan, Barry/Wæver, Ole/de Wilde, Jaap 1998: Security: A New Framework for Analysis, Boulder, CO.
- Chorev, Nitsan 2012: The World Health Organization Between North and South, Ithaca, NY.
- Cortell, Andrew P/Peterson, Susan 2021: Autonomy and international organisations, in: *Journal of International Relations and Development*, 25: 2, 399–424.
- Däfler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas 2022: Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation? Interne Kontrolle, externe Effekte und Modi der Kontestation internationaler Institutionen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 29: 1, 6-37.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke 2021: Institutional design for a post-liberal order: Why some international organizations live longer than others, in: *European Journal of International Relations* 27: 1, 311-329.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke 2023: Are international organisations in decline? An absolute and relative perspective on institutional change, in: *Global Policy* 14: 1, 16-30.
- Dijkstra, Hylke 2017: Collusion in International Organizations: How States Benefit from the Authority of Secretariats, in: *Global Governance* 23: 4, 601-618.
- Dijkstra, Hylke/von Allwörden, Laura/Schuette, Leonard A/Zaccaria, Giuseppe 2022: Donald Trump and the survival strategies of international organisations: when can institutional actors counter existential challenges?, in: *Cambridge Review of International Affairs* 37: 2, 182-205.
- Dingwerth, Klaus/Schmidtke, Henning/Weise, Tobias 2020: The rise of democratic legitimization: why international organizations speak the language of democracy, in: *European Journal of International Relations* 26: 3, 714–741.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2018: Self-legitimation in the Face of Politicization: Why International Organizations Centralized Public Communication, in: *Review of International Organizations* 13: 4, 519–546.
- Eckhard, Steffen/Patz, Ronny/Schönsfeld, Mirco/van Meegdenburg, Hilde 2021: International bureaucrats in the UN Security Council debates: A speaker-topic network analysis, in: *Journal of European Public Policy* 30: 2, 214-233.
- Ege, Jörn 2020: What International Bureaucrats (Really) Want: Administrative Preferences in International Organization Research, in: *Global Governance* 26: 4, 577-600.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2020: Death of international organizations. The organizational ecology of intergovernmental organizations, 1815–2015, in: *Review of International Organizations* 15: 2, 339-370.

- Faude, Benjamin/Fuss, Julia* 2020: Coordination or conflict? The causes and consequences of institutional overlap in a disaggregated world order, in: Global Constitutionalism 9: 2, 268-289.
- Fazal, Tanisha* 2008: State Death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation, Princeton, NJ.
- Fischer, Sebastian/Meiritz, Annett* 2016: Warum? Erklärungen für Trumps Sieg. Online verfügbar: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/donald-trump-warum-er-die-us-praesidentswahl-2016-gewann-a-1120530.html> (zuletzt aufgerufen am 07. Juli 2024).
- Frøland, Hans O/Ingulstad, Mats* 2020: Be prepared! Emergency stockpiles of oil among Western consumer countries prior to the International Energy Agency system, in: Claes, Dag Harald und Garavini, Giuliano (Hrsg.): Handbook of OPEC and the Global Energy Order: Past, Present and Future Challenges, 1. Auflage, London, 89-99.
- Gray, Julia* 2018: Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations, in: International Studies Quarterly 62: 1, 1-13.
- Gronau, Jennifer/Schmidtke, Henning* 2016: The quest for legitimacy in world politics – international institutions' legitimization strategies, in: Review of International Studies 42: 3, 535-557.
- Hall, Nina/Woods, Ngaire* 2018: Theorizing the role of executive heads in international organizations, in: European Journal of International Relations 24: 4, 865-886.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas* 2022: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations Responses to Member States, Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 24: 3, 296-312.
- Heldt, Eugénia/Schmidtke, Henning* 2017: Measuring the Empowerment of International Organizations: The Evolution of Financial and Staff Capabilities, in: Global Policy 8: 5, 51-61.
- Heubaum, Harald/Biermann, Frank* 2015: Integrating global energy and climate governance: The changing role of the International Energy Agency, in: Energy Policy 87, 229-239.
- Hirschmann, Gisela* 2012: Organizational learning in United Nations' peacekeeping exit strategies, in: Cooperation and Conflict, 47: 3, 368-385.
- Hirschmann, Gisela* 2021: International organizations' responses to member state contestation: from inertia to resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Lenz, Tobias/Bezuijen, Jeanine/Ceka, Besir/Derderyan, Svet* 2017: Measuring International Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume III, Oxford.
- Hopewell, Kristen* 2021: When the Hegemon Goes Rogue: Leadership Amid the US Assault on the Liberal Trading Order, in: International Affairs 97: 4, 1025-1043.
- Huber, George P* 1991: Organizational learning. The contributing processes and the literatures, in: Organization Science 2: 1, 88–115.
- IEA* 2013: IEA, key emerging economies announce mutual interest to pursue enhanced co-operation. Online verfügbar: <https://www.iea.org/news/iea-key-emerging-economies-announce-mutual-interest-to-pursue-enhanced-co-operation> (zuletzt aufgerufen am 02. September 2021).
- IEA* 2015: Joint Ministerial Declaration on the occasion of the 2015 IEA Ministerial meeting expressing the Activation of Association. Online verfügbar: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/9e4b932e-b553-4f2c-86c3-d677eddbae72/IEA\\_Association.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/9e4b932e-b553-4f2c-86c3-d677eddbae72/IEA_Association.pdf) (zuletzt aufgerufen am 22. Juni 2021).
- Karlsrud, John/Reykers, Yf* 2020: Ad hoc coalitions and institutional exploitation in international security: towards a typology, in: Third World Quarterly 41: 9, 1518-1536.
- Knill, Christoph/Bayerlein, Louisa/Grohs, Stefan/Enkler, Jan* 2019: Bureaucratic influence and administrative styles in international organizations, in: Review of International Organizations 14: 1, 83-106.
- Koremenos, Barbara/Lipson, Charles/Snidal, Duncan* 2001: The Rational Design of International Institutions, in: International Organization 55: 4, 761-799.

- Koschut, Simon 2016: Normative Change and Security Community Disintegration: Undoing Peace, Berlin.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2019: Emergency Powers of International Organizations, Oxford.
- Lake, David A./Martin, Lisa L./Risse, Thomas 2021: Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization, in: International Organization 75: 2, 225-272.
- Lenz, Tobias/Schmidke, Henning/Kroesche, Nils/Schirmer, Swantje 2020: Legitimation Communication of Regional Organizations: Conceptualization and Empirical Findings, Working paper.
- Lipsey, Phillip Y 2020: COVID-19 and the Politics of Crisis, in: International Organization 74: 1, 98-127.
- Louis, Marieke/Maertens, Lucile 2021: Why International Organizations Hate Politics: Depoliticizing the World, London.
- Meissner, Katharina L. 2018: Commercial Realism and EU Trade Policy: Competing for Economic Power in Asia and the Americas, London.
- Mérand Frédéric 2021: The Political Commissioner: A European Ethnography, Oxford.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert 2014: Contested Multilateralism, in: Review of International Organizations 9: 4, 385-412.
- Nay, Olivier 2012: How Do Policy Ideas Spread among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS., in: Journal of Public Policy 32: 1, 53-76.
- no Author 2018: Russland-Affäre: Ein Spezialist für Amtsenthebungsverfahren soll Trump retten. Online verfügbar: <https://www.nzz.ch/international/trump-holt-den-auf-amtsenthebungsverfahren-spezialisierten-anwalt-emmet-flood-an-bord-1.1382656> (zuletzt aufgerufen am 07. Juni 2023).
- Roger, Charles B. 2020: The Origins of Informality: Why the Legal Foundation of Global Governance are Shifting, and Why It Matters, Oxford.
- Schuette, Leonard 2021: Why NATO Survived Trump: The Neglected Role of Secretary-General Stoltenberg, in: International Affairs 97: 6, 1863-1881.
- Schuette, Leonard 2022: Shaping Institutional Overlap: NATO's Responses to EU Security and Defence Initiatives Since 2014, in: British Journal of Politics and International Relations 25: 3, 423-443.
- Snodgrass, Guy M. 2020: Holding the Line: Inside Trump's Pentagon with Secretary Mattis, New York, NY.
- Steffek, Jens 2021: International Organization as Technocratic Utopia, Oxford.
- Stephen, Matthew D/Zürn, Michael 2019: Contested World Orders. Rising Powers, Non-governmental Organizations, and the Politics of Authority beyond the Nation-state, Oxford.
- Stoltenberg, Jens 2019: Statement to the press by NATO Secretary General Jens Stoltenberg after meeting with US President Trump. Online verfügbar: [https://www.nato.int/cps/ru/n\\_atohq/opinions\\_170788.htm?selectedLocale=uk](https://www.nato.int/cps/ru/n_atohq/opinions_170788.htm?selectedLocale=uk) (zuletzt aufgerufen am 21. April 2025).
- Tallberg, Jonas/Zürn, Michael 2019: The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework, in: Review of International Organizations 14: 4, 581-606.
- Van de Graaf, Thijs 2012: Obsolete or Resurgent? The International Energy Agency in a Changing Global Landscape, in: Energy Policy 48: 233-241.
- Van de Graaf, Thijs 2013: Fragmentation in Global Energy Governance: Explaining the Creation of IRENA, in: Global Environmental Politics 13: 3, 14-33.
- Von Allwörden, Laura 2024: When contestation legitimizes: the norm of climate change action and the US contesting the Paris Agreement, in: International Relations 39: 1, 52-75.
- Von Borzyskowski, Inken/Vabulas, Felicity 2019: Hello, Goodbye: When Do States Withdraw from International Organizations?, in: The Review of International Organizations 14: 2, 335-366.

- Westerwinter, Oliver/Abbott, Kenneth W./Biersteker, Thomas* 2021: Informal Governance in World Politics, in: Review of International Organizations 16: 1, 1-27.
- Wiener, Antje* 2014: A Theory of Contestation, Berlin.
- Xu, Yi-Chong und Weller, Patrick* 2008: "To Be, but Not to Be Seen": Exploring the Impact of International Civil Servants, in: Public Administration 86: 1, 35-51.
- Zaccaria, Giuseppe* 2024: Using COVID-19 as opportunity: the role of the AIIB's leadership in its strategic adaptation to the pandemic, in: The Pacific Review, 37: 2, 419-444.
- Zelli, Fariborz* 2018: Effects of Legitimacy Crises in Complex Global Governance: Discursive, Institutional, and Behavioral Practices, in: *Tallberg, Jonas/Bäckstrand, Karin/Scholte, Jan* (Hrsg.): Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences, Oxford, 189–200.
- Zürn, Michael* 2018: A Theory of Global Governance, Oxford.
- Zürn, Michael/Tokhi, Alexander/Binder, Martin* 2021: The International Authority Database, in: Global Policy 12: 4, 430-442.

## Gefahr erkannt, Gefahr gebannt? Der Umgang des Völkerbundsekretariats mit Kontestation

*Wenn internationale Organisationen (IOs) mit starker Anfechtung konfrontiert sind, wird oftmals das Scheitern des Völkerbunds als abschreckendes Beispiel herangezogen. Dabei wird jedoch übersehen, dass der Völkerbund in seinen Anfangsjahren durchaus erfolgreich Kontestationsmanagement betrieben hat. Dieser Beitrag beleuchtet den Umgang des Völkerbunds mit früher Kontestation, um daraus Erkenntnisse für das heutige Kontestationsmanagement von IOs zu gewinnen. Ich argumentiere hierbei, dass der Umgang mit Kontestation durch die Krisenerkennung und -interpretation der jeweiligen IO-Bürokratie geprägt ist. Im Mittelpunkt der Analyse steht der Streit um einen ständigen Sitz im Völkerbundrat in den 1920er Jahren, der im Austritt Brasiliens kulminierte. Die empirische Analyse zeigt, wie es dem Völkerbund gelang, diese interne Krise erfolgreich zu managen, offenbart jedoch gleichzeitig erste Schwächen, insbesondere hinsichtlich Krisenerkennung und Strategien zur nachhaltigen Überwindung. Die Analyse macht deutlich, dass selbst eine IO, die als wenig autonom und von mächtigen Mitgliedsstaaten abhängig gilt, autoritäres und weitgehend unabhängiges Kontestationsmanagement durch ihr Sekretariat betreiben kann.*

### 1. Einleitung<sup>\*1</sup>

In den Internationalen Beziehungen wird der Völkerbund überwiegend als gescheitertes – oder sogar als ein von vornherein zum Scheitern verurteiltes – Experiment dargestellt (Grigorescu 2005). Dieses Narrativ dominiert das Bild des Völkerbunds in unserer Disziplin seit dem Zweiten Weltkrieg, den der Völkerbund nicht imstande war zu verhindern.<sup>2</sup> Dabei wird jedoch vergessen, dass der Völkerbund bereits viel früher hätte scheitern können. Schon in den Anfangsjahren war die Organisation nämlich mit zahlreichen institutionellen Krisen konfrontiert, die einer

---

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Die Autorin dankt Christian Kreuder-Sonnen und zwei anonymen Gutachter\*innen herzlich für die hilfreichen Kommentare. Teile dieses Beitrags resultieren aus der Forschung der Autorin im Rahmen eines von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts (Projektnr. 10.19.2.006PO).

2 Im Gegensatz zu diesem Narrativ des Scheiterns in den IB hebt die Rezeption des Völkerbunds in der aktuellen Geschichtswissenschaft diejenigen Elemente der Organisation hervor, die noch auf die heutige internationale Ordnung Wirkung haben, z.B. in der globalen Gesundheitszusammenarbeit, im humanitären Bereich und in der internationalen Rechtsprechung (Cottrell 2017; Pedersen 2007). Auch übersieht der aktuelle wissenschaftliche Diskurs zum Völkerbund als gescheiterte Organisation, wie nachhaltig die Organisation zwischenstaatliche Zusammenarbeit in anderen Weltregionen, insbesondere Lateinamerika, beeinflusst hat (McPherson/Wehrli 2015; Schulz 2017).

so unerfahrenen und jungen Organisation das Ende hätten bereiten können.<sup>3</sup> Zu dieser Zeit beherrschte jedoch eine überwiegend positive Wahrnehmung das Bild des Völkerbunds (d'Aspremont 2020: 276; Niemeyer 1952: 552; Pedersen 2007; Steiner 2005: 359). Bis 1931 erkannten selbst Realist\*innen an, dass der Völkerbund trotz institutioneller Schwächen das zentrale friedenssichernde Instrument in den internationalen Beziehungen darstellte (Ashworth 2010: 281).

Der vorliegende Beitrag analysiert die Reaktion des Völkerbundes auf interne Krisen, die durch bestimmtes Verhalten der Mitgliedsstaaten für die Organisation verursacht werden. Die wohl erste derartige Krise für den Völkerbund resultierte aus der mangelnden Bereitschaft vieler Mitgliedsstaaten rechtzeitig nach der Gründung der Organisation ihren vollen finanziellen Beitrag zu leisten (Hirschmann 2023). Mit dieser Art der Kontestation war der Völkerbund auch in späteren Jahren konfrontiert (Patz/Goetz 2019). Eine weitere frühe Krise entwickelte sich aus der Debatte über einen ständigen Sitz im Völkerbundrat, die die Organisation über die 1920er Jahre hinweg dominierte und in Brasiliens Austritt aus dem Völkerbund im Jahr 1928 kulminierte. Diese Krise steht im Zentrum dieses Beitrags, um zu verdeutlichen, dass sowohl das aktuelle Narrativ einer gescheiterten Organisation als auch die zeitgenössische Wahrnehmung der erfolgreichen Anfangsjahre des Völkerbunds zu kurz greifen. Ein differenzierterer Blick auf den Umgang der Organisation mit der Legitimitätskrise im Rat zeigt nämlich, dass es dem Völkerbund zwar gelang diese erfolgreich zu managen, aber hier bereits erste Schwächen, insbesondere bei der Krisenerkennung und nachhaltigen Überwindung, deutlich werden.

Darüber hinaus liefert dieser Beitrag eine weitere wichtige Erkenntnis für die aktuelle IB-Forschung zum Umgang von IOs mit internen Krisen.<sup>4</sup> Der Blick auf den Völkerbund zeigt nämlich, dass selbst eine IO, die als wenig autonom und von mächtigen Mitgliedsstaaten abhängig gilt, erfolgreich autoritatives und weitgehend unabhängiges Kontestationsmanagement durch ihr Sekretariat betreiben kann. Damit lässt sich demonstrieren, dass IOs keineswegs passive Opfer einer Krise sind; einflussreiche Akteure innerhalb von IO-Bürokratien können weitreichende Entscheidungen treffen, von denen abhängt, inwieweit sie die Unterstützung der Mitgliedsstaaten für ihr Kontestationsmanagement gewinnen können. Anhand des Beispiels des Völkerbunds zeige ich, dass der Umgang mit Krisen von IOs maßgeblich durch die Krisenerkennung und -interpretation durch die jeweilige IO-Bürokratie geprägt ist.

Im nächsten Abschnitt stelle ich zunächst den theoretischen Analyserahmen für IO-Kontestationsmanagement vor und gehe dabei insbesondere auf Aspekte der Krisenerkennung und -interpretation ein (2.). Anschließend erläutere ich, warum eine Analyse des Völkerbunds vor diesem Hintergrund besonders aufschlussreich ist (3.). Danach analysiere ich die Reaktionen des Völkerbunds auf den Austritt

3 Aktuelle Forschung zum Überleben von IOs zeigt, dass jüngere IOs in Krisensituationen besonders existenzgefährdet sind (Eilstrup-Sangiiovanni 2021).

4 Siehe hierzu auch die Beiträge zu Kontestationsmanagement von Kortendiek et al. und von von Allwörden/Schütte in diesem Forum.

Brasiliens (4.). Abschließend zeige ich zusammenfassend, welche Erkenntnisse das Beispiel des Völkerbunds zur Forschung hinsichtlich Krisen- und Kontestationsmanagement in IOs beitragen kann (5.).

## 2. *IO-Kontestationsmanagement*

Zentral in diesem Beitrag steht die Analyse von Kontestationsmanagement durch IOs. Ziel ist es zwei wichtige Literaturstränge zu verbinden und dadurch die IO-Forschung zu Kontestation zu bereichern. Hierbei handelt es sich erstens um die Literatur zu Krisenmanagement durch Verwaltungen und IOs (Boin et al. 2005; Kreuder-Sonnen 2019) sowie zweitens um die aktuelle IO-Forschung zu Kontestation (Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022; Hirschmann 2021). Der erste Forschungsstrang beruft sich auf die organisationstheoretische Forschung zu Krisen, die seit Langem betont, dass die subjektive Wahrnehmung von Krisen die Reaktion darauf entscheidend beeinflusst (Billings et al. 1980). Mit Blick auf IOs hat diese Literatur gezeigt, dass IOs angesichts externer Krisen keineswegs passive Akteure sind sondern durchaus aktiv Krisenmanagement betreiben (Olsson/Verbeek 2018; Kreuder-Sonnen/White 2022). Insgesamt haben sich IOs angesichts diverser Krisen als erstaunlich anpassungsfähig bewiesen, sowohl was externe Krisen als auch interne Kontestation angeht (Schemel 2013). Diese Erkenntnis lässt sich gut mit dem Forschungsstrang zu Kontestation von IOs verbinden. Die Kontestationsforschung hat gezeigt, dass Mitgliedsstaaten die Autorität von IOs auf verschiedene Weise anfechten. Kontestation reicht von verbaler Anfechtung über interne Blockaden und Nicht-Befolgen zentraler Normen bis hin zu Austritten (Dassler et al. 2022; Hirschmann 2020). Hier wurde bisher davon ausgegangen, dass die Art der Kontestation den Reaktionsspielraum von IOs beeinflusst und sich somit ein objektives Bedrohungsszenario für IOs feststellen lässt (Kruck et al. 2022). Mit diesem Beitrag verbinde ich die Erkenntnisse aus der Organisationsforschung zu Krisen mit der Literatur zu Kontestation und argumentiere, dass es auch für die Kontestationsforschung gewinnbringend sein kann, die subjektive Wahrnehmung und Interpretation von IOs zu analysieren.

Dieser Beitrag untersucht Kontestationsmanagement zunächst hinsichtlich der Frage, wie ausgeprägt die Antwort einer IO auf Kontestation ist. IO-Reaktionen können umfassend oder passiv bis abwesend sein. Institutionelle Veränderungen mit langfristigen Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Politik einer IO stehen für eine umfassende Reaktion. Ausführliche Verhandlungen mit denjenigen Mitgliedsstaaten, die durch ihr Verhalten eine Krise hervorrufen, sowie das Verbünden mit Akteuren, die die IO stützen, gehören ebenso zu einer weitreichenden Reaktion. Im Gegensatz dazu stehen minimale Anpassungen in einzelnen Politiken und ein begrenzter Austausch mit den betroffenen Mitgliedsstaaten oder potentiellen Verbündeten für eine eher passive oder sogar abwesende Reaktion der IO auf Kontestation.

Zweitens analysiere ich IO-Kontestationsmanagement mit Blick auf die Frage, wie konfrontativ oder versöhnlich die Reaktion gegenüber den herausfordernden Mitgliedsstaaten ist. Konfrontative oder versöhnliche Reaktionen zeigen sich sowohl in der Rhetorik der IO (Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022) als auch in Politikänderungen, die entweder auf ein eher harmonisches Verhältnis zu den jeweiligen Mitgliedsstaaten abzielen oder versuchen die herausfordernden Staaten innerhalb der IO zu isolieren (Hirschmann 2021). Natürlich kann Krisen- und Kontestationsmanagement auch hinsichtlich anderer Dimensionen analysiert werden (Dijkstra et al. 2022). Der Fokus auf das Ausmaß der Reaktion und den Grad der Konfrontation eignet sich jedoch gut dafür, direkte Einblicke in den möglichen Einfluss von IO-Bürokratien zu gewinnen.

Laut der Forschung zu Krisenmanagement sind Krisenerkennung und -interpretation zwei wichtige Prozesse, die die Krisenreaktion durch IO-Bürokratien wesentlich beeinflussen. Die Fähigkeit einer IO, diese Prozesse proaktiv in die Wege zu leiten und Krisen mitunter zu antizipieren, ist stark von der Organisationskultur der jeweiligen IO abhängig (Nelson/Weaver 2015). Um einer Krise begegnen zu können ist es notwendig, dass eine Bedrohung durch die Organisation als Krise erkannt wird (Billings et al. 1980). Schon die Definition einer Krise ist hierbei subjektiv, da Mitarbeiter\*innen einer Organisation eine Situation als problembehaftet und für die IO als bedrohlich wahrnehmen müssen, um von einer Krise zu sprechen (Boin et al. 2005: 5). Gleichzeitig tendieren Organisationen und damit auch IOs dazu Krisensituationen herunterzuspielen und schönzureden (Duchek 2020). Innerhalb der Organisation bedarf es deshalb einflussreicher Schlüsselpersonen, die eine objektive Bedrohung als Krise erkennen und infolgedessen andere davon überzeugen, dass Krisenmanagement erforderlich ist (Billings et al. 1980). Auch die jüngste Krisenforschung zu IOs zeigt, dass die subjektive Wahrnehmung einer externen Krise von großer Bedeutung für IO-Krisenmanagement ist (Kreuder-Sonnen 2019). Übertragen auf Kontestation argumentiere ich, dass umfassendes Kontestationsmanagement eher zu erwarten ist, je mehr eine Anfechtung als existenzbedrohend durch die IO wahrgenommen wird. Im Gegensatz dazu ist eher keine oder eine minimale Reaktion auf Kontestation zu erwarten, wenn die IO die Anfechtung als kaum bedrohlich wahrnimmt.

Abgesehen von Krisenerkennung sind zwei weitere Faktoren für das Kontestationsmanagement von IOs bestimmd. Zunächst ist der zeitliche Abstand wichtig, den die IO für die Erkennung benötigt. Nur wenn eine Krise unmittelbar und ohne große Verzögerung als solche wahrgenommen wird, sind umfassende Reaktionen und institutionelle Reformen zu erwarten (Eckhard et al. 2019). Die Wahrnehmung eines hohen zeitlichen Drucks scheint den Handlungsspielraum von IO-Bürokratien oftmals zu vergrößern (Olsson/Verbeek 2018). Angesichts der Tatsache, dass sich Krisen über die Zeit hinweg wandeln (e.g. Boin et al. 2020), muss jedoch auch anerkannt werden, dass Krisenwahrnehmung nicht statisch ist, sondern sich im Laufe der Zeit verändert. Deshalb kann es sein, dass eine IO eine Krise zunächst nicht als solche erkennt; durch die Beschaffung neuer Informationen oder Veränderungen im Führungspersonal der IO kann es allerdings dazu kommen, dass die IO

eine Situation später noch als bedrohlich wahrnimmt. Aufgrund der Subjektivität der Krisenwahrnehmung hebt die Krisenforschung deshalb die Aufmerksamkeit, die eine Organisation einer Bedrohung widmet, als wesentliches Analyseobjekt hervor (Boin et al. 2020). Wichtig für die Analyse ist deshalb, die Krisenwahrnehmung nicht nur im unmittelbaren zeitlichen Kontext zu untersuchen, sondern zu evaluieren, ob es im zeitlichen Verlauf zu Veränderungen in dieser Wahrnehmung kam.<sup>5</sup> Basierend hierauf argumentiere ich, dass das Kontestationsmanagement von IOs umso umfassender und konfrontativer ist, je frühzeitiger die Anfechtung als eine Krise wahrgenommen wird und dieser infolgedessen früh Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Zweitens ist für die Intensität des Kontestationsmanagements ausschlaggebend, inwieweit die Krisenwahrnehmung und -interpretation durch verschiedene Instanzen innerhalb der IO geteilt werden.<sup>6</sup> Innerhalb der Organisationsforschung wird dieser Prozess als *organizational sense-making* beschrieben (Sarkar/Osiyevskyy 2018). Die jüngste Forschung zu Budgetkrisen der UNESCO hat beispielweise gezeigt, dass größere institutionelle Reformen nur realisiert werden, wenn die Krisenwahrnehmung der IO-Bürokratie mit der Wahrnehmung einflussreicher Mitgliedsstaaten übereinstimmt (Eckhard et al. 2019). Zugleich sind IO-Bürokratien selbst komplexe Gebilde, die stark untergliedert sind und sich auf einzelne Sachgebiete spezialisieren (Barnett/Finnemore 1999: 718). Innerhalb einer IO-Bürokratie können verschiedene Akteure unterschiedliche Präferenzen verfolgen (Ege 2020) und sich in ihrer Kriseninterpretation gegenseitig beeinflussen (Sarkar/Osiyevskyy 2018). Insgesamt scheint im Umgang mit Krisen eine homogen geteilte Wahrnehmung eine klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten in Zeiten von Unsicherheit zu befördern (Maitlis 2005: 22). Auf der Basis dieser Erkenntnisse argumentiere ich, dass umfassendes und konfrontatives Kontestationsmanagement von IO-Bürokratien maßgeblich durch eine möglichst homogene Kriseninterpretation der relevanten Entscheidungsträger\*innen geprägt wird.

Im Folgenden analysiere ich die Krisenerkennung und -interpretation des Völkerbunds in Reaktion auf den Austritt Brasiliens. Die Ankündigung Brasiliens aus dem Völkerbund auszutreten, wenn das Land keinen ständigen Sitz im Rat erhalten würde, war eine der ersten Krisen für den Universalitätsanspruch und setzte damit die Legitimität der Organisation unter Druck. Gleichzeitig fand diese Krise während der frühen, bisher überwiegend als erfolgreich wahrgenommenen Lebensphase der Organisation statt. Die Analyse des Kontestationsmanagements des Völkerbunds in dieser frühen Phase gibt deshalb einen bedeutenden Einblick darin, wie „jüngere“ IOs, die statistisch in Krisensituation eher existenzgefährdet sind als „ältere“ (Eilstrup-Sangiovanni 2021), auf Anfechtung reagieren.

5 Für eine entsprechende Analyse von Veränderungen in der Wahrnehmung externer Krisen, siehe Kreuder-Sonnen (2019).

6 Auch der Beitrag von Hofmann/Kreuder-Sonnen in diesem Forum zum Management externer Krisen argumentiert, dass Präferenzhomogenität innerhalb einer Organisation wichtig ist, fokussiert sich hierbei jedoch ausschließlich auf die Präferenzen von Mitgliedstaaten.

Für die empirische Analyse greife ich auf Archivmaterial des Völkerbunds zurück, das durch UN Library & Archives Geneva digital verfügbar ist. Neben einer Schlagwortsuche in den archivierten Dokumenten sind die Protokolle spezifischer Besprechungen, wie z.B. der monatlichen Treffen aller Direktoren, sowie einzelne Briefe von hochrangigen Mitarbeitern an den Generalsekretär Grundlage für die Analyse. Zur besseren Einordnung des Archivmaterials nutze ich darüber hinaus zeitgenössische und aktuelle Sekundärliteratur, die sich mit der politischen Entscheidungsfindung im Völkerbund und der Rolle des Sekretariats sowie des Generalsekretärs beschäftigt.

### *3. Die Sekretariat des Völkerbunds: ein vernachlässigter Akteur*

In der Forschung zum Völkerbund wurde das Sekretariat als eigenständiger Akteur bisher eher vernachlässigt (Gram-Skjoldager/Ikonomou 2019). Die Mehrzahl der (wenigen) politikwissenschaftlichen Studien zum Völkerbund stellt die Analyse der Mitgliedsstaaten, insbesondere den Einfluss der Großmächte auf die Organisation, in den Vordergrund (Grigorescu 2005). Selbst in Arbeiten, die davor warnen den Einfluss des Sekretariats zu unterschätzen, liegt der überwiegende Fokus auf den Mitgliedsstaaten (Zimmern 1936). Nur im Bereich der geschichtswissenschaftlichen Forschung zum Völkerbund werden Stimmen laut, dass das Sekretariat als relevanter Akteur – die erste internationale Bürokratie dieses Ausmaßes – endlich mehr Aufmerksamkeit erhalten sollte (Ikonomou/Gram-Skjoldager 2019; Pedersen 2015).

Frühe Quellen deuten in der Tat darauf hin, dass das Sekretariat und der Generalsekretär einen erheblichen Handlungsspielraum für sich nutzen konnten (Ranshofen-Wertheimer 1945; Zimmern 1936). Dies wurde insbesondere durch zwei Faktoren begünstigt: erstens, die Tatsache, dass der Generalsekretär einer Anzahl sehr diverser Mitgliedsstaaten zu Diensten stand, von denen die Mehrheit für einen großen Zeitraum im Jahr keine persönlichen Vertreter\*innen vor Ort hatte.<sup>7</sup> Zweitens war der Völkerbundvertrag sehr zurückhaltend, was eine detaillierte Zuschreibung von Verantwortung gegenüber dem Sekretariat anging. Dies wurde von einzelnen hochrangigen Mitarbeiter\*innen durchaus (aus-)genutzt, um ihren Einfluss auszubauen (Zimmern 1936: 486). Bei Verhandlungen in der Völkerbundversammlung und dem Rat kam den Sekretariatsmitarbeiter\*innen eine wichtige Rolle zu, weil diese in vielen Fällen ein viel größeres Wissen über die einzelnen Sachbereiche besaßen als die „oftmals unvorbereiteten und hilflos agierenden Staatenvertreter\*innen“ (Pedersen 2017: 24).

Dies lässt vermuten, dass der Einfluss des Sekretariats im Völkerbund möglicherweise größer war als gemeinhin angenommen. Mit diesem Beitrag lege ich den Fokus auf die Krisenwahrnehmung bürokratischer Akteure für das Kontestationsma-

7 Der Generalsekretär wird hier bezeichnet als “servant not of one master but of many, and [...] these masters are absentees for the greater part of the year” (Zimmern 1936: 483).

nagement des Völkerbunds. Dies bedeutet nicht, dass ich davon ausgehe, dass Mitgliedstaaten keinen Einfluss auf das Kontestationsmanagement des Völkerbunds hatten. Das Ziel dieses Beitrags ist lediglich, innerorganisationale Dynamiken im Völkerbund besser zu beleuchten als es in der IB-Forschung bisher geschehen ist. Auf der Basis von Archivmaterial zeige ich, dass das Sekretariat des Völkerbunds und maßgebliche Individuen in den einzelnen Organisationseinheiten einen größeren Handlungsspielraum und Einfluss auf das Kontestationsmanagement des Völkerbunds hatten als bisher zugestanden.

Für die vorliegende Analyse besonders relevant sind Entscheidungsträger\*innen innerhalb des Sekretariats, deren Krisenwahrnehmung und -interpretation erwartungsgemäß prägend für den Prozess des Kontestationsmanagements des Völkerbunds sein kann. Hierbei handelt es sich um den Generalsekretär, die Direktor\*innen und das Führungspersonal der jeweiligen Sektionen. Die Staatenvertreter\*innen trafen sich nur sporadisch über das Jahr verteilt in Sitzungen der Völkerbundversammlung und des Rats. Oftmals entsandten Mitgliedsstaaten zu diesen Treffen auch Vertreter\*innen, die mit den Gepflogenheiten des Völkerbunds nur wenig vertraut waren (Pedersen 2017: 8). Im Gegensatz dazu fanden im Sekretariat regelmäßig alle zwei Wochen hochrangige Treffen mit den Direktor\*innen statt, an denen der Generalsekretär für gewöhnlich teilnahm. In Krisensituationen war das Führungspersonal dadurch in der Lage und oftmals auch entschlossen, entsprechend zu reagieren (Zimmern 1936: 487). Diese vertraulich gehaltenen Treffen zu aktuellen den Völkerbund betreffenden Themen dienen als Materialgrundlage für diesen Beitrag, in dem die Krisenwahrnehmung innerhalb des Völkerbundsekretariats im Fokus steht.

Einschränkend muss hierbei angemerkt werden, dass die Krisenwahrnehmung natürlich nicht der einzige ausschlaggebende Faktor ist, der die Reaktion des Völkerbunds auf Kontestation prägt.<sup>8</sup> Bereits bestehende Forschung hat darauf hingewiesen, dass – neben einflussreichen Mitgliedstaaten – auch institutionelle Faktoren wie Personal und Ressourcen die Reaktionen von IOs nachhaltig beeinflussen (Gray 2018; Hirschmann 2021; Debre/Dijkstra 2021).<sup>9</sup> Mit Blick auf diese Faktoren war der Völkerbund großen Veränderungen ausgesetzt: Ursprünglich als sehr kleines Büro in London angesiedelt, wuchs das Sekretariat nach dem Umzug nach Genf auf über 700 Mitarbeiter\*innen aus 40 verschiedenen Ländern an (Gram-Skjoldager/Ikonomou 2019: 421).<sup>10</sup> Der damalige Generalsekretär, Sir Eric Drummond, war maßgeblich beteiligt an dieser personellen Erweiterung, weil er

8 Siehe hierzu auch den Beitrag von Allwörden/Schütte in diesem Forum.

9 Ein hoher Grad an formal delegierten Entscheidungsbefugnissen scheint zwar für den Handlungsspielraum von internationalen Bürokratien bei Kontestation durch mächtige Mitgliedsstaaten von Bedeutung zu sein (Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022). Inwieweit dies auch für Kontestationsmanagement gegenüber weniger einflussreichen Mitgliedsstaaten von Belang ist, lässt sich aufgrund des bisherigen Forschungsstands jedoch nicht eindeutig bestimmen.

10 Im Vergleich mit den wohl 45,000 Mitarbeiter\*innen im Sekretariat der Vereinten Nationen wirkt diese Anzahl natürlich klein, ist aber für eine neue, singuläre IO dieses globalen Ausmaßes durchaus beachtlich.

sich weigerte, das Personal anhand nationaler Kriterien auszuwählen sondern das Sekretariat nach Sektionen aufteilte, für die er die jeweils am meisten qualifizierten Personen einstellte (Pedersen 2015: 46). Es lässt sich vermuten, dass diese massiven Personalveränderungen auch einen Einfluss auf die Kontestationsmanagement-Fähigkeit des Völkerbunds hatten. Für die vorliegende Analyse sind institutionelle Faktoren wie Personal und Ressourcen jedoch zweitrangig, da der Fokus auf der Rolle der Krisenwahrnehmung für das interne Kontestationsmanagement liegt.

#### *4. Der Austritt Brasiliens: eine Krise für den Universalitätsanspruch des Völkerbunds*

Eine der ersten Krisen, denen der Völkerbund in den 1920er Jahren ausgesetzt war, entstand durch den Anspruch auf eine permanente Ratsmitgliedschaft durch Brasilien. Mit dessen Anfechtung, die im Austritt Brasiliens im Jahr 1928 kulminierte, geriet eines der zentralen Prinzipien der Organisation, das Universalitätsprinzip, unter Druck. Während der Entstehungsphase des Völkerbundvertrags hatten die teilnehmenden Mitgliedsstaaten ihr Bestreben betont, dass der Völkerbund letztendlich eine globale Organisation werden sollte, und hatten zahlreiche Staaten in Europa, Asien, Zentral- und Südamerika dazu eingeladen, Mitglied des Völkerbunds zu werden (Zimmern 1936: 285). Auch der erste Generalsekretär des Völkerbunds, Sir Eric Drummond, überschrieb seine Amtszeit mit dem Universalitätsprinzip (Macfadyen et al. 2019). Mit einer wachsenden Anzahl von Mitgliedsstaaten sah sich der Völkerbund jedoch mit verschiedenen Ansprüchen konfrontiert. Insbesondere Spanien und Brasilien forderten eine permanente Ratsmitgliedschaft und führten mit ihren Austrittsdrohungen eine erste „Ratskrise“ herbei (Müller 2020).

Brasilien war seit dem Ursprung des Völkerbunds Mitglied des Rats, hielt jedoch offiziell keinen ständigen Sitz inne. Nachdem sich die Gruppe der Lateinamerikanischen Staaten 1925 auf ein Rotationsprinzip geeinigt hatte, um ihre nichtständigen Vertretungen im Rat zu wählen, sah sich Brasilien um seine regelmäßige Präsenz im Rat gebracht. Infolgedessen wurde das Streben nach einem ständigen Sitz im Völkerbundrat zu einer zentralen außenpolitischen Priorität für Brasilien. Ursprünglich waren für den Rat fünf ständige und vier nichtständige Mitglieder vorgesehen. Nachdem die Vereinigten Staaten jedoch dem Völkerbund entgegen früheren Erwartungen nicht beitrat, waren bis 1926 nur vier ständige Mitglieder im Rat vertreten (Müller 2020: 310). Der Völkerbundvertrag schrieb vor, dass weitere ständige Mitglieder durch einstimmige Ratsentscheidungen und Zustimmung der Völkerbundversammlung aufgenommen werden konnten (League of Nations 1920: Art. 4). Aufgrund seiner bisher ununterbrochenen Präsenz im Völkerbundrat betrachtete sich Brasilien als de facto ständiges Mitglied und wollte diesen Status auch offiziell als permanente Mitgliedschaft anerkannt sehen (Müller 2020: 10).

Brasiliens Streben nach einem ständigen Ratssitz kulminierte in einer außerplanmäßigen Sitzung des Rats im März 1926, in der Brasilien die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund per Veto ablehnte, um seinen Forderungen Nachdruck

zu verleihen. Als deutlich wurde, dass ein ständiger Sitz für Brasilien unter den anderen Ratsmitgliedern keine Zustimmung finden würde, erhielt der Vertreter Brasiliens im Rat die Anweisung, für Juni 1926 den Rückzug des Landes aus dem Völkerbund anzukündigen, mit dem Ziel, alle weiteren Ratsentscheidungen hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitglieder zu blockieren. Die anderen Ratsmitglieder ignorierten Brasiliens Abwesenheit jedoch und ließen im September 1926 Deutschland als neues ständiges Ratsmitglied zu.

Ein Austritt Brasiliens bedeutete, dass der Völkerbund einen wichtigen Mitgliedsstaat auf dem amerikanischen Kontinent verlor. Aufgrund des oben beschriebenen Strebens nach Universalität setzte der Verlust Brasiliens den Legitimitätsanspruch des Völkerbunds stark unter Druck. Auch wenn Fragen betreffend einer Ratsmitgliedschaft unter die Entscheidungsbefugnis der staatlichen Gremien des Völkerbunds fielen, ist die Frage, wie das Sekretariat darauf reagierte, relevant. Als Organ, für dessen Struktur und Mandat das Universalitätsprinzip von entscheidender Bedeutung war, stand nämlich das Sekretariat als einzige Institution innerhalb des Völkerbunds in regelmäßigem, direktem Kontakt mit allen Mitgliedsstaaten auch außerhalb der formalen intergouvernementalen Sitzungen. Besonders für die Mitgliedsstaaten außerhalb Europas war dieser stete Austausch mit Führungskräften im Sekretariat von essenzieller Bedeutung und in deren Augen deshalb zentraler Bestandteil der Legitimität der Organisation.

#### *4.1 Der Einfluss der Krisenwahrnehmung auf das Kontestationsmanagement des Sekretariats*

Die Analyse vorhandener Protokolle von hochrangigen Treffen innerhalb des Sekretariats zeigt, dass die Ankündigung Brasiliens aus dem Völkerbund auszutreten, sollte das Land keinen ständigen Ratssitz erhalten, in ihrer Ernsthaftigkeit gravierend unterschätzt wurde. Bei den Treffen der Direktor\*innen im Vorfeld der außerplanmäßigen Ratssitzung im März 1926, insbesondere am 13. Januar 1926, zeigte sich der Generalsekretär äußerst optimistisch hinsichtlich einer problemlosen Aufnahme Deutschlands als neues ständiges Mitglied. Er ermutigte sogar die einzelnen Sektionen die deutschen Beitragszahlungen bereits in ihre Budgetjahresplanung aufzunehmen.<sup>11</sup> Auf keiner dieser Sitzungen wurden mögliche Schwierigkeiten hinsichtlich der Position und Forderungen Brasiliens angesprochen.

Die unnachgiebige Haltung Brasiliens während der außerplanmäßigen Ratssitzung kam für die Führungskräfte innerhalb des Sekretariats völlig überraschend. Insbesondere der Gebrauch des Vatos durch einen Staat, der als „keine Großmacht“ bezeichnet wurde, wurde als unerwartet und auch unangemessen betrachtet.<sup>12</sup> Anscheinend war im Sekretariat nicht dokumentiert worden, wie eine frühere Ratssitzung im Jahr 1921 verlaufen war, in der Brasilien die Forderung Spanien

11 Direktoriumssitzung (13. Januar 1926), Dok. R1571/40/854/55026/Jacket 4.

12 Direktoriumssitzung (24. März 1926), Dok. R1571/40/854/55026/Jacket 4.

einen ständigen Sitz zu geben mit einem Veto blockiert hatte. Auch das Bestreben Brasiliens für einen ständigen Sitz war im Sekretariat nicht dokumentiert und dementsprechend für die Führungskräfte nicht nachvollziehbar. Konfrontiert mit den Forderungen Brasiliens während der außerplanmäßigen Ratssitzung im März 1926 hatte das Sekretariat keine Strategie zur Hand, mit der der drohende Austritt Brasiliens potenziell hätte abgewendet werden können. Im Gegenteil, die Führungskräfte gaben ihr Erstaunen über das Verhalten Brasiliens zu Protokoll und teilten die Einschätzung, dass solche Mittelmächte bei Gelegenheit gerne mal mit einem Veto oder Austritt drohten.<sup>13</sup> Sie stimmten jedoch darin überein, dass es hilfreich wäre, die Haltung der anderen südamerikanischen Mitgliedsstaaten zu diesem Thema zu erfahren, um herauszufinden, ob es darunter möglicherweise welche gegeben hatte, die Brasilien in ihrem Vorgehen ermutigt hatten.<sup>14</sup> In keiner der Sitzungsprotokolle ist jedoch vermerkt, dass der Generalsekretär oder eine\*r der Direktor\*innen etwa einen Besuch in der Region angemahnt hätte.

Dies deutet darauf hin, dass die Androhung Brasiliens aus dem Völkerbund auszutreten durch das Sekretariat nicht ernst genommen wurde. In der Wahrnehmung des Sekretariats wurde diese Situation nicht als Krise für die Organisation und ihr Universalitätsprinzip angesehen, die ein unmittelbares Handeln erfordert hätte. Diese fehlende Krisenwahrnehmung kann auf ein spezifisches Weltbild innerhalb des Sekretariats zurückgeführt werden. Die Dokumente zeigen nämlich, dass hochrangige Mitglieder im Sekretariat – zumindest informell, aber doch sehr explizit – zwischen verschiedenen „Klassen“ von Mitgliedstaaten unterschieden. Brasilien wurde als „entfernter Mitgliedstaat“ bezeichnet, während andere Mitgliedstaaten wie zum Beispiel Polen als besser in den Völkerbund integriert angesehen wurden.<sup>15</sup> Daraus lässt sich schlussfolgern, dass das idealistische Universalitätsprinzip in der Realität durch ein Mehrklassenprinzip begleitet oder sogar eingeschränkt wurde.<sup>16</sup>

Einige wenige Mitarbeiter\*innen des Sekretariats, insbesondere innerhalb der Sektion „Information“, hatten bereits 1921 davor gewarnt, dass der Völkerbund in solchen „entfernten Mitgliedstaaten“ nur eine untergeordnete Rolle spielen würde. Nach einem Besuch in der Region, bei dem sie die Errichtung eines Regionalbüros in Lateinamerika ausloten sollten, warnten sie, dass größere Anstrengungen zur Legitimierung des Völkerbunds in dieser Region unternommen werden sollten.<sup>17</sup>

- 
- 13 Der konkrete Wortlaut im Dokument lautet: „an intermediate class of powers that were too small to bully and too great to bend which might on occasion make use of their veto or threaten to withdraw“ (24. März 1926, doc. R1571/40/854/55026/Jacket 4).
- 14 Wortlaut hierzu: „investigate the position of the other Southern American states as Brazil had claimed to speak in the interests of South America as a whole whereas the other representatives had done ‘everything they could during the Assembly not to encourage Brazil in her uncompromising attitude’“ (24. März 1926, Dok. R1571/40/854/55026/Jacket 4).
- 15 Die Bezeichnung, die in den Dokumenten hinsichtlich Brasilien zu finden ist, lautet „distant country“ (24. März 1926, Dok. R1571/40/854/55026/Jacket 4).
- 16 Diese Erkenntnis unterstützt die jüngste historische Forschung, die zeigte, wie sehr imperialistisches Denken die Reaktionen des Völkerbunds auf Krisen beeinflusste (Pedersen 2016).
- 17 Sie betonten, der Völkerbund müsse zeigen, dass die Organisation „a body of world interest“ sei (Dok. R1589/40/18583/14672).

Diese Warnungen, die zunächst ohne große Resonanz verhallt waren, wurden unmittelbar nach dem Austritt Brasiliens erneuert. Mitarbeiter\*innen mit viel Regionalkenntnis warben nun erneut dafür, der Region mehr Aufmerksamkeit zu schenken und sogar Brasilien davon zu überzeugen, den Austritt zurückzunehmen. Der Leiter des lateinamerikanischen Büros, Cristobal Rodriguez, argumentierte im Krisenjahr 1926, dass die Austrittsdrohung Brasiliens eine systematische Strategie und Kampagne von Seiten des Völkerbunds erforderte. Er schlug außerdem einen Besuch des Generalsekretärs in der Region vor.<sup>18</sup> Diese Vorschläge stießen zu diesem Zeitpunkt allerdings auf wenig Resonanz innerhalb des Sekretariats. Der Generalsekretär zögerte einen Besuch hinaus, weil er eine solch lange Abwesenheit aufgrund des Arbeitspensums und verschiedener Streitigkeiten innerhalb des Sekretariats als ungünstig betrachtete (Barros 1979: 229). Der Generalsekretär selbst schien zunächst einmal abwarten zu wollen, wie sich die Dinge entwickelten und setzte den Fall Brasilien nicht weiter auf die Agenda der Direktor\*innensitzungen.<sup>19</sup>

#### *4.2 Kriseninterpretation und das Kontestationsmanagement des Sekretariats*

Bei dieser passiven Haltung des Sekretariats blieb es allerdings nicht. Die Befürchtung, dass das Verhalten Brasiliens Nachahmer finden könnte, wurde zu einem zentralen Motiv des Sekretariats, um letztendlich doch noch stärkeres und vor allem selbstsicheres Kontestationsmanagement zu unternehmen. Ähnlich wie später im Fall des Brexits für die EU war für den Völkerbund zunächst unklar, inwieweit sich der Austritt Brasiliens zu einer größeren, regionalen Krise mit einer nachfolgenden Austrittswelle auswachsen würde. Generalsekretär Drummond nahm diese Bedrohung durch potenzielle Nachahmer eindeutig und frühzeitig als Bedrohung für die Organisation wahr. Im diplomatischen Austausch mit Großbritannien überzeugte er die Regierung des mächtigsten Mitgliedstaats davon, dass der Völkerbund den Austritt Brasiliens nicht ignorieren sollte, sondern in einer offiziellen Stellungnahme andere Mitgliedstaaten davon abschrecken sollte diesem Beispiel zu folgen (Barros 1979: 235).

Parallel dazu wurde im Sekretariat im Jahr 1927, ein Jahr nach der Austrittsan kündigung, das Komitee zu lateinamerikanischen Fragen eingerichtet. Bereits während der zweiten Sitzung dieses Komitees vereinbarten dessen Mitglieder, dass das Sekretariat insgesamt mehr Wissen über die Region Lateinamerika benötigte, um das Verhältnis des Völkerbunds zu den dortigen Mitgliedstaaten zu verbessern.<sup>20</sup> Auch herrschte Übereinstimmung, dass lateinamerikanische und europäische Mit-

18 Memorandum von Rodriguez zur Panamerikanischen Konferenz im Jahr 1926 (Dok. S487/6/12).

19 In der Sitzung vom 16. Juni 1926 erwähnte der Generalsekretär, dass es hierzu keine weiteren Informationen abgesehen der vorhandenen Presseberichte gäbe (Dok. R1571/40/854/55026/Jacket 5).

20 Protokoll der 2. Sitzung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen (7. Februar 1927, Dok. S215/1/4/2).

gliedstaaten in den verschiedenen Komitees des Völkerbunds gleichberechtigt vertreten sein sollten. Das Komitee entschied jedoch, dies nicht weiter systematisch zu verfolgen, da es schwierig sein würde hochqualifiziertes Personal („first-class men“)<sup>21</sup> zu finden, welches dazu bereit wäre für eine längere Zeit vom tagespolitischen Geschäft ihres Heimatlandes abwesend zu sein. Das Komitee zeigte sich auch besorgt darüber, dass der Völkerbund in Lateinamerika ein zunehmend negatives Image besaß. Um diesem zu begegnen, sollten mehr Dokumente und durch den Völkerbund herausgegebenes Material auch auf Spanisch veröffentlicht werden. Gleichzeitig sollte mehr „Propaganda“-Material veröffentlicht werden, das in einer einfacheren, unbürokratischen Sprache gehalten werden sollte, die sich auch an nicht-westliche Leser\*innen richtete.<sup>22</sup>

Als weitere Strategie des offensiven Kontestationsmanagements kündigte Generalsekretär Drummond Veränderungen für das sogenannte Korrespondent\*innen-System in Lateinamerika an, in dessen Rahmen Vertreter\*innen des Völkerbunds permanent in der Region platziert wurden. Hierfür wurde das Budget innerhalb des Sekretariats erhöht, sodass vier neue Korrespondent\*innen im Jahr 1928 entsandt werden konnten.<sup>23</sup> Diese Korrespondent\*innen hatten zur Aufgabe, die Vorteile der Mitgliedschaft im Völkerbund herauszustellen und in den als „entfernt“ wahrgenommenen Mitgliedstaaten mehr öffentliche Aufmerksamkeit für die Organisation zu erzeugen. Die Dokumente zeigen, dass der Generalsekretär durchaus erkannte, dass eine weitere Vernachlässigung lateinamerikanischer Staaten dem Völkerbund langfristig zum Nachteil gereichen könnte.<sup>24</sup>

Diese Veränderung in der Krisenwahrnehmung trat allerdings erst ungefähr ein Jahr später ein, nämlich als deutlich wurde, dass Brasilien seine Ankündigung tatsächlich in die Tat umsetzen und innerhalb des vertraglich vorgegebenen Zeitrahmens von zwei Jahren austreten würde. Infolgedessen veränderte sich auch das Kontestationsmanagement des Sekretariats hin zu einer offensiveren und intensiveren Strategie. Die Mitarbeiter\*innen des Sekretariats wurden angewiesen den Mehrwert einer Völkerbundmitgliedschaft anhand konkreter Vorteile in einzelnen Politikfeldern herauszustellen. Die Führungskräfte der Sektionen Politik und Gesundheit beispielweise waren angewiesen, während eines Besuchs in Brasilien im Mai 1927, die brasilianische Regierung für die technische Kooperation im Rahmen des Völkerbunds insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Hygiene zu gewinnen.<sup>25</sup> Diese Visite wurde durch das Sekretariat entsandt, sollte aber ausschließlich die technischen Aspekte einer internationalen Zusammenarbeit in diesen Bereichen beinhalten, weitere Informationen sammeln und kein großes Aufhebens

---

21 Dok. S215/1/4/2.

22 Die Rede ist hier von „Propaganda without the ‘accent étranger’ of usual League pamphlets“ (Dok. S215/1/4/2).

23 Protokoll der 4. Sitzung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen (1. April 1927, Dok. S215/1/4/2).

24 Bei der 6. Sitzung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen erwähnte der Generalsekretär, dass „special circumstances made it necessary to continue to bestow particular care on the Latin American countries“ (9. Juni 1927, Dok. S215/1/4/2).

25 Latin American Meeting Paper Nr. 24 (Dok. R1606/40/56227/61288).

machen.<sup>26</sup> Durch die Betonung der Errungenschaften des Völkerbunds im Bereich der technischen Kooperation hoffte das Sekretariat, weitere Austritte von anderen lateinamerikanischen Staaten zu verhindern.<sup>27</sup>

Nachdem klar wurde, dass es nicht zu Nachahmung und weiteren Austritten anderer lateinamerikanischer Mitgliedstaaten kommen würde, erlahmte das Kontestationsmanagement jedoch wieder. Im Fall Brasiliens selbst war das Sekretariat der Ansicht, dass die Zeit schon für erneute Annäherung sorgen würde.<sup>28</sup> Trotz Warnungen lateinamerikanisch-stämmiger Mitarbeiter\*innen, dass diese Krise einen kritischen Moment in den Beziehungen des Völkerbunds zu der Region darstellte, entschied sich Generalsekretär Drummond die Sitzungen zu Lateinamerikanischen Fragen am Ende des Jahres 1928 wieder zu beenden.<sup>29</sup> Dies zeigt, dass das Kontestationsmanagement des Sekretariats sehr auf den Moment gerichtet war und spezifisch zum Ziel hatte, weitere Austritte nach Brasilien zu verhindern. Der von einzelnen Mitarbeiter\*innen angesprochene geringe Rückhalt für den Völkerbund in der Region blieb dadurch ungelöst und spielte im Kontestationsmanagement im Sekretariat insgesamt nur eine untergeordnete Rolle. Diese mangelnde Nachhaltigkeit in der Krisennachsorge stellte den Völkerbund während späterer Krisen vor neue Schwierigkeiten. Eine nachhaltigere Pflege der Beziehungen zu lateinamerikanischen Staaten im Anschluss an diese erste Krise hätte vermutlich verhindert, dass sich die ursprünglich starke Unterstützung für den Völkerbund in der Region über die Jahre in Desinteresse oder Ablehnung wandelte (Herrera Léon 2016).

## 5. Zusammenfassung und Implikationen für die zukünftige IO-Forschung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Mehrheit der zentralen Entscheidungsträger\*innen im Sekretariat den Austritt Brasiliens zunächst nicht als fundamentale Bedrohung für das Streben des Völkerbunds nach Universalität betrachtete. Hochrangige Führungskräfte bezeichneten Brasilien und andere Länder außerhalb Europas als „entfernte Mitgliedstaaten“ und schrieben ihnen weniger Einflusspotential zu als den europäischen Mitgliedern. Diese fehlende Krisenwahrnehmung führte zu einem eher beschränkten und auf versöhnliche Töne bedachten Kontestationsmanagement innerhalb des Sekretariats. Während offizieller Reisen nach Lateinamerika wurden Mitarbeiter\*innen angewiesen, vor allem die Vorteile einer Mitglied-

26 Das Mandat war „to bring back information and to make no noise“, Protokoll der 5. Sitzung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen (6. Mai 1927, Dok. S215/1/4/2).

27 Generalsekretär Drummond selbst war eigentlich der Meinung, dass Brasilien nach dem Austritt auch von den Kooperationen in den technischen Politikfeldern ausgeschlossen werden sollte, um nachhaltig potentielle Nachahmer abzuschrecken, wehrte sich aber nicht öffentlich gegen Brasiliens Verbleib in den technischen Organisationsteilen (Barros 1979: 241).

28 Der Wortlaut hierfür war „to let time do its course“, Latin American Meeting Paper Nr. 24 (Dok. R1606/40/56227/61288).

29 Sitzungsprotokoll des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen (7. Dezember 1928, Dok. S215/1/4/2).

schaft im Völkerbund zu betonen, ansonsten aber das Thema nicht zu politisieren und „taktvoll zu agieren“.<sup>30</sup> Nicht alle stimmten dieser Strategie zu: insbesondere Mitarbeiter\*innen mit lateinamerikanischer Herkunft, wie zum Beispiel Julian Nogueira in der Sektion Information und Cristobal Rodriguez im Lateinamerika-Büro, waren bedeutende Ausnahmen, die einen deutlich dringenderen Handlungsbedarf anmahnten.

Dass Brasilien den angedrohten Austritt tatsächlich vollzog, führte jedoch zu einer veränderten Krisenwahrnehmung, insbesondere hinsichtlich der Gefahr, die sich hieraus für den Völkerbund durch potentielle Nachahmer ergeben könnte. Eine größere Austrittswelle innerhalb der Region hätte den Universalitätsanspruch der Organisation fundamental untergraben und wurde als potenziell existentielle Bedrohung wahrgenommen. Deshalb war eine der ersten Reaktionen des Sekretariats auf den Austritt Brasiliens der Versuch, zu erfahren, wie die anderen lateinamerikanischen Mitgliedstaaten zu dieser Frage standen. Generalsekretär Drummond selbst machte es zu seiner diplomatischen Mission, andere Mitgliedstaaten dazu zu ermutigen, Brasiliens Verhalten öffentlich anzuprangern. Darüber hinaus intensivierte das Sekretariat seine Bemühungen, die Bevölkerung und Eliten in lateinamerikanischen Mitgliedstaaten von den Vorteilen einer Völkerbundmitgliedschaft zu überzeugen. Um einen Nachahmungseffekt zu vermeiden, kommunizierte das Sekretariat auf verschiedenen Ebenen sehr deutlich und offensiv, welche Errungenschaften der Völkerbund in den einzelnen Politikfeldern vorzuweisen hatte. Durch die vorübergehende Etablierung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen und die Ausweitung des Korrespondenten-Systems in der Region investierte das Sekretariat umfangreiche Ressourcen in Personal und Reisen nach Lateinamerika. Diese Anstrengungen machen deutlich, dass das Sekretariat zumindest vorübergehend ein umfassendes und offensives Kontestationsmanagement betrieb, um die Konsequenzen aus dem Austritt Brasiliens für die Organisation gering zu halten. Allerdings war dieses Kontestationsmanagement nicht nachhaltig angelegt, wodurch dem schwindenden Rückhalt des Völkerbunds und wachsendem Desinteresse in den lateinamerikanischen Mitgliedstaaten nichts entgegengesetzt wurde.

Der Fokus dieses Beitrags lag auf den internen Dynamiken des Kontestationsmanagements mit Blick auf eine frühe interne Krise des Völkerbunds, die während einer Periode eintrat als der Völkerbund noch als äußerst erfolgreiche Organisation galt. Die Analyse zeigt, dass die Rolle von Bürokratien für das Kontestationsmanagement von IOs durchaus von Bedeutung ist, selbst wenn deren formale Entscheidungsbefugnis beschränkt ist. Obwohl Fragen der Mitgliedschaft primär durch die zwischenstaatlichen Gremien behandelt wurden, hatten Mitarbeiter\*innen des Sekretariats im Fall des Austritt Brasiliens einen maßgeblichen Einfluss darauf, wie konkret mit dem Austritt Brasiliens umgegangen wurde. Einzelne Mitarbeiter\*innen unternahmen erhebliche Anstrengungen, um einer Ausweitung der Krise innerhalb der Region entgegenzuwirken. Das Sekretariat hatte außerdem großen Anteil daran,

---

<sup>30</sup> Protokoll der 8. Sitzung des Komitees zu Lateinamerikanischen Fragen (2. September 1927, Dok. S215/1/4/2).

anderen Mitgliedstaaten die Gefahr einer „Ansteckung“ bewusst zu machen und in öffentlichen Stellungnahmen dagegen zu wirken. Bisherige Studien ergaben, dass die Krisenwahrnehmung von Bürokratien mit derer der mitgliedstaatlichen Gremien übereinstimmen sollte, um zu effektiven Reformen zu führen (Eckhard et al. 2019). Die diplomatischen Unterhandlungen durch den Generalsekretär des Völkerbunds weisen darauf hin, dass IO-Bürokratien selbst erheblich zu einer homogenen Wahrnehmung innerhalb der Mitgliedstaaten beitragen können. Diese Erkenntnis ist für ein besseres Verständnis der internen Dynamiken innerhalb von IOs zentral. Darüber hinaus zeigte das Beispiel des Völkerbunds, dass IO-Bürokratien durchaus strategisch mit Kontestation umgehen. Beispielsweise wurde deutlich, dass Kontestation durch peripher gelegene Staaten als weniger legitim angesehen wurde als Kontestation durch wichtige Mitgliedsstaaten. Diese implizite Hierarchisierung in der Wahrnehmung und Interpretation von Kontestation bestimmt auch die Art der Reaktion darauf. Einen ähnlich strategischen Umgang mit Kontestation finden Kortendiek et al. in ihrem Beitrag in diesem Forum. Zukünftige Forschung zum Umgang von IOs mit Kontestation könnte hier ansetzen und dabei historisch bedingte Ungleichheiten stärker berücksichtigen, die sich auch in Vereinten Nationen wiederfinden (Mazower 2009).

Schließlich betont dieser Beitrag, dass IOs nicht als passive Akteure betrachtet werden sollten, die Krisen ausgesetzt sind, sondern als Akteure, die aktiv Kontestationsmanagement betreiben – mehr oder weniger nachhaltig.<sup>31</sup> Dadurch, dass sie sich um Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten bemühen oder institutionelle Ressourcen aufwenden, können IO-Bürokratien Krisen managen, selbst wenn sie formal nur ein geringes Maß an Autonomie und Unabhängigkeit besitzen. Gleichzeitig hängt Kontestationsmanagement fundamental davon ab, wie eine Krise durch die IO-Bürokratie wahrgenommen und interpretiert wird. Der Blick auf den Austritt Brasiliens und die Gefahr potentieller Nachahmungseffekte zeigt, dass aktives und umfassendes Kontestationsmanagement nur dann stattfindet, wenn eine Herausforderung tatsächlich von allen relevanten Entscheidungsträger\*innen als Krise wahrgenommen wird. Wie in der aktuellen Forschung zum Brexit und dem (letztendlich abgewandten) afrikanischen Massenaustritt vom Internationalen Strafgerichtshof zeigt sich hier, dass die Gefahr eines „Domino-Effekts“ (Boehme 2017; Walter 2021) für eine umfassende Reaktion von IOs auf Kontestation besonders motivierend wirken könnte. Zukünftige IO-Forschung sollte die Krisenwahrnehmung innerhalb von IO-Bürokratien deshalb systematischer untersuchen.

Die jüngste Forschung zu Legitimitätskrisen zeigt, dass individuelle Krisenwahrnehmungen für die Selbstlegitimierung von IOs von Bedeutung sind (Sommerer et al. 2022). Es bleibt jedoch offen, wann Kontestationsmanagement tatsächlich nachhaltig ist und damit die Organisation in die Lage versetzt, auch mit zukünftigen Anfechtungen umzugehen. Jüngste Analysen von Reaktionen von IOs auf Kontestation deuten darauf hin, dass IOs durchaus in der Lage sind aus dem

31 Auch die Beiträge von Kortendiek et al. und von von Allwörden/Schütte in diesem Forum betonen die aktive Rolle von IOs für das Management endogener Krisen.

Umgang mit Anfechtung für spätere Fälle von Kontestation zu lernen (Hirschmann 2021). Das Beispiel des Völkerbunds zeigt jedoch, dass der wenig nachhaltige Umgang mit früher Kontestation den Rückhalt der Organisation speziell in der Region Lateinamerika in Gefahr gebracht hat und damit für spätere Anfechtungen schwächte. Von der aktuellen Forschung zur Resilienz von IOs ist in den nächsten Jahren mehr Einblick in die institutionellen Faktoren, die zu einem nachhaltigen Kontestationsmanagement führen, zu erwarten.

## Literatur

- Ashworth, Lucian M.* 2010: Realism and the spirit of 1919: Halford Mackinder, geopolitics and the reality of the League of Nations, in: European Journal of International Relations 17: 2, 279-301.
- Barnett, Michael/Finnemore, Martha* 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: International Organization 22: 4, 699-732.
- Barros, James* 1979: Office without power: Secretary-General Sir Eric Drummond 1919-1933. Oxford.
- Billings, Robert S./Milburn, Thomas W./Schaalman, Mary L.* 1980: A Model of Crisis Perception: A Theoretical and Empirical Analysis, in: Administrative Science Quarterly 25: 2, 300-316.
- Boehme, Franziska* 2017: Exit, voice and loyalty: state rhetoric about the International Criminal Court, in: The International Journal of Human Rights 22: 3, 420-445.
- Boin, Arjen/t Hart, Paul/Sundelius, Bengt* 2005: The Politics of Crisis Management, Cambridge.
- Boin, Arjen/Ekengren, Magnus/Rhinard, Mark* 2020: Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis, in: Risk, Hazards & Crisis in Public Policy 11: 2, 116-138.
- Cottrell, M. Patrick* 2017: The League of Nations: Enduring Legacies of the First Experiment at World Organization, London.
- D'Aspremont, Jean* 2020: The League of Nations and the Power of "Experiment Narratives" in International Institutional Law, in: International Community Law Review 22: 3-4, 275-290.
- Dassler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas* 2022: Wann eskalieren westliche Mächte institutionelle Kontestation? Interne Kontrolle, externe Effekte und Modi der Kontestation internationaler Institutionen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 29: 1, 6-37.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke* 2021: Institutional design for a post-liberal order: why some international organizations live longer than others, in: European Journal of International Relations 27: 1, 311-339.
- Dijkstra, Hylke/von Allwörden, Laura/Schuette Leonard A./Zaccaria Giuseppe* 2022: Donald Trump and the survival strategies of international organisations: when can institutional actors counter existential challenges?, in: Cambridge Review of International Affairs 37: 2, 182-205.
- Duchek, Stephanie* 2020: Organizational resilience: a capability-based conceptualization, in: Business Research 13: 1, 215-246.
- Eckhard, Steffen/Patz, Ronny/Schmidt, Sylvia* 2019: Reform efforts, synchronization failure, and international bureaucracy: the case of the UNESCO budget crisis, in: Journal of European Public Policy 26: 11, 1639-1656.
- Ege, Jörn* 2020: What International Bureaucrats (Really) Want: Administrative Preferences in International Organization Research, in: Global Governance 26: 4, 577-600.

- Eilstrup-Sangiovanni, Mette* 2021: What kills international organisations? When and why international organisations terminate, in: European Journal of International Relations 27: 1, 281-310.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette/Hofmann, Stephanie C.* 2020: Of the contemporary global order, crisis, and change, in: Journal of European Public Policy 27: 7, 1077-1089.
- Gram-Skjoldager, Karen/Ikonomou, Haakon A.* 2019: The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organizations, in: The International History Review 41: 2, 257-279.
- Gray, Julia* 2018: Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations, in: International Studies Quarterly 62: 1, 1-13.
- Grigorescu, Alexandru* 2005: Mapping the UN–League of Nations Analogy: Are There Still Lessons to Be Learned from the League?, in: Global Governance 11: 25-42.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas* 2022: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis 24: 3, 296-312.
- Herrera León, Fabián* 2016: Latin America and the League of Nations. In W. H. Beezley (Ed.), Oxford Research Encyclopedia of Latin American History, Oxford.
- Hirschmann, Gisela* 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 69-39.
- Hirschmann, Gisela* 2021: International organizations' responses to member state contestation: from inertia to resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Hirschmann, Gisela* 2023: Crisis management in international organisations: the League of Nations' response to early challenges, in: Cambridge Review of International Affairs 37: 5, 573-591.
- Ikonomou, Haakon A./Gram-Skjoldager, Karen* 2019: The League of Nations: Perspectives from the present. Aarhus.
- Kreuder-Sonnen, Christian/White, Jonathan* 2022: Europe and the Transnational Politics of Emergency, in: Journal of European Public Policy 29: 6, 953-965.
- Kreuder-Sonnen, Christian* 2019: Emergency Powers of International Organizations. Between Normalization and Containment. Oxford.
- Kruck, Andreas/Heinkelmann-Wild Tim/Daßler Benjamin/Hobbach Raphaela* 2022: Disentangling institutional contestation by established powers: Types of contestation frames and varying opportunities for the re-legitimation of international institutions. Global Constitutionalism 11: 2, 344-368.
- League of Nations* 1920: The Covenant of the League of Nations, in: League of Nations Official Journal, Februar 1920, in: [https://libraryresources.unog.ch/lp.php?content\\_id=32971179](https://libraryresources.unog.ch/lp.php?content_id=32971179); 3.7.2024.
- Macfadyen, David/Davies, Michael D.V./Carr, Marylin N./Burley John* 2019: Eric Drummond and his Legacies. The League of Nations and the Beginnings of Global Governance, London.
- Maitlis, Sally* 2005: The Social Process of Organizational Sensemaking, in: Academy of Management Journal 48: 1, 21-49.
- Mazower, Mark M.* 2009: No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations, Princeton, NJ.
- McPherson, Alan/Wehrli, Yannick* (Hrsg.) 2015: Beyond Geopolitics: New Histories of Latin America at the League of Nations, Albuquerque, NM.
- Müller, Thomas* 2020: Institutional Reforms and the Politics of Inequality Reproduction: The Case of the League of Nations' Council Crisis in 1926, in: Global Society 34: 3, 304-317.
- Nelson, Stephen C./Weaver, Catherine* 2015: Organizational Culture, in: Katz Cogan, Jacob/Hurd, Ian/Johnstone, Ian (Hrsg.): Oxford Handbook of International Organizations, Oxford, 920-940.

- Niemeyer, Gerhart 1952: The Balance-Sheet of the League Experiment, in: International Organization 6: 4, 537-558.
- Olsson, Eva-Karin/Verbeek, Bertjan 2018: International organisations and crisis management: Do crises enable or constrain IO autonomy?, in: Journal of International Relations and Development 21: 2: 275-299.
- Patz, Ronny/Goetz, Klaus H. 2019: Managing Money and Discord in the UN. Budgeting and Bureaucracy, Oxford.
- Pedersen, Susan 2007: Back to the League of Nations, in: The American Historical Review 112: 4, 1091-1117.
- Pedersen, Susan 2015: The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire, Oxford.
- Pedersen, Susan 2016: Empires, States and the League of Nations, in: Sluga, Glenda/Clavin, Patricia (Hrsg.): Internationalisms: A Twentieth-Century History, Cambridge, 113-138.
- Pedersen, Susan 2017: The League of Nations Secretariat as a Site of Political Imagination, (Rubinstein Lecture, Queen Mary University of London, 15.3.2017), in: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8VT391C/download>; 3.7.2024.
- Ranshofen-Wertheimer, Egon F. 1945: The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration, Washington, DC.
- Sarkar, Soumodip/Osiyevskyy, Oleksiy 2018: Organizational change and rigidity during crisis: A review of the paradox, in: European Management Journal 36: 1, 47-58.
- Schemeil, Yves 2013: Bringing International Organization In: Global Institutions as Adaptive Hybrids, in: Organization Studies 34: 2, 219-252.
- Schulz, Carsten-Andreas 2017: Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague, in: International Studies Quarterly 61: 3, 612-622.
- Sommerer, Thomas/Agné, Hans/Zelli, Fariborz/Bes, Bart 2022: Global Legitimacy Crises. Decline and Revival in Multilateral Governance, Oxford.
- Steiner, Zara S. 2005: The Lights That Failed: European International History 1919-1933, Oxford.
- Walter, Stefanie 2021: Brexit Domino? The Political Contagion Effects of Voter-endorsed Withdrawals from International Institutions, in: Comparative Political Studies 54: 13, 2382-2415.
- Zimmern, Alfred 1936: The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935, London.

## **Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Wie das Kontestationsmanagement in internationalen Organisationen Betroffene doppelt selektiert**

*Die direkt Betroffenen internationaler Politik sollen mehr Gehör in Politikprozessen bekommen, da sind sich internationale Organisationen (IOs) in ihrer Rhetorik einig – sei es zum Thema Drogenabhängigkeit, Kinderarbeit, Menschenhandel oder weibliche Genitalverstümmelung. In den konkreten Politikprozessen sind es oft nicht die Mitgliedstaaten direkt, sondern eher das IO-Personal, das solche Austauschprozesse moderiert und steuert. Wir zeigen, dass die Einbindung und Resonanz solcher Betroffenengruppen stark variiert. Trotz ähnlicher Organisationsstrukturen und inhaltlicher frames, mithilfe derer Betroffene ihren Anspruch auf Teilhabe rechtfertigen, reagieren IOs selektiv auf deren Forderungen. Anhand von zwei Fallstudien zu Kinderarbeit und Drogenkonsum im Kontext von ILO, UNICEF, WHO und UNODC zeigen wir, dass IOs Betroffenenkontestation auf zwei Arten selektieren. Zum einen wählen IOs im Sinne einer strategischen Kooptation die Betroffenengruppen als Gesprächspartner aus, die in ihren Forderungen bestehenden IO-Positionen am stärksten ähneln. Zum anderen öffnen sie sich basierend auf internalisierten Werten insbesondere für Gruppen, die (westlichen) Standards „legitimer“ Betroffenenkontestation besonders entsprechen.*

### **1. Einleitung\***

Die direkt Betroffenen internationaler Politik sollen mehr Gehör in internationalen Politikprozessen bekommen. Während sich Vertreter\*innen einer transnational organisierten Zivilgesellschaft bereits ab den 1990er Jahren Zugang zu multilateralen Verhandlungen und internationalen Organisationen erstritten (O'Brien et al. 2000; Tallberg et al. 2013), fordern nun auch direkt Betroffene vermehrt einen Platz am Verhandlungstisch (Sändig et al. 2018; Rother/Steinhilper 2019). Auch internationale Organisationen (IOs) sind sich zunehmend einig, dass diejenigen, die am stärksten betroffen sind, an der Entstehung internationaler Politiken und der Umsetzung internationaler Projekte beteiligt werden sollen.<sup>1</sup> Betroffene in Bereichen wie Kinderarbeit, Menschenhandel, Ernährungssicherheit, Flucht und Migration, Drogenkonsum oder Infektionskrankheiten sollen mehr Mitspracherechte bekommen (Hasl 2018). Diese erstarkende Norm des guten globalen Regierens wird in der

---

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Zum Beispiel 2018 UN Human Rights Council, Declaration on the Rights of Peasants, Article 27(1) und 2006 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 32(1)(a).

Regel von IO-Bürokrat\*innen umgesetzt. Während mitgliedsstaatliche Interessen und internationale Staattentreffen weiterhin eine zentrale Rolle spielen, sind es weniger die Staatenvertreter\*innen als das Personal in IO-Sekretariaten, das konkrete Formate zur Einbindung anbietet und auf Kontestation von Betroffenen reagiert.

Wie reagiert nun IO-Personal auf Kritik von Betroffenen und bindet diese ein? Anhand zweier Fallstudien zu Drogenkonsum und Kinderarbeit argumentieren wir in diesem Forumsbeitrag, dass Selektionsprozesse den Umgang von IO-Mitarbeiter\*innen mit Betroffenen und deren Forderungen prägen. Zum einen kooptieren sie strategisch Gruppen, deren Positionen bestehenden Praktiken und Politiken inhaltlich ähneln (konsequentialistische Logik); zum anderen binden sie solche Akteursgruppen ein, die (westlichen) Standards ‚legitimer‘ Betroffenenkontestation entsprechen (Angemessenheitslogik). Basierend auf Interviews mit Vertreter\*innen von transnational organisierten Betroffenengruppen, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und Mitarbeiter\*innen des UN Büros für Verbrechensbekämpfung (UNODC), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) illustrieren wir das doppelte Filtern durch IOs. Trotz des Anspruchs, Betroffene stärker miteinzubeziehen, werden durch das IO-Anfechtungsmanagement unterrepräsentierte Gruppen in der internationalen Politik mitunter also noch weiter marginalisiert – weil eben nicht sein kann, was nicht sein darf.

Zur Entwicklung unseres Arguments gehen wir in vier Hauptschritten vor. Nach einem kurzen Überblick über unsere theoretischen Überlegungen und das empirische Material zeigen wir zunächst, dass sich Betroffene zunehmend in transnationalen Netzwerken zusammenschließen, um internationale Politiken sowie die IOs, die diese entwickeln und umsetzen, anzufechten. Unterschiedliche Betroffenengruppen nutzen ähnliche Organisationsstrategien. Wir zeichnen außerdem ihre inhaltliche Kritik an internationalen Regimen nach, um zu verdeutlichen, dass sich diese in der Argumentationslogik ähnelt. Trotzdem variiert ihre Resonanz in den IOs (Abschnitte 2 und 3).

Wir rekonstruieren im nächsten Schritt einen doppelten Mechanismus, der dem IO-Anfechtungsmanagement in Bezug auf Betroffene zugrunde liegt und, so unser Argument, zu selektiver Resonanz führt. IO-Personal nutzt zunächst „strategische Kooptation“ (Kruck/Zangl 2019; Heinkelmann-Wild et al. 2024); arbeitet also enger mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen, die keine radikale Kritik üben, sondern bestehende Positionen eher stützen (siehe auch Anderl 2022; Anderl et al. 2019). Der Umgang mit Betroffenenkontestation weist aber auch eine kognitiv-normative Komponente auf. Aufgrund wahrnehmungs- und einstellungsbasierter Angemessenheitsstandards erkennt IO-Personal Betroffenengruppen in verschiedenem Maß als politische Akteure an, sodass deren Begründungen für ihre Forderungen unterschiedlich gut verfangen. So ist es zum Beispiel für erwachsene, drogenkonsumierende Männer aus dem „Globalen Norden“ einfacher, sich Anerkennung für ihre politische *agency* zu verschaffen und somit ihre Forderungen in internationale Politikarenen zu tragen als für arbeitende Kinder aus dem „Globalen Süden“. Dies verknüpft Forschung zu Anfechtungsmanagement mit der

breiteren Debatte zur Selbst-Legitimierung von IOs: IO-Bürokrat\*innen nehmen ihre relevanten Zielgruppen basierend auf bestehenden Normen und Einstellungen sehr unterschiedlich wahr (Gronau/Schmidtke 2016; Dingwerth et al. 2019; siehe auch Hirschmann 2021) (Abschnitte 4 und 5).

Im Fazit diskutieren wir abschließend, wie die Wirkung des von uns aus der Empirie rekonstruierten und mit Hilfe von bestehenden Ansätzen aus der sozialen Bewegungs- und IO-Forschung konzeptualisierten Mechanismus der doppelten Selektion in weiterer Forschung untersucht werden kann, um neue Erkenntnisse über die Dynamiken und Effekte von IO-Kontestationsmanagement über unsere konkreten Fälle hinaus zu generieren. Dies kann einen wichtigen Beitrag zu Debatten um Partizipation und Kooptation in IOs einerseits sowie zur Erforschung von Anfechtungsmanagement im Zusammenspiel mit Krisenprävention und Stabilisierung von IOs andererseits leisten (Abschnitt 6).

## 2. Doppelte Selektion: Wie IO-Personal auf Betroffenenkontestation reagiert

Internationale Organisationen und ihre Politiken werden durch Betroffenengruppen zum Teil stark in Frage gestellt (Säding et al. 2018: 587-588; Heupel et al. 2018; Park/Vetterlein 2012). „Betroffene“ definieren wir in diesem Kontext als „a group of people that can be considered existentially concerned by a particular problem“ (Säding et al. 2018: 590). Im Unterschied zu anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die bestimmte Interessen und Anliegen *indirekt* vertreten, sprechen Betroffene für sich selbst, über ihre gelebten Erfahrungen. Betroffenheit wir dabei nicht extern zugeschrieben, sondern durch einen „bottom-up claim“ etabliert (Säding et al. 2018: 593). Als Idealtypen zeichnen sich Betroffenengruppen in der internationalen Politik also durch Selbstrepräsentation aus, auch wenn sie in der Praxis häufig mit anderen Akteuren kollaborieren. Die Kontestation durch Betroffenengruppen bezieht sich häufig auf internationale Verbotsnormen, die in erster Linie zu ihrem Schutz erlassen wurden (Holzscheiter et al. 2022). „Kontestation“ verstehen wir dabei als die Anfechtung bestehender internationaler Normen, Politiken und Institutionen im öffentlichen Diskurs (Wiener 2014: 1; Zimmermann et al. 2023: 1).

Inwieweit wird Betroffenenkontestation nun in IOs gehört und wie interagiert IO-Personal mit transnationalen Betroffenennetzwerken? Im Folgenden skizzieren wir einen doppelten Selektionsmechanismus, der, so argumentieren wir, dem Umgang von IO-Mitarbeiter\*innen mit Betroffenen und ihrer Kritik zugrunde liegt: Betroffenengruppen werden über das IO-Kontestationsmanagement gefiltert, sodass ihre Forderungen in unterschiedlicher Weise Gehör finden. Dabei verstehen wir „Gehörfinden, Resonanz oder Mitsprache“ als niedrigschwellige Form der Partizipation von Betroffenen in IOs, etwa in der Form von mündlichen oder schriftlichen Anhörungen im Kontext von *stakeholder*-Konsultationen oder *civil society days*. Ob sich dies in konkreten Politiken und Programmen der IO niederschlägt, lassen wir offen;

ebenso ob der Zugang institutionalisiert, also regelmäßig, oder sporadisch ist (siehe Vikberg 2023).

Das doppelte Filtern umfasst zunächst das gezielte Zusammenarbeiten mit Gruppen, die ideologische Nähe zu der IO aufweisen. „Betroffene“ sind in der Regel keine homogene Einheit, sondern umfassen eine Vielzahl an unterschiedlichen sozialen Gruppen mit unterschiedlichen Erlebnissen und politischen Forderungen. IO-Mitarbeiter\*innen identifizieren die Akteure, deren Positionen ihren eigenen ähneln und konsultieren primär diese. Durch dieses gezielte Einbinden rechtfertigen sie das Ausschließen anderer Gruppen, die größere inhaltliche Distanz aufweisen und IO-Politiken stärker herausfordern.

Diese Muster der strategischen Kooptation sind aus der sozialen Bewegungsfor schung (Anderl 2022) und der Literatur zu staatlichem Kontestationsmanagement (Kruck/Zangl 2019; Heinkelmann-Wild et al. 2024) bekannt: bestimmte Akteure werden direkt in die Arbeit der IO eingebunden, um andere zu exkludieren und grundsätzlichere Veränderungen abzuwenden. So hat etwa die Forschung zu Anfechtung und Beteiligung von indigenen Gruppen gezeigt, dass durch kontrollierte institutionelle Partizipationsmöglichkeiten, z.B. innerhalb der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), bestimmte Graswurzelbewegungen die Möglichkeit erhalten, ihren Forderungen in einem institutionalisierten Rahmen Gehör zu verschaffen; dadurch jedoch Kontestation insgesamt verwässert wird, weil Stimmen, die radikalere Kritik üben, außenvorbleiben (Horowitz 2016; Jokubauskaite 2018; Corntassel 2007). Anderl et al. (2019) zeigen ähnlich dazu, dass auch die Welthandelsorganisation (WTO) auf solche Formen der strategischen Kooptation von zivilgesellschaftlichen Gruppen zurückgreift. Auch bei Kontestation durch Staaten, insbesondere aufstrebenden Mächten, sehen wir, dass ausgewählten Akteuren Privilegien innerhalb von IOs im Tausch für institutionelle Unterstützung angeboten werden (Kruck/Zangl 2019). Wir argumentieren, dass ähnliche Dynamiken auch im Umgang mit Betroffenenkontestation auftreten.

Selektion geht jedoch über strategische Kooptation hinaus. IO-Angestellte folgen nicht nur einer Logik der Konsequentialität. Bevor diese überhaupt einsetzt, filtern sie einer Logik der Angemessenheit folgend: Wer als „legitimate“ Betroffene gilt, ist von impliziten Angemessenheitsstandards geprägt, die weit verbreitete Muster von Stereotypisierung, verstanden als „typical picture that comes to mind when thinking about a particular social group“ (Dovidio et al. 2013: 7), verbunden mit spezifischen Rollenvorstellungen, transportieren. Solche Stereotype folgen Linien von Geschlecht, Hautfarbe und Alter. IO-Mitarbeiter\*innen, ebenso wie andere Akteur\*innen im Politikprozess, ordnen, basierend auf solchen stereotypen Wahrnehmungen, Betroffenengruppen implizit unterschiedliche *agency* als „legitimate“ Betroffene zu (siehe Granzow 2018) und lassen diesen Zuordnungen dann auch unterschiedliche Einbindung folgen.

Dass Wahrnehmungs- und Einstellungsmuster seitens IO-Mitarbeiter\*innen Einfluss darauf haben, wie Politikprozesse ausgestaltet werden, haben Studien zu Legitimierungsstrategien von IOs gezeigt (Zaum 2013; Gronau/Schmidke 2016; Dingwerth et al. 2019). Dingwerth et al. (2019) etwa haben umfassend dargelegt,

dass sich der Adressatenkreis des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR), der Afrikanischen Union (AU) und anderer IOs deutlich ausgeweitet hat. Denn ihr Personal hat es, aufgrund sich geänderter Normen guten globalen Regierens als notwendig erachtet, auch mit neuen Regeladressat\*innen und NROs zu interagieren. Wer als legitime Zielgruppe von IOs gilt und als zivilgesellschaftlicher Akteur überhaupt in Erscheinung treten kann, ist also „grundätzlich variabel“ (Dingwerth et al. 2015: 189) und beruht auch auf den Normen und Werten, die in den jeweiligen IOs anzutreffen sind. Wahrnehmungen prägen das IO-Anfechtungsmanagement auch in Bezug auf Kontestation durch Staaten, wie zuletzt Gisela Hirschmann (2021) in ihrer Forschung zum Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) demonstriert hat. Nur wenn Kontestation durch bestimmte Akteure auch als Bedrohung wahrgenommen wird, reagieren IO-Bürokrat\*innen hierauf. Kognitive Muster und Interpretationsschemata spielen also nicht nur im normgeleiteten Umgang mit Kontestation eine Rolle. Insgesamt argumentieren wir daher, dass interessensbasierte Überlegungen wichtig im Umgang mit Kontestation sind; als alleiniger Erklärungsfaktor aber zu begrenzt. In der Interaktion mit Betroffenen, verfolgen IO-Mitarbeiter\*innen strategische Interessen, folgen aber auch wahrnehmungsbasierten Angemessenheitsstandards: Sie filtern doppelt.

Unser zentrales Ziel mit diesem Forumsbeitrag ist es, Forschungsaufmerksamkeit auf den hier skizzierten doppelten Selektionsmechanismus zu lenken. In den folgenden Abschnitten illustrieren wir, wie dieser Mechanismus in zwei Fallstudien wirkt, um zu plausibilisieren, dass neben Faktoren wie dem Organisationsgrad von Betroffenen und dem *framing* ihres Protests (siehe Andia/Chorev 2017: 257) sowie einer günstigen politischen Opportunitätsstruktur, etwa in Form von expliziten Partizipationsnormen (Dingwerth et al. 2019) und institutionalisierten Zugangsmöglichkeiten (Tallberg et al. 2013), auch das IO-Kontestationsmanagement einen Einfluss darauf haben kann, ob und wie Betroffene in internationale Politikprozesse eingebunden werden. Dabei können wir weder systematisch testen, ob die unterschiedliche Resonanz tatsächlich ursächlich auf unseren Mechanismus zurückzuführen ist, noch erheben wir den Anspruch, dass dieser Mechanismus das Kontestationsmanagement von IOs vollständig beschreibt. Mit unserem Argument lenken wir jedoch analytisches Schlaglicht auf ein bisher nicht erforschtes Phänomen (siehe Fazit zu weiterem Forschungsbedarf).

### *3. Die Anfechtung internationaler Politik durch direkt Betroffene*

In diesem Abschnitt stellen wir zentrale transnationale Netzwerke Betroffener in Bezug auf Kinderarbeit und Drogen sowie ihre Forderungen nach einer Abschaffung oder zumindest Abschwächung der jeweiligen Verbote in den beiden Politikfeldern vor, um im Anschluss zu rekonstruieren, wie internationale Bürokrat\*innen auf diese reagieren. In einem ersten Schritt erläutern wir jedoch zunächst auf welcher Datengrundlage die Fallstudien basieren, wie die Fallauswahl begründet ist und wo die Grenzen dieser liegen.

### *3.1 Fallauswahl und Methoden*

Drogen und Kinderarbeit sind zwei Politikbereiche, in denen sich Betroffene über nationale Grenzen hinweg organisieren und internationale Normen und die Organisationen, die diese entwickeln und umsetzen, anfechten. Gleichzeitig finden wir in diesen Bereichen sehr unterschiedliche Gruppen von Betroffenen: Drogenkonsument\*innen, ehemalige Konsument\*innen in Behandlung, Familienangehörige, Bäuer\*innen, die Drogenpflanzen anbauen, Menschen, die in der Palliativversorgung oder Drogentherapie tätig sind und Praktiker\*innen aus Strafverfolgungsbehörden sowie arbeitende Kinder, Gewerkschafter\*innen und ehemalige Kinderarbeiter\*innen. Es handelt sich hierbei also um zwei Felder, in denen eine Vielzahl an Gruppen besonders aktiv ist und IOs direkt kontestiert. Diese paradigmatischen Fälle eignen sich daher in besonderem Maße für die Rekonstruktion der Mechanismen, die dem IO-Umgang mit Betroffenenkontestation zugrunde liegen, da sie versprechen, „richest in information“ (Flyvbjerg, 2006: 229) zu sein. Gleichzeitig können wir aufgrund dieser Fallauswahl nicht über die beiden Politikfelder hinaus generalisieren: Ob und unter welchen Bedingungen der von uns identifizierte Mechanismus auch in anderen Bereichen wirkt, muss in weiterer Forschung untersucht werden (siehe Fazit), für die unser Beitrag den Weg ebnet.

Die Fallstudien folgen der Logik einer Prozessanalyse (Bennett/Checkel 2015: 17-22) und basieren auf 34 Expert\*inneninterviews mit Bürokrat\*innen von UNODC, ILO, WHO und UNICEF – den zentralen IOs in den beiden Feldern – sowie Vertreter\*innen verschiedener Betroffenenorganisationen und NROs, die mit diesen eng kooperieren. Die Interviews wurden zwischen Oktober 2020 und November 2022 geführt. Interviewpartner\*innen wurden dabei gezielt nach ihrer Expertise ausgewählt: Innerhalb der IOs sind das die Mitarbeiter\*innen, die in den verschiedenen Abteilungen konkret für die beiden Themen zuständig sind und auf Seiten der Betroffenen, Vertreter\*innen aller organisierten Gruppen. Die Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und um eine Dokumentenanalyse von Sekundärtexten und IO-Quellen ergänzt. Um die ausgewerteten Aussagen zu triangulieren, haben wir Interviews mit allen Seiten geführt: z.B. UNODC-Mitarbeiter\*innen aus der AIDS-Abteilung, der Abteilung für alternative Existenzgrundlagen, der naturwissenschaftlichen Abteilung, die Substanzen prüft, und dem Ressort für organisierte Kriminalität und Verbrechensbekämpfung ebenso wie Vertreter\*innen von aktiven und ehemaligen Drogenkonsument\*innen, Familienangehörigen und Bäuer\*innen sowie Strafverfolger\*innen.

In der Auswertung haben wir das Handhaben von Kontestation innerhalb eines Feldes und zwischen den beiden Politikbereichen miteinander verglichen, um die zugrundeliegenden Muster der Einbindung/Selektion möglichst umfassend verstehen zu können. In den kurzen Fallstudien, die nun folgen, konzentrieren wir uns aufgrund des begrenzten Formats vor allem auf Bäuer\*innen und Konsument\*innen sowie aktiv arbeitende Kinder, um zu illustrieren, dass trotz direkter Betroffenheit, ähnlichen Organisationsstrategien und inhaltlichen Begründungsmustern seitens der Netzwerke sowie ähnlichen Partizipationsnormen und institutionellen

Zugangsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure seitens der IOs, Selektion stattfindet. Diese Gruppen üben die radikalste Kritik innerhalb ihrer Felder; es würde also nicht überraschen, wenn sie gleichermaßen exkludiert werden würden. Dass es zu unterschiedlicher Resonanz kommt, führen wir auf wahrnehmungsbasierte Angemessenheitsstandards zurück. Wir nutzen die folgenden Ausschnitte also, um zu zeigen, wie in den beiden Fällen IO-Personal Betroffene *doppelt* filtert, über strategische Kooptation hinaus.

### 3.2 Das internationale Drogenkontrollregime: Betroffenennetzwerke und Forderungen

Zahlreiche nicht-staatliche Akteure kritisieren das internationale Drogenkontrollregime, das die internationale Kontrolle verschiedener Substanzen vorschreibt und den Konsum außerhalb streng regulierter medizinischer Vorgaben verbietet (Bewley-Taylor 2003; Jelsma/Armenta 2015). Die starke Kriminalisierung, die mit diesem strafrechtlichen Ansatz einhergeht, treffe vor allem Konsument\*innen und Bäuer\*innen, die Drogenpflanzen anbauen, ohne jedoch die grundlegenden Handelsströme und kriminellen Netzwerke dahinter zu zerschlagen, so die zivilgesellschaftliche Kritik (Levine 2003; Lessmann 2017; Klein/Stothard 2018). Um auf das Leid, das durch das internationale Verbot verursacht wird, aufmerksam zu machen, schlossen sich sowohl Kleinbäuer\*innen als auch Menschen, die Drogen konsumieren, in kleinen Kooperativen, lokalen NROs und transnationalen Netzwerken zusammen.

*Organisationsstrategien.* Zu den größten transnationalen Dachorganisationen von Menschen, die Drogen nehmen, gehören das *International Network of People Who Use Drugs* (INPUD) sowie spezialisierte Netzwerke, etwa das *Women and Harm Reduction International Network* (WHRIN). Sie werden zum Teil von professionellen NROs in ihrer Arbeit unterstützt, allen voran *Harm Reduction International* (HRI), und sind wiederum selbst Mitglied im *International Drug Policy Consortium* (IDPC), dem größten internationalen Netzwerk von Graswurzelorganisationen und NROs, die sich für eine Reform des internationalen Drogenregimes einsetzen. Bäuer\*innen organisieren sich häufig in lokalen Kooperativen, etwa dem *Opium Farmers Forum* in Myanmar oder dem Verein der Marokkanischen Cannabisfarmer *Sanja du Rif*. Diese wiederum vernetzen sich im *Global Forum of Producers of Prohibited Plants* (GFPPP), für das die in Holland ansässige NRO *Transnational Institute* (TNI) die Infrastruktur bereitstellt. TNI selbst ist ebenfalls Mitglied im IDPC. Betroffene organisieren sich also in erster Linie in kleinen Verbänden vor Ort, die häufig den direkten Austausch sowie Beratung ermöglichen, vernetzen sich dann – oft mithilfe von NROs aus dem „Globalen Norden“ – auf regionaler Ebene und schließen sich schließlich in transnationalen Dachverbänden zusammen.

Gemeinsam führen sie internationale Kampagnen durch, z.B. die *Support. Don't Punish*-Kampagne, und sie veranstalten weltweite Vernetzungstreffen. Das entscheidende Organisationsgremium ist dabei das *Vienna NGO Committee on Drugs*

(VNGOC), das die organisierte Schnittstelle zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem UNODC, dem „Hüter“ der Drogenkonventionen, darstellt (Fordham/Haase 2018). In diesem Komitee sind alle NROs und Betroffenengruppen vertreten; den Vorsitzenden stellt aktuell das IDPC. Über das Komitee organisieren die Gruppen nicht nur ihre an die Vereinten Nationen (UN) gerichtete *advocacy*, sondern veranstalten auch gemeinsame Treffen und Aktionen am Rande von multilateralen Verhandlungen und Treffen von Staatenvertreter\*innen. Innerhalb und über das *Vienna Committee* wird von den zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem UNODC-Personal sichergestellt, dass alle Betroffenengruppen (von Bäuer\*innen über Konsument\*innen hin zu Familien und ehemaligen Konsument\*innen in der Rehabilitation) repräsentiert sind. Finanziell unterstützt werden insbesondere die großen Dachverbände von der *Carr Foundation* und der *Open Society Foundation*.<sup>2</sup>

*Framing der Forderungen.* Die zentrale Forderung aller Betroffenengruppen richtet sich auf die angemessene Repräsentation und die Anerkennung ihrer Stimme im Politikprozess. Insbesondere Menschen, die Drogen konsumieren, setzen sich dafür ein, dass sie nicht als „Süchtige“ bezeichnet und ihnen ihre Handlungsfähigkeit nicht abgesprochen wird. In der 2006 von Aktivist\*innen verabschiedeten *Vancouver Declaration*, dem Gründungsdokument von INPUD, beschreiben sie ihre Ziele wie folgt: „reclaim the right to be our own spokespersons [and] exert our voices as human beings to have meaningful input into all decisions that affect our own lives.“<sup>3</sup> Die grundlegende Forderung von Betroffenen lässt sich unter dem Slogan „Nothing About Us Without Us“ zusammenfassen. Diese Forderung wird in der Regel im Menschenrechtsdiskurs verankert, indem Konsument\*innen betonen, dass sie ein Leben in Würde verdienen und ihre grundlegenden Rechte geschützt und geachtet werden müssen – auch wenn eine Praxis, die sie ausüben, verboten ist und abgeschafft werden soll.

Damit einher geht die Forderung nach einer differenzierteren Drogenpolitik. Betroffene weisen auf die hohen Kollateralschäden des internationalen Verbots hin. So werden Betroffene stigmatisiert und marginalisiert, indem sie in die Illegalität gedrängt werden. Ebenso werden durch das strikte Verbot Hürden errichtet, sich Hilfe zu suchen. Auf Grundlage fehlender Möglichkeiten, die tatsächlichen Zusammensetzungen bestimmter Stoffe zu prüfen, kommt es vermehrt zu Überdosierungstod. Durch die Vernichtung von Drogenanbaufeldern wird Bäuer\*innen die Subsistenzgrundlage genommen, ohne Kompensation oder Ausweichmöglichkeiten zu schaffen (Herschinger 2019: 409; Lessmann 2017: 7-10, 13). Betroffenennetzwerke fordern daher die Einbeziehung in die Problemdefinition, um genauer festzulegen, wodurch letztlich Leid produziert wird, anstatt Drogen *per se* als gesellschaftliches Übel einzustufen. Auch wird das Ziel der vollständigen Abschaffung und somit eine „zero-tolerance“-policy als unrealistisch erachtet.<sup>4</sup>

2 Interviews mit zwei NRO-Mitarbeiter\*innen, 11.11.2022 und 14.10.2022.

3 Vancouver Declaration: <https://inpud.net/vancouver-declaration/> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

4 Interviews mit zwei NRO-Mitarbeiterinnen, 5.10.2022 und 14.10.2022.

Daraus ergeben sich Forderungen nach *harm reduction*-Maßnahmen ebenso wie nach Entkriminalisierung, in einigen Fällen bis hin zur Legalisierung. Der *harm reduction*-Ansatz, der insbesondere im Zuge der HIV/AIDS-Pandemie an Prominenz gewann, bringt das Ziel zum Ausdruck, unnötiges Leid zu lindern. So kann zum Beispiel die Übertragung von Infektionskrankheiten relativ einfach verhindert werden, wenn sauberes Spritzbesteck bereitgestellt wird. Überdosierungen können verhindert werden, wenn es durch Fachpersonal betreute Drückerstuben gibt. Starke Entzugserscheinungen und Rückfälle können abgemildert werden, wenn Opioid-Substitute und Therapiemöglichkeiten bereitgestellt werden.<sup>5</sup> Hier zeigt sich der Versuch, die internationale Drogenpolitik stärker an *public health* statt strafrechtliche Ansätze anzuknüpfen. Betroffene und andere nicht-staatliche Akteure argumentieren, dass die Drogennachfrage durch Prävention und Behandlungsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich der psychischen Gesundheit, gesenkt werden sollte (Levine 2003: 145-146; Bewley-Taylor 2003: 173). Es werden Alternativen zu Inhaftierung und insbesondere das Verbot der Todesstrafe für kleinere Drogendelikte gefordert, da medizinische und psycho-soziale Betreuung sowie Strategien zur Armutsbekämpfung das globale Drogenproblem letztlich effektiver adressieren können und die Menschenrechte Betroffener nicht verletzen (Jelsma 2019: 18; Klein/Stothard 2018: 4).

Insgesamt kritisieren Betroffene also, dass das internationale Drogenkontrollregime ihre Handlungsfähigkeit nicht anerkennt. Unter Kampagnen-Slogans wie „my brain my choice“<sup>6</sup> wird zum Teil auch die Anerkennung ihrer Praxis und das Ende einer repressiven Politik gefordert. Betroffene verankern ihre Kritik im Bereich *public health* oder im Menschenrechtsdiskurs und fordern eine Abkehr von *Angebots*-Ansätzen, die Drogen vollständig unterdrücken wollen, hin zu *Nachfrage*-Ansätzen, die stärker den Menschen und seine psychosoziale Lage in den Blick nehmen.

### 3.3 Das internationale Kinderarbeitsverbot: Betroffenennetzwerke und Forderungen

Seit den 1980er Jahren haben sich arbeitende Kinder in zahlreichen Ländern zu Graswurzelbewegungen zusammengeschlossen, um die Anerkennung ihrer Arbeit zu erwirken. Aus den länderspezifischen Bewegungen hat sich ein transnationales Netzwerk formiert. In den 2010er Jahren initiierten parallel dazu internationale NROs Projekte zur Stärkung der Teilhabe arbeitender Kinder im internationalen Kinderarbeitsregime. Die arbeitenden Kinder kritisieren das strikte internationale Verbot von Kinderarbeit, das zentral in zwei Konventionen der Internationalen Ar-

5 Interviews mit zwei NRO-Mitarbeiter\*innen, 29.9.2022 und 1.11.2022.

6 <https://mybrainmychoice.de/> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

beitsorganisation (ILO) kodifiziert wurde.<sup>7</sup> Beide Übereinkommen legen ein Verbot jeglicher Formen von Kinderarbeit fest, wobei der Fokus auf den sogenannten schlimmsten Formen der Kinderarbeit liegt.<sup>8</sup>

*Organisationsstrategien.* Die ersten organisierten Bewegungen arbeitender Kinder entstanden auf regionaler Ebene in Lateinamerika, Asien und Afrika (van Daalen 2023: 139). Obwohl sie sich durch die Einbindung in unterschiedliche kulturelle und politische Kontexte stark unterscheiden (van Daalen 2023: 140), gibt es einige gemeinsame Merkmale hinsichtlich der Organisationsform, Finanzierung und *advocacy*-Strategien. Die meisten Bewegungen bestehen aus einer Basisgruppe auf nachbarschaftlicher Ebene, in der sich die Mitglieder regelmäßig treffen (van Daalen 2020). Die Mitglieder sind meist zwischen 12 und 16 Jahre alt und arbeiten im informellen Sektor (Liebel 2003). Unterstützung finanzieller und intellektueller Art erhalten die Bewegungen meist von lokalen NROs, ehemals arbeitenden Kindern oder regionalen Organisationen (van Daalen 2023: 140). Seit Ende der 1990er Jahre organisieren sich die Bewegungen transnational. Internationale Treffen wurden in Kundapur (1996), Berlin (2004) und Siena (2006) abgehalten. Seit dem Welttreffen in Siena tauschen sich die transnationalen Bewegungen in erster Linie online aus (ProNATs 2016).

Die Bewegungen arbeitender Kinder richten ihre Forderungen teilweise direkt an IOs, primär die ILO. Im Vorfeld der ersten Internationalen Kinderarbeitskonferenz in Amsterdam 1997 organisierten die Bewegungen arbeitender Kinder ein erstes internationales Treffen in Kundapur, Indien (van Daalen 2023: 140). Während in Amsterdam acht Delegierte der Bewegungen arbeitender Kinder zu einer Plenardebate zugelassen wurden, blieb ihnen die Teilnahme bei den darauffolgenden Konferenzen<sup>9</sup> verwehrt (Holzscheiter et al. 2022: 41).

Aufgrund der Abwesenheit von Vertreter\*innen arbeitender Kinder und Jugendlicher bei der Internationalen Kinderarbeitskonferenz in Brasilien (2013) initiierten drei international tätige NROs das Projekt *Time to talk* mit dem Ziel, arbeitende Kinder zu befähigen, ihre Stimmen in internationale Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen (O'Kane et al. 2018: 8).<sup>10</sup> Gestützt auf ein Kinderrechtsverständnis im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention intendierte das Projekt, Perspektiven arbeitender Kinder, einschließlich aber nicht ausschließlich jener, die in Graswurzelbewegungen organisiert sind, zu erfassen und in internationale Politikprozesse ein-

7 ILO Konvention 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973) und ILO Konvention 182 über das Verbot und die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

8 Art. 3 der Konvention 182 definiert "die schlimmsten Formen der Kinderarbeit" als Sklaverei, Prostitution, Pornografie und Drogenhandel.

9 Die Konferenz fanden statt 2010 in Den Haag, Niederlande; 2013 in Brasilia, Brasilien; 2017 in Buenos Aires, Argentinien und 2022 in Durban, Südafrika.

10 Bei den NROs handelte es sich um *Terre des Hommes*, *Save the Children* und *Kinder-nothilfe*. Das Projekt, das vom deutschen Entwicklungsmiesterium ko-finanziert wird, mündete 2020 in das Nachfolgeprojekt *Dialogue Works* mit einer Projektlaufzeit bis 2024 (<https://www.dialogue-works.com/publications/>, zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

zubringen (O’Kane et al. 2018: 10).<sup>11</sup> Das Projekt erkannte die ILO Konventionen 138 und 182 als rechtliches Rahmenwerk an, verwies jedoch auf die Notwendigkeit, ausgehend von einem rechtebasierten Ansatz, genauer zwischen schädlicher Arbeit und für Entwicklung und Wohlbefinden von Kindern förderlicher Arbeit zu unterscheiden (O’Kane et al. 2018: 27). Basierend auf den Erfahrungen und Botschaften der teilnehmenden Kinder veröffentlichte das Projekt *policy-Empfehlungen* an zentrale Akteure, einschließlich der ILO (O’Kane et al. 2018: 16).

*Framing der Forderungen.* Ein zentrales Ziel der meisten Organisationen arbeitender Kinder ist es, Kindern eine würdevolle Arbeit zu ermöglichen und die gesellschaftliche Anerkennung als Arbeiter\*innen mit eigenen Rechten zu erreichen (van Daalen 2023: 140). Sie kritisieren die pauschale Kriminalisierung aller Formen von Kinderarbeit, welche die Komplexität und Vielfältigkeit ihrer Tätigkeiten missachte. Durch die Verdrängung in die Illegalität und die damit einhergehende Stigmatisierung schade das undifferenzierte Verbot den arbeitenden Kindern (Hansson et al. 2015: 327). Ein zentrales Argument der arbeitenden Kinder ist es, dass sie sich als eigenständige Individuen selbstbestimmt für das Arbeiten entscheiden (van Daalen 2023). Sie fordern Respekt für ihre Arbeit sowie die Einbindung in internationale Entscheidungsfindungsprozesse.<sup>12</sup>

In ihren Forderungen verbindet die unterschiedlichen Bewegungen das Konzept des *protagonismo infantil*, das sich zunächst in den 1970er Jahren in Lateinamerika entwickelt hat. Es betont im Kern die kollektive *agency* von Kindern und versteht Kinder als Subjekte mit der Fähigkeit, sozialen Wandel voranzutreiben, eigene Entscheidungen zu fällen, ihre Rechte zu behaupten und sich selbst zu repräsentieren (Taft 2019a; van Daalen 2023: 140).

*Protagonismo infantil* stützt sich in seiner Begründung auf vielfältige Diskurse, einschließlich des internationalen Kinderrechtsdiskurses und Interpretationen indiger Verständnisse von Kindheit (Taft 2019b: 64). Eine Abgrenzung zum internationalen Kinderrechtsdiskurs liegt gleichzeitig in der Betonung der kollektiven und solidarischen Elemente im Gegensatz zum individualisierten Ansatz der UN-Konvention (Taft 2019b: 64). Auch im Bereich der Partizipation von Kindern geht *protagonismo* weiter als die UN-Kinderrechtskonvention, indem es nicht nur die Teilhabe an sich, sondern auch deren Wirksamkeit umfasst (Taft 2019b: 64).

Zusammenfassend kritisieren arbeitende Kinder die Missachtung ihrer Handlungsfähigkeit und damit einhergehende mangelnde *wirksame* Beteiligung am Politikprozess. Sie organisieren sich transnational und tragen ihren Protest, zum Teil gestützt durch NROs, direkt an die ILO heran. Während sich die Argumente der Betroffenen teilweise auf den Kinderrechtsdiskurs stützen, spielen auch lokale Interpretationen von Kindheit eine zentrale Rolle in ihren Forderungen.

Im Vergleich zeigt sich also, dass Betroffene sehr ähnliche Organisations- und *advocacy*-Strategien verfolgen. Auch die *frames*, die sie für ihre Kritik heranzie-

11 Während von den zuvor beschriebenen Organisationen arbeitender Kinder einige Organisationen als ausgewählte Projektpartner eingebunden sind, nehmen auch andere Kinder und Organisationen teil.

12 <https://pronats.org/materialien/kundapur-1996> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

hen, ähneln sich. Die Betroffenen in beiden Politikbereichen argumentieren, dass sie autonome Individuen sind, die informierte Entscheidungen treffen und, zumindest in einem gewissen Rahmen, über den Umgang mit ihren Körpern selbst bestimmen können (*informed consent*-Argument). Sie kritisieren außerdem, dass ein undifferenziertes Verbot, das mit dem Ziel der vollständigen Abschaffung einhergeht, an ihrer Lebensrealität vorbeigeht und sie letztlich schlechter stellt (*collateral damage*-Argument). Wie gehen IOs nun mit dieser Betroffenenkontestation um?

#### 4. Strategische Kooptation – Passende Inhalte finden Gehör

In diesem Abschnitt rekonstruieren wir den ersten Teil des Selektionsmechanismus und illustrieren, dass es für die Gruppen, deren Forderungen nur zu einem geringen Maße von IO-Positionen abweichen, einfacher ist, sich Gehör in den zentralen Politikprozessen zu verschaffen. IO-Mitarbeiter\*innen sind sich des Anspruchs der Betroffeneineinbindung bewusst, suchen jedoch vor allem auf Sekretariatsebene strategisch Gruppen mit ähnlichen Positionen als Gesprächspartner\*innen aus. Die Einbindung dieser Gruppen legitimiert dann wiederum den Ausschluss kritischerer Stimmen.

Im Falle des internationalen Drogenkontrollregimes zeigt sich, dass insbesondere die Gruppen, die nicht am Ziel der Abschaffung rütteln, am stärksten von UNODC, aber auch von der WHO, konsultiert werden.<sup>13</sup> Diese Gruppen sind zum einen Familienangehörige und zum anderen sogenannte ehemalige Drogenkonsument\*innen, die Entzugsprogramme durchlaufen haben. Diese beiden Gruppen rücken zwar von einem starken strafrechtlichen *framing* ab, befürworten aber weiterhin das Ziel einer *drug free world*. Dabei setzen sie auf Prävention und Abstinenz als zentrale Strategien.<sup>14</sup> Aktive Konsument\*innen mit radikaleren Reformvorschlägen werden hingegen in geringerem Maße konsultiert.

Wichtige Ausnahmen lassen sich jedoch innerhalb kleinerer Unterabteilungen in UNODC und WHO erkennen. Die HIV/AIDS-Programme innerhalb beider IOs zum Beispiel arbeiten nicht nur eng miteinander, sondern auch mit Menschen, die Drogen konsumieren, zusammen – wie dieses Zitat der Vorsitzenden eines der Betroffenennetzwerke illustriert:

„Aber ich denke, es hängt wirklich von der jeweiligen Abteilung ab. Wir arbeiten hauptsächlich mit der HIV/AIDS-Abteilung [des UNODC] zusammen, weil sie direkt von UNAIDS Geld erhält. Eines der wichtigsten Prinzipien von UNAIDS war schon immer eine gute Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und insbesondere mit Gruppen, die von HIV betroffen sind. Aber die HIV/AIDS-Sektion ist eine sehr kleine Abteilung, nicht wahr? [...] Aber der Großteil unserer Zusammenarbeit läuft über sie. Und im Allgemeinen sind sie gute Verbündete. Wir arbeiten mit ihnen bei einer Reihe von

13 Interview mit UNODC-Mitarbeiter\*innen, 2.6. und 15.6.2021 und ehemaligem WHO-Mitarbeiter, 6.7.2021, Beobachtung des Dritten WHO Forum on Alcohol, Drugs and Addictive Behaviours, 22.-24.6.2021.

14 Interview mit zwei Vertreterinnen von zwei Betroffenennetzwerken, beide am 14.10.2022.

Dingen zusammen. Aber ich glaube, sie stehen dem gesamten UNODC als Institution gegenüber.“<sup>15</sup>

Eine Einbindung auch von kritischeren Betroffenengruppen findet hier also in der Tat statt. Allerdings sind diese Unterabteilungen nur kleine „Inseln“ innerhalb größerer Organisationsstrukturen.

Ähnliches lässt sich in Bezug auf den Zugang für Bäuer\*innen beobachten. Insbesondere auf Ebene der Länderbüros in den größten Drogenpflanzenanbaugebieten arbeiten UNODC-Mitarbeiter\*innen eng mit NROs, die ein grundsätzliches Umdenken in der internationalen Drogenpolitik einfordern, und vor allem mit lokalen bürgerlichen Gemeinschaften zusammen, wie zwei UNODC-Mitarbeiter\*innen ausführlich mit Bezug auf Kolumbien und Laos beschrieben.<sup>16</sup> Auf Projektebene in spezifischen Ländern gibt es also direkte Kontakte zwischen bürgerlichen Gemeinschaften und der IO. In formellen Politikprozessen in Wien werden Bäuer\*innen jedoch kaum konsultiert.<sup>17</sup>

Im Fall des Kinderarbeitsregimes erfolgt das Anfechtungsmanagement durch eine Kombination aus der Einbindung von ausgewählten Betroffenen und einer Diskursverschiebung hin zu extremen Fällen von Kinderarbeit, insbesondere mit der Verabschiedung der Konvention 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit:

„[Konvention 182] war eine Strategieänderung, weil man sah, dass man mit der [Konvention] 138 nicht so richtig weiterkam. Obwohl sie flexibel war, schien sie wahrgenommen zu werden als zu strikt und zu starr; von den meisten Regierungen. Und dann die 182, die war ja nur auf einen kleinen Teil der Kinderarbeit gerichtet und über den es ja auch keine Diskussionen gab und gibt. Insofern *first things first* irgendwie. Da konnte man sich darauf einigen. Das Schlimmste als erstes. Also es war eine Prioritätssetzung [...], die es vorher in dem Sinne nicht gab.“<sup>18</sup>

Das Verbot der *schlimmsten* Formen von Kinderarbeit wird von arbeitenden Kindern jedoch weitestgehend nicht in Frage gestellt, sodass ihre Forderungen weniger Anknüpfungspunkte im politischen Diskurs finden (van Daalen 2023).

Hinsichtlich der Einbindung von ausgewählten Betroffenen spielte in den 1990er Jahren die NRO *Global March Against Child Labor* eine wichtige Rolle (Holzscheiter 2016). Zeitgleich zu den Bewegungen arbeitender Kinder wurde die NRO als Netzwerk aus Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen gegründet, die sich im Sinne der ILO-Konventionen für die komplette Beseitigung von Kinderarbeit einsetzen. Bei den Mitgliedern handelt es sich nicht um Betroffene von Kinderarbeit, sondern um Erwachsene. In ihrer Rhetorik fokussiert sich die Organisation auf die „schlimmsten“ Formen der Kinderarbeit und illustriert dies mit dramatischen Narrativen über Kinder als Opfer extremer Fälle von Kinderarbeit, Sklaverei und Kinderhandel (van Daalen 2023: 132). Es handelt sich beim

15 Interview mit Vertreterin von Betroffenennetzwerk, 14.10.2022, eigene Übersetzung aus dem Englischen. Siehe auch Interview mit WHO-Mitarbeiterin, 14.7.2021 und Interview mit Vertreterin von Betroffenennetzwerk, 14.10.2022.

16 Gruppeninterview mit zwei UNODC-Mitarbeiter\*innen, 2.6.2021.

17 Siehe auch Interview mit NRO-Mitarbeiter, 30.9.2022.

18 Interview mit IO-Mitarbeiter, 08.12.2020.

*Global March* also weder um eine Betroffenenorganisation noch kontestiert die Organisation die Forderungen der ILO. Trotzdem hat sich die Organisation für die ILO zu einem zentralen Instrument zur Einbindung von Betroffenen mit passenden Inhalten entwickelt. Die ILO etablierte im Zusammenhang mit der Ausarbeitung von Konvention 182 eine enge Zusammenarbeit mit dem *Global March* (van Daalen 2023; Holzscheiter 2016). Bei der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 zur Verhandlung der Konvention 182 wurden Vertreter\*innen des *Global March* öffentlichkeitswirksam zur Eröffnungszeremonie eingeladen, während Vertreter\*innen der Bewegungen arbeitender Kinder nicht zugelassen wurden (Holzscheiter 2016). Bei der letzten internationalen Kinderarbeitskonferenz 2022 trat der Leiter des *Global March* im Eröffnungspanel auf.<sup>19</sup> Neben der Einbindung von Vertreter\*innen des *Global March* waren auch ausgewählte Erwachsene und Jugendliche, die als Kinder gearbeitet haben, Teil der Konferenz. Vorgestellt wurden sie als „ehemalige Kinderarbeiter\*innen“ und „Überlebende von Kinderarbeit“.<sup>20</sup> Um die Partizipation von Kindern zu gewährleisten, umfasste die Konferenzagenda gleichzeitig erstmals ein *children forum* mit 30 teilnehmenden Kindern.<sup>21</sup>

Trotz der allmählichen Einbindung arbeitender Kinder mit diverseren Geschichten kommt die ILO Forderungen nach der Einbindung von Betroffenen also vor allem über die enge Zusammenarbeit mit dem *Global March* und der Einladung ausgewählter ehemaliger Kinderarbeiter\*innen nach, die eine Art von Arbeit ausübt, die von der ILO als „schlimmste Form“ der Kinderarbeit bezeichnet wird.<sup>22</sup> Durch die Omnipräsenz dramatischer Fälle von Kinderarbeit, die in engem Zusammenhang mit Sklaverei und Kinderhandel stehen, erscheinen Empfehlungen und Forderungen, gewisse Formen der Arbeit unter bestimmten Bedingungen als geeignet für Kinder anzuerkennen, als radikal.

Insgesamt zeigen die beiden kurzen Fallstudien, dass IOs mit jenen Betroffenen zusammenarbeiten, die ihre Ziele nicht zu stark herausfordern. Lassen sich die Forderungen bestimmter Gruppen an bestehende IO-Politiken andocken, so finden diese mehr Resonanz. Dazu gehören vor allem „geläuterte“ Personen – sogenannte *survivors* – etwa ehemalige Drogenkonsument\*innen oder ehemalige, jetzt erwachsene, arbeitende Kinder.

---

19 <https://www.5thchildlabourconf.org/en/session/high-level-panel-1-setting-global-priorities> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

20 Z.B. <https://www.5thchildlabourconf.org/en/session/side-event-3-youth-student-and-survivor-led-action-end-child-labour-2025> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

21 <https://www.dialogue-works.com/dialogue-works-goes-durban/> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

22 Eine weitere Ausnahme dazu bildete die Teilnahme von Vertreter\*innen der *Time to Talk* und *Dialogue Works* Projekte in einem 2021 von ILO und FAO ko-organisierten Panel im FAO *Global Solutions Forum – Child Labor in Agriculture*. Bei den Teilnehmenden handelte es sich um arbeitende Kinder, deren derzeitige Arbeit nicht zu den schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählt. In ihren Beiträgen machten sie auf die Schwierigkeiten im Arbeitsalltag von arbeitenden Kindern aufmerksam: <https://www.dialogue-works.com/dialogue-works-at-the-fao-global-solutions-forum/> (zuletzt aufgerufen am 20.06.2025).

##### 5. Wahrnehmungs- und einstellungsbasierte Angemessenheitsstandards – Passende Akteure finden Gehör

Darüber hinaus zeigt die Analyse der Interviews mit Betroffenen und IO-Personal, dass sich die Selektion auch an einer Logik der Angemessenheit, basierend auf stereotypen Vorstellungen legitimer Repräsentation, orientiert. Entsprechend werden Gruppen in unterschiedlichem Maß als politische Akteure wahrgenommen – also nicht nur strategisch auf inhaltliche Nähe hin ausgewählt, sondern im Politikprozess schon vorher in bestehende kognitiv-normative Muster eingeordnet.

Im Fall der internationalen Drogenpolitik zeigt sich, dass Frauen seltener die Möglichkeit haben, ihre Erfahrungen direkt in Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen – insbesondere Frauen, die Drogen nehmen. Betroffene selbst sehen den Grund dafür darin, dass drogenkonsumierende Frauen als gesellschaftliche Akteurinnen bisher kaum aufgetreten sind, andere diese somit nicht einordnen können und mit Überforderung reagieren, obwohl sie sich mittlerweile transnational organisieren und Zugang zu politischen Foren fordern:

„Eines der Probleme besteht darin, dass Frauen, die Drogen konsumieren, schon allein durch ihre bloße Existenz geschlechtsspezifische Stereotypen in Frage stellen, und die Menschen wissen nicht, wie sie damit umgehen sollen, abgesehen davon, dass sie in Panik verfallen und hart urteilen. [...] Die Räume, die Frauen eröffnet werden sollten, um ihre Handlungsfähigkeit zu etablieren, sind also einfach nicht vorhanden. [...] [Die Annahme ist, dass] Frauen, die Drogen konsumieren, keine Handlungsmöglichkeiten haben. Irgendwie scheint die vorherrschende Meinung zu sein, dass man, wenn man nicht abstinent ist, kein Recht auf eine Stimme hat.“<sup>23</sup>

IO-Mitarbeiter\*innen bestätigen, dass diese Form der Selektion sehr früh einsetzt. Selbst wenn Frauen sich transnational organisieren und ihr Recht auf Selbstbestimmung einfordern, werden sie häufig schlicht nicht ernstgenommen. Hinzu kommt, dass Personen über ein gewisses Maß an sozialem Kapital verfügen müssen, um sich die Art der Akteursqualität aufzubauen, die in bestehenden politischen Arenen auch (an)erkannt wird. So beschreibt eine UNODC-Mitarbeiterin, dass diejenigen, die überhaupt in der Lage sind, sich trotz Sucht eine Karriere aufzubauen, sich in Behandlung zu begeben und soweit artikulieren zu können, dass sie selbstbewusst in internationalen Foren auftreten und den Anspruch durchsetzen, ihre Geschichte zu erzählen, meist weiße Männer sind.<sup>24</sup> Sie treffen insgesamt auf weniger Hürden, da sie bestehenden Vorstellungen politischer *agency* weniger widersprechen als Frauen.

Auch innerhalb des Kinderarbeitsregimes findet sich starke Varianz in Bezug auf Einbindung. Aufgrund ihrer Minderjährigkeit wird arbeitenden Kindern und Jugendlichen ihre Handlungsfähigkeit oftmals aberkannt. Kinder können, so die verbreitete Vorstellung, gar nicht selbstständig solche Positionen in internationalen Kontexten vertreten (wollen). Sollten sie es tun, muss dies das Ergebnis von Instrumentalisierung durch andere sein. Insbesondere das Argument der Manipulation

23 Interview mit Vertreterin von Betroffenennetzwerk, 5.10.2022, eigene Übersetzung.

24 Interview mit IO-Mitarbeiterin, 15.6.2021.

durch Erwachsene wurde von IO-Mitarbeiter\*innen in Interviews immer wieder als Grund herangezogen, weshalb diese die Organisationen arbeitender Kinder nicht in den Politikgestaltungsprozess einbezogen haben. Arbeitende Kinder und Jugendliche würden sich nicht aus eigenem Antrieb für die Anerkennung ihrer Arbeit engagieren, so das Argument. Ein Zitat einer IO-Mitarbeiterin veranschaulicht diesen Punkt:

„Der Hauptgrund war, dass wir das Gefühl hatten, wir würden Gruppen Legitimität verleihen, die eigentlich nicht... Wir hatten die Sorge, dass die Kinder manipuliert wurden. Und, wissen Sie, wir haben das zum Beispiel auch in Bangladesch gesehen und zwar einfach deshalb, weil sie von Herstellern unterstützt wurden, die natürlich niedrige Löhne zahlen und menschenwürdige Arbeit untergraben wollten. Und wir haben beschlossen, dass wir das institutionell nicht tun können.“<sup>25</sup>

Kinder aus dem sogenannten „Globalen Süden“, die als Vertreter\*innen von Graswurzelbewegungen ihre Interessen eigenständig repräsentieren, werden im internationalen Diskurs kaum als eigenständige Akteur\*innen wahrgenommen. Die zuvor beschriebenen Beispiele zeigen, dass Kinder, die von NROs aus dem „Globalen Norden“ initiierte und durch Erwachsene betreute Projekte repräsentieren, eher Zugang zu internationalen Debatten erhalten. Am stärksten eingebunden sind jedoch Erwachsene, beispielsweise Vertreter\*innen des *Global March*, die in Anspruch nehmen, im Namen der betroffenen Kinder zu sprechen.

Insgesamt werden in den beiden Fallstudien volljährige, männliche Betroffene aus dem „Globalen Norden“ am stärksten gehört, da sie am ehesten etablierten Standards zur Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen entsprechen. Frauen, Menschen aus dem „Globalen Süden“ und Minderjährige werden in den beiden Politikfeldern vor allem dann miteinbezogen, wenn sie von NROs aus dem „Globalen Norden“ unterstützt oder repräsentiert werden; treten aber weniger als eigenständige Akteure in internationalen Politikprozessen auf. So werden Kinder als besonders verwundbare und schützenswerte Subjekte wahrgenommen (siehe auch Benedix 2022: 432). Durch die Zuschreibung altersbedingter Naivität wird ihnen die Fähigkeit zur Teilhabe an sozialen Prozessen abgesprochen (Benedix 2022: 437). „Weiße Männer“ werden als unproblematisch eigene Positionen vertretend angesehen. Dagegen scheinen andere Gruppen als „Opfer“ stereotypisiert zu werden, die auch im Politikprozess höchstens durch andere instrumentalisiert wurden und die das, was sie vortragen, „eigentlich gar nicht wollen können“.<sup>26</sup>

25 Interview mit einer ehemaligen IO-Mitarbeiterin, 7.11.2020, eigene Übersetzung.

26 Diese Stereotypisierung wird dadurch verstärkt, dass bestimmte Gruppen mehr Ressourcen für transnationale *advocacy* aufbringen können als andere. 2016 fand zum Beispiel eine *UN General Assembly Special Session on Drugs* (UNGASS) statt, eins der wichtigsten Ereignisse in der Geschichte des internationalen Drogenregimes (siehe Bewley-Taylor/Jelsma 2016; Klein/Stothard 2018). Hier waren sieben Betroffenengruppen über ihre Mitgliedschaft in der sogenannten *Civil Society Task Force* vertreten: Bäuer\*innen, Palliativpflegepersonen, genesene Konsument\*innen, Familienangehörige, aktive Konsument\*innen und Jugendliche. Anhand der Auflistung der Teilnehmer\*innen für jede dieser Gruppen zeigt sich, dass Selektion auch innerhalb der Bewegungen und Netzwerke Betroffener stattfindet, die dann wiederum die Wahrnehmung dieser mitprägt: Bäuer\*innen aus dem „Globalen Süden“ waren nicht selbst vor Ort, sondern wurden von einer

## 6. Fazit

Die Beteiligung Betroffener an internationalen Politikprozessen variiert. Trotz einer neuen Partizipationsnorm, die von IOs fordert, Betroffene direkt einzubeziehen sowie ähnlicher Begründungsmuster für ihre Kritik und ähnlicher Organisationsstrategien auf Seiten transnationaler Betroffenennetzwerke, finden diese unterschiedlich stark Gehör. Um mögliche Wirkmechanismen hinter der unterschiedlichen Resonanz Betroffener in IOs zu identifizieren, haben wir in zwei Fallstudien zu Drogenpolitik und Kinderarbeit rekonstruiert, wie IO-Personal auf Betroffenenkontestation reagiert. Anhand dieser Fallstudien und unter Rückgriff auf Erkenntnisse aus der IO- und sozialen Bewegungsforschung haben wir argumentiert, dass IO-Mitarbeiter\*innen Betroffenengruppen und ihre Kritik durch einen doppelten Selektionsmechanismus filtern. Zum einen werden strategisch die Betroffenengruppen eingebunden, deren Forderungen IO-Politiken nicht zu sehr in Frage stellen: Das sind vor allem ehemalige Betroffene, die eine bestimmte Praxis überlebt oder ihr abgeschworen haben. Ihre Einbeziehung zwingt IOs nicht zu einer fundamentalen Kursänderung. Sie erlaubt außerdem, radikalere Forderungen von anderen Betroffenengruppen zu ignorieren und trotzdem einer erstarkenden Norm des guten globalen Regierens gerecht zu werden, die von IOs einfordert, Betroffenen mehr Mitspracherechte einzuräumen. Zum anderen finden allen voran die Betroffenen Gehör, die an bestehende Vorstellungen politischer *agency* anknüpfen können: Das sind, aufgrund impliziter Stereotypisierungen durch IO-Mitarbeiter\*innen, vor allem erwachsene Männer aus dem „Globalen Norden“.

Die Ergebnisse unserer explorativen Fallstudien weisen darauf hin, dass IOs bestimmte Betroffenengruppen gezielt miteinbinden, ähnlich wie dies zuvor mit anderen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren geschehen ist. Eine weitere Öffnung von IOs gegenüber direkt Betroffenen bedeutet möglicherweise also nicht eine Demokratisierung der internationalen Politik, sondern kann als Selbstlegitimierungsstrategie von IOs verstanden werden, die so Kritik absorbieren können, ohne ihre Positionen grundlegend ändern zu müssen. Weitere Forschung ist nötig, um systematisch zu prüfen, ob die hier rekonstruierten Mechanismen auch in anderen Politikfeldern aufzufinden und diese tatsächlich ausschlaggebend für das unterschiedliche Ausmaß an Einbindung innerhalb sowie zwischen Politikbereichen sind. Mit unserem Aufsatz haben wir hierfür den Weg geebnet und so einen Beitrag zu Debatten um Kooptation, Partizipation und den Umgang mit Kontestation in der internationalen Politik geleistet.

Abschließend bleibt außerdem zu beobachten, welche mitunter auch nicht-intendierten Effekte dieses Zähmen der Kontestation haben wird (siehe Anderl et al. 2021; Goddard et al. 2024): Verstärken mangelnde Responsivität und doppelte Se-

---

TNI-Mitarbeiterin vertreten. Da mitunter sehr hohe Visa- und finanzielle Hürden für Betroffene aus dem „Globalen Süden“ bestehen, werden sie häufig von NRO-Personal repräsentiert, wodurch Betroffene die Wahrnehmung, dass sie nicht für sich selbst eintreten können, nur schwer aufbrechen können. Zur Selektion innerhalb von Betroffenennetzwerken, siehe beispielsweise Hahn/Holzscheiter (2013).

lektionsstandards über Zeit die Anfechtung? Konzentrieren sich zivilgesellschaftliche Akteure wieder vermehrt auf die nationalstaatliche Ebene und kehren der multilateralen Ordnung den Rücken zu? Dieses Zusammenspiel zwischen Kontestation, Anfechtungsmanagement und Krisen von IOs gilt es weiter zu erforschen.

## Literatur

- Anderl, Felix* 2022: Broken Solidarities: How Open Global Governance Divides and Rules, Bristol.
- Anderl, Felix/Daphi, Priska/Deitelhoff, Nicole* 2021: Keeping Your Enemies Close? The Variety of Social Movements' Reactions to International Organizations' Opening Up, in: International Studies Review 23:1, 1273-1299.
- Anderl, Felix/Deitelhoff, Nicole/Hack, Regina* 2019: Divide and Rule? The Politics of Self-Legitimation in the WTO, in: Anderl, Felix/Daase, Christoph/Deitelhoff, Nicole et al. (Hrsg.): Rule and Resistance Beyond the Nation State. Contestation, Escalation, Exit, London, 49-68.
- Andia, Tatiana/Chorev, Nitsan* 2017: Making Knowledge Legitimate. Transnational Advocacy Networks' Campaigns against Tobacco, Infant Formula and Pharmaceuticals, in: Global Networks 17:2, 255-280.
- Benedix, Nadine* 2022: Shaping Subjectivity: Locating the Agency of Bolivian Working Children in Narrative Practices, in: European Review of International Studies 9:3, 431-457.
- Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T.* 2015: Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices, in: Bennett, Andrew/ Checkel, Jeffrey T. (Hrsg.): Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool, Cambridge, 3-37.
- Bewley-Taylor, David R.* 2003: Challenging the UN drug control conventions. Problems and possibilities, in: The International Journal of Drug Policy 14:2, 171-179.
- Corntassel, Jeff* 2007: Partnership in Action? Indigenous Political Mobilization and Co-optation during the First UN Indigenous Decade (1995-2004), in: Human Rights Quarterly 29:1, 137-166.
- Dingwerth, Klaus/Lehmann, Ina/Reichel, Ellen et al.* 2015: Many Pipers, Many Tunes? Die Legitimationskommunikation internationaler Organisationen in komplexen Umwelten, in: Conceição-Heldt, Eugenia/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel, Baden-Baden, 191-217.
- Dingwerth, Klaus/Witt, Antonia/Lehmann, Ina et al.* 2019: International Organizations under Pressure: Legitimizing Global Governance in Challenging Times, Oxford.
- Dovidio, John F/Hewstone, Miles/Glick, Peter/Esses, Victoria M.* 2010: Prejudice, Stereotyping and Discrimination: Theoretical and Empirical Overview, in: Dovidio, John F./ Hewstone, Miles/Glick, Peter/Esses, Victoria M. (Hrsg.): The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination, Los Angeles, CA.
- Flyvbjerg, Bent* 2006: Five Misunderstandings About Case-Study Research, in: Qualitative Inquiry 12:2, 219-245.
- Fordham, Ann/Haase, Heather* 2018: The 2016 UNGASS on Drugs: A Catalyst for the Drug Policy Reform Movement, in: Klein, Axel/Stothard, Blaine (Hrsg.): Collapse of the Global Order on Drugs: From UNGASS 2016 to Review 2019, Bingley, 21-47.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian et al.* 2024: Contestation in a World of Liberal Orders, in: Global Studies Quarterly 4: 2, DOI: 10.1093/isagsq/ksae026.

- Granzow, Tanja 2018: Between Threat and Infantilisation: How Frames Impede the Meaningful Participation of the Disaster Affected in Haiti, in: Third World Thematics: A TWQ Journal 3: 5-6, 725-744.
- Gronau, Jennifer/Schmidtke, Henning 2016: The Quest for Legitimacy in World Politics – International Institutions' Legitimation Strategies, in: Review of International Studies 42: 3, 535-557.
- Hahn, Kristina/Holzscheiter, Anna 2013: The Ambivalence of Advocacy: Representation and Contestation in Global NGO Advocacy for Child Workers and Sex Workers, in: Global Society 27: 4, 497-520.
- Hanson, Karl/Volonakis, Diana/Al-Rozzi, Mohammed 2015: Child Labour, Working Children and Children's Rights, in: Vandenhove, Wouter/Desmet, Ellen/Reynaert, Didier et al. (Hrsg.), Routledge International Handbook of Children's Rights Studies, London, 316-330.
- Hasl, Markus 2018: Shifting the paradigm: a typology of affected persons' participation in international institutions, in: Third World Thematics: A TWQ Journal 3: 5-6, 626-644.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Kruck, Andreas/Zangl, Bernhard 2024: The Cooption Dilemma. Explaining US Contestation of the Liberal Trade Order, in: Global Studies Quarterly, DOI: 10.1093/isagsq/ksae024.
- Herschinger, Eva 2019: Drogenpolitik und ihre (nicht-intendierten) Effekte: Die Praxis der globalen Prohibition und des 'War on Drugs', in: Feustel, Robert/Schmidt-Semisch, Henning/Bröckling, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Drogen in sozial- und kulturwissenschaftlicher Perspektive, Wiesbaden, 401-15.
- Heupel, Monika/Hirschmann, Gisela/Zürrn, Michael 2018: International Organisations and Human Rights. What Direct Authority Needs for its Legitimation, in: Review of International Studies 44: 2, 343-366.
- Hirschmann, Gisela 2019: Guarding the Guards. Pluralist Accountability for Human Rights Violations by International Organisations, in: Review of International Studies 45: 1, 20-38.
- 2021: International Organizations' Responses to Member State Contests. From Inertia to Resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Holzscheiter, Anna 2016: Representation as power and performative practice: Global civil society advocacy for working children, in: Review of International Studies 42: 2, 205-226.
- Holzscheiter, Anna/Gholiaghah, Sasan/Liese, Andrea 2022: Advocacy Coalition Constellations and Norm Collisions: Insights from International Drug Control, Human Trafficking, and Child Labour, in: Global Society 36: 1, 25-48.
- Horowitz, Leah S. 2016: Rhizomic Resistance Meets Arborescent Assemblage: UNESCO World Heritage and the Disempowerment of Indigenous Activism in New Caledonia, in: Annals of the American Association of Geographers 106: 1, 167-185.
- Jelsma, Martin 2019: UN Common Position on Drug Policy: Consolidating system-wide coherence, in: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/un-common-position-brifing-paper.pdf>; 28.05.2023.
- Jelsma, Martin/Armenta, Amira 2015: The UN Drug Control Conventions: A Primer, in: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer\\_unconventions\\_24102015.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015.pdf); 28.05.2023.
- Jokubauskaite, Giedre 2018: Tied Affectedness? Grassroots Resistance and the World Bank, in: Third World Thematics: A TWQ Journal 3: 5-6, 703-724.
- Klein, Axel/Stothard, Blaine 2018: Introduction, in: Klein, Axel/Stothard, Blaine (Hrsg.): Collapse of the Global Order on Drugs – From UNGASS 2016 to Review 2019, Bingley, 1-19.
- Kruck, Andreas/Zangl, Bernhard 2019: Trading Privileges for Support: The Strategic Co-optation of Emerging Powers into International Institutions, in: International Theory 11: 3, 318-343.
- Lessmann, Robert 2017: Internationale Drogenpolitik: Herausforderungen und Reformdebatten, Wiesbaden.

- Levine, Harry G. 2003: Global Drug Prohibition. Its Uses and Crises, in: The International Journal of Drug Policy 14: 2, 145-153.
- Liebel, Manfred 2003: Working Children as Social Subjects, in: Childhood 10: 3, 265-285.
- O'Brien, Robert/Goetz, Anne-Marie/Scholte, Jan Aart et al. 2000: Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge.
- O'Kane, Claire/Barros, Ornella/Meslaoui, Nicolas 2018: It's Time to Talk: Children's Views on Children's Work, in: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/its-time-talk-childrens-views-childrens-work-research-report/>; 29.01.2020.
- Park, Susan/Vetterlein, Antje 2012: Owning Development. Creating Policy Norms in the IMF and the World Bank, Cambridge.
- ProNATs 2016: Die Weltbewegung arbeitender Kinder und Jugendlicher, in: <https://www.pronats.de/informationen/die-kinderbewegungen/die-weltbewegung/>; 29.01.2020.
- Rother, Stefan/Steinhilper, Elias 2019: Tokens or Stakeholders in Global Migration Governance? The Role of Affected Communities and Civil Society in the Global Compacts on Migration and Refugees, in: International Migration 57: 6, 243-257.
- Sändig, Jan/Bernstorff, Jochen von/Hasenclever, Andreas 2018: Affectedness in International Institutions. Promises and Pitfalls of Involving the Most Affected, in: Third World Thematics: A TWQ Journal 3: 5-6, 587-604.
- Taft, Jessica K. 2019a: Continually Redefining Protagonismo: The Peruvian Movement of Working Children and Political Change, 1976–2015, in: Latin American Perspectives 46: 5, 90-110.
- 2019b: The Kids are in Charge: Activism and Power in Peru's Movement of Working Children, New York, NY.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squattrito, Theresa et al. 2013: The Opening up of International Organizations: Transnational Access in Global Governance, Cambridge.
- van Daalen, Edward 2020: Working Children's Movements, in: Cook, Daniel Thomas (Hrsg.): The SAGE Encyclopedia of Children and Childhood Studies, London, 1676-1679.
- 2023: Could It Be That They Do Not Want to Hear What We Have to Say? Organised Working Children and the International Politics and Representations of Child Labour, in: Sandin, Bengt/Josefsson, Jonathan/Hanson, Karl et al. (Hrsg.): The Politics of Children's Rights and Representation, Cham, 131-60.
- Vikberg, Carl 2024: Non-State Participation in International Organizations 1998–2017: Introducing a New Dataset, in: International Studies Perspectives 25: 3, 382–406.
- Wiener, Antje 2014: A Theory of Contestation, Heidelberg.
- Zaum, Dominik 2013: Legitimizing International Organizations, Oxford.
- Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole/Lesch, Max et al. 2023: International Norm Disputes: The Link Between Contestation and Norm Robustness, Oxford.

## Handlungsfähige gesucht: Krisen- und Kontestationsmanagement internationaler Organisationen

Grenzüberschreitende Krisen werden häufig entweder als Chance oder als Gefahr für die Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen (IOs) gesehen. In vielen Fällen zeigt sich jedoch, dass ein und dieselbe Krise unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene IOs haben kann. In diesem Beitrag argumentieren wir, dass fokale IOs, die in Krisen zentrale Anlaufstellen darstellen, aufgrund ihrer exponierten Rolle oft besonders anfällig sind für Anfechtungen und politische Blockaden. Demgegenüber vermögen es nicht-fokale IOs eher, der intensivierten Kontestation zu entgehen und in neue Funktionsbereiche vorzustoßen und zum Krisenmanagement beizusteuern. Der Beitrag bietet somit einen theoretischen Zugriff auf die Varianz von IO-Reaktionen innerhalb einer Krise. Zudem eröffnet er auch eine interorganisationale Perspektive auf den Umgang mit IO-Kontestation, indem er zeigt, wie Mitgliedsstaaten und IO-Bürokratien nicht nur in der angefochtenen IO, sondern über IOs hinweg Kontestationsmanagement betreiben können.

### 1. Einleitung\*

Grenzüberschreitende Krisen – also Bedrohungen, die unter Zeitdruck und Bedingungen der Unsicherheit bewältigt werden müssen – rücken internationale Organisationen (IOs) oft in den Fokus.<sup>1</sup> Akademische und politische Diskussionen entzünden sich zumeist an der Beobachtung der Ausweitung oder Einschränkung der Handlungsfähigkeit von IOs in Krisenzeiten. Beispielhaft können einerseits die Autoritätszuwächse der Weltgesundheitsorganisation (WHO) während der SARS-Krise sowie der Europäischen Zentralbank (EZB) während der Eurokrise genannt werden, andererseits die Autoritätsverluste der WHO in der Ebola-Krise und der Europäischen Kommission während der Migrationskrise 2015.<sup>2</sup> Die einzelnen Fälle sind dabei für sich genommen gut erforscht.<sup>3</sup> Ein Muster, das in der Literatur bislang jedoch kaum Aufmerksamkeit erfahren hat, ist die Gleichzeitigkeit von Stärkung und Schwächung der Handlungsfähigkeit verschiedener IOs in ein und derselben Krise. Nehmen wir das Beispiel der Ebola-Krise: Während die WHO zunächst durch interne wie externe Streitigkeiten geschwächt war, wurden IOs wie

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Für eine Diskussion des Krisenkonzept vgl. die Einleitung von Hirschmann/Kreuder-Sonnen zu diesem Forum.

2 Vgl. auch den Beitrag von Tokhi und Binder in diesem Forum zu langfristigen Trends von IO-Autoritätszuwächsen und -abnahmen im Zeitverlauf.

3 Zu den EU-Fällen, vgl. etwa Schimmelfennig 2018. Zu den WHO-Fällen, vgl. etwa Kamradt-Scott 2016; Kreuder-Sonnen 2019.

die Internationale Organisation für Migration (IOM) und die Weltbank gestärkt. Die WHO vermochte es beispielsweise nicht, rechtzeitig den globalen Gesundheitsnotstand auszurufen und notwendige Ressourcen zur Bekämpfung der Epidemie bereitzustellen. Die IOM hingegen weitete ihr Betätigungsgebiet aus und übernahm in der Krisenregion Westafrikas wichtige operative Aufgaben im Infektionsschutz (Kreuder-Sonnen/Tantow 2023), während die Weltbank neue Finanzinstrumente zur Notfallunterstützung der betroffenen Länder zur Verfügung stellte. Wie sind solche Dynamiken zu erklären?

In diesem Beitrag argumentieren wir, dass das Ausmaß an Kontestation von IOs in Krisenzeiten ausschlaggebend ist für ihre Handlungsfähigkeit angesichts akuter Bedrohungen. Das Papier schlägt damit eine dezidierte Brücke zwischen der Literatur zum Krisenmanagement von IOs einerseits und zur wachsenden Anfechtung, Politisierung und Kontestation internationaler Institutionen andererseits.

Konkret nehmen wir an, dass fokale IOs, d.h. solche, die in einem bestimmten Politikfeld die zentrale Anlaufstelle darstellen, im Kontext eines Krisenausbruchs aufgrund ihrer exponierten Rolle und Position besonders anfällig für Umstrittenheit und Anfechtungen<sup>4</sup> sind – und damit für politische Blockaden. Es besteht für sie ein besonders großes „Politisierungsrisiko“ in Krisenzeiten. Als zentrale Autoritäten im betroffenen Politikfeld richten staatliche und nicht-staatliche Akteure ihre Erwartungen und Forderungen an fokale IOs und werden gerade bei Krisen mit Verteilungsimplicationsen mit großer Wahrscheinlichkeit teilweise inkompatible Präferenzen aufweisen (Hofmann/Yeo 2024).

Zugleich argumentieren wir, dass IOs, die sich am Rande oder gar außerhalb des betroffenen Politikfeldes verorten, also nicht-fokale IOs, in einer Krise weniger wahrscheinlich von Kontestation durch Mitgliedsstaaten gelähmt sind und ihre Aktivitäten daher gegebenenfalls ausdehnen und zum Krisenmanagement beitragen können. Zu den wichtigsten Ermöglichungsbedingungen für diese Ausdehnung zählt die Verfügbarkeit von konvertierbaren Organisationsressourcen, die Mitgliedsstaaten und IO-Bürokratien für die Krise nutzbar machen können. Wahrscheinlicher wird eine Ausdehnung zudem dann, wenn nicht-fokale Organisationen einen hohen Grad an Präferenzhomogenität aufweisen (oder wenig öffentlicher Politisierung ausgesetzt sind).

Mit diesem Argument tragen wir zu Debatten sowohl zum Krisenmanagement (s. Abschnitt 2) als auch zum Kontestationsmanagement (Hirschmann 2020; Schuette 2021; Dijkstra et al. 2022; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2022)<sup>5</sup> internationaler Organisationen bei, die nicht zuletzt in der deutschsprachigen IO-Forschung florieren. Beide Literaturstränge konzentrieren sich bislang stark auf Prozesse und Dynamiken innerhalb einer (häufig der fokalen) IO. So analysieren Beiträge zur Krisenpolitik von IOs v.a. individuelle Autoritäts- oder Autonomie-Gewinne und Verluste, während Beiträge zum Kontestationsmanagement v.a. die Reaktionen individueller

4 Für eine Diskussion verschiedener Formen und Typen von Kontestation vgl. die Einleitung zum Forum (Hirschmann/Kreuder-Sonnen in diesem Forum).

5 Siehe auch die Beiträge von Hirschmann sowie von von Allwörden und Schuette in diesem Forum.

IO-Bürokratien auf ihre Anfechtung durch Mitgliedstaaten oder externe Akteure in den Blick nehmen. In diesem Forumsbeitrag weiten wir den Blick, indem wir zumindest theoretisch die Governance-Beiträge aller (formalen)<sup>6</sup> IOs im Kontext grenzüberschreitender Krisen berücksichtigen. Dieser Schritt erlaubt es Art, Umfang und Effektivität multilateraler Krisenbearbeitung im Aggregat zu bewerten. So können Fehlschlüsse über Global Governance in Krisenzeiten vermieden werden, die bei isolierter Betrachtung jeweils einzelner IOs auftreten könnten. Der Schritt ermöglicht es darüber hinaus, neue Strategien des Kontestationsmanagements zu erkennen, die auf interorganisationaler Ebene angesiedelt sind. Gerade in akuten Krisenphasen kann es unmöglich sein, die Kontestation einer IO effektiv und rechtzeitig einzudämmen. Das Ausweichen auf nicht-fokale IOs – ermöglicht sowohl durch *regime-shifting* von Staaten mit überlappender Mitgliedschaft als auch durch aktive IO-Bürokratien, die sich für neue Aufgaben anbieten – ist eine alternative Form des Umgangs mit dieser Kontestation.

Um diese Argumente weiter zu entfalten, gehen wir zuerst kurz auf die bestehende theoretische Literatur zu Krisenreaktionen von IOs ein. In einem zweiten Schritt theoretisieren wir die unterschiedlichen Opportunitätsstrukturen, denen fokale und nicht-fokale IOs in Krisenzeiten ausgesetzt sind. Hieraus leiten wir Erwartungen für ihre Möglichkeiten ab, in der Krise neu anfallende Probleme und Aufgaben zu bearbeiten. Der dritte Schritt besteht dann in einer Plausibilisierung unserer Argumente anhand empirischer Beobachtungen zweier sehr unterschiedlicher Krisen: dem Kosovo-Krieg und der COVID-19-Pandemie. Abschließend diskutieren wir die Ergebnisse des Beitrags im Hinblick auf die Fragen, inwiefern das Ausweichen auf nicht-fokale IOs in der Krise eine echte Governance-Kompensation darstellt und zu welchem Grad diese Form von Kontestationsmanagement nachhaltig wirkt.

## 2. Die Effekte von Krisen auf internationale Organisationen

Welche Effekte haben grenzüberschreitende Krisen auf IOs? Allgemeine Theorien der Internationalen Beziehungen und IO-Theorien enthalten jenseits der grundlegenden Annahme, dass exogene Schocks oft (pfadabhängige) Veränderungsprozesse bei IOs in Gang setzen (Colgan et al. 2012; Lundgren et al. 2018), wenig konkrete Aussagen zu dieser Frage. Aus den Grundannahmen der Theorien lassen sich jedoch zwei gegensätzliche Erwartungen ableiten. So stünde aus Sicht des (Neo-)Realismus sowie des Postfunktionalismus aus ganz unterschiedlichen Gründen zu erwarten, dass IOs in Krisenzeiten in ihrer Handlungsfähigkeit geschwächt werden. Die realistische Begründung lautet, dass Krisen mit zwischenstaatlichen Verteilungssimplikationen das vorherrschende Motiv nationaler (Sicherheits-)Interessen weiter verschärfen und den ohnehin beschränkten Raum für zwischenstaatliche Kooperation weiter reduzieren müssten (vgl. Mearsheimer 2018; Zimmermann

6 Für eine Analyse der Rolle informeller IOs im Krisenmanagement, siehe den Beitrag von Biedermann und Tantow in diesem Forum.

2021). Die postfunktionalistische Begründung lautet hingegen, dass Krisen zu vermehrter innerstaatlicher Politisierung von IOs führen und damit die Kompromiss- und Kooperationsfähigkeit der Staaten einschränken müssten (vgl. Hooghe et al. 2019). Demgegenüber wäre aus Sicht des rationalen Institutionalismus sowie kritischer Sicherheitstheorien wiederum aus ganz unterschiedlichen Gründen zu erwarten, dass IOs in Krisenzeiten in ihrer Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Für Vertreter\*innen des Rationalen Institutionalismus müssten grenzüberschreitende Krisen die Gewinne institutionalisierter Kooperation weiter erhöhen und somit zur Abgabe von Autonomie an IOs führen (vgl. Keohane 1984; Abbott/Snidal 1998). Aus Sicht kritischer sicherheitspolitischer Ansätze steht hingegen zu befürchten, dass Krisen einen Vorwand zur Selbstermächtigung exekutiver Akteure darstellen und IO-Organe sich daher auf demokratisch fragwürdige Weise mehr Handlungsspielraum und -fähigkeit schaffen werden (vgl. Hanrieder/Kreuder-Sonnen 2014; Kreuder-Sonnen 2019; White 2019).

Großtheorien treffen demnach weitestgehend unvereinbare Vorhersagen über die Effekte von Krisen auf IOs. Keine der Theorien ist für sich genommen in der Lage, die beobachtbare Varianz zwischen Stärkung und Schwächung der Handlungsfähigkeit von IOs in Krisenzeiten zu erklären. Eine Handvoll Beiträge hat in der jüngeren Vergangenheit versucht, sich dieser Varianz durch Theorien kurzer bis mittlerer Reichweite zu nähern, aber auch hier hat man sich auf einzelne IOs in unterschiedlichen Krisen konzentriert. Eine regionale IO im Fokus der Literatur ist dabei die Europäische Union (EU), die im vergangenen Jahrzehnt mehreren Krisen, mit unterschiedlichen Folgen für die Institutionen, ausgesetzt war. Hier dominieren Argumente über unterschiedliche Problem- und Situationsstrukturen, Art und Intensität der Politisierung, sowie den Umfang supranationaler Kapazität (vgl. Ferrara/Kriesi 2022). Im Hinblick auf IOs jenseits der EU haben etwa Olsson und Verbeek (2018) untersucht, wie Unterschiede im Zeitdruck und in den institutionellen Strukturen sich auf IO-Autonomie in Krisen auswirken. Der einzige Beitrag, der bislang die Varianz von IO-Reaktionen auf eine Krise untersucht, kommt von Debre und Dijkstra (2021), die argumentieren, dass krisenbedingte Ausweitungen der Politikprogramme internationaler Organisationen vor allem eine Funktion der vorhandenen bürokratischen Fähigkeiten der IOs sind.

Während sich aus diesen Beiträgen bereits wichtige Erklärungsfaktoren für Unterschiede in den Effekten von Krisen auf IOs heraustranskribieren, bleiben die Analysen bislang weitgehend in der Vorstellung verhaftet, dass eine Krise einen bestimmten Effekt auf eine IO hat und dass dieser Effekt über Krisen hinweg variiert. Weit weniger ist bekannt über die unterschiedlichen Effekte von ein und derselben Krise auf verschiedene IOs sowie auf die Wechselwirkungen zwischen diesen IOs.<sup>7</sup> Unser Beitrag stellt genau diese Fragen in den Mittelpunkt.

---

<sup>7</sup> Für erste Ansätze siehe Biermann/Daßler 2024; Haftel/Hofmann 2025; Hirschmann/Kreuder-Sonnen 2025.

### 3. Fokalität, Kontestation und Kompensation

Wir beginnen unser Argument mit der Annahme, dass Global Governance durch die Existenz lose verbundener, themenspezifischer Autoritätssphären gekennzeichnet ist (Zürn 2017), welche fast immer von mehreren internationalen Organisationen bevölkert werden. Solche teilweise überlappenden Organisationen in einem Politikfeld werden in der Literatur oft Regimekomplexe genannt (Alter/Rautiala 2018). Die äußeren Grenzen dieser Sphären sind durchlässig (Hofmann/Pawlak 2023). Staaten und IOs verhandeln (und verändern) durchgehend die thematischen Aspekte und Governance-Aufgaben, welche die Sphären konstituieren. Dies geschieht nicht zuletzt auch dadurch, dass IOs neue Verknüpfungen zwischen Themen herstellen und ihre Aufgabengebiete erweitern und somit oft die Dichte an überlappenden Organisationen vergrößern (Hall 2016; Haftel/Hofmann 2019; Kreuder-Sonnen/Tantow 2023). In Anlehnung an die Forschung zur Regimekomplexität (Henning/Pratt 2023; Hofmann/Yeo 2024) nehmen wir an, dass die Positionierung von Organisationen in einem Governance-System sowie die ihnen damit zur Verfügung stehenden „Räume“ essentiell sind für ihre „Evolution“ – auch in Krisenzeiten.

Die aus unserer Sicht entscheidende Positionierungsfrage ist die nach der *Fokalität* einer Organisation. Global-Governance-Systeme sind häufig dadurch gekennzeichnet, dass eine IO im Zentrum steht und von den übrigen Akteuren als normsetzende oder koordinierende Instanz anerkannt wird und/oder über asymmetrisch viele Ressourcen zur Problembearbeitung in der Autoritätssphäre verfügt (cf. Pratt 2018, Hofmann/Yeo 2024). Der Internationale Währungsfonds nimmt diese Rolle im Bereich der globalen Finanzpolitik ein (Lipsky 2015), ähnlich wie die Internationale Walfangkommission im Bereich der globalen Walfangpolitik (Urpelainen/van de Graaf 2015: 815). Diese IOs dienen somit als Fokuspunkte, bei denen die Erwartungen der Mitglieder konvergieren und Politikentscheidungen, die das ganze Governance-System betreffen können, ausgehandelt, koordiniert und durchgesetzt werden (Jupille et al. 2013; Fioretos/Heldt 2019; Fuß 2023; Hofmann/Yeo 2024). Es handelt sich um fokale Organisationen.

Demgegenüber gelten diejenigen IOs als nicht-fokal, die in einem Governance-System entweder nur ganz am Rande der Sphäre tätig sind oder für das jeweilige Politikfeld zwar zentrale Aufgaben wahrnehmen, dabei aber von einer anderen IO angeleitet oder abhängig sind, nur eine geringe Reichweite haben, nur eine begrenzte Zahl von (kleineren) Mitgliedstaaten aufweisen oder nur wenig Ressourcen zur Verfügung haben. Ein Beispiel für eine in einer Autoritätssphäre prima facie randständige IO wäre etwa die IOM im Bereich des Klimawandels (Hall 2015). Eine IO, deren Aufgaben zentral im Politikfeld angesiedelt sind, dabei aber mit geringerer Reichweite und weniger Ressourcen ausgestattet ist, wäre etwa die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) im Vergleich zur einflussreichen (fokalen) Welthandelsorganisation (WTO) im Bereich des internationalen Handels. Fokalität ist freilich keine absolute Eigenschaft. Um die fokale Position in einem Governance-System kann es Konkurrenz geben (Fuß 2023), in einem

fragmentierten System können mehrere Organisationen den Anspruch auf Vorrang erheben (Fioretos/Heldt 2019) und Gewichte können sich über Zeit verschieben. Gleichwohl nehmen wir an, dass der aktuelle Fokalitätsstatus einer IO in einer konkreten Krisensituation wichtige Auswirkungen hat.

Insbesondere nehmen wir an, dass fokale IOs bei Ausbruch einer Krise in „ihrer“ Autoritätssphäre häufig besonders intensiver Kontestation ausgesetzt sind. Kontestation ist allgemein als soziale Praxis zu verstehen, die Widerspruch zu bestimmten Themen oder Akteuren zum Ausdruck bringt (Wiener 2014: 3). Kontestierte IOs sehen sich demnach Anfechtungen von Staaten oder gesellschaftlichen Akteuren ausgesetzt, die ihre Politikprogramme und/oder ihre Autorität infrage stellen. Dies kann durch Akteure von außen geschehen oder durch Umstrittenheit unter Akteuren innerhalb der IO. Als Fokuspunkt in dem Politikbereich, in dem eine grenzüberschreitende Bedrohung mit größter Dringlichkeit bearbeitet werden muss, zieht die fokale IO die Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten sowie der nationalen Öffentlichkeiten auf sich. Sie steht somit regelmäßig im Mittelpunkt des Interesses. Eine Vielzahl verschiedener Akteure wird versuchen, ihre Vorstellungen des Krisenmanagements über die fokale IO durchzusetzen. Aufgrund der typischen Verteilungsimplikationen vieler Krisenbewältigungsmaßnahmen steht zu erwarten, dass diese Präferenzen heterogen sind und Konflikte hervorrufen. Unter diesen Umständen nimmt die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten ab und die fokale IO wird stattdessen zum Schauplatz von Verantwortungs- und Schuldzuweisungen. Sie wird zum Subjekt von Kontestation.<sup>8</sup> Gesellschaftliche Politisierung wirkt dabei zuweilen als Katalysator, weil sie typischerweise die Kompromissfähigkeit der Regierungen weiter reduziert (Hooghe et al. 2019; Blondin/Boin 2020). Ausschlaggebend für unser Argument ist jedoch die Umstrittenheit einer IO unter den (führenden) Mitgliedstaaten.

Als Konsequenz dieser verstärkten Anfechtung wird die fokale Organisation schlecht in der Lage sein, das in Krisen exponentiell wachsende Aufgabenspektrum zu bewältigen. Grenzüberschreitende Krisen verlangen nicht nur nach schnellen Handlungen, sondern kommen unweigerlich auch mit zusätzlichen regulativen, epistemischen oder logistischen Herausforderungen, deren Bewältigung nicht unbedingt im regulären Aufgabenportfolio der fokalen IO angelegt ist. Schließlich offenbare Krisen regelmäßig ebensolche Lücken im Global-Governance-Repertoire. Um in der Krise handlungsfähig zu sein, können also zusätzliche Ressourcen oder Kompetenzen notwendig sein, ebenso wie operative Kapazitäten. Wir nehmen an, dass es sehr wahrscheinlich ist, dass fokale IOs aufgrund ihrer exponierten Position in der Autoritätssphäre so stark angefochten werden, dass es ihnen oftmals nicht gelingt, derlei Ausweitungen vorzunehmen: Mitgliedstaaten einigen sich nicht auf notwendige Anpassungen, und den mit Selbstlegitimation beschäftigten supranatio-

8 Es handelt sich hierbei um ein probabilistisches Argument. Wir nehmen nicht an, dass jede fokale IO in jeder Krise intensiver angefochten wird, sondern, dass dies mit erhöhter Wahrscheinlichkeit geschieht. Eine Untersuchung der Bedingungen, unter denen fokale IOs der „Politisierungsfalle“ entkommen können, wäre eine wichtige Aufgabe für künftige Forschung.

nalen IO-Organen mangelt es an Autonomie und Autorität, um in dieser Lage die Dinge in die eigenen Hände zu nehmen. Die fokale IO ist blockiert.

Nicht-fokale IOs hingegen haben mehr Raum, um sich in der Krise auszuprobiieren, insbesondere wenn sie operative Organisationsressourcen besitzen (Wallander 2000), die leicht für neue Zwecke eingesetzt werden können. Wir argumentieren, dass IOs, die nicht im Zentrum der Autoritätssphäre stehen und deren Verbindungen zum Themen- und Politikfeld sogar flüchtig sein können, weniger im Fokus der allgemeinen Aufmerksamkeit stehen und auch weniger Kontestation ausgesetzt sein werden. Deshalb können sie in der Krise handlungsfähiger sein und Anpassungen bzw. Reinterpretationen ihrer Mandate und Praktiken flexibler vornehmen. Zwar sind auch hier die Möglichkeiten begrenzt, jedoch können nicht-fokale IOs immerhin ihre bestehenden Organisationsressourcen und Kapazitäten für die (neuen) Zwecke der Krisenintervention und des (temporären) Krisenmanagements umwidmen.<sup>9</sup> Das Resultat ist eine kriseninduzierte Ausweitung ihres Tätigkeitspektrums, die verschiedenen, komplementären Handlungslogiken entspringen kann. Zum einen mag eine *Kooperationslogik* zu Grunde liegen, gemäß derer insbesondere diejenigen Staaten, die von der Blockade der fokalen IO frustriert sind, alternativ in der nicht-fokalen IO zusammenarbeiten, um in der Krise wichtige Governancefunktionen bereitzustellen. Dies käme einem temporären *regime-shifting* gleich. Zum anderen kann ebenso eine *Ressourcenlogik* vorliegen, gemäß derer die Bürokratie einer nicht-fokalen IO in der Ausweitung ihrer Handlungen Möglichkeiten zu langerfristigen Status- und/oder Kapazitätsgewinnen sieht.

Es ist wichtig zu betonen, dass die erweiterte Handlungsfähigkeit nicht-fokaler IOs keinerlei Notwendigkeit darstellt. Selbstverständlich gehen wir nicht davon aus, dass *alle* nicht-fokalen IOs gleichermaßen wahrscheinlich ins Krisenmanagement eingreifen. Mitgliedstaaten und Bürokratie nicht-fokaler IOs müssen dafür in der Krise an einem Strang ziehen. Hierzu nehmen wir an, dass mindestens zwei theoretische Voraussetzungen wichtig sind.<sup>10</sup> Erstens, und dies könnte eine notwendige Bedingung darstellen, braucht die nicht-fokale IO Ressourcen und/oder Fähigkeiten, die ein Mindestmaß an funktionaler Passung für die entstehenden Lücken der Governance aufweisen, um überhaupt gewinnbringend eingesetzt werden zu können. Dazu nehmen wir an, dass dies wahrscheinlicher bei operativen IOs der Fall sein wird, die mit Geld, Personal und logistischer Hardware „im Feld“ tätig sind (vgl. Kortendiek 2024), als bei sog. Programmorganisationen, die vornehmlich mit der Formulierung und Überwachung von Normen und Regeln befasst sind (vgl. Rittberger et al. 2019; Gehring/Faude 2014). Letzteren würde eine schnelle Umwidmung ihrer Fähigkeiten deutlich schwerer fallen. Zweitens erwarten wir, dass solche nicht-fokalen IOs eher zu einer Ausweitung in Krisen tendieren, deren Mitglieder eine grundsätzlich erhöhte Präferenzhomogenität aufweisen (z. B. regionale Organisationen) oder die ein technisches oder hoch spezialisiertes Mandat

9 Ein Prozess institutioneller Anpassung, den historische Institutionalist\*innen als Konversion bezeichnen (Fioretos 2011).

10 Siehe auch den Beitrag von Biedermann und Tantow in diesem Forum zu den Bedingungen für den Gebrauch von informellen anstatt nicht-fokalen IOs in Krisen.

aufweisen. Gerade im Fall geopolitisch motivierter Kontestation der fokalen IO können derlei IOs eine weniger konflikträchtige Ausweichmöglichkeit bieten.

Zusammenfassend erwarten wir also eine zumindest kurzfristige Strukturangepasung von IOs in Krisen: Die fokale IO wird durch erhöhte interne Kontestation in ihrer Handlungsfähigkeit beschnitten. Andererseits löst der starke Handlungsdruck der Krise jedoch eine Ausweitung der Tätigkeitsfelder nicht-fokaler IOs aus, vor allem wenn diese fungible Ressourcen und Kapazitäten im Krisenmanagement zum Einsatz bringen können. Ob und inwiefern die größere Handlungsfähigkeit nicht-fokaler IOs den teilweisen Governance-Ausfall fokaler IOs kompensieren kann, ist eine empirische Frage, die wir in der folgenden Illustration unseres theoretischen Arguments anhand zweier Krisenfälle im Blick behalten.

#### *4. Ausweichung auf nicht-fokale Organisationen in der Kosovo- und der COVID-19-Krise*

Für diesen Forumsbeitrag konzentrieren wir uns auf die Plausibilisierung unseres Arguments anhand von zwei kurzen Fallillustrationen. Dabei müssen wir uns zunächst auf die Hauptdynamiken von Ausweitung und Einschränkung der Handlungsfähigkeit von IOs konzentrieren und können an dieser Stelle keinen umfassenden Test des Arguments – geschweige denn seiner Mechanismen und Geltungsbereichsbedingungen – vorlegen. Konkret untersuchen wir die Effekte der Kosovo-Krise sowie der COVID-19-Pandemie auf fokale und nicht-fokale IOs der jeweiligen Autoritätssphäre. Es handelt sich um Krisenfälle, die sich in den meisten denkbaren Dimensionen unterscheiden: Politikfeld (Sicherheit vs. Gesundheit), Zeitpunkt (1998-1999 vs. 2020-2022) fokale IOs (UN vs. WHO), Governance-Lücken (militärische Intervention vs. Versorgung mit medizinischem Material), sowie Betroffenheit (regional vs. global). Trotz der beschränkten empirischen Reichweite erhalten wir so eine gewisse externe Validierung der Einzelfallstudien und schließen fallspezifische Idiosynkrasien weitgehend aus. In beiden Fällen gehen wir symmetrisch vor. Zunächst identifizieren wir die fokale IO der Autoritätssphäre und analysieren ihre initiale Krisenreaktion unter Bedingungen erhöhter Kontestation. In einem zweiten Schritt untersuchen wir die Umstände des Einspringens nicht-fokaler IOs. Dabei zeichnen wir zudem den Umfang und die Reichweite der Ausdehnung der nicht-fokalen IOs nach, um bemessen zu können, inwieweit das Ausweichen auf diese Institutionen substanzell zum Krisenmanagement beiträgt.

##### *4.1 Der Kosovokrieg 1998-1999*

In der Autoritätssphäre des militärischen Krisenmanagements sind die Vereinten Nationen (UN) die fokale internationale Organisation. In der UN-Charta wird ihr die maßgebliche Autorität über Fragen von internationalem Frieden und Sicherheit und vor allem militärischen Lösungen übertragen (Simma et al. 2012; Cot

et al. 2005). Der UN-Sicherheitsrat verabschiedet in diesem Politikfeld rechtlich verbindliche Resolutionen für die gesamte UN-Mitgliedschaft. Somit sind die UN maßgeblich dafür verantwortlich, entweder eigene Friedensmissionen zu entsenden oder andere Organisationen dazu zu mandatieren. Über 70 Friedensoperationen hat der UN-Sicherheitsrat seit seinem Entstehen ins Leben gerufen, deren Mandate regelmäßig erneuert werden müssen. Auch diskutiert und verabschiedet der Sicherheitsrat Resolutionen, die den Sicherheitsbegriff definieren und auslegen, wie er zusammen mit anderen Politikfeldern wie zum Beispiel dem Klimawandel und der Gesundheitspolitik gedacht werden soll (Lowe et al. 2008).

Vor allem in den 1990er Jahren, mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Versuch eine globale internationale Gemeinschaft zu schaffen, haben sich die meisten UN-Mitgliedsstaaten auf die UN konzentriert (Weiss/Thakur 2010). Auch wenn die UN schon zuvor Erfahrungen im Bereich von militärischen Friedensmissionen gesammelt hatten, wurden mit Abstand die meisten UN-Friedensoperationen in der ersten Dekade nach dem Fall der Berliner Mauer beschlossen.

Als es jedoch am Ende der 1990er Jahre zu gewalttätigen Übergriffen im Kosovo kommt, stürzt dies die fokale UN zeitweise in eine Governance-Krise. Mit der Desintegration Jugoslawiens ab 1991 mehrten sich in der autonomen Region des Kosovo gewalttätige und politisch motivierte Konflikte, zunächst von serbischer und dann auch von kosovarischer Seite. Je stärker sich die Auseinandersetzung intensivierte, desto mehr rückten die UN in den Fokus von Politiker\*innen und der Weltöffentlichkeit (Hughes 2013). Die meisten Mitglieder der UN verurteilten den eskalierenden Konflikt. Jedoch konnten sich die UN-Sicherheitsratsmitglieder nicht über den bevorzugten legalen Status des Kosovo sowie über die Art und Weise, wie die UN eingreifen sollten, einigen.

Bevor es zu einer politischen Blockade im UN-Sicherheitsrat kam, die ein weiteres Vorgehen der UN im Konflikt verhinderte, suchten die UN-Sicherheitsratsmitglieder zuerst noch nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Sie konzentrierten sich dabei auf diplomatische Lösungen und lehnten sich an ein schon existierendes informelles diplomatisches Format: die für den Bosnienkrieg entstandene Kontaktgruppe bestehend aus den USA, dem Vereinigten Königreich (UK), Frankreich, Deutschland, Italien und der Russischen Föderation (Russland) (siehe z. B. Resolutionen 1160 und 1199 (1998)). Die Kontaktgruppe begann sich im Einvernehmen mit dem UN-Sicherheitsrat (die Volksrepublik China wollte sich enthalten) zum Thema Kosovo zu treffen. Somit griffen die ersten UN-Resolutionen viele Punkte, die zuvor in der Kontaktgruppe diskutiert wurden, auf. Zu Anfang hatten daher alle UN-Resolutionen gemein, dass sie die territoriale Integrität Jugoslawiens betonten und friedliche Lösungswege suchten. Es war vor allem Russland, welches immer wieder betonte, dass es gegen militärische Lösungen war und stattdessen Sanktionen und Mediation befürwortete (Lynch 2001; Hughes 2013). So verhängten die UN am 31. März 1998 mit der Resolution 1160 ein Waffenembargo gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Außerdem wurden die OSZE und die Kontaktgruppe als mögliche Vehikel einer friedlichen Lösung erwähnt. Eine weitere Resolution am 23. September 1998, die Resolution 1199, verlangte, dass alle Konfliktparteien

einen Waffenstillstand ausrufen und rief zur friedlichen Streitbeilegung gemäß Kapitel VI der UN-Charta auf. Auch Resolution 1203 vom 24. Oktober 1998, die von Jugoslawien verlangte, mit der OSZE-Verifikationsmission und der NATO-Luftverifikation über Kosovo zu kooperieren, machte noch den Anschein, dass die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates an einem Strang zogen.

Allerdings wurden alsbald die Unstimmigkeiten und Ungeduld immer spürbarer. Der Konflikt im Kosovo wurde von verschiedenen Seiten politisiert (Hughes 2013; Chesterman/Byers 1999). Die Diskussionen in der Kontaktgruppe und im UN-Sicherheitsrat machten immer klarer, wo die Konfliktlinien zwischen den Mitgliedern des Sicherheitsrates lagen. Eine davon war, dass Russland gegen ein militärisches Eingreifen war, während die USA und ihre Alliierten bereits begonnen hatten, sich für eine militärische Lösung einzusetzen. Die europäischen und nordamerikanischen politischen Eliten wollten sich nicht auf die diplomatische Ebene beschränken lassen. Des Weiteren drängten sie mehr und mehr dazu, dass der Kosovo unabhängig werden sollte (Pew Research Center 1999), wohingegen Russland für eine autonome Provinz in der Bundesrepublik Jugoslawien plädierte. Russlands Position lässt sich u. a. damit erklären, dass die russische Regierung der tschetschenischen Unabhängigkeitsbewegung so wenig Spielraum wie möglich lassen wollte.

Diese Präferenzunterschiede machten es immer schwieriger, gemeinsame Positionen zu finden. Dazu kam noch, dass weder Clinton noch Jelzin von ihrer jeweiligen Bevölkerung als schwach angesehen werden wollten. In Clintons Fall bot der Krieg um Kosovo außerdem die Möglichkeit von seinen innenpolitischen Problemen etwas abzulenken. Und im Fall der Russischen Föderation, welche um eine weitere Desintegration ihres Territoriums fürchtete und deren orthodoxe Bevölkerung eher auf Seiten der Serben stand, vertiefte sich die Position gegen einen militärischen Eingriff weiter, der Serbien schwächen oder gar territorial verkleinern würde. Russland gab zu verstehen, dass es jeden weiteren Schritt in Richtung einer militärischen Intervention blockieren würde. Der Sicherheitsrat war also de facto durch interne Kontestation blockiert.

Vor diesem Hintergrund begannen die Sicherheitsratsmitglieder USA, UK und Frankreich, sich mehr und mehr auf die NATO zu konzentrieren. Die NATO war zu diesem Zeitpunkt im Bereich militärischer Kriseninterventionen nicht fokal. Sie hatte bis dahin beinahe ausschließlich als militärische Allianz agiert und war fokal für die Verteidigungspolitik (nicht die Sicherheits- oder Friedenspolitik) der Alliierten. Sie war gänzlich darauf ausgerichtet, einen Angriff auf NATO-Gebiet zu verhindern oder schlimmstenfalls kollektiv zu verteidigen. Militärische Eingriffe in einem Nicht-Mitgliedsland, um dort Stabilität oder gar Frieden zu etablieren, gehörten nicht zu ihrer organisationalen Ausrichtung. Bis 1998 hatte die NATO sich daher nicht als internationale Krisenmanagerin hervorgetan. Nur einmal hatte sie bis dahin außerhalb ihres Verteidigungsbereichs militärisch interveniert, und zwar in Kooperation mit und unter Anweisung von den UN (in Bosnien und Herzegowina). Das autonome militärische Eingreifen der NATO in den Kosovokrieg und die Luftbombardierung Serbiens stellten eine qualitative Abweichung von

ihrem Mandat dar, mit der die Organisation in die vom Sicherheitsrat hinterlassene Governance-Lücke vorstieß.

Am 24. März begann der Luftkrieg der NATO, der bis zum 20. Juni andauerte, als Milosevic einem Rückzug aus dem Kosovo zustimmte. Innerhalb der NATO – die damals 17 Mitglieder hatte und sich auf die Aufnahme drei weiterer Staaten vorbereitete – gab es relativ wenig Meinungsverschiedenheiten zwischen den USA und den europäischen Staaten (Daalder/O’Halon 2001: 4). Schon im Juni 1998 hatte der US-Verteidigungsminister William Cohen auf dem NATO-Ministertreffen seine Kollegen aufgefordert, mit der konzeptionellen Planung einer möglichen Intervention im Kosovo zu beginnen. Zudem war die NATO im Besitz von operativen Fähigkeiten, die sich für das militärische Krisenmanagement umwandeln ließen: strategische militärische Planungskapazitäten und multinationale militärische Einheiten, die miteinander trainiert hatten. Sogar die deutschen Grünen, die Teil der deutschen Regierung darstellten und bis dahin eine pazifistische Ausrichtung hatten, befürworteten die Intervention (Rathbun 2004).

Die NATO entschied sich für den Einsatz ihrer militärischen Fähigkeiten, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt kaum Erfahrung im Bereich humanitärer Interventionen hatte. Auch tat sie dies ohne UN-Mandat und ohne Zustimmung der Milosevic-Regierung. So verstieß die NATO nicht nur gegen internationales Recht, sondern handelte auch jenseits ihres eigenen Mandats, das – verankert im Washingtoner Vertrag von 1949 – die Organisation als Verteidigungsbündnis begründete und solch ein Eingreifen außerhalb des Territoriums ihrer Mitgliedstaaten nicht vorsah. Viele Beobachter\*innen kamen damals zu dem Schluss, dass sich die NATO neu erfand (z. B. Hofmann 2013). Diese praktische Ausweitung des operativen NATO-Mandats wurde von Seiten Russlands nicht nur als Affront gegen die UN gesehen. Russlands politische Elite, vor allem Präsident Boris Jelzin und der damalige russische UN-Botschafter Lawrow (UN-Sicherheitsrat 1999, siehe auch Antonenko 1999), fürchteten auch, dass nun die NATO den Anspruch formulieren würde, eine Weltpolizei zu werden, und die UN in ihrer Krisenmanagementfunktion zu überholen.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das Krisenmanagement des Kosovo-Krieges die Autoritätssphäre im internationalen militärischen Krisenmanagement verschoben hat. Die interne Kontestation der fokalen UN führte zu ihrer Blockade und somit auch zu einer Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit. Die nicht-fokale NATO hingegen erweiterte ihr Aufgabengebiet.

#### *4.2 Die COVID-19-Pandemie*

In der Autoritätssphäre, die der Begegnung globaler Gesundheitsbedrohungen gewidmet ist, ist die WHO die fokale IO. Per Mandat hat die internationale Gemeinschaft die WHO zur „leitenden und koordinierenden Behörde für internationale Gesundheitsarbeit“ ernannt (Art. 2 (a) WHO-Verfassung). Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat sie die Aufgabe, im Politikbereich der Gesundheit die wich-

tigsten globalen Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus sehen die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) vor, dass die WHO die führende Rolle bei der Überwachung, Bewertung und Eindämmung von Krankheiten übernimmt (Fidler 2005). In Bezug auf ihre Autoritätsansprüche ist die WHO nicht per se konkurrenzlos. Wie Hanrieder (2015) feststellt, wurden insbesondere die Entwicklungspolitischen Aktivitäten der WHO im Bereich der „Gesundheitshilfe“ seit den 1970er Jahren von weiteren IOs, darunter UNICEF, UNDP, UNFPA und die Weltbank, verdrängt und abgelöst. Die zentrale Rolle der WHO bei der Eindämmung von Infektionskrankheiten ist jedoch unbestritten. In diesem biomedizinischen Bereich ist die fachliche Autorität der WHO laut Hanrieder (2015: 205) unangefochten. Im Feld der Pandemiebekämpfung, um das sich die folgenden Ausführungen drehen, ist die WHO also klar die fokale IO: Wenn es um die Ausbreitung von Infektionskrankheiten geht, nimmt sie eine zentrale und konkurrenzlose Position unter den Global-Governance-Institutionen der Autoritätssphäre ein.

Wie theoretisch erwartet zog die WHO als fokale IO bei Ausbruch der COVID-19-Pandemie viel Aufmerksamkeit auf sich und war schnell öffentlich umstritten. Sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene sah sich die WHO stark erhöhter Politisierung ausgesetzt (Yang 2021, 2022). Diese schuf nachteilige Bedingungen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Organisation ebenso wie für die Möglichkeiten eigenständigen Handelns der WHO. Unter dem Druck ihrer polarisierten nationalen Wählerschaften verhielten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten äußerst kompetitiv und stellten als Reaktion auf die existenzielle Bedrohung durch die Pandemie nationale Interessen in den Vordergrund (Benvenisti 2020). Infolgedessen wurde die WHO zum Spielball von Machtpolitik, nicht zuletzt zwischen den Vereinigten Staaten (USA) und China, was die Fähigkeit der WHO zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Ausübung von Autorität gerade in der frühen, besonders intensiven Phase der Krise einschränkte (Fazal 2020).

Auf der einen Seite unterminierte China die Autorität der WHO, indem es die Kooperation mit der Organisation davon abhängig machte, keinen Reputations- und Imageverlust durch den Ausbruch auf seinem Territorium hinnehmen zu müssen. Dementsprechend behinderte die chinesische Regierung die Arbeit der WHO in sensiblen Bereichen (etwa der Ursprungs- und Ursachenforschung) und zwang Generaldirektor Tedros zu einer Entscheidungs- und Kommunikationsstrategie, die China durchweg in positivem Licht erscheinen ließ.<sup>11</sup> Auf der anderen Seite leugneten die USA unter dem damaligen Präsidenten Trump zunächst die Existenz einer Bedrohung durch die Krankheit, bestanden jedoch entgegen den Empfehlungen der WHO auf einem Reiseverbot für Menschen aus Wuhan und warfen China später vor, den Ausbruch zu vertuschen, und der WHO, mit China zusammenzuarbeiten. Tatsächlich wurde die WHO zu Trumps wichtigstem Sündenbock, als die erste

11 So folgte die WHO z. B. dem chinesischen Tempo bei der Anerkennung der Mensch-zu-Mensch-Übertragung, verzögerte die PHEIC-Erklärung und sah davon ab, Reisewarnungen für die Provinz Hubei oder China im Allgemeinen herauszugeben.

Welle der Pandemie die USA traf (Garrett 2020). Schließlich suspendierten die USA zunächst ihre Mitgliedschaft in der WHO und kündigten später sogar ihren formellen Austritt an, was das politische Kapital und die Autorität der Organisation weiter schwächte.

Insgesamt war die WHO in einen Kampf der Großmächte verwickelt, der ihre Fähigkeit, als Expertengremium Einfluss auszuüben, beeinträchtigte (siehe auch Jones/Hameiri 2022). Natürlich war die WHO nicht in Gänze daran gehindert, alle ihre Governance-Aufgaben wahrzunehmen. Allerdings befand sich die Organisation gleich zu Beginn der Krise in der Defensive und hatte Mühe, ihr Kerngeschäft – die technische Beratung ihrer Mitglieder und die Unterstützung der Gesundheitssysteme in den Entwicklungsländern – aufrechtzuerhalten. Sie hatte weder die Ressourcen noch den politischen Spielraum, um sich mit neu auftretenden Problemen zu befassen. Der Kontestationsdruck führte dazu, dass man sich mit internen Angelegenheiten beschäftigte. So sah sich die WHO im April 2020 veranlasst, einen Zwischenbericht ihres *Independent Oversight and Advisory Committee* (IOAC) herauszugeben, um auf die öffentlichen Vorwürfe von Missständen zu reagieren (WHO 2020b). Kurz darauf verabschiedeten die Mitgliedstaaten auf der Weltgesundheitsversammlung eine Resolution, in der eine Untersuchung der Pandemiebekämpfung der WHO gefordert wurde – eine Forderung, die nicht nur von den USA, sondern auch von Staaten wie Australien, dem Vereinigten Königreich und Japan unterstützt wurde.<sup>12</sup> Die WHO musste daraufhin ein unabhängiges Gremium einrichten, um ihre Krisenreaktion intern zu überprüfen (Yang 2022: 414). In diesem Zusammenhang war die WHO nicht in der Lage, eine führende/koordinierende Rolle bei Themen wie der Verknappung medizinischer Güter in den Industrieländern oder den Auswirkungen von Grenzschließungen und Reisebeschränkungen auf den Zugang zu gefährdeten Gemeinschaften im globalen Süden zu übernehmen. Sie war durch intensive Kontestation nur eingeschränkt handlungsfähig. Diese Einschätzung deckt sich mit der Wahrnehmung von Mitarbeitenden der WHO, die die politische Umstrittenheit in der Anfangsphase der Pandemie als Hemmnis für das Krisenmanagement ihrer Organisation beschreiben.<sup>13</sup>

In diesem Kontext trat eine nicht-fokale IO in Erscheinung, die ihre Tätigkeiten auf eigenes Betreiben und mit Unterstützung ihrer Mitgliedstaaten auf ungewöhnliche Weise in den Bereich des Gesundheitskrisenmanagements ausweitete und somit die verminderte Handlungsfähigkeit der WHO teilweise kompensierte: das Welternährungsprogramm (WFP). Das WFP hat von Haus aus kaum Bezug zum Themenbereich der globalen Gesundheit. Es zielt auf die weltweite Verringerung des Hungers und die Verbesserung der Ernährungssicherheit ab. „WFP aims to feed the ‘hungry poor’ primarily through responding to famines and food crises with food aid.“ (Ross 2007: 268) Es ist die UN-Organisation mit der größten Transportinfrastruktur, einschließlich Lastwagen und Flugzeugen, um Nahrungsmittelhilfe

12 Resolution WHA73.1 „COVID-19 response“, enthalten in WHA73/2020/REC/1.

13 Interview mit einer/einem Mitarbeiter\*in des WHO Emergencies Programme (05.04.2024); Interview mit einer/einem Mitarbeiter\*in des Büros des WHO-Generaldirektors (31.03.2024).

in entlegene oder von Konflikten heimgesuchte Gebiete zu liefern. Das WFP ist im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie also eindeutig als nicht-fokal zu betrachten.

Während die Krise die WHO aufgrund ihrer starken Politisierung und Kontestation in ihren Aktivitäten beschränkte, sah sich das WFP keinerlei derartigen Behinderungen ausgesetzt: Die Organisation flog sozusagen unter dem Radar der öffentlichen Aufmerksamkeit, die sich voll auf die fokale IO konzentrierte, und blieb daher weitestgehend verschont von gesellschaftlicher Politisierung und interner Kontestation. Wenngleich die Konstellation der Mitgliedstaaten im WFP der in der WHO sehr ähnlich war, so handelte es sich bei dem WFP doch um eine IO mit einem noch sehr viel technischeren und enger zugeschnittenen Mandat, dessen humanitärer Kern weniger stark zu politischer Umstrittenheit gereichte als die mit großen Verteilungssimplikationen verbundenen Aufgaben der WHO. Die nicht-fokale IO war zudem im Besitz von operativen Ressourcen, die sich trefflich für bestimmte, begrenzte Zwecke des Krisenmanagements umwidmen ließen: Transportinfrastruktur und weltweite Logistiknetzwerke. Diese Konstellation erlaubte es Mitgliedstaaten und der IO-Bürokratie, abseits der machtpolitischen Auseinandersetzungen in der COVID-19-Krise kurzfristig eine Ausweitung der Tätigkeitsbereiche des WFP zu bewirken.

Am 30. März 2020 stufte das WFP COVID-19 als Notstand der Stufe 3 (L3) ein, der es dem WFP ermöglicht „to use its entire global [...] human and financial resource base to respond“ (WFP USA 2020). Direkte Handlungen bestanden darin, die Unterstützung des WFP auf die städtische Bevölkerung auszuweiten, Bargeldtransfers zu tätigen, Personalaufstockungen durchzuführen und die vom WFP (mit-)geleiteten Cluster auszubauen (WFP 2020). Darüber hinaus aktivierte das WFP im März zum ersten Mal den globalen Notfallmechanismus, um sein Logistiknetzwerk für die Bereitstellung von medizinischen Gütern nutzen zu können. Eine weitere wichtige Neuerung war mit Unterstützung des UN-Generalsekretärs die Gründung der *Supply Chain Task Force*, die das WFP im April 2020 aufbaute und in Kooperation mit der WHO leiten würde (WHO 2020a). Formal standen WHO und WFP auf einer Ebene, informell jedoch übernahm das WFP die Leitung der Task Force.<sup>14</sup> Hierzu aktivierte das WFP acht Zentren für humanitäre Hilfe, von denen vier bereits existierten, während vier weitere speziell für die COVID-Maßnahmen eingerichtet wurden. Der erste Frachtflug, der das neu eingerichtete Drehkreuz in Lüttich verließ, fand am 30. April statt, und viele weitere Flüge folgten. Die führende Rolle des Drehkreuzes in der *Supply Chain Task Force* ermöglichte die Lieferung wichtiger medizinischer Hilfsgüter, und Passagierflüge beförderten medizinisches und humanitäres Personal in Entwicklungsländer.

Die Ausweitung seines Tätigkeitsfeldes war ein relativ autonomer Prozess des WFP, der über die üblichen zentral angeleiteten interorganisationalen Hilfestellungen (*inter-agency coordination*) hinausging. Stattdessen machte das WFP eigenständig von seinen fungiblen finanziellen und operativen Ressourcen Gebrauch,

14 Interview mit einer/einem Mitarbeitenden des WFP (9. Juli 2021).

um sich schnell im Zentrum des Krisenmanagements zu etablieren. Der Evaluationsbericht des WFP (2022: xv) kommt daher auch zu dem Schluss, dass die Krisenreaktion des WFP ihm zu einer globalen Repositionierung verholfen habe, die mit einer vergrößerten Sichtbarkeit und Legitimität einhergehe. Auch ist zu betonen, dass die Übernahme dieser Tätigkeiten zwar dem Kompetenzfeld des WFP zugeordnet werden kann, die WHO als fokale IO diese jedoch unter „normalen“ (also nicht-kontestierten) Umständen ggf. trotzdem selbst übernommen oder wenigstens angeleitet hätte. Zum mindest lassen Aufrufe des WHO-Pandemieprüfungsausschusses (IPPPR), die WHO noch während der Krise als führende und anleitende Kraft auch bei allen *operativen* Aspekten der Krisenreaktion (wieder) einzusetzen, darauf schließen (IPPPR 2021: 5). Abschließend lässt sich festhalten, dass das Krisenmanagement der COVID-19-Pandemie gewisse Verschiebungen in der Autoritätssphäre der globalen Gesundheitsgovernance hervorgerufen hat. Die starke interne Kontestation der fokalen WHO führte zu ihrer Blockade und damit zu einer Beschränkung ihrer Handlungsfähigkeit. Die nicht-fokale IO, das WFP, hingegen vermochte ihre Aufgabengebiete zu erweitern und einzelne der anfallenden Zusatzherausforderungen des Politikfeldes anzugehen.

### 5. Abschließende Diskussion

Ein und dieselbe Krise kann unterschiedliche Auswirkungen auf IOs haben. Mit diesem Forumsbeitrag wollten wir nicht nur das Augenmerk auf fokale IOs, sondern auch auf deren organisationales Umfeld lenken. Wir haben theoretisch argumentiert und empirisch veranschaulicht, dass eine Krise dazu führen kann, fokale IOs zu blockieren, während nicht-fokale IOs zumindest temporär in die Bearbeitung der Krise eingreifen können. Dies geschieht vor allem dann, wenn operative IOs so umgewandelt werden, dass ihre Kapazitäten auch für andere Zwecke verwendet werden, als ihr formales Mandat es vorsieht. Hierzu kann der Impetus entweder von Staaten mit überlappender Mitgliedschaft ausgehen, die sich in ein weniger umstrittenes Umfeld zurückziehen (wie im Fall der NATO), oder von aktiven IO-Bürokratien, die in der Blockade der fokalen Organisation eine Möglichkeit oder Notwendigkeit sehen, sich auszudehnen (wie im Fall des WFP) (Haftel/Hofmann 2019; Kreuder-Sonnen/Tantow 2023).

Indem wir das Augenmerk auf fokale IOs und ihr organisationales Umfeld gerichtet haben, konnten wir zeigen, dass Krisenmanagement manchmal auch Kontestationsmanagement ist. Wenn eine Krise zur Kontestation von fokalen und somit zentralen IOs führt und dies dann mit Blockaden bei der gemeinsamen Entscheidungsfindung einhergeht, kann sich zumindest ein Teil der Mitgliedschaft der fokalen IO auf andere IOs fokussieren und diese so umwandeln, dass sie sich mit der Krise beschäftigen können. Auf diese Weise kann durch das Ausweichen auf andere Institutionen die akute Kontestation in der fokalen IO zumindest teilweise ausgehebelt werden. Dafür bedarf es natürlich einer kritischen Masse an Mitgliedsstaaten, die diese interorganisationale Umgehung von Kontestation mitträgt. Für die

Forschung zum Kontestationsmanagement stellt sich die Anschlussfrage, welche Wechselwirkungen und Langfristfolgen sich aus dieser Form des Umgangs mit Kontestation in Krisen ergeben.

Des Weiteren sollte zukünftige Forschung die Frage untersuchen, unter welchen Bedingungen fokale Organisationen so umkämpft sind, dass sie zu Blockaden führen. Wie die Beispiele in unseren einleitenden Absätzen zeigen, sind nicht alle fokalen IOs immer gleichermaßen umstritten. Herauszufinden, wann und welche fokale IO in Krisensituationen umstritten ist, hilft uns besser zu verstehen, wann wir dem Umfeld einer Organisation besondere Aufmerksamkeit schenken sollten. Und es könnte weiter untersucht werden, welche nicht-fokalen IOs sich am ehesten dafür eignen, ihre Tätigkeiten in Krisensituationen kurzfristig, wenn nicht gar langfristig, auszuweiten.

### Literatur

- Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan* 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: Journal of Conflict Resolution 42: 1, 3-32.
- Alter, Karen J./Raustiala, Kal* 2018: The Rise of International Regime Complexity, in: Annual Review of Law and Social Sciences 14, 329-349.
- Antonenko, O.* 1999: Russia, NATO and European security after Kosovo, in: Survival 41: 4, 124-144.
- Benvenisti, Eyal* 2020: The WHO—Destined to Fail?: Political Cooperation and the COVID-19 Pandemic, in: American Journal of International Law 114: 4, 588-597.
- Biermann, Felix/Daßler, Benjamin* 2024: The Contender's Momentum? COVID-19 and IO Relations in the Regime Complex of Financial Assistance, in: The Chinese Journal of International Politics 17: 4, 346-378.
- Blondin, Donald/Boin, Arjen* 2020: Cooperation in the Face of Transboundary Crisis: A Framework for Analysis, in: Perspectives on Public Management and Governance 3: 3, 197-209.
- Chesterman, Simon/Byers, Michael* 1999: Has US power destroyed the UN?, in: The RUSI Journal 144: 4, 27-30.
- Colgan, Jeff D./Keohane, Robert O./van de Graaf, Thijs* 2012: Punctuated equilibrium in the energy regime complex, in: Review of International Organizations 7: 2, 117-143.
- Cot, Jean-Pierre/Pellet, Alain/Forteau, Mathias* 2005: La Charte des Nations Unies. Commentaire Article par Article, Paris.
- Daalder, Ivo H./O'Hanlon, Michael E.* 2001: Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo. Washington, DC.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke* 2021: COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?, in: Global Policy 12: 4, 443-454.
- Dijkstra, Hylke/von Allwörden, Laura/Schuette, Leonard A./Zaccaria, Giuseppe* 2022: Donald Trump and the survival strategies of international organizations: When can institutional actors counter existential challenges?, in: Cambridge Review of International Affairs 37: 2, 182-205.
- Fazal, Tanisha M.* 2020: Health Diplomacy in Pandemical Times, in: International Organization 74: S1, E78-E97.
- Ferrara, Federico M./Kriesi, Hanspeter* 2022: Crisis pressures and European integration, in: Journal of European Public Policy 29: 9, 1351-1373.

- Fidler, David P. 2005: From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations, in: Chinese Journal of International Law 4: 2, 325-392.
- Fioretos, Orfeo 2011: Historical Institutionalism in International Relations, in: International Organization 65: 2, 367-399.
- Fioretos, Orfeo/Heldt, Eugénia C. 2019: Legacies and innovations in global economic governance since Bretton Woods, in: Review of International Political Economy 26: 6, 1089-1111.
- Fuß, Julia 2023: The Survival of Focal Organizations: Unpacking Response Strategies of Existing International Organizations to New International Organizations. (Dissertation an der Freien Universität Berlin).
- Garrett, Laurie 2020: Trump Scapegoats China and WHO—and Americans Will Suffer, in: Foreign Policy, in: <https://foreignpolicy.com/2020/05/30/trump-scapegoats-china-and-w-ho-and-americans-will-suffer/>; 08.03.21.
- Gehring, Thomas/Faude, Benjamin 2014: A theory of emerging order within institutional Complexes, in: Review of International Organization 9: 4, 471-498.
- HafTEL, Yoram Z./Hofmann, Stephanie C. 2019: Rivalry and Overlap: Why Regional Economic Organizations Encroach on Security Organizations, in: Journal of Conflict Resolution 63: 9, 2180-2206.
- HafTEL, Yoram Z./Hofmann, Stephanie C. 2025: Under Cover: FIGO Substitution during Hard Times, in: Ethics & International Affairs (online first).
- Hall, Nina 2015: Money or Mandate? Why International Organizations Engage with the Climate Change Regime, in: Global Environmental Politics 15: 2, 79-97.
- Hall, Nina 2016: Displacement, Development, and Climate Change. International Organizations Moving Beyond Their Mandates, London.
- Hanrieder, Tine 2015: WHO Orchestrates? Coping with Competitors in Global Health, in: Abbott, Kenneth/Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard (Hrsg.): International Organizations as Orchestrators. Cambridge, 191-213.
- Hanrieder, Tine/Kreuder-Sonnen, Christian 2014: WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health, in: Security Dialogue 45: 4, 331-348.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas 2022: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 24: 3, 296-312.
- Henning, C. R./Pratt, Tyler 2023: Hierarchy and Differentiation in International Regime Complexes: A Theoretical Framework for Comparative Research, in: Review of International Political Economy 30: 6, 2178-2205.
- Hirschmann, Gisela 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 69-93.
- Hirschmann, Gisela/Kreuder-Sonnen, Christian 2025: Internationale Organisationen unter Druck: Einleitung zum Forum, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 32:1, 27-42.
- Hofmann, Stephanie C./Pawlak, Patryk 2023: Governing cyberspace: policy boundary politics across organizations, in: Review of International Political Economy 30: 6, 2122-2149.
- Hofmann, Stephanie C./Yeo, Andrew 2024: Historical institutionalism and institutional design: divergent pathways to regime complexes in Asia and Europe, in: European Journal of International Relations 30: 2, 306-332.
- Hofmann, Stephanie C. 2013: European Security in NATO's Shadow. Party Ideologies and Institution Building, Cambridge.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019: A theory of international organization, Oxford.
- Hughes, James 2013: Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the Failure of Multilateralism, in: Europe-Asia 65: 5, 992-1016.

- IPPPR* 2021: COVID-19: Make it the Last Pandemic. A Summary, in: [https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Summary\\_COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic\\_final.pdf](https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Summary_COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf); 11.3.2024.
- Jones, Lee/Hameiri, Shahar* 2022: Explaining the failure of global health governance during COVID-19, in: International Affairs 98: 6, 2057-2076.
- Jupille, Joseph/Mattli, Walter/Snidal, Duncan* 2013: Institutional Choice and Global Commerce, Cambridge.
- Kamradt-Scott, Adam* 2016: WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa, in: Third World Quarterly 37: 3, 401-418.
- Keohane, Robert O.* 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Kortendiek, Nele* 2024: Global Governance on the Ground. Organizing International Migration and Asylum at the Border, Oxford.
- Kreuder-Sonnen, Christian* 2019: Emergency Powers of International Organizations. Between Normalization and Containment, Oxford.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Tantow, Philip M.* 2023: Crisis and Change at IOM: Critical Juncture, Precedents, and Task Expansion, in: Costello, Cathryn/Bradley, Megan/Sherwood, Angela (Hrsg.): IOM Unbound? Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion, Cambridge, 187-212.
- Lipsky, Phillip Y.* 2015: Explaining Institutional Change. Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions, in: American Journal of Political Science 59: 2, 341-356.
- Lowe, Vaughan/Roberts, Adam/Welsh, Jennifer/Zaum, Dominik* 2008: The United Nations Security Council and war. The evolution of thought and practice since 1945, Oxford.
- Lundgren, Magnus/Squatrito, Theresa/Tallberg, Jonas* 2018: Stability and change in international policy-making. A punctuated equilibrium approach, in: Review of International Organizations 13: 4, 547-572.
- Lynch, Allen C.* 2001: The Realism of Russia's Foreign Policy, in: Europe-Asia Studies 53: 1, 7-31.
- Mearsheimer, John J. 2018: The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities, New Haven, CT.
- Olsson, Eva-Karin/Verbeek, Bertjan* 2018: International organisations and crisis management: Do crises enable or constrain IO autonomy?, in: Journal of International Relations and Development 21: 2, 275-299.
- Pew Research Center 1999: Continued Public Support for Kosovo, But Worries Grow, <https://www.pewresearch.org/politics/1999/04/21/continued-public-support-for-kosovo-but-worries-grow/>.
- Pratt, Tyler* 2018: Deference and Hierarchy in International Regime Complexes, in: International Organization 72: 3, 561-590.
- Rathbun, Brian C.* 2004: Partisan Interventions. European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans, Ithaca, NY.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard/Kruck, Andreas/Dijkstra, Hylke* 2019: International Organization, London.
- Ross, Sandy* 2007: The World Food Programme: a case of benign US policy?, in: Australian Journal of International Affairs 61: 2, 267-281.
- Schuette, Leonard A.* 2021: Why NATO survived Trump: the neglected role of Secretary-General Stoltenberg, in: International Affairs 97: 6, 1863-1881.
- Simma, Bruno/Nolte, Georg/Khan, Daniel-Erasmus/Paulus, Andreas* (Hrsg.) 2012: The Charter of the United Nations. A commentary, Oxford.
- Urpelainen, Johannes/van de Graaf, Thijs* 2015: Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions, in: British Journal of Political Science 45: 4, 799-827.
- UN Sicherheitsrat 1999: S/PV.3988. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF%7D/kos%20SPV3988.pdf>; 19.03.2023.

- Wallander, Celeste A. 2000: Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War, in: International Organization 54: 4, 705-735.
- Weiss, Thomas G./Thakur, Ramesh 2010: Global Governance and the UN: An Unfinished Journey, Bloomington, IN.
- WFP 2020: From Outbreak to Action. How WFP Responded to COVID-19, in: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000120632/download/?\\_ga=2.55779435.1321038991.1622978217-1524717768.1622978217](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000120632/download/?_ga=2.55779435.1321038991.1622978217-1524717768.1622978217); 19.3.2023.
- WFP 2022: Evaluation of the WFP Response to the COVID-19 Pandemic. Centralized Evaluation Report – Volume I (OEV/2020/062).
- WFP USA 2020: How WFP Classifies Crises and Why COVID-19 Is at the Top, in: <https://www.wfpusa.org/articles/understanding-l3-emergencies/>, 23.8.2023.
- White, Jonathan 2019: Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union, Oxford.
- Wiener, Antje 2014: A Theory of Contestation, Heidelberg.
- WHO 2020a: Establishment of the COVID-19 Supply Chain Task Force and launch of the Supply Chain System (C.L.13.2020), in: [https://www.shareweb.ch/site/Health/publiclibrary/Documents/C.L.13.2020%20\(COVID19%20supply%20chain\).pdf](https://www.shareweb.ch/site/Health/publiclibrary/Documents/C.L.13.2020%20(COVID19%20supply%20chain).pdf); 23.8.2023.
- WHO 2020b: Independent Oversight and Advisory Committee for the WHO Health Emergencies Programme: Interim report on WHO's response to COVID-19, in: <https://www.who.int/publications/m/item/ioac-interim-report-on-who-s-response-to-covid-19>; 02.8.2023.
- Yang, Hai 2021: Contesting Legitimacy of Global Governance Institutions: The Case of the World Health Organization During the Coronavirus Pandemic, in: International Studies Review 23: 4, 1813-1834.
- Yang, Hai 2022: Politicizing Global Governance Institutions in Times of Crisis, in: Global Governance 28: 3, 405-431.
- Zimmermann, Hubert 2021: Neorealism, in: Riddervold, Marianne/Trondal, Jarle/Newsome, Akasemi (Hrsg.): The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham, 99-113.
- Zürn, Michael 2017: From constitutional rule to loosely coupled spheres of liquid authority. A reflexive approach, in: International Theory 9: 2, 261-285.

# Informelle intergouvernementale Organisationen in grenzüberschreitenden Krisen

Grenzüberschreitende Krisen setzen internationale Organisationen unter Druck. Gleichzeitig vermutet die Forschung, dass informelle intergouvernementale Organisationen (IIGOs) besonders für das Krisenmanagement geeignet sind und unterstellt einen Zusammenhang zwischen Krisen und Informalität. Jedoch führt nicht jede Krise zu IIGO-Krisenmanagement. Auch fehlt bislang eine detaillierte Theoretisierung des Zusammenhangs. Dieser Beitrag diskutiert daher die Eignung von IIGOs für die Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen und fragt nach den Bedingungen, unter denen Staaten in Krisensituationen durch IIGOs agieren. Eine Gegenüberstellung der funktionalen Anforderungen von Krisen und der institutionellen Eigenschaften von IIGOs untermauert ihre grundsätzliche Eignung zur Krisenbearbeitung. Darauf aufbauend entwickelt der Beitrag das Argument, dass der Einsatz von IIGOs in Krisen von der Handlungsfähigkeit formaler intergouvernementaler Organisationen (FIGOs) in den betroffenen Politikfeldern abhängt. Staaten greifen in Krisen auf IIGOs zurück, wenn FIGOs aufgrund fehlender Ressourcen, unklarer Zuständigkeiten oder interner Blockaden handlungsunfähig sind. Indem sie Probleme im formalen Organisationsgefüge kompensieren, können IIGOs in Krisen Druck von FIGOs nehmen.

## 1. Einleitung<sup>\*1</sup>

Die Weltpolitik des 21. Jahrhunderts ist gekennzeichnet von grenzüberschreitenden Krisen. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, die Weltfinanzkrise 2008/09 und ihre regionalspezifischen Folgekrisen, die rapide ansteigende Zahl von Menschen auf der Flucht, die COVID-19-Pandemie, wiederkehrende Welternährungskrisen sowie die andauernde Krise des Klimawandels entfalten sich über geografische und funktionale Grenzen hinweg. Durch ihren grenzüberschreitenden Charakter und die damit verbundenen Anforderungen an internationales Krisenmanagement setzen diese Krisen internationale Organisationen (IOs) unter Druck (siehe Einleitung zu diesem Forum). Insbesondere formale intergouvernementale Organisationen (FIGOs), die von Staaten nicht zuletzt zur Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme gegründet wurden, rücken in Krisenzeiten ins Rampenlicht der weltöffentlichen Aufmerksamkeit.

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Wir bedanken uns bei den Diskutant\*innen und Teilnehmer\*innen an den Workshops und Tagungen, bei denen wir frühere Versionen dieses Papiers präsentiert haben, sowie insbesondere bei den zwei anonymen Gutachter\*innen für die vielen konstruktiven Kommentare.

Parallel zu dieser Intensivierung von Krisenherausforderungen lässt sich beobachten, dass Staaten zunehmend auf informelle intergouvernementale Organisationen (IIGOs) als Instrument internationaler Kooperation zurückgreifen (Roger 2020; Vabulas/Snidal 2013). Obgleich IIGOs wie die Gruppe der Sieben (G7) schon lange ein fester Bestandteil internationaler Politik sind, hat sowohl ihre Anzahl als auch ihre weltpolitische Bedeutung zuletzt signifikant zugenommen. Die Gruppe der Zwanzig (G20) trifft wegweisende Entscheidungen in diversen Politikfeldern, die BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) Plus<sup>2</sup> sind bemüht, sich als Korrektiv westlicher Dominanz in der Weltpolitik zu etablieren, und eine Vielzahl weniger prominenter IIGOs wie die Allianz der kleinen Inselstaaten (AOSIS) sind in diversen Politikfeldern aktiv.

Dabei stellen prominente Beiträge der IIGO-Literatur einen Zusammenhang zwischen Krisen und IIGOs her. Vabulas und Snidal (2013: 211-212) identifizieren flexibles Krisenmanagement als eine Kernkompetenz von IIGOs und greifen damit Erkenntnisse früherer Forschung zu Informalität in Situationen erhöhter Unsicherheit auf (Lipson 1991; Abbott/Snidal 2000; Prantl 2005). Ein kurSORischer Blick auf die empirische Realität multilateralen Krisenmanagements scheint die Annahmen der Forschung zu bekräftigen: In der Weltfinanzkrise 2008 griffen Staaten zum Krisenmanagement auf die G20 zurück und werteten die Gruppe zu einem zentralen globalen Forum auf. Als 2010 die bereits überwunden geglaubte globale Nahrungsmitteleinkommenskrise wieder aufflammte versuchten die BRICS und die G20, den Regimekomplex zur Ernährungssicherheit zu ordnen. Vor der russischen Invasion der Ukraine wurde das Normandie Quartett zur Konfliktbearbeitung benutzt und auch in den militärischen Konflikten in Somalia, Syrien und Libyen kamen Freunden- und Kontaktgruppen zum Einsatz. Jedoch ist der Zusammenhang zwischen Krisen und der Verwendung von IIGOs nicht absolut. So lassen sich verschiedene grenzüberschreitende Krisen beobachten, in denen IIGOs keine (bedeutende) Rolle spielen: Weder in der Ebola Krise 2014-16 noch in der Schengen Krise 2015-16 oder dem Tigray-Konflikt 2020-22 kam es zu einem signifikanten Einsatz von IIGOs. In diesen Fällen handelten Staaten entweder unilateral oder benutzen FIGOs zum multilateralen Krisenmanagement. Wie lässt sich vor diesem Hintergrund erklären, dass Staaten in manchen grenzüberschreitenden Krisen auf IIGOs zurückgreifen aber in anderen nicht?

Dieser Beitrag untersucht die Frage, unter welchen Bedingungen Staaten in Krisensituationen durch IIGOs agieren.<sup>3</sup> Wir argumentieren, dass Staaten in Krisen auf IIGOs zurückgreifen, wenn Problemlagen im Organisationsgefüge eines Politikfeldes effektives Krisenmanagement von FIGOs behindern. Konkret kommen

2 Anfang 2024 stießen Ägypten, Äthiopien, Iran und die Vereinigten Arabischen Emirate zu den namensgebenden BRICS-Staaten hinzu.

3 Analytisch beschränken wir uns auf die Benutzung bestehender IIGOs zum Krisenmanagement. Aufgrund der geringen Gründungskosten von IIGOs (Abbott/Faude 2021) gehen wir aber davon aus, dass die identifizierten Kausalzusammenhänge auch auf die Gründung neuer IIGOs in Krisen zutreffen. Zeitlich beschränken wir unsere Argumentation auf das 21. Jahrhundert.

IIGOs zum Einsatz, wenn mit Krisen konfrontierte FIGOs unter Ressourcenmangel leiden, Zuständigkeiten unklar sind, oder interne Blockaden FIGOs in ihrer Handlungsfähigkeit einschränken. Damit nehmen IIGOs Druck von FIGOs, wenn diese mit der Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen überfordert sind. Unsere Analyse trägt zur wissenschaftlichen Debatte bei, indem wir zum einen die erste detaillierte Theoretisierung des Zusammenhangs zwischen transnationalen Krisen und Informalität präsentieren, die verdeutlicht, warum IIGOs funktional zur Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen geeignet sind. Zum anderen identifizieren und illustrieren wir Bedingungen für die Verwendung von IIGOs in Krisen. Damit erklären wir die Varianz bzgl. ihres Einsatzes und decken gleichzeitig auf, welche Funktionen sie im Krisenmanagement übernehmen. So beleuchten wir auch das Verhältnis zwischen IIGOs und FIGOs in Krisen.

Unser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt präsentieren wir den Stand der Forschung zur Eignung von IIGOs für internationales Krisenmanagement, um bisherige Argumente, aber auch Grenzen und Lücken im Diskurs offenzulegen. Danach rücken wir grenzüberschreitende Krisen in den Fokus und diskutieren, welche Governance-Anforderungen diese stellen und warum IIGOs grundsätzlich zum Krisenmanagement geeignet sind. Im Anschluss nehmen wir die formalen Organisationsgefüge in den betroffenen Politikfeldern in den Blick und leiten Bedingungen her, unter denen Staaten in Krisen durch IIGOs agieren und illustrieren diese mit Fallbeispielen. Abschließend fassen wir unseren Beitrag zusammen und skizzieren eine potenzielle Forschungsagenda zu der Verbindung zwischen grenzüberschreitenden Krisen und IIGOs.

## *2. Forschungsstand*

Das Interesse der IB-Forschung an den verschiedenen Formen des informellen Regierens hat seit einigen Jahren deutlich zugenommen.<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang entwickelt sich auch die Forschung zu IIGOs zu einem expandierenden Programm, innerhalb dessen bspw. ihre Zahl und Vielfalt (Roger 2020; Vabulas/Snidal 2021; Roger/Rowan 2023), Entstehung (Vabulas/Snidal 2013, 2020; Roger 2020) sowie Rolle in Global Governance (Martin 2013; Cooper 2019; Downie 2022) untersucht werden. Die Eignung und Verwendung von IIGOs für internationales Krisenmanagement wird dabei in verschiedenen Beiträgen betont; in den meisten Fällen jedoch lediglich oberflächlich behandelt. Daher bleibt unklar, warum genau IIGOs ein geeignetes Mittel für internationales Krisenmanagement darstellen. Da wir für die Entwicklung unseres Arguments jedoch verschiedene Punkte aus der bisherigen Forschung aufgreifen und weiterführen, fassen wir im Folgenden den Forschungsstand zusammen. Damit möchten wir einerseits bisherige Beiträge in diesem Feld

---

<sup>4</sup> Einen guten Überblick liefert das von Christiansen und Neuhold (2012) herausgegebene „International Handbook on Informal Governance“ sowie das Special Issue „Informal Governance in World Politics“ von Westerwinter, Abbott und Biersteker (2021).

würdigen, anderseits, aber auch bestehende Lücken aufzeigen, die diesen Beitrag motivieren und im weiteren Verlauf adressiert werden.

Ein frühes Beispiel, in dem implizit der Zusammenhang zwischen Krisen und Informalität aus den Eigenschaften von IIGOs abgeleitet wird, ist die Arbeit von Daase (2009). Er betrachtet informelles Regieren und den Einsatz von IIGOs als eine Strategie, um mit Unsicherheit – einem wesentlichen Merkmal von Krisen – umzugehen.<sup>5</sup> Ihm zufolge ermöglichen IIGOs durch ihre geringe Formalisierung und Verbindlichkeit eine weitreichende Handlungsfreiheit der beteiligten Akteure, wodurch diese einerseits flexibel auf sich schnell verändernde Situationen reagieren oder andererseits stark legalisierte institutionelle Kontexte umgehen können. Eine ähnliche Argumentation ist in späteren Beiträgen zu finden, die sich mit der Entstehung von IIGOs beschäftigen und zum Teil auch explizit auf Krisen abstellen (Vabulas/Snidal 2013; Sauer 2019). Diese gehen davon aus, dass IIGOs den partizipierenden Staaten 1) ein hohes Maß an Autonomie bieten, da keine Autorität an ein ständiges Sekretariat mit unabhängigem Personal delegiert wird, 2) eine hohe Reaktionsgeschwindigkeit ermöglichen, da weder die Etablierung von noch die Zusammenarbeit in IIGOs formalen Richtlinien folgen muss und 3) nur geringe Kosten für die Einrichtung, Durchführung und Veränderung der Kooperationsbedingungen verursachen, da keine verbindlichen Absprachen getroffen oder ressourcenbindende institutionelle Strukturen geschaffen werden. Daher erscheinen IIGOs als Institutionen, die einfach und schnell an spezifische Situationen oder Probleme wie bspw. internationale Krisen angepasst werden können.

Ergänzend zu diesen eher theoretisch orientierten Arbeiten werden in vielen Studien IIGOs untersucht, die in Krisen agieren und damit ebenfalls einen Zusammenhang zwischen Krisen und dem Einsatz von IIGOs nahelegen. Prominente Beispiele in diesem Feld stellen u.a. die G7, die Balkan-Kontaktgruppe und die G20 dar. Im Gegensatz zu den oben genannten Beiträgen stehen jedoch nicht verallgemeinerbare Aussagen bspw. über die Funktionalität von IIGOs, sondern umfangreiche Fallbeschreibungen im Vordergrund. Beiträge zur G7 haben etwa gezeigt, dass die Gründung der Gruppe aus dem Bedürfnis nach einem direkten, aber informellen Austausch auf höchster politischer Ebene und der Unzufriedenheit mit bestehenden FIGOs wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zurückgeht (Putnam/Bayne 1987). Die 1994 gegründete Balkan-Kontaktgruppe entstand wiederum vor dem Hintergrund, dass die USA und Russland bei der Bearbeitung der Konflikte auf dem Balkan ihre Autonomie schützen und potenzielle Handlungsbeschränkungen im Rahmen von FIGOs wie den Vereinten Nationen (UN) vermeiden wollten (Schwegmann 2003). Die Etablierung der G20 erfolgte im Zuge der asiatischen Finanzkrise von 1997. Die Kritik aufstrebender Volkswirtschaften an der Vorherrschaft des Westens in der globalen Finanzpolitik, die sich im Krisenmanagement widerspiegeln, veranlasste die G7 dazu, ein neues Gremium zur wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung einzusetzen. Als Reaktion auf die

5 Siehe Lipson (1991) für ein ähnliches aber weniger umfassendes Argument zur Verbindung zwischen Unsicherheit und informellen Vereinbarungen.

globale Finanzkrise 2008 wurde die G20 schließlich zu einem Gipfelformat auf höchster politischer Ebene aufgewertet (Viola 2014).

Obwohl die genannten Studien hilfreich sind, um sich der Verbindung zwischen Krisen und IIGOs anzunähern, sind sie in unterschiedlicher Weise begrenzt. Beiträge, die IIGOs im Zusammenhang mit Unsicherheit betrachten, nehmen lediglich ein Merkmal von grenzüberschreitenden Krisen in den Blick und unterscheiden nicht klar zwischen verschiedenen Formen des informellen Regierens. Die funktionale Perspektive auf IIGOs nimmt zwar explizit Bezug auf internationale Krisen, spezifiziert jedoch nicht, 1) welche der erwartenden Funktion maßgeblich ist und 2), warum IIGOs in einigen Krisen eingesetzt werden und in anderen nicht. Zudem widersprechen einige Beiträge – bspw. über das Nahost- und Normandie-Quartett – den funktionalen Annahmen über IIGOs (Rao 2022; Müller 2014). Die verschiedenen Fallstudien zu IIGOs in Krisen sind nicht auf die Analyse des Zusammenhangs zwischen Krisen und Informalität ausgerichtet, sondern untersuchen relativ isoliert die Entstehung und Funktionsweise einzelner IIGOs. Gleichzeitig beleuchten sie jedoch das Zusammenspiel aus funktionalen Anforderungen und Bedingungen, wie der Unfähigkeit und Unzufriedenheit mit existierenden FIGOs, die Staaten dazu bewegen, durch IIGOs zu agieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Forschung zu IIGOs zwar häufig auf einen Zusammenhang zwischen Krisen und dem Einsatz von IIGOs verweist, diesen aber bislang weder schlüssig theoretisiert noch empirisch vergleichend überprüft hat. Die Frage, warum und unter welchen Bedingungen Staaten in Krisen durch IIGOs handeln, bleibt bisher unbeantwortet. Um diese Lücke zu schließen, nehmen wir eine rationalistische Perspektive ein und stellen im Folgenden die funktionalen Anforderungen, die von grenzüberschreitenden Krisen ausgehen, den institutionellen Eigenschaften von IIGOs gegenüber. Damit zeigen wir, dass IIGOs grundsätzlich dazu geeignet sind grenzüberschreitende Krisen zu bearbeiten und welche Faktoren ihren Einsatz bedingen. Im Fokus unserer Argumentation stehen zielorientiert handelnde Staaten, die an multilateraler Krisenbearbeitung interessiert sind, ihre strategische Entscheidung für bzw. gegen den Einsatz von IIGOs, sowie die hierfür notwendigen Voraussetzungen.

### *3. Die funktionale Eignung von IIGOs zur Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen*

Grenzüberschreitende Krisen stellen aufgrund des von ihnen verursachten zusätzlichen Governance-Bedarfs eine besondere Herausforderung für die internationalen Politik und ihre Institutionen dar. Sie beschreiben politische Situationen, die sich durch eine über geografische und/oder funktionale Grenzen hinausgehende existentielle Bedrohung, einen außergewöhnlich hohen Zeitdruck für die politische Entscheidungsfindung und eine stark erhöhte Unsicherheit über die Konsequenzen politischer Maßnahmen auszeichnen (Boin/Rhinard 2008). Dass IIGOs aus rationalistischer Perspektive als Organisationsform angesehen werden, die für das

Management grenzüberschreitender Krisen besonders geeignet ist, zeigt die Gegenüberstellung der Governance-Anforderungen von Krisen und institutionellen Merkmale von IIGOs (s. Tab. 1).

*Tabelle 1: Gegenüberstellung der Governance-Anforderungen grenzüberschreitender Krisen und institutionellen Merkmale von IIGOs*

Governance-Anforderungen grenzüberschreitender Krisen	Institutionelle Merkmale von IIGOs
Erhöhter Zeitdruck für politisches Handeln	Schnelligkeit durch geringe Gründungs-, Durchführungs- und Veränderungskosten
Erhöhte Unsicherheit über Effektivität politischer Maßnahmen	Flexibilität durch Rechtsunverbindlichkeit
Grenzüberschreitende Koordination	Flexibilität durch geringe Institutionalisierung

\* Eigene Darstellung

Die Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen erfordert ein schnelles, flexibles und koordiniertes, politisches Vorgehen (Blondin/Boin 2020). Der grundsätzliche Handlungsbedarf ergibt sich aus der Wahrnehmung einer existenziellen Bedrohung, die sich auf die Gefährdung von Menschenleben oder gar den Fortbestand funktionaler Systeme beziehen kann. Mit der akuten Bedrohungssituation geht eine hohe gesellschaftliche und mediale Aufmerksamkeit einher, die einen erhöhten Zeitdruck für politisches Handeln bewirkt. Langwierige bürokratische Entscheidungsprozesse im Stile des politischen Alltagsgeschäfts werden damit zu einer Unmöglichkeit, weshalb unbürokratisches Entscheiden und schnelles Handeln gefragt sind (Boin/‘t Hart 2022: 14). Die erhöhte Unsicherheit resultiert aus dem Umstand, dass sowohl die Krisenursachen als auch ihr konkretes Ausmaß sowie die Effektivität spezifischer Bearbeitungsmaßnahmen unklar sind. Offensichtliche Lösungen in Form etablierter Routineverfahren sind nicht bekannt und/oder kollektiv akzeptiert (Boin/Rhinard 2008: 3). Daher erfordern Krisen flexible Verfahren im Sinne eines Trial-and-Error-Vorgehens, in denen politische Entscheidungsträger\*innen verschiedene Maßnahmen erproben und ineffektive Vorhaben schnell und unkompliziert zurücknehmen können. Krisen mit einem grenzüberschreitenden Charakter verursachen zudem einen erhöhten Koordinationsbedarf, da von mehreren Entscheidungsträger\*innen über Ressort- und/oder geografische Grenzen hinweg politisches Handeln erwartet wird (Ansoll et al. 2010). Während transnationale Krisen internationale Koordination der betroffenen Staaten in der Entscheidungsfindung erfordern, bedarf die Bewältigung von Krisen mit einer transfunktionalen Komponente (zusätzlich) einer Meta-Koordination der Akteure, die mit der Implementierung der beschlossenen Maßnahmen betraut werden (Torfing et al. 2012; Abbott et al. 2015).

Warum werden nun IIGOs als zur Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen geeignete Organisationsform angesehen? Aus rationalistischer Perspektive ist die Antwort hierauf in ihrem institutionellen Design zu finden (Vabulas/Snidal 2013). Als Regierungsorganisationen, die sich durch eine explizit geteilte Erwartung über den Organisationszweck anstatt eines völkerrechtlichen Vertrags, explizit assoziierte Mitgliedsstaaten und regelmäßige Treffen ohne substanziale Institutionalisierung<sup>6</sup> auszeichnen, verfügen sie über Merkmale, die den beschriebenen Anforderungen ideal entsprechen.

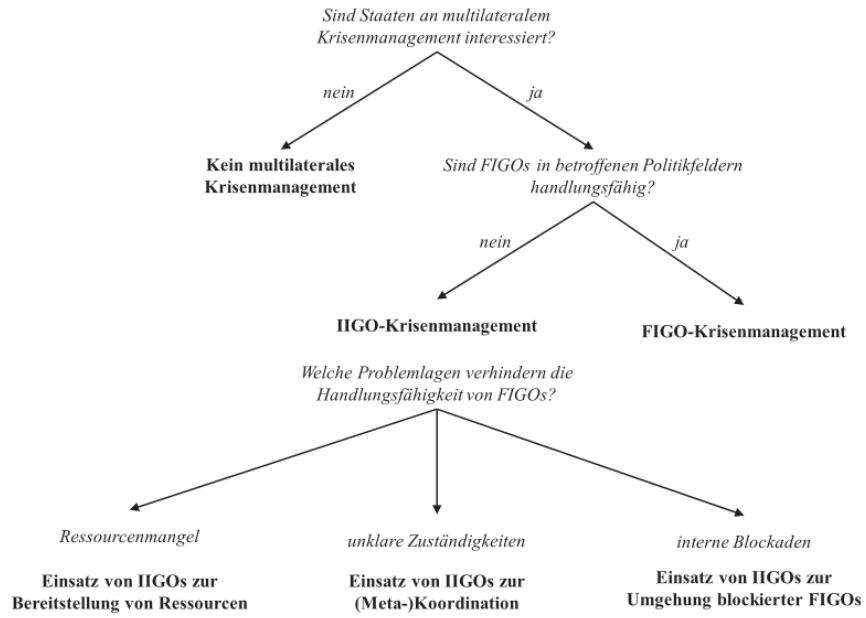
Ein offensichtlich passendes Attribut ist ihre Schnelligkeit, die sowohl die Gründung neuer als auch die Verwendung bestehender IIGOs umfasst. Diese basiert auf dem rechtlich unverbindlichen Charakter und geringem Institutionalisierungsgrad, die dafür sorgen, dass IIGOs geringe Gründungs-, Durchführungs- und Veränderungskosten verursachen (Vabulas/Snidal 2013; Abbott/Faude 2021). Staaten können im Rahmen von IIGOs kurzfristig Treffen einberufen und aufgrund der nicht formalisierten Verfahrens- und Abstimmungsregeln besonders schnell Entscheidungen treffen. Die Flexibilität von IIGOs stellt ein weiteres relevantes *design feature* dar. Um der kriseninhärenten Unsicherheit über die Effektivität politischer Maßnahmen zu begegnen, können sich Staaten die Rechtsunverbindlichkeit von IIGOs zunutze machen und beschlossene Maßnahmen unkompliziert verwerfen, falls diese sich als ineffektiv herausstellen (Vabulas/Snidal 2013). Dadurch ermöglichen sie ein Trial-and-Error-Vorgehen auf der Suche nach effektiven Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Neben dieser inhaltlichen Ebene betrifft die Flexibilität von IIGOs auch ihre flexiblen Mitgliedschaften, die zu einer verbesserten (Meta-) Koordination in Krisen beitragen. Da sie ohne formale Regeln operieren, kann die Mitgliedschaft in IIGOs variabel angepasst werden. Staaten können so alle relevanten Akteure ein- und mögliche Vetospieler ausladen. Damit ermöglichen IIGOs einen auf die Krisenerfordernisse angepassten Teilnehmerkreis, der auch Vertreter von FIGOs oder zivilgesellschaftliche Akteure umfassen kann. In Anbetracht der bisherigen Diskussion ihrer Eigenschaften erachten wir die grundsätzliche Eignung von IIGOs für die Bearbeitung grenzüberschreitender Krisen als gegeben. Der häufig postulierte Zusammenhang zwischen Krisen und dem Einsatz von IIGOs beruht auf dieser Gegenüberstellung, auch wenn diese im bisherigen Diskurs nicht explizit hergeleitet wurde. Dennoch führt – wie häufig angenommen und in der Einleitung dargestellt – nicht jede Krise zum Einsatz von IIGOs. Im Folgenden wenden wir uns daher den Grenzen der Gültigkeit dieses Zusammenhangs zu.

#### 4. Bedingungen für den Einsatz von IIGOs in Krisen

Trotz ihrer funktionalen Eignung zeigt die empirische Realität, dass IIGOs weder die einzige Organisationsform sind, auf die Staaten zur Krisenbewältigung zurück-

6 Diese bezieht sich vor allem auf ein permanentes Sekretariat mit von den Mitgliedsstaaten unabhängiger Bürokratie.

greifen, noch dass sie in jeder grenzüberschreitenden Krise eine signifikante Rolle spielen, wie wir im Folgenden darlegen. Um dieses empirische Puzzle zu erklären und konkrete Bedingungen für den Einsatz von IIGOs in Krisen aufzuzeigen, weiten wir den analytischen Blick und nehmen die formalen Organisationsgefüge in den betroffenen Politikfeldern in Betracht. Wir argumentieren, dass an multilateralem Krisenmanagement interessierte Staaten durch IIGOs handeln, um etwaige Probleme relevanter formaler Organisationen zu kompensieren. Konkret erwarten wir, dass IIGOs dann in Krisen eingesetzt werden, wenn FIGOs unter Ressourcenmangel leiden, Zuständigkeiten bei der Krisenbearbeitung unklar oder FIGOs durch interne Blockaden handlungsunfähig sind. Analytisch beschränken wir unsere Ausführungen auf die Verwendung bestehender IIGOs. Wir erwarten jedoch, dass unser Argument gleichsam für die Gründung neuer IIGOs gilt. Dies basiert theoretisch auf der Annahme, dass IIGOs mit vergleichsweise geringen Gründungs-, Durchführungs- und Veränderungskosten einhergehen (Abbott/Faude 2021), und empirisch auf der Beobachtung, dass viele IIGOs im Kontext grenzüberschreitender Krisen gegründet werden. So wurden die G7 während der Währungs- und Ölkrisen der 1970er Jahre, die G20 aufgrund der asiatischen Finanzkrise Ende der 1990er Jahre und zahlreiche Freunde- und Kontaktgruppen zur Bearbeitung internationaler Konflikte gegründet (Prantl 2005; Whitfield 2007). Gleichwohl gehen wir davon aus, dass die Gründung einer neuen IIGO trotz geringer Kosten aufwendiger ist als die Nutzung einer bestehenden, weshalb letzteres die zu präferierende Wahl darstellt.



*Abbildung 1: Bedingungsfaktoren für den Einsatz von IIGOs zum Krisenmanagement*

\* Eigene Darstellung

Eine Grundvoraussetzung für den Einsatz von IIGOs in Krisen ist, dass Staaten überhaupt an einer multilateralen Kooperation im Krisenmanagement interessiert sind. Damit schließen wir Fälle von umfassenden Kooperationsfehlern aus. Wenn Staaten in Krisen überwiegend unilateral handeln und bspw. versuchen, politische Probleme durch Abschottung zu externalisieren, ist kein signifikanter Einsatz von IIGOs zu erwarten. Ein solches Beispiel bietet die Schengen-Krise 2015-16 in der europäischen Migrationspolitik. Als eine historisch große Zahl an Asylsuchenden den Weg in die Europäische Union (EU) fand, reagierten die betroffenen Staaten überwiegend mit Grenzschiebungen und weigerten sich, einen von der Europäischen Kommission ausgearbeiteten Reformvorschlag des Dublin-Systems zuzustimmen (Genschel/Jachtenfuchs 2018). Grenzüberschreitendes Krisenmanagement wurde vorwiegend bilateral betrieben (Lehner 2019). Da die EU-Mitgliedsstaaten in dieser Krise nicht an multilateraler Kooperation interessiert waren, fand auch kein signifikanter Einsatz von IIGOs statt.

Darüber hinaus erwarten wir, dass Staaten keine IIGOs zum Krisenmanagement benutzen, wenn eine grenzüberschreitende Krise auf Politikfelder mit problemlos funktionierenden FIGOs trifft. Zwei Bedingungen sind hierbei wesentlich: Einerseits sind Schnelligkeit, Flexibilität und Unverbindlichkeit keine Alleinstellungs-

merkmale von IIGOs. Viele FIGOs sind durch ihre ständigen Vertretungen oder ihren Mitarbeitendenstab ebenfalls dazu in der Lage, schnell in Krisensituationen zu agieren. Zudem verfügen FIGOs häufig über spezifische Mechanismen zur Krisenbearbeitung, wie den *Central Emergency Response Fund* (CERF) der UN, das *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) der EU, oder die *Response Force* der Organisation des Nordatlantikvertrags (NATO). Darüber hinaus können FIGOs in Krisenzeiten auch außerordentliche Maßnahmen bspw. in Form von Notstandspolitiken (Kreuder-Sonnen 2019) oder internen informellen Verfahren (Prantl 2012) entwickeln, um eigenständig bestehende institutionelle Beschränkungen zu umgehen.

Anderseits sind die meisten Politikbereiche durch eine hohe Dichte an relevanten Organisationen mit zum Teil überlappenden Mandaten gekennzeichnet (Busch 2007; Hofmann 2011, 2019). Vor diesem Hintergrund stehen Staaten üblicherweise verschiedene FIGOs zur Verfügung, die sich an der Bearbeitung einer Krise beteiligen können. Internationale Konflikte können bspw. auf globaler Ebene durch die UN oder auf regionaler Ebene durch Organisationen wie die NATO oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bearbeitet werden. An der Bearbeitung von Finanzkrisen wiederum können sich der IWF, die Weltbank (WB), die Europäische Zentralbank oder die Afrikanische Entwicklungsbank beteiligen. Damit schließen wir jedoch nicht aus, dass es auch institutionelle Lücken geben kann (Weiss 2013), die durch IIGOs sowie die von ihnen ausgehende Koordinierung und Ressourcenbereitstellung geschlossen werden können. Die Möglichkeit, dass es im von einer Krise betroffenen Organisationsgefüge keine potenziell relevante FIGO gibt, betrachten wir jedoch als wenig wahrscheinlich. Sollte diese Situation dennoch eintreten, wären IIGOs aus den im vorherigen Kapitel genannten Gründen, die erste Wahl zur Krisenbearbeitung. Aufgrund der Dichte an formalen Organisationen betrachten wir aber die die Verwendung von etablierten FIGOs als die erste Wahl von Staaten, die sich mit Krisen konfrontiert sehen und diese kooperativ bearbeiten wollen (Jupille et al. 2014: 38-47).

Ein illustratives Beispiel stellt die globale Nahrungsmittelpreiskrise 2007-08 dar. Als ein abrupter Preisanstieg für Nahrungsmittel Hungersnöte auslöste, setzte die Staatengemeinschaft auf den Einsatz der zuständigen FIGOs. Während das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen um die Versorgung der Hungerleidenden mit Lebensmitteln bemüht war, berieten die Staaten im Rahmen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen das weitere Krisenmanagement (Clapp 2009). Zumaldest zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise wurden diese FIGOs als handlungsfähig und das formale Organisationsgefüge im Politikfeld der Welternährungssicherheit als funktionsfähig angesehen. Dementsprechend verzichteten Staaten auf den Einsatz von IIGOs und agierten durch die existierende FIGOs, um die Krise zu bearbeiten.

Liegen jedoch Probleme im formalen Organisationsgefüge der von einer Krise betroffenen Politikfelder vor, die FIGOs an einem effektiven Krisenmanagement hindern, kommen IIGOs ins Spiel. Hierfür kann es unterschiedliche Gründe geben. Erstens können FIGOs dadurch eingeschränkt sein, dass sie nicht die benötigten

materiellen und/oder immateriellen Ressourcen besitzen, die für das Krisenmanagement notwendig wären (Barnett/Coleman 2005). Schließlich erzeugen Krisen einen außerplanmäßigen Ressourcenbedarf, der zusätzlich zu laufenden Routineprozessen gedeckt werden muss. FIGOs, die nicht über entsprechende Ressourcen verfügen, sind daher in ihrer Fähigkeit zur Krisenbearbeitung eingeschränkt. Zweitens können die Zuständigkeiten bei der Bearbeitung einer grenzüberschreitenden Krise durch die Vielzahl an relevanten Organisationen mit überlappenden oder gar konkurrierenden Tätigkeitsbereichen in den betroffenen Politikfeldern unklar oder umstritten sein (Hofmann 2011; Haftel/Hofmann 2019; Clark 2021). In solch einem Fall steht zu befürchten, dass die Krisenbearbeitung unkoordiniert und wenig effektiv verläuft, da die verschiedenen Maßnahmen der beteiligten FIGOs nicht aufeinander abgestimmt sind. Drittens können die FIGOs der entsprechenden Politikfelder aufgrund von Politisierung (Hooghe et al. 2019; Seibel 2015; Yang 2022), Fragmentierung (Biermann et al. 2009; Graham 2014; Hanrieder 2015) oder Dysfunktionen der Bürokratie (Barnett/Finnemore 1999, 2004) blockiert bzw. handlungsunfähig sein. Auch die grundsätzliche Ablehnung oder Anfechtung von FIGOs ist in diesem Zusammenhang relevant, da Staaten betroffene Organisationen auch beim Krisenmanagement bewusst meiden oder umgehen können (Morse/Keohane 2014; Alcaro 2018; Kreuder-Sonnen/Rittberger 2023).

Somit stellen Ressourcenmangel, unklare Zuständigkeiten und interne Blockaden drei Problemlagen dar, die erwarten lassen, dass FIGOs in ihrer Fähigkeit zur effektiven Krisenbearbeitung eingeschränkt sind. Wir interpretieren diese als Bedingungen für den Einsatz von IIGOs in Krisen und argumentieren, dass Staaten in grenzüberschreitenden Krisen durch IIGOs handeln, um diese Problemlagen zu kompensieren. Aus konzeptionell-theoretischer Perspektive betrachten wir diese drei Problemlagen aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirkweisen als voneinander unabhängig. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie in der Empirie nicht isoliert, sondern in Kombination zu beobachten sind. In der Praxis sind daher viele Kombinationen der genannten Bedingungen denkbar, was durch die folgenden Illustrationen untermauert wird.

Erstens können Staaten IIGOs dazu verwenden, um die FIGOs der betroffenen Politikfelder zu unterstützen, wenn diese nicht über die für das Krisenmanagement benötigten Ressourcen verfügen. IIGOs dienen in diesem Fall dazu, die benötigten materiellen Ressourcen wie finanzielle oder personelle Mittel aber auch immaterielle Faktoren wie Führung und Reputation bereitzustellen, um so die Handlungsfähigkeit von überforderten FIGOs in der Krise wiederherzustellen. Dabei dienen sie im Sinne des sog. *Soft-Poolings* als Arenen, in denen die beteiligten Staaten gemeinsame Entscheidungen über die Mobilisierung und Verwendung von Ressourcen treffen. Da IIGOs jedoch weder über Entscheidungs- noch über Implementierungsautorität verfügen, besitzen sie diese Ressourcen nicht selbst, sondern kanalisieren diese lediglich durch andere Akteure (Snidal/Vabulas 2024: 57-58). Hier erweist sich die Schnelligkeit von IIGOs als besonders hilfreich für die Krisenbearbeitung. Staaten können schnell auf den Ressourcenmangel von FIGOs reagieren, indem sie in IIGOs entscheiden, wer die handlungsunfähige

FIGOs mit welchen Ressourcen unterstützt. Das Agieren der G20 im Zuge der COVID-19-Pandemie veranschaulicht diese Form des IIGO-Krisenmanagements. Um den vielfältigen Implikationen der Pandemie zu begegnen, wurde auf unterschiedliche FIGOs zurückgegriffen (Debre/Dijkstra 2021). Im Gesundheitsbereich initiierten bspw. die Weltgesundheitsorganisation und die Europäische Kommission mit der Unterstützung der *Bill and Melinda Gates Foundation* im April 2020 die sog. *Access to Covid-19 Tools Accelerator Initiative* (ACT-A). Diese soll die Entwicklung, Produktion sowie einen gerechten Zugang zu Tests, Behandlungen und Impfstoffen im Zusammenhang mit COVID-19 ermöglichen (Ruelens/Wouters 2021). Im Finanzbereich haben die WB und der IWF verschiedene Hilfsprogramme wie Konjunkturhilfen, Stabilisierungsprogramme und den Erlass von Kreditrückzahlungen aufgesetzt, um besonders die ärmsten Staaten bei der Eindämmung der Pandemie zu unterstützen (Ruelens/Wouters 2021). FIGOs spielen somit eine wesentliche Rolle bei der Krisenbearbeitung. Die genannten Initiativen gingen jedoch mit einem erheblichen Ressourcenbedarf einher, wobei die G20 eine unterstützende Rolle einnahm. Sie rief wiederholt zur internationalen Zusammenarbeit auf und beschloss ein Schuldenmoratorium (DSSI), um die am wenigsten entwickelten Länder finanziell zu entlasten. Zudem einigte sich die G20 auf die Bereitstellung weiterer Finanzmittel, die Etablierung eines 1,4 Milliarden US-Dollar umfassenden Fonds, um den Kampf gegen die Pandemie langfristig aufnehmen zu können, und beschloss eine Selbstverpflichtung zur Finanzierung der ACT-A (Ruelens/Wouters 2021; Larionova/Kirton 2020). Andere Beispiele für die Unterstützung von IIGOs für FIGOs stellen bspw. die zahlreichen Freunde- und Kontaktgruppen dar, die Friedeninitiativen der UN begleiten (Prantl 2005) oder die von den G20 beschlossene Kapitalaufstockung des IWF im Rahmen der Weltfinanzkrise 2008 (Woods 2010).

Zweitens können Staaten IIGOs einsetzen, um verschiedene Akteure und Organisationen im Zuge des Krisenmanagements zu koordinieren. In diesem Fall können IIGOs aufgrund ihrer institutionellen Flexibilität und geringen Kosten Meta-Koordination ausüben, indem sie verschiedene Akteure unabhängig von institutionellen Grenzen zusammenzubringen. Hierdurch können Unklarheiten bzgl. der Zuständigkeiten innerhalb eines Politikfeldes abgebaut und ein abgestimmtes Vorgehen der beteiligten Organisationen gewährleistet werden. Beobachten lässt sich diese Form des Einsatzes von IIGOs zur Krisenbearbeitung am Beispiel der G20 in der Weltfinanzkrise. So statteten die G20 den IWF nicht nur mit weiteren Ressourcen aus, sie wiesen auch die Vergabe von Krediten ohne die üblichen Konditionalitäten an und brachten eine Reform der Stimmrechte innerhalb des IWF auf den Weg (Joyce 2013). Damit spezifizierte die G20 die künftige Rolle des IWF, der zwar seine Funktion als zentrales Forum zur Entscheidungsfindung in dem Politikfeld einbüßte, jedoch als federführender Akteur in der Vergabe von Staatskrediten zur Aufrechterhaltung internationaler Finanzstabilität gestärkt wurde (Helleiner 2016). Darüber hinaus betrieben die G20 im Kontext der Weltfinanzkrise Meta-Koordination im Feld der internationalen Bankenaufsicht. Zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Krise waren verschiedene Organisationen unterschiedlichen Typs

mit der Standardsetzung in der Bankenaufsicht betraut, ohne dass ein Akteur als klarer Fokuspunkt des Politikfeldes fungierte. Die mangelnde Hierarchie in dem Bereich hatte bewirkt, dass eine Vielzahl teils inkompatibler Standards in der internationalen Bankenaufsicht nebeneinander existierte. Dieser Umstand wurde als eine der Ursachen der Weltfinanzkrise angesehen (Carrasco 2010). Um diese Problemlage zu kompensieren, regelten die G20 die Zuständigkeiten in dem Politikfeld neu. Sie identifizierten das *Financial Stability Forum* (FSF) als den am besten geeigneten Akteur, um Bankenaufsicht international abzustimmen, und beschlossen die Reform und den Ausbau des FSF zum *Financial Stability Board* mit erweiterter Mitgliedschaft, größerer Ressourcenausstattung und einem klaren Mandat, die Finanzmarktregelung ihrer Mitgliedsstaaten zu koordinieren und durch die Ausgestaltung neuer gemeinsamer Standards weitere Finanzkrisen zu verhindern (Clarke 2014; Helleiner 2010).

Drittens können Staaten in Krisen durch IIGOs handeln, wenn FIGOs intern blockiert sind. In diesem Szenario wird der Entscheidungsprozess zum Krisenmanagement aus den blockierten FIGOs ausgelagert und von IIGOs übernommen. Hier kommt die Flexibilität von IIGOs zum Tragen, die ein auf die Krisensituation angepasstes Ein- und Ausladen von Mitgliedsstaaten ermöglicht. So können institutionelle Beschränkungen von FIGOs oder interne Blockaden durch Veto-Spieler oder Politisierung umgangen werden. Illustrativ ist das Beispiel des 2014 mit der Annexion der Krim und der gezielten Destabilisierung der Ostukraine begonnene Konflikt zwischen Russland und der Ukraine. Dieser hätte u.a. durch die UN, OSZE oder den Europarat bearbeitet werden können<sup>7</sup>, wenn diese FIGOs nicht intern blockiert gewesen wären. Im UN-Sicherheitsrat konnte Russland wiederholt mit seinem Veto oder dessen Androhung ungewünschte Initiativen verhindern (Scheuermann 2022; Coni-Zimmer 2023). Auch im Rahmen der nach dem Konsensprinzip funktionierenden OSZE reichte die Gegenstimme Russlands zur Blockade der Organisation (Hauser 2016; Oberson 2021). Im Europarat verlor Russland durch die Krimannexion zunächst sein Stimmrecht und durch die Aggression im Jahr 2022 seine Mitgliedschaft (Council of Europe 2022). Bemühungen zur Befriedung des Konflikts wurden daher früh in IIGOs ausgelagert. Die sog. Trilaterale Kontaktgruppe aus der Ukraine, Russland und OSZE verhandelte im September 2014 den Friedensplan Minsk I, welcher jedoch nicht umgesetzt werden konnte. Im Februar 2015 wurde im sog. Normandie-Quartett, an dem die Ukraine, Russland, Deutschland und Frankreich beteiligt waren, das Minsk II Abkommen vereinbart. Trotz der erzielten Einigung konnte erneut keine tragfähige Lösung erreicht werden. Der russische Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 führte schließlich zum Abbruch der Verhandlungen (Hauser 2016; Schläpfer 2016; Rao 2022). Weitere Fälle für den Einsatz einer IIGO zur Umgehung einer blockierten FIGO, sind der Einsatz der Eurogruppe während der Europäischen Schuldenkrise (Börzel/Risse 2018), der

7 Wir beziehen uns ausschließlich auf direkte Maßnahmen zur Konfliktbearbeitung. Jenseits dessen sind zahlreiche Initiativen durch verschiedene FIGOs mit Blick auf die Auswirkungen des Konflikts initiiert worden (siehe u.a. Gardner (2016), Sasse (2022)).

Internationalen Kontaktgruppe für Venezuela oder die EU-3 und EU-3/+3 Initiative für die Verhandlungen über das iranische Atomprogramm.

## 5. Fazit

Vor dem Hintergrund des in der akademischen Debatte oft vermuteten Zusammenhangs zwischen grenzüberschreitenden Krisen und IIGO-Krisenmanagement stellten wir eingangs die Frage, unter welchen Bedingungen Staaten in Krisensituations durch IIGOs agieren. Um diese zu beantworten, gingen wir zweistufig vor und arbeiteten zunächst die funktionale Eignung von IIGOs zur Bewältigung der Governance-Anforderungen grenzüberschreitender Krisen heraus. Anschließend nahmen wir die relevanten FIGOs im organisationalen Umfeld von IIGOs in den Blick. So entwickelten wir das Argument, dass Staaten in Krisen durch IIGOs handeln, um Problemlagen im formalen Organisationsgefüge von Politikfeldern zu kompensieren. Als Bedingungen für den Einsatz von IIGOs in Krisen identifizierten wir die drei Problemlagen Ressourcenmangel, unklare Zuständigkeiten und interne Blockaden von FIGOs. In diesen Fällen können Staaten IIGOs dazu verwenden, um FIGOs durch die Bereitstellung von Ressourcen zu unterstützen, ihre Aktivitäten in Form von Meta-Koordination abzustimmen oder blockierte Organisationen zu umgehen. Falls keine dieser Problemlagen vorliegt, ist kein signifikanter Einsatz von IIGOs in Krisen zu erwarten. Somit konnten wir auch erklären, warum Krisen nicht zwangsläufig zum Einsatz von IIGOs führen.

Dieser Beitrag versteht sich dabei als Auftakt zur Schließung der Forschungslücke zu IIGOs in grenzüberschreitenden Krisen. Als solcher unterliegt er allerdings gewissen Limitationen. Zum einen konnten wir zwar mithilfe empirischer Illustrationen die Plausibilität unseres theoretischen Arguments unterstreichen, ein umfassender empirischer Test der Bedingungen, unter denen Staaten IIGOs zur Bearbeitung von Krisen benutzen, steht aber noch aus und ist essenziell, um die Generalisierbarkeit unseres Arguments zu untermauern. Auch bildet unser rationalistisches Argument nur eine mögliche Erklärung für den Einsatz von IIGOs in grenzüberschreitenden Krisen. Alternative Erklärungsansätze könnten bspw. aus Sicht eines machtbasierten Institutionalismus argumentieren, dass vor allem mächtige Staaten in Krisen auf IIGOs zurückgreifen, um jenseits öffentlicher Kontrolle ihre Machtposition auszuspielen und den Kurs des Krisenmanagements vorzugeben. Eine Gegenüberstellung von Argumenten verschiedener institutionalistischer Denkschulen könnte helfen, die Grundannahmen der rationalistischen Denkweise zu hinterfragen und damit Aussagekraft des Arguments zu steigern.

Darüber hinaus hat unsere Analyse des Zusammenhangs zwischen grenzüberschreitenden Krisen und dem Einsatz von IIGOs verschiedene Aspekte zum Vorschein gebraucht, die einer eingehenderen Betrachtung bedürfen und Anknüpfungspunkte für künftige Forschung darstellen. Erstens zeigen unsere illustrativen Fallbeispiele, dass die unterschiedlichen Bedingungen, die zum Einsatz von IIGOs führen, sowie die Funktionen, die sie im Rahmen der Krisenbearbeitung erfüllen,

nicht immer getrennt, sondern häufig in Kombination auftreten. Entsprechend stellt sich die Frage nach dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Bedingungen und Funktionen. Zweitens – und in enger Verbindung damit – bleibt zu klären, wie genau Krisenmanagement in IIGOs abläuft. Was hinter den verschlossenen Türen der intransparenten Treffen passiert ist weiterhin ungewiss. Folglich werden IIGOs bisher in der Forschung überwiegend als *black boxes* betrachtet, sodass nur anhand öffentlicher Erklärungen im Vor- und Nachhinein von Sitzungen Rückschlüsse auf die internen Prozesse in IIGOs gezogen werden. Um IIGO-Krisenmanagement besser zu verstehen, müsste die Forschung versuchen, diese internen Prozesse offenzulegen, bspw. durch Interviewforschung mit Teilnehmer\*innen. Drittens steht die Frage im Raum, wie effektiv die Krisenbearbeitung durch IIGOs ist. Unser Beitrag konzentriert sich auf die Entscheidung zum Einsatz von IIGOs. In welchem Umfang diese die entsprechende Krise erfolgreich bearbeiten können, bleibt jedoch offen. Wir beobachten, dass IIGOs kein Garant für effektives Krisenmanagement sind und es sowohl relativ erfolgreiche Krisenbearbeitung wie im Falle der G20 in der Weltfinanzkrise als auch Fehlschläge wie z.B. bei der Bearbeitung des russischen Angriffs auf die Ukraine oder der Selbstverpflichtung der G20 zur Unterstützung der COVAX-Initiative in der COVID-19-Pandemie gibt. Die Erfolgsfaktoren von IIGO-Krisenmanagement erfordern daher eine genauere Analyse. Viertens beziehen sich unsere Ausführung ausschließlich auf die institutionelle Entscheidung zwischen FIGOs und bestehenden IIGOs. Künftige Forschung könnte sowohl die Gründung neuer IIGOs in Krisen als eigenständiges Phänomen untersuchen, als auch die Wahl zwischen verschiedenen bestehenden IIGOs in den Blick nehmen. Mächtige Staaten können ggf. wählen, in welcher IIGO sie eine akute Krise bearbeiten wollen. Fünftens gilt es zu erforschen, wie sich IIGO-Krisenmanagement auf die entsprechenden Politikfelder und die in diesen aktiven FIGOs auswirkt. Die identifizierten Bedingungen und Illustrationen legen nahe, dass IIGOs Druck von FIGOs nehmen können, wenn sie z.B. Ressourcen bereitstellen oder Reformen anstoßen. Dienen sie jedoch als effektiver Ersatz für oder zur Umgehung von FIGOs könnten sie zu Konkurrenz werden und so den Druck auf FIGOs weiter verstärken. Folglich gilt es zu untersuchen, ob und unter welchen Bedingungen der Einsatz von IIGOs in grenzüberschreitenden Krisen auf FIGOs unter Druck unterstützend oder herausfordernd wirkt.

## Literatur

- Abbott, Kenneth W./Faude, Benjamin 2021: Choosing Low-Cost Institutions in Global Governance, in: International Theory 13: 3, 397-426.
- Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard 2015: Orchestration. Global Governance Through Intermediaries, in: Zangl, Bernhard/Snidal, Duncan/Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp (Hrsg.): International Organizations as Orchestrators, Cambridge, 3-36.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: International Organization 54: 3, 421-456.

- Alcaro, Riccardo* 2018: The Liberal Order and its Contestations. A Conceptual Framework, in: The International Spectator 53: 1, 1-10.
- Ansell, Chris/Boin, Arjen/Keller, Ann* 2010: Managing Transboundary Crises. Identifying the Building Blocks of an Effective Response System, in: Journal of Contingencies and Crisis Management 18: 4, 195-207.
- Barnett, Michael/Coleman, Liv* 2005: Designing Police. Interpol and the Study of Change in International Organizations, in: International Studies Quarterly 49: 4, 593-620.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha* 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: International Organization 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha* 2004: Rules for the World. International Organizations in Global Politics, Ithaca, NY.
- Biermann, Frank/Pattberg, Philipp/van Asselt, Harro/Zelli, Fariborz* 2009: The Fragmentation of Global Governance Architectures. A Framework for Analysis, in: Global Environmental Politics 9: 4, 14-40.
- Blondin, Donald/Boin, Arjen* 2020: Cooperation in the Face of Transboundary Crisis: A Framework for Analysis, in: Perspectives on Public Management and Governance 3: 3, 197-209.
- Boin, Arjen/t Hart, Paul* 2022: From crisis to reform? Exploring three post-COVID pathways, in: Policy and Society 41: 1, 13-24.
- Boin, Arjen/Rhinard, Mark* 2008: Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?, in: International Studies Review 10: 1, 1-26.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2018: From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, in: Journal of European Public Policy 25: 1, 83-108.
- Busch, Marc L.* 2007: Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade, in: International Organization 61: 4, 735-761.
- Carrasco, Enrique R.* 2010: The Global Financial Crisis and the Financial Stability Forum: The Awakening and Transformation of an International Body Global Financial and Economic Crisis Symposium, in: Transnational Law & Contemporary Problems 19: 1, 203-220.
- Christiansen, Thomas/Neuhold, Christine* (Hrsg.) 2012: International Handbook on Informal Governance, Cheltenham.
- Clapp, Jennifer* 2009: Responding to Food Price Volatility and Vulnerability. Considering the Global Economic Context, in: Clapp, Jennifer/Cohen, Marc J. (Hrsg.): The Global Food Crisis. Governance Challenges and Opportunities, Waterloo, 43-57.
- Clark, Richard* 2021: Pool or Duel? Cooperation and Competition Among International Organizations, in: International Organization 75: 4, 1133-1153.
- Clarke, Warren* 2014: Creating the Financial Stability Forum: What Role for Existing Institutions?, in: Global Society 28: 2, 195-216.
- Coni-Zimmer, Melanie* 2023: Keineswegs UNTÄTIG! Die Vereinten Nationen und der Ukraine-Krieg, in: <https://frieden-sichern.dgvn.de/meldung/keineswegs-untaetig-die-vereinnten-nationen-und-der-ukraine-krieg/>; 20.6.2023.
- Cooper, Andrew F.* 2019: The G20 is Dead as a Crisis or Steering Committee. Long live the G20 as Hybrid Focal Point, in: South African Journal of International Affairs 26: 4, 505-520.
- Council of Europe* 2022: The Russian Federation is Excluded from the Council of Europe, in: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe>; 20.6.2023.
- Daase, Christopher* 2009: Die Informalisierung internationaler Politik. Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus/Kerwer, Dieter/Nölke, Andreas (Hrsg.): Die Organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung, Baden-Baden, 290-308.

- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke* 2021: COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?, in: *Global Policy* 12: 4, 443-454.
- Downie, Christian* 2022: How Do Informal International Organizations Govern? The G20 and Orchestration, in: *International Affairs* 98: 3, 953-972.
- Gardner, Hall* 2016: The Russian Annexation of Crimea. Regional and Global Ramifications, in: *European Politics and Society* 17: 4, 490-505.
- Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus* 2018: From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56: 1, 178-196.
- Graham, Erin R.* 2014: International Organizations as Collective Agents. Fragmentation and the limits of principal control at the World Health Organization, in: *European Journal of International Relations* 20: 2, 366-390.
- Haftel, Yoram Z./Hofmann, Stephanie C.* 2019: Rivalry and Overlap. Why Regional Economic Organizations Encroach on Security Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution* 63: 9, 2180-2206.
- Hanrieder, Tine* 2015: International Organization in Time. Fragmentation and Reform, Oxford.
- Hauser, Gunther* 2016: Die OSZE. Konfliktmanagement im Spannungsfeld regionaler Interessen (WIFIS-aktuell), Leverkusen.
- Helleiner, Eric* 2010: What Role for the New Financial Stability Board? The Politics of International Standards after the Crisis, in: *Global Policy* 1: 3, 282-290.
- Helleiner, Eric* 2016: Legacies of the 2008 Crisis for Global Financial Governance, in: *Global Summitry* 2: 1, 1-12.
- Hofmann, Stephanie C.* 2011: Why Institutional Overlap Matters. CSDP in the European Security Architecture, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 49: 1, 101-120.
- Hofmann, Stephanie C.* 2019: The Politics of Overlapping Organizations. Hostage-Taking, Forum-Shopping and Brokering, in: *Journal of European Public Policy* 26: 6, 883-905.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary* 2019: A Theory of International Organization, Oxford.
- Joyce, Joseph P.* 2013: The IMF and Global Financial Crises: Phoenix Rising?, Cambridge.
- Jupille, Joseph/Matti, Walter/Snidal, Duncan* 2014: Institutional Choice and Global Commerce, Cambridge.
- Kreuder-Sonnen, Christian* 2019: Emergency Powers of International Organizations. Between Normalization and Containment, Oxford.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold* 2023: The LIO's Growing Democracy Gap. An Endogenous Source of Polity Contestation, in: *Journal of International Relations and Development* 26: 1, 61-85.
- Larionova, Marina/Kirton, John* 2020: Global Governance After the COVID-19 Crisis, in: *International Organisations Research Journal* 15: 2, 7-23.
- Lehner, Roman* 2019: The EU-Turkey-'Deal': Legal Challenges and Pitfalls, in: *International Migration* 57: 2, 176-185.
- Lipson, Charles* 1991: Why Are Some International Agreements Informal?, in: *International Organization* 45: 4, 495-538.
- Martin, Paul* 2013: The G20: From Global Crisis Responder to Steering Committee, in: Cooper, Andrew/Heine, Jorge/Thakur, Ramesh (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 728-744.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O.* 2014: Contested Multilateralism, in: *The Review of International Organizations* 9: 4, 385-412.
- Müller, Patrick* 2014: Informal Security Governance and the Middle East Quartet. Survival of the Unfittest?, in: *International Peacekeeping* 21: 4, 464-480.

- Oberson, Frederic* 2021: OSCE Special Monitoring in Ukraine, in: Mihr, Anja (Hrsg.): Between Peace and Conflict in the East and the West. Studies on Transformation and Development in the OSCE Region, Cham, 47-75.
- Prantl, Jochen* 2005: Informal Groups of States and the UN Security Council, in: International Organization 59: 3, 559-592.
- Prantl, Jochen* 2012: The Role of Informal Negotiation Processes in Breaking Deadlocks. The UN Security Council, in: Narlikar, Amrita (Hrsg.): Deadlocks in Multilateral Negotiations, Cambridge, 188-209.
- Putnam, Robert D./Bayne, Nicholas* 1987: Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits, Cambridge, MA.
- Rao, Swasti* 2022: Relevance of Normandy Format Talks in the Ukrainian Crisis, in: <https://www.idsa.in/issuebrief/normandy-format-talks-srao-150222>; 29.1.2023.
- Roger, Charles B./Rowan, Sam* 2023: The New Terrain of Global Governance. Mapping Membership in Informal International Organizations, in: Journal of Conflict Resolution 67: 6, 1248-1269.
- Roger, Charles B.* 2020: The Origins of Informativity. Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why it Matters, Oxford.
- Ruelens, Melanie/Wouters, Jan* 2021: COVID-19 and the Trials and Tribulations of Global Health Governance, in: International Organisations Research Journal 16: 2, 70-98.
- Sasse, Gwendolyn* 2022: Der Krieg gegen die Ukraine. Hintergründe, Ereignisse, Folgen, München.
- Sauer, Tom* 2019: The Role of Informal International Organizations in Resolving the Iranian Nuclear Crisis (2003–15), in: JCMS: Journal of Common Market Studies 57: 5, 939-955.
- Scheuermann, Manuela* 2022: UNtätig im Russland-Ukraine-Krieg?, in: Vereinte Nationen 70: 5, 213-218.
- Schläpfer, Christian* 2016: Ukraine Crisis and Mediation, in: Security and Human Rights 27: 3-4, 327-341.
- Schwegmann, Christoph* 2003: Die Jugoslawien-Kontaktgruppe in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Seibel, Wolfgang* 2015: Politisierung internationaler Organisationen. Eine theoretische Einordnung am Beispiel der Vereinten Nationen und des Prinzips der Schutzverantwortung, in: Da Conceição-Heldt, Eugénia/Koch, Martin/Liese, Andrea (Hrsg.): Internationale Organisationen. Autonomie, Politisierung, interorganisationale Beziehungen und Wandel, Baden-Baden, 244-270.
- Snidal, Duncan/Vabulas, Felicity* 2024: Soft Pooling. How IIGOs Govern Collective Decision-making without Delegation, in: Abbott, Kenneth W./Biersteker, Thomas J. (Hrsg.): Informal Governance in World Politics, Cambridge, 53-73.
- Torfing, Jacob/Peters, B. G./Pierre, Jon/Sørensen, Eva* 2012: Metagovernance: The art of governing interactive governance, in: Torfing, Jacob/Peters, B. G./Pierre, Jon/Sørensen, Eva (Hrsg.): Interactive Governance. Advancing the Paradigm, Oxford, 122-144.
- Vabulas, Felicity/Snidal, Duncan* 2013: Organization Without Delegation. Informal Intergovernmental Organizations (IIGOs) and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements, in: The Review of International Organizations 8: 2, 193-220.
- Vabulas, Felicity/Snidal, Duncan* 2020: Informal IGOs as Mediators of Power Shifts, in: Global Policy 11: S3, 40-50.
- Vabulas, Felicity/Snidal, Duncan* 2021: Cooperation under Autonomy. Building and Analyzing the Informal Intergovernmental Organizations 2.0 Dataset, in: Journal of Peace Research 58: 4, 859-869.
- Viola, Lora A.* 2014: The G-20 and Global Financial Regulation, in: Moschella, Manuela/Weaver, Catherine (Hrsg.): Handbook of Global Economic Governance. Players, Power and Paradigms, London, 115-128.
- Weiss, Thomas G.* 2013: Global Governance. Why? What? Whither?, Cambridge.

- Westerwinter, Oliver/Abbott, Kenneth W./Biersteker, Thomas* 2021: Informal Governance in World Politics, in: *The Review of International Organizations* 16: 1, 1-27.
- Whitfield, Teresa* 2007: Friends Indeed? The United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict, Washington, DC.
- Woods, Ngaire* 2010: Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?, in: *Global Policy* 1: 1, 51-63.
- Yang, Hai* 2022: Politicizing Global Governance Institutions in Times of Crisis. The Case of World Health Organization during the Coronavirus Pandemic, in: *Global Governance* 28: 3, 405-431.

## Dynamiken internationaler Autorität

Wie hat sich die Autorität internationaler Organisationen (IOs) über Zeit entwickelt und welchen Einfluss üben globale Krisen auf Autorität aus? Die bisherige IO-Forschung richtet ihr Hauptaugenmerk auf Unterschiede zwischen IOs, sodass zentrale Fragen hinsichtlich der Relevanz systemischer Faktoren, wie globaler Krisen, in dieser Querschnittsperspektive wenig Beachtung finden. Um diese Lücke zu schließen und den Impetus für einen notwendigen Perspektivwechsel zu geben, rückt dieser Beitrag die Entwicklung von IO-Autorität im Längsschnitt in den Fokus. Damit verschiebt sich die Analyseeinheit von der einzelnen IO hin zur Gesamtheit aller IOs in einem bestimmten Jahr. Mithilfe der International Authority Database beleuchten wir verschiedene Herangehensweisen an die zeitliche Entwicklung von IO-Autorität von 1930 bis 2013 und erörtern die sich daraus ergebenden Muster. Abschließend diskutieren wir prominente systemische Faktoren, die bislang nicht im Zeitverlauf untersucht wurden, jedoch die Entwicklung von IO-Autorität erheblich beeinflussen können.

### 1. Einleitung\*

Eine Reihe akuter globaler Krisen wirtschaftlicher und sozialer Art, aber auch langfristige systemische Dynamiken, wie internationale Machtverschiebungen und das Erstarken autoritärer Politikmodelle setzen internationale Organisationen unter Druck. Sie werfen wichtige Fragen auf nach der Beständigkeit und dem Wandel von IOs, insbesondere nach deren Fähigkeit zur Gestaltung globaler Politik und damit nach ihrer Autorität (Hirschmann 2021; Kreuder-Sonnen 2019). Die Autorität von IOs scheint wiederum eng mit deren Fähigkeit zum Krisenmanagement verbunden zu sein. Wie aber hat sich die Autorität internationaler Organisationen über Zeit entwickelt und welchen Einfluss üben Krisen und andere systemische Dynamiken auf die Autorität dieser Organisationen aus?

Die meisten Forschungsbeiträge erläutern die Unterschiede zwischen Organisationen und erklären damit, warum manche IOs mehr Autorität haben als andere (s. etwa Hooghe et al. 2019). Wenn wir jedoch verstehen wollen, wie sich globale Krisen und systemische Entwicklungen auf die Autorität von IOs auswirken, so das Hauptargument unseres Beitrags, müssen wir die Makroebene betrachten. Wir plädieren daher für einen Perspektivwechsel. Indem wir unseren Blick vom Querschnitt auf den Längsschnitt richten, können wir nicht nur die zeitliche Entwicklung von Autorität im internationalen System beschreiben und verstehen, sondern vor allem auch den Einfluss globaler Krisen und anderer systemischer Faktoren auf

---

\* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

IO-Autorität adäquat untersuchen. Unsere Aufmerksamkeit gilt dabei formalen IOs, die von Staaten mittels eines bindenden Vertrages geschaffen und mit rechtlichen Kompetenzen ausgestattet wurden.

Systemische Faktoren – also globale Prozesse und Ereignisse, die alle Staaten gleichzeitig betreffen – beeinflussen IOs und ihr institutionelles Design. Letzteres spiegelt wiederum ihre formale Autorität wider. Die Bedeutung systemischer Faktoren wurde in der Theorie bereits früh deutlich (Axelrod/Keohane 1985; Cooper et al. 2008; Ikenberry 1999; Keohane 2017), empirisch aber bisher kaum systematisch untersucht. Dies überrascht, denn systemische Faktoren stecken den politischen Möglichkeitsraum ab, innerhalb dessen Staaten bereit sind, Autorität an IOs zu delegieren. So ist es zu bestimmten Zeitpunkten eher möglich und wahrscheinlich Autorität an IOs zu übertragen als zu anderen (Cooper et al. 2008: 504). Das Wissen um dynamische Makroprozesse hilft wiederum, die Auswirkungen globaler Krisen und anderer langfristiger politischer Transformationen im internationalen System auf IOs und ihre Autorität abzuschätzen.

Am Beginn einer solchen Untersuchung steht die adäquate Messung von IO-Autorität über Zeit, die keineswegs eine triviale technische, sondern eine wichtige konzeptionelle Frage ist. Unterschiedliche Vorstellungen und Annahmen zur zeitlichen Dynamik von Autorität (Fioretos 2017) führen zu unterschiedlichen Indizes, die wiederum unterschiedliche Implikationen für makrohistorische Analysen haben. Daher diskutieren wir mehrere Varianten der zeitlichen Aggregierung von IO-Autorität und fokussieren letztlich auf die durchschnittliche Autorität von IOs im Zeitverlauf. Damit beleuchten wir die Bereitschaft von Staaten, Autorität an IOs zu übertragen, in Abhängigkeit dynamischer systemischer Prozesse. Dabei zeigt sich, dass die Entwicklung internationaler Autorität weder stagniert noch stetig ansteigt, sondern von einem dynamischen Wechsel zwischen Perioden hoher und niedriger IO-Autorität gekennzeichnet ist. Hinsichtlich des Einflusses systemischer Faktoren legt unser Beitrag nahe, dass zwei systemische Dynamiken sich weitgehend parallel zur durchschnittlichen Autorität von IO entwickeln: die Vormachtstellung der Vereinigten Staaten und der globale Anstieg an Demokratien. Auffällig ist zudem, dass manche globale Krisen (z.B. der Zusammenbruch der Sowjetunion (UdSSR)) sich vermeintlich unmittelbar auf IO-Autorität auswirken, während andere, wie die globale Finanzkrise 2007/08, die Autorität von IOs kaum zu betreffen scheinen.

## *2. Die Autorität internationaler Organisationen*

### *2.1 Autorität*

Autorität ist ein umstrittenes Konzept (s. Liese 2020).<sup>1</sup> Es wird meist im national-staatlichen Kontext diskutiert, lässt sich jedoch auch auf die internationale Ebene

---

<sup>1</sup> Andrea Liese (2020) diskutiert verschiedene Konzepte von Autorität und beleuchtet dabei deren unterschiedliche Implikationen.

übertragen (Zürn et al. 2007; Lake 2010). Autorität bezeichnet im weitesten Sinne, dass sich Akteure den Urteilen und Entscheidungen einer Autorität beugen, ohne notwendigerweise dazu gezwungen oder überredet zu werden (Arendt 1970; Weber 1968). Autorität beruht auf sozialer Anerkennung. Autoritäten werden anerkannt, weil ihnen zugesprochen wird, die richtigen Entscheidungen zu treffen oder überzeugende Interpretationen bereit zu stellen. Autorität umfasst nicht allein das Recht, bindende Entscheidungen oder Urteile zu treffen, sondern auch dieses Recht an andere Akteure zu übertragen (Raz 1990: 2-3).

Wie lässt sich dieses Autoritätskonzept auf IOs anwenden? In der Regel werden Staaten nicht gezwungen oder genötigt, IOs beizutreten und ihnen zu gehorchen. Vielmehr ordnen sich Staaten der Autorität von IOs freiwillig unter, indem sie anerkennen, dass die Organisation bindende Entscheidungen und kompetente Urteile treffen kann, die das Gemeinwohl fördern. Staaten anerkennen IO-Autorität über zwei Wege: Erstens, indem Staaten IOs gründen, beitreten und fortführen; zweitens, indem Staaten IOs spezifische Kompetenzen übertragen, welche letztere im Namen ihrer Mitgliedstaaten über eine Reihe von *policy*-Funktionen (Agendasetzung bis Regeldurchsetzung) hinweg ausüben. Diese Form der Autoritätsanerkennung spiegelt sich im institutionellen Design von IOs wider (Gründungsverträge, Verfahrensregularien oder konstitutionelle rechtliche Änderungen). Es zeigt an, in welchem Maße Staaten bereit waren (und es noch sind), Rechte und Kompetenzen an internationale Akteure zu übertragen. Es ist die Kombination von zwei formellen institutionellen Merkmalen, die das Ausmaß von IO-Autorität bedingt (Zürn et al. 2021). Erstens, der Grad an Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern, den IOs genießen, um Politiken zu formulieren, zu verabschieden und auszuführen (Abbott/Snidal 1998; Haftel/ Thompson 2006; Hooghe et al. 2019). Internationale Organe, wie Sekretariate oder Gerichtshöfe etwa, verfügen über ein relativ hohes Maß an Autonomie, da sie meist relativ isoliert sind von den Präferenzen und der Kontrolle einzelner Mitgliedstaaten.

Zweitens, die Bindungskraft, mit der IOs ihre Mitgliedstaaten auf Regeln und Politiken verpflichten können. Gemeint ist die formale Fähigkeit der IO, den politischen Ermessensspielraum der Staaten einzuschränken. Die Regelungsinstrumente und die damit verbundenen Kosten der Einschränkung staatlicher Autonomie variieren in ihrer Art und Regelungstiefe, wie z.B. rechtlich strengere Regeln im Vergleich zu unverbindlichen Empfehlungen oder materielle Sanktionen gegenüber wortreichen, aber folgenlosen Verwarnungen im Falle des Regelbruchs (Zürn et al. 2021). Demnach verfügen IOs im formalen Sinne über Autorität, wenn sie ein Mindestmaß an Autonomie gegenüber ihren Mitgliedstaaten genießen und wenn ihre Entscheidungen, Regeln und Politiken ihre Mitgliedstaaten binden können.

## 2.2 Einflussfaktoren im Querschnitt

Die bisherige Forschung untersuchte IO-Autorität vornehmlich im Querschnitt. Organisationsspezifische Merkmale oder die Eigenschaften der Mitgliedstaaten sind

prominente Faktoren, um Unterschiede zwischen IOs zu erklären. Besonders der *policy scope* bzw. das Mandat einer IO (Herold et al. 2021; Hooghe et al. 2019; Hooghe/Marks 2015), der Grad der Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten (Haftel/Thompson 2006) sowie die Anzahl der Mitglieder erhöhen IO-Autorität (Haftel/Hofmann 2017; Hooghe/Marks 2015). Diese Beiträge haben wichtige Erkenntnisse darüber geliefert, wie IO-spezifische Merkmale die Bereitschaft von Staaten beeinflussen, mehr oder weniger Autorität an bestimmte Organisationen zu delegieren.

Systemische Faktoren können aber, ebenso wie institutionelle Arrangements, die Bereitschaft von Staaten, Autorität an IOs zu delegieren, beeinflussen. Diese spielten aber bislang eine untergeordnete Rolle. Viele Studien sind reine Querschnittsanalysen (Haftel/Thompson 2006; Hooghe/Marks 2015) oder bauen explizit zeitliche Dynamiken als statische Variablen in ihre Modelle ein (z.B. Pfadabhängigkeit als Alter von IOs in Haftel/Thompson (2006)). Zwar wird die Bedeutung systemischer Faktoren, insbesondere die globale Machtverteilung, in diesen Arbeiten (Hooghe et al. 2019) und in verwandten Feldern der IO-Forschung (Debre/Dijkstra 2021; Eilstrup-Sangiovanni 2021) theoretisch hervorgehoben. Doch werden dann systemische Faktoren nicht weiter untersucht oder auf die Ebene der IO übersetzt, um Unterschiede zwischen einzelnen Organisationen zu erklären (Debre/Dijkstra 2021; Hooghe et al. 2019).<sup>2</sup>

Allerdings betreffen systemische Variablen, qua definitionem, alle Staaten gleichzeitig. Sie variieren nicht über die *units* des Systems, einschließlich IOs, sondern nur über die Zeit. Bricht man systemische Variablen auf die einzelnen IOs herunter und baut sie als Querschnittsvariablen in die Analyse ein, kann das deren Varianz und damit potenzielle Erklärungskraft im Vergleich zu genuine Querschnittsvariablen (institutionelle Charakteristika) minimieren.

Um zu verstehen, wie sich die Autorität von IOs über Zeit entwickelt hat und wie systemweite Dynamiken und Ereignisse diese beeinflusst haben (und weiter beeinflussen), so unser Hauptargument, müssen wir daher die Ebene des Vergleichs zwischen IOs verlassen und perspektivisch auf die Makroebene wechseln. Zugleich bietet sich der systemische Fokus an, um Effekte globaler Krisen und Konflikte auf IO-Autorität zu untersuchen. Globale wirtschaftliche Schocks oder internationale Kriege stellen oft Einzelereignisse dar, jedoch durchaus mit langfristigen Auswirkungen auf die Autorität internationaler Organisationen. Systemische Krisen können das Niveau von IO-Autorität kurzfristig beeinflussen, sie können aber auch langfristige Effekte zeitigen. Der Zweite Weltkrieg sowie sein Ende veränderten das internationale System grundlegend. Sie schufen den Raum für eine Reihe von mächtigen Institutionen, die bis heute globale Politik gestalten. Eine systemische Perspektive auf IO-Autorität eignet sich daher besonders gut globale Krisen –

---

2 Eine Ausnahme ist Mette Eilstrup-Sangiovanni (2021), die qualitative Belege für den expliziten Einfluss von Großmachtkriegen und globaler Machtverteilung auf das Überleben von IOs findet.

verstanden sowohl als Einzelereignisse, aber auch als Prozesse (s.u.) – und ihre Wirkung auf IO-Autorität zu erfassen.

### 2.3 Daten und Operationalisierung

Um den nötigen Perspektivwechsel auf die Makroebene zu vollziehen und Dynamiken von IO-Autorität adäquat messen, beschreiben und erklären zu können, ist die zeitliche Aggregation von IO-Autorität entscheidend. Diese liefert unterschiedliche Muster und damit Einsichten in die zeitliche Dynamik von IO-Autorität. Im Folgenden stellen wir die nötigen Datenquellen zur Messung von IO-Autorität vor und veranschaulichen drei mögliche Operationalisierungen, einschließlich ihrer substantiellen Implikationen.

#### 2.3.1 Daten zur Autorität von IOs

Wir verwenden die *International Authority Database* (IAD) (Zürn et al. 2021), um eine Zeitreihe von IO-Autorität zu erstellen. Die IAD enthält Informationen zu 34 derzeit aktiven IOs, die repräsentativ für verschiedene Politikfelder und Regionen von IOs im 21. Jahrhundert sind (Zürn et al. 2021: 5). Diese Daten resultieren aus der Kodierung von IO-Rechtsdokumenten (Gründungsverträge, Verfahrensregularien oder konstitutionelle rechtliche Änderungen) und bilden die formal-rechtliche Autorität von IOs – qua Autonomie und Bindungskraft – über sieben Politikfunktionen hinweg (Agendasetzung, Regelsetzung, Monitoring, Norminterpretation, Re-geldurchsetzung, Wissensgenerierung und Evaluation) ab. Um die Autonomie einer internationalen Organisation (IO) zu messen, erfassen die Daten das Zustandekommen von Entscheidungen, Handlungen und Politiken. Dazu werden die Unabhängigkeit des entscheidenden IO-Gremiums (z.B. Vollversammlung oder Sekretariat) sowie die Abstimmungsregeln erfasst (z.B. Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit). Um die Bindungskraft zu messen – die zweite Autoritätsdimension – erhebt die IAD in welchem Maße Entscheidungen und Regeln rechtlich und/oder politisch bindend für die Mitgliedstaaten sind. Die so ermittelten Werte für Autonomie und Bindungskraft werden anschließend in einen Gesamtautoritätswert pro IO und Jahr überführt.<sup>3</sup>

#### 2.3.2 Die Aggregation von IO-Autorität über Zeit

Während die IAD-Daten einen systematischen Vergleich formaler Autorität über IOs und über Zeit ermöglichen, lässt sich IO-Autorität zeitlich unterschiedlich aggregieren, was wiederum wichtige inhaltliche Auswirkungen auf die Analyse von

---

3 Für Details siehe den Appendix von Zürn et al. 2021.

Autoritätsdynamiken hat. Im Folgenden stellen wir daher drei zeitliche Varianten der Aggregation von Autorität und deren jeweiligen analytischen Implikationen vor.

Eine erste mögliche Variante ist die kumulative Summe von IO-Autorität über Zeit. Dazu addieren wir die Autorität aller in einem Jahr aktiver IOs.<sup>4</sup> Abbildung 1 zeigt diese kumulative IO-Autorität von 1930 bis 2013. Die kumulative Autorität gibt die Gesamtmenge der von Staaten an IOs übertragenen Autorität an. Aus dieser Perspektive betrachtet ist die Entwicklung von IO-Autorität beträchtlich und kennt nur eine Richtung. Von etwa 1960 bis 1990 erhöht sich die kumulative Summe um eine Standardabweichung (von 0 auf der Y-Achse auf 1), um dann ab 1990, und nur innerhalb zweier Jahrzehnte, um fast eine weitere Standardabweichung zu wachsen. Die Gesamtsumme von IO-Autorität steigt über Zeit stark an, wobei sich ihr Wachstum in bestimmten historischen Momenten, etwa ab 1990, beschleunigt.

---

4 Zum Beispiel: existieren im Jahr 1950 zwei IOs mit einer Autorität von jeweils drei, so beträgt die Summe der IO-Autorität i 1950 sechs. Kommt im nächsten Jahr eine neue IO mit einem Wert von zwei hinzu, so beträgt die kumulative Summe im Jahr 1951 acht. Nachdem wir die kumulative Summe berechnet haben, erstellen wir eine z-standardisierte Version von Autorität. Das heißt, wir passen unsere Zeitreihe so an, dass jeder Datenpunkt als Anzahl der Standardabweichungen ausgedrückt wird, um die er vom Mittelwert der Zeitreihe abweicht. Diese Transformation wird oft verwendet, um Daten verschiedener Skalen vergleichbar zu machen oder um Ausreißer leichter zu identifizieren, da die transformierten Daten einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 haben. Alle folgenden Zeitreihen, mit Ausnahme der Daten in Abbildung 2, sind z-standardisiert, um Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

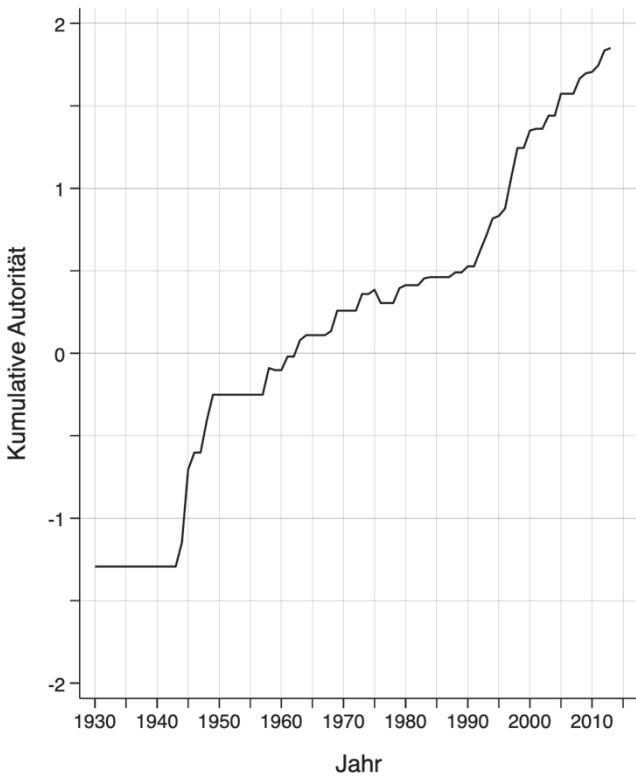


Abbildung 1: Kumulative Autorität.

Während die kumulative Summe von Autorität im betrachteten Zeitraum ansteigt, erhöht sich im selben Zeitraum allerdings auch die Anzahl von IOs. Insofern können wir mittels der kumulativen Summe nur schwer erkennen, inwieweit Staaten IOs mehr Autorität zuschreiben oder Staaten neue IOs mit wenig Autorität gründen. Das beobachtete starke Wachstum in Abbildung 1 ist daher sowohl von der Gründung neuer IOs als auch von Prozessen der formalen Autoritätszuweisung an IOs getrieben. Diese beiden unterschiedlichen Prozesse veranschaulicht Abbildung 2. Sie zeigt einerseits die kumulative Summe von IOs und andererseits die kumulative Summe von IO-Autorität über Zeit. Wir berechnen die prozentuale Veränderung der jeweiligen Zeitreihe (mit Basisjahr 1950) um sie besser miteinander vergleichen zu können.

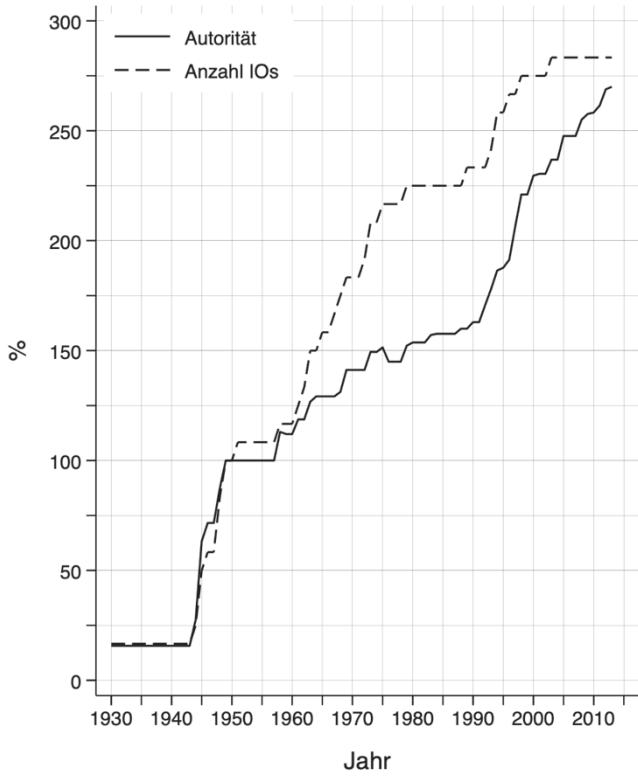


Abbildung 2: Prozentuale Veränderung von Autorität und Anzahl von IOs über Zeit. Basisjahr ist 1950.

Bis zu den 1950er Jahren steigt die Anzahl von IOs und von Autorität im gleichen Maße. Ab den 1960er Jahren divergieren diese Zeitreihen stark. Von 1960 bis zum Ende des Kalten Krieges übersteigt die wachsende Zahl von IOs bei Weitem den Anstieg von Autorität. Dies zeigt, dass der in Abbildung 1 diagnostizierte starke Anstieg der kumulierten Autorität von 1960 bis 1990 hauptsächlich von der Neugründung von IOs, nicht aber von ihrer wachsenden Autorität, getrieben ist. Erst ab 1995 ist das Wachstum von Autorität stärker als das der Anzahl von IOs.

Die kumulierte Summe kann Aufschluss geben über das vorhandene Gesamtmaß an IO-Autorität, das über Zeit stetig zunimmt, da die Autorität neuer IOs zu der von älteren hinzugerechnet wird.<sup>5</sup> Somit können Perioden identifiziert werden, in denen die Zunahme autoritativer IOs besonders ausgeprägt ist. Zugleich werden

5 Darüber hinaus liegt die Rate der Auflösung von IOs, vor allem autoritativer, meist weit unter der Rate der Neugründung von IOs, weswegen die kumulierte Summe über Zeit ansteigt und nicht fällt.

zwei Prozesse vermischt (Wachstum von IOs, Wachstum von Autorität), die nicht zwangsläufig dieselben sind. Falls – wie in diesem Beitrag – das Forschungsinteresse auf der Bereitschaft von Staaten liegt, mehr oder weniger Autorität an IOs zu übertragen, ist die kumulative Summe ungeeignet.

Im Folgenden zeigen wir daher zwei weitere zeitliche Aggregierungen von Autorität auf: die bereinigte kumulative Summe internationaler Autorität sowie das durchschnittliche Maß an Autorität pro IO und Jahr. Aus Abbildung 2 geht hervor, dass die Entwicklung von IO-Autorität mit der Anzahl von IOs zusammenhängt. Wir berechnen daher die bereinigte kumulative Summe, indem wir die jährliche Anzahl von IOs aus der kumulativen Summe von Autorität herausrechnen.<sup>6</sup> Die bereinigte kumulative Summe gibt folglich Auskunft über den Zuwachs oder die Abnahme von IO-Autorität, unabhängig von der Anzahl von IOs. Die bereinigte kumulative Summe ist allerdings anfällig für Ausreißer, aufgrund der Addition und des besonderen Einflusses einzelner weniger Fälle. Somit kann man leicht den tatsächlichen Anstieg oder Abfall von Autorität unter- oder überschätzen. Um dies zu vermeiden, berechnen wir daher die von uns favorisierte dritte Variante: den Durchschnitt von Autorität pro IO und Jahr. Dazu teilen wir die Summe von Autorität in einem Jahr durch die Anzahl von IOs im selben Jahr. Dieser Wert bringt zum Ausdruck, in welchem Maße Staaten im Mittel bereit sind, Autorität an IOs zu übertragen.

Abbildung 3 vergleicht beide Autoritätszeitreihen miteinander – die bereinigte kumulierte Summe von IO-Autorität und den Durchschnitt der IO-Autorität. Trotz bemerkenswerter Abweichungen während der 1940er und ab den 1990er Jahren, die hauptsächlich aufgrund der unterschiedlichen Aggregierung zustande kommen, beträgt die Korrelation zwischen beiden Zeitreihen 0.73. Damit misst sie erheblich mehr als zwischen der bereinigten kumulierten Summe und der unbereinigten kumulierten Summe aus Abbildung 1 (0.22). Trotz der Unterschiede zwischen bereinigter Summe und Durchschnitt ergibt sich ein eindeutiger Befund: die Entwicklung von IO-Autorität ist weder durch Stagnation oder Rückgang noch durch einen stetigen linearen Anstieg gekennzeichnet. Vielmehr lassen sich klare Auf- und Abwärtsbewegungen über längere Zeiträume hinweg beobachten.

### 2.3.3 Empirische Implikationen der Aggregierung von Autorität über Zeit

Auf welche Weise Autorität über Zeit aggregiert wird, ob als kumulierte Summe oder als Durchschnitt, reflektiert nicht nur unterschiedliche konzeptionelle Schwerpunktsetzungen, sondern hat auch analytische Auswirkungen. Um diesen Punkt zu veranschaulichen, schätzen wir den Einfluss systemischen Wandels auf die Ände-

6 Im Einzelnen schätzen wir ein Regressionsmodell mit der kumulierten Autorität als abhängiger Variable und der Summe der IOs als einziger unabhängiger Variable. Im zweiten Schritt berechnen wir die Residuen aus dieser Regression, indem wir den geschätzten zeitlichen Wert der IO-Autorität vom tatsächlich beobachteten abziehen.

rung von IO-Autorität. Dazu definieren wir systemischen Wandel als die Periode um das Ende des Zweiten Weltkrieges (1943-1947) sowie des Kalten Krieges (1989-1992).

Nimmt man die Änderung der unbereinigten kumulierten Summe von IO-Autorität als abhängige Variable, errechnet sich ein negativer und statistisch insignifikanter Zusammenhang zwischen Perioden systemischen Wandels und IO-Autorität. Der geschätzte Koeffizient beträgt -2.85 und das 95 Prozent Konfidenzintervall reicht von -5.9 bis 0.2 (N=84). Wenngleich dieser Zusammenhang nicht statistisch signifikant ist, erstaunt doch der negative Zusammenhang, der nahelegt, dass das Ende des Zweiten Weltkrieges und des Kalten Krieges mit einer Reduktion von IO-Autorität assoziiert sind.

Wählt man hingegen die Änderung der durchschnittlichen IO-Autorität als abhängige Variable, errechnet sich ein positiver und statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Perioden systemischen Wandels und Autorität (geschätzter Koeffizient 0.13, mit einem 95 Prozent Konfidenzintervall von 0.04 bis 0.2; N=84).<sup>7</sup> Die fundamentalen Änderungen im internationalen System, induziert durch das Ende des Kalten Krieges und des Zweiten Weltkrieges und damit einhergehender globaler Machtverschiebungen, tragen demnach zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Autorität pro IO bei.<sup>8</sup> Dies ist vereinbar mit qualitativen Studien und Beobachtungen, wo hingegen der Befund unter Verwendung der unbereinigten kumulativen Summe eher Erstaunen hervorruft. Wir beziehen uns daher im Folgenden auf die Entwicklung der durchschnittlichen Autorität pro IO. Diese drückt aus, wie viel Autorität im Mittel Staaten bereit sind an IOs zu übertragen und macht, methodisch gesehen, das Autoritätsmaß im Zeitverlauf vergleichbarer und teilweise robuster gegenüber Ausreißern als die unbereinigte (und auch bereinigte) Summe.

Betrachtet man nun die Entwicklung der durchschnittlichen Autorität, stechen drei Muster hervor. Erstens: Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist die Autorität aufgrund der Gründung einflussreicher Organisationen wie den Vereinten Nationen, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Weltbank deutlich gestiegen. Zweitens ging die durchschnittliche Autorität mit dem Beginn des Kalten Krieges über mehr als zwanzig Jahre hinweg stark zurück und erreichte Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre ihren niedrigsten Wert. Zwar wurden in dieser Zeit mehrere IOs gegründet (Eilstrup-Sangiovanni 2021; Pevehouse et al. 2020), doch verfügten sie im Durchschnitt über relativ wenig Autonomie, um ihre Mitgliedstaaten zu binden (Autorität).

7 Beide Regressionen untersuchen die Änderung von Autorität in Abhängigkeit systemischen Wandels unter Einschluss der vergangenen Werte der jeweiligen Zeitreihen.

8 Siehe Tabelle 1 im Anhang.

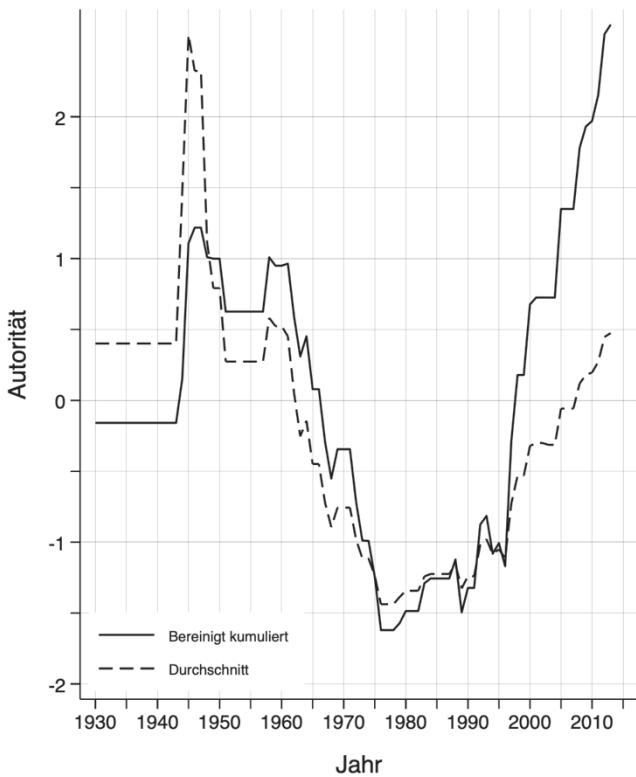


Abbildung 3: Bereinigte kumulierte Summe von IO-Autorität im Vergleich zum Durchschnitt der IO-Autorität. Beide Zeitreihen sind z-standardisiert.

Drittens ist seit dem Ende der Rivalität der Supermächte im Jahr 1991 eine stetige Zunahme von IO-Autorität zu beobachten. Die Mitgliedstaaten haben vielen bestehenden Organisationen, wie der Europäischen Union (EU), mehr Kompetenzen übertragen und deren Mandate erweitert. Neu geschaffene IOs, wie der Internationale Strafgerichtshof, verfügen über nie dagewesene Befugnisse, sowohl gegenüber Staaten als auch gegenüber Einzelpersonen. Die Entwicklung der durchschnittlichen Autorität, wie sie in Abbildung 3 dargestellt ist, zeigt auch, wie sich externe Krisen über längere Zeit auf die durchschnittliche Autorität auswirken können. So verharrete im Zuge der Ölkrise in den 1970er Jahren die Autorität auf einem niedrigen Niveau und kehrte erst mit dem Zerfall der Sowjetunion, und damit dem Ende der Bipolarität, auf einen Wachstumspfad zurück.

### 3. Der mögliche Einfluss systemischer Faktoren

Wie hängen globale Krisen und weitere systemische Faktoren mit der Entwicklung der Autorität von IOs zusammen? Dass systemischen Faktoren bisher kaum Aufmerksamkeit in den Erklärungsmodellen für IO-Autorität geschenkt wurde, ist überraschend, zumal sich die frühe Institutionenforschung in den IB, sowie ihr neorealistischer Gegenpart, gerade auf den Einfluss politischer Prozesse auf der Systemebene gründet. Entwicklungen auf der Systemebene betreffen alle Staaten gleichermaßen und stecken den politischen Möglichkeitsraum für mehr oder weniger autoritative Institutionen ab (Cooper et al. 2008; Keohane 1984; 2017). Die Kooperationsbereitschaft der Alliierten während des Zweiten Weltkrieges und deren Absicht zukünftige Kriege zu vermeiden, schufen 1944-45 die politischen Voraussetzungen für eine autoritative UN, die später, aufgrund der Supermachtrivalität während des Kalten Krieges in ihrer Form und ihrem Mandat nur schwer vorstellbar gewesen wäre.

Dieses Beispiel illustriert, wie politische Dynamiken und Ereignisse auf der Systemebene die politischen Möglichkeiten und Grenzen abstecken, innerhalb derer die Übertragung von Autorität an IOs wahrscheinlicher oder weniger wahrscheinlich wird. Dabei ist die globale Machtverteilung ein potenziell wichtiger, jedoch nicht der einzige Faktor, der die Entwicklung der Autorität internationaler Organisationen antreibt. Prominente IB-Theorien haben aufgezeigt, wie sich Verschiebungen von Interessen und internationalen Normen auf den Bedarf und die Durchführbarkeit autoritativer IOs auswirken können, indem sie die Anreize für eine institutionalisierte Zusammenarbeit strukturell verändern (Keohane 2017). Wir leiten aus diesen Theorien im Folgenden vier systemische Faktoren ab, die auf unterschiedliche Weise die Entwicklung von IO-Autorität über Zeit beeinflussen könnten.

#### 3.1 Hegemonie und hegemoniale Krise der USA

Laut der *hegemonic stability theory* benötigt jede Ordnung einen Hegemon, der seine Macht dazu einsetzt, internationale Regeln zu schaffen und mit deren Durchsetzung die kooperativen Beziehungen zwischen den Staaten zu stabilisieren. Mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges setzten die USA nicht nur ihre strategischen Interessen durch, sondern nutzten ihre erheblichen Machtpotenzialen, um ihr liberales Ordnungsmodell auf die internationalen Beziehungen zu übertragen, wodurch sie zum Verfechter multilateraler Normen und zentrale Stütze der liberalen internationalen Ordnung wurden (Kahler 1992:682). Mittels autoritativer IOs signalisiert dabei der Hegemon seine „strategische Zurückhaltung“, indem er seiner Macht Grenzen setzt, dabei aber auch seine Ressourcen der Institution zur Verfügung stellt und somit von anderen Staaten akzeptiert wird (Ikenberry 1999). Die Hegemonie der USA ist jedoch keine Konstante, sondern schwankt im Zeitverlauf teilweise erheblich, was zu Beginn des neuen Jahrtausends als hegemoniale Krise diskutiert wird. Mit

der dynamischen Zu- oder Abnahme der Macht der USA sollte dementsprechend auch die Autorität von IOs über Zeit variieren. Zur empirischen Plausibilisierung dieser Erwartung messen wir US-Hegemonie wie folgt: Wir berechnen das jährliche Machtverhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und dem zweitmächtigsten Staat im internationalen System (oder der ersten Macht, wenn die Vereinigten Staaten der zweitmächtigste Staat sind). Mit Daten des historisch vollständigen *Composite Indicator of National Capabilities* (CINC) berechnen wir das relative Machtverhältnis pro Jahr. Ein Wert von eins zeigt die Machtparität zwischen den Vereinigten Staaten und dem nächstmächtigeren Land an; ein Wert größer als eins bedeutet US-Hegemonie und ein Wert kleiner als eins bedeutet, dass der andere Staat mächtiger ist (gemessen an seinem CINC-score) als die Vereinigten Staaten.

### 3.2 Interdependenz

Veränderungen in der globalen wirtschaftlichen Interdependenz sind eine zweite potenzielle systemische Triebkraft für die Autorität von IOs. Die wachsende Interdependenz zwischen nationalen Gesellschaften und Volkswirtschaften, die historisch ab Mitte der 1970er Jahre an Fahrt aufnahm, führt zu einer verstärkten Nachfrage nach Kooperation, Regulierung und Institutionalisierung (Keohane 1984). Unter Bedingungen „komplexer Interdependenz“ bieten autoritative IOs ihren Mitgliedstaaten einige Vorteile (Abbott/Snidal 1998; Hawkins et al. 2006). Sie können viel eher als weniger autoritative Institutionen neutrale Informationen liefern, die Regeleinhaltung von Staaten überwachen, unabhängiges Fachwissen generieren und manchmal sogar Regeln und Entscheidungen durchsetzen. Daher erwarten wir, dass mit zunehmender globaler Interdependenz die Autorität von IOs über die Zeit wächst, während sie mit abnehmender Verflechtung, insbesondere im Zuge ökonomischer Krisen, sinkt.

Das Ausmaß der Interdependenz im internationalen System messen wir anhand des weltweiten Handelsvolumens als Anteil an der globalen Wirtschaftsleistung (BIP). Während verschiedene Faktoren Interdependenz bedingen, wird in der Literatur die Bedeutung des globalen Handels hervorgehoben, der nicht nur einen erhöhten Bedarf an internationaler Regulierung begünstigt, sondern auch insgesamt nichtwirtschaftliche Transaktionen erhöht. Zur Messung von Interdependenz verwenden wir Handelsdaten des *Correlates of War* (CoW) Project (Version 4.0). Das *Maddison*-Projekt liefert historisch konsistente BIP-Daten.

### 3.3 Aufstieg und Krise der Demokratie

Demokratien kooperieren stärker miteinander als andere Regimetypen. Darüber hinaus sind Demokratien eher bereit, Befugnisse an dritte Parteien zu übertragen, auch an IOs (Mansfield/Pevehouse 2006). Aus konstruktivistischer Sicht erleichtert das gemeinsame normative Verständnis von Demokratien die Übertragung

von Kompetenzen an IOs (Risse-Kappen 1994). Aus rationalistischer Sicht sind gewählte Politiker\*innen stärker von den Vorteilen abhängig, die sich aus der Zusammenarbeit und der internationalen wirtschaftlichen Integration ergeben, als nicht-demokratische Regime. Insgesamt deutet die Literatur also darauf hin, dass Demokratien aufgrund ihrer politisch-institutionellen Merkmale und normativen Grundlagen eher bereit sind, autoritative Institutionen zu akzeptieren als Diktaturen (Tallberg et al. 2016).

Global betrachtet verläuft die Demokratisierung in Wellen, in denen die Zahl der Demokratien auf der Welt zu bestimmten historischen Momenten stark ansteigt (Huntington 1991), aber auch immer wieder in Krisen gerät. Damit verändert sich die globale Verteilung demokratischer bzw. autokratischer Präferenzen und Normen, mit Auswirkungen auf den Möglichkeitsraum für autoritative(re) IOs. Wir erwarten daher, dass mehr Demokratien im internationalen System den Transfer von Autorität zu IOs begünstigen, während mehr Autokratien die Wahrscheinlichkeit autoritativer IOs senken.

Wir verwenden *Polity-IV*-Daten, um den jährlichen Anteil demokratischer Staaten an allen Staaten der Welt zu berechnen. Wir definieren ein Land mit einem *Polity-IV*-Gesamtwert von mehr als sechs als Demokratie. Länder, die unter diesem Schwellenwert liegen, gelten als autoritär.

### 3.4 Expansion des Staatensystems

Unser vierter systemischer Faktor bezieht sich auf die Größe des Staatensystems als Triebkraft von IO-Autorität. Da es Staaten sind, die IOs Autorität zuweisen und nicht andere potenziell systemrelevante Akteure (z.B. andere IOs oder transnationale nichtstaatliche Netzwerke), konzentrieren wir uns auf die Anzahl der unabhängigen Staaten im internationalen System. Wir erwarten, dass die Zunahme unabhängiger Staaten im internationalen System die Aussichten auf autoritative IOs verringert. Einerseits erschwert eine höhere Zahl von Akteuren mit potentiell heterogenen Präferenzen die Einigung auf internationale Institutionen (Axelrod/Keohane 1985), zumal autoritativen, indem sie die Transaktionskosten erhöhen und eine wirksame Regelüberwachung durch größeren Koordinationsaufwand behindern (Downs 1998; Fearon 1998). Andererseits erhöht die Zunahme unabhängiger Staaten die Wahrscheinlichkeit normativer Konflikte über die Ausübung und Ausweitung von IO-Autorität, vor allem da diese die Souveränität von Staaten einschränkt. Viele junge Staaten, die früher Teil großer Imperien waren (z.B. des britischen oder der UdSSR), haben ihre Unabhängigkeit hart erkämpft, um sich aus der Kolonialherrschaft zu befreien. Neue, unabhängige Staaten würde daher nur ungern Souveränität an autoritative und meist westlich dominierte IOs abgeben.

Zur Messung des Umfangs der Staatenwelt verwenden wir Daten aus der *Correlates of War System Membership*-Datenbank. Wir berechnen die jährliche Anzahl unabhängiger souveräner Staaten im internationalen System und erwarten, dass mehr Staaten IO-Autorität reduzieren.

#### 4. Makrohistorische Dynamiken

Wir beleuchten nun die Konvergenz bzw. Divergenz der durchschnittlichen IO-Autorität und ihrer möglichen systemischen Triebkräfte und Krisenfaktoren. Zuerst betrachten wir die zeitliche Entwicklung von US-Hegemonie und Demokratie, bevor wir in einem zweiten Schritt auf das internationale Handelsvolumen und die Anzahl an souveränen Staaten eingehen. Unser Vorgehen ist deskriptiv – wir illustrieren ob und in welchem Maße sich die von uns identifizierten systemischen Faktoren parallel zur durchschnittlichen Autorität internationaler Organisationen über Zeit entwickelt haben. Dies kann erste, durchaus wichtige Hinweise auf systematische Zusammenhänge geben.

##### 4.1 Autorität, US-Hegemonie und Demokratien

Abbildung 4 zeigt die Zeitreihen von IO-Autorität (Durchschnitt), US-Hegemonie und der Anzahl der Demokratien, die alle zur besseren Vergleichbarkeit z-standardisiert sind. Es ist bemerkenswert, dass sich alle drei Zeitreihen weitgehend parallel entwickeln. Insbesondere die Verläufe von IO-Autorität und US-Hegemonie sind während eines Großteils des 20. Jahrhunderts eng miteinander verbunden und könnten auf einen systematischen Zusammenhang hindeuten.

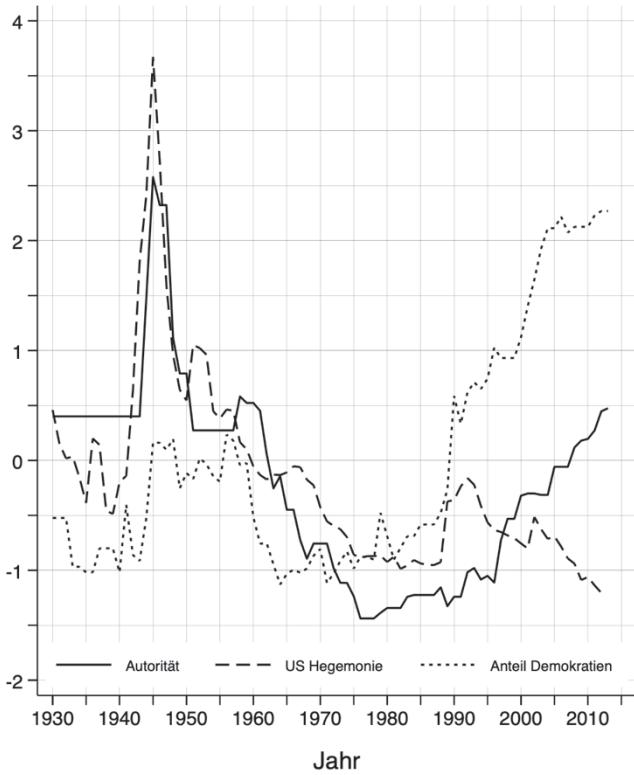


Abbildung 4: Autorität, US-Hegemonie und Anteil an Demokratien im zeitlichen Verlauf (1930-2013).

Betrachtet man bestimmte historische Abschnitte genauer, erscheint ein solcher Zusammenhang plausibel: Durch ihre Teilnahme am Ersten Weltkrieg und ihrer relativ geschwächten internationalen Position in der Zwischenkriegszeit waren die USA nicht in der Lage ab den 1930er Jahren eine regelbasierte Ordnung mit autoritativen IOs zu schaffen. Erst mit dem Sieg der Alliierten über Nazi-Deutschland und dem Bau der Atombombe stiegen die Vereinigten Staaten zur umstrittenen liberalen Supermacht auf. Die USA waren willens und verfügten über die nötigen Machtressourcen zur Errichtung einer „liberalen“ internationalen Ordnung, die nicht zuletzt auf autoritativen formalen IOs ruhte. Der parallele starke Anstieg von US-Hegemonie und IO-Autorität ab Mitte der 1940er Jahre erscheint konsistent mit einer solchen Interpretation. Die USA schufen nicht nur autoritative globale Organisationen wie die *Bretton-Woods*-Institutionen sondern beteiligten sich später, vor allem nach Ende des Kalten Krieges, auch an der Aushandlung und Gestaltung mächtiger internationaler Organisationen wie dem Internationalen Strafgerichtshof, ohne diesen aber beizutreten. Ein indirekter Einfluss auf IO-Autorität durch die

USA ließe sich in der *Pax Americana* vermuten. Der nukleare Schutz (NATO) und der Marshallplan schufen günstige Bedingungen für die europäische Integration und die Gründung einer supranationalen Europäischen Gemeinschaft, die letztendlich auch das Leitmotiv des US-amerikanischen Außenministers John Foster Dulles verwirklichte, wonach es ohne Integration keine Hoffnung für Europa gebe.<sup>9</sup> Mit dem Kalten Krieg erfuhr die Entwicklung von IO-Autorität einen erheblichen Abschwung: Wie man in Abbildung 4 sieht, sinkt zwischen 1947 und 1989 die durchschnittliche Autorität von IOs erheblich und zwar fast parallel zum relativen Machtverlust der USA gegenüber der Sowjetunion. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges wurden die USA wieder zur alleinigen (liberalen) Hegemonialmacht. Die Autorität von IOs nimmt im Mittel wieder zu. Es bleibt abzusehen, ob sich parallel zur Krise der US-Hegemonie ab den frühen 2000ern, infolge des Aufstiegs Chinas, IO-Autorität abschwächen wird. Die zeitliche Perspektive auf IO-Autorität sowie der diagnostizierte makrohistorische Zusammenhang zwischen US-Hegemonie und IO-Autorität legen eine solche Vermutung allerdings nahe.

Der Anteil von Demokratien im internationalen System scheint ebenfalls mit der Entwicklung von IO-Autorität zu korrelieren, wenn auch nicht über den gesamten Beobachtungszeitraum. In der Zwischenkriegszeit und unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg verharrt der Anteil an Demokratien auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Erst ab Mitte der 1970er Jahre, also mit dem Beginn der dritten Demokratisierungswelle, steigen IO-Autorität und Demokratie parallel an. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der globalen Expansion demokratischer Staaten scheint auch die Demokratiezeitreihe sich kongruent zur Ausweitung von IO-Autorität zu entwickeln, während die US-Hegemonie abnimmt (diesmal gegenüber China ab den frühen 2000ern). Die globale Verteilung von Demokratien und Autokratien erscheint als plausible makro-historische Triebfeder für IO-Autorität.<sup>10</sup> Beispielsweise zeugen die Europäische Union und der Nordische Rat von der erhöhten Bereitschaft etablierter Demokratien wichtige Befugnisse an IOs zu delegieren. Im Gegensatz dazu haben IOs mit überwiegend autoritären Mitgliedstaaten, wie die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit, wenig bis gar keine Autorität.

#### 4.2 Autorität, Handel und Staatenwelt

Über weite Strecken des 20. Jahrhunderts entwickeln sich US-Hegemonie, Demokratie und IO-Autorität parallel zueinander. Ein anderes Bild ergibt sich beim Handelsvolumen und der Evolution der Staatenwelt. Der Anstieg im weltweiten Handelsvolumen scheint dem Anstieg der Autorität internationaler Organisationen um mehrere Jahre vorauszugehen. Zugleich lässt sich mit dem vermehrten Eintritt

9 Siehe *US State Department, Office of the Historian*: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v07p1/d213>.

10 Dies legt darüber hinaus die Zunahme von Autokratien (und das Sinken des relativen Anteils von Demokratien) ab den 1950er Jahren sowie das Fallen von IO-Autorität im gleichen Zeitraum nahe.

unabhängiger Staaten ins internationale System ein Rückgang der durchschnittlichen Autorität von IOs beobachten.

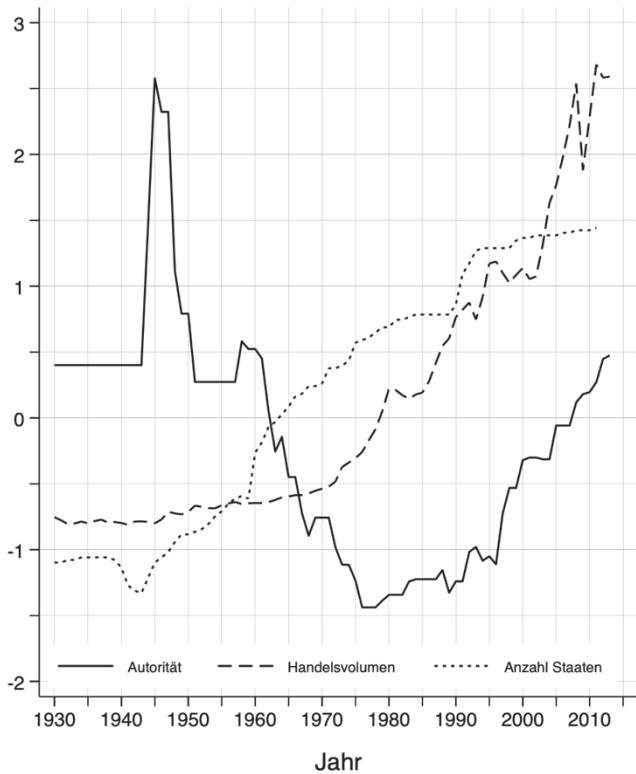


Abbildung 5: Autorität, Handelsvolumen und Anzahl von Staaten im zeitlichen Verlauf (1930-2013)

In der Zwischenkriegszeit erfuhr das internationale Handelsregime eine Krise, was Abbildung 5 mittels eines sehr niedrigen Handelsniveaus (fast eine Standardabweichung unter dem langfristigen Mittel) in den 1930er Jahren zeigt. Erst ab den 1970er Jahren steigt das internationale Handelsvolumen in einem nie dagewesenen Ausmaß an und eilt dem Beginn des Wachstums der IO-Autorität damit um etwa eineinhalb Jahrzehnte voraus. Die aus dem Handelsboom ab 1970 resultierenden grenzüberschreitenden Transaktionen lassen sich als starke Anreize für internationale Regulierung und Institutionalisierung internationaler Kooperation deuten. Um beispielsweise auf die Kollision von Normen und Regeln zu reagieren, die sich aus der zunehmenden internationalen Regulierung ergeben, haben Staaten autoritative institutionelle Mechanismen wie das Streitbeilegungsgremium der Welthandelsor-

ganisation (WTO) oder regionale Gerichte wie den Gerichtshof der Andengemeinschaft geschaffen, um Streitverfahren mittels verbindlicher Urteile zu schlichten (Abbott/Snidal 1998). Nach 1990 entwickeln sich IO-Autorität und Handel nahezu parallel zueinander. Der Einbruch des Handelsvolumens im Zuge der globalen Finanzkrise (2007/08) scheint keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Verlauf von IO-Autorität gehabt zu haben, was jedoch langfristige Effekte auf IO-Autorität, die sich erst noch zeigen können, nicht ausschließt.

Während sich zunehmender globaler Handel parallel zum Anstieg von IO-Autorität beobachten lässt, zumindest ab 1970, zeigt sich eine umgekehrte Dynamik bei der Anzahl der Staaten im internationalen System. Historisch gesehen erhöhte die Dekolonialisierung die Anzahl der Staaten und könnte somit zu einem Rückgang von IO-Autorität beigetragen haben. Die Dekolonialisierung trat, vergleichbar mit der Demokratisierung, in Wellen auf, ausgelöst durch das Ende großer Kolonialreiche. Die Auswirkung des Anwachsens der Staatenwelt auf IO-Autorität erscheint in zweierlei Hinsicht plausibel. Einerseits erhöhen mehrere unabhängige Staaten, ceteris paribus, die Präferenzheterogenität, was die Einigung, Autorität auf IOs zu übertragen, erschwert. Die jüngsten Erweiterungsrunden der EU zeugen davon, dass eine höhere Mitgliederzahl weitere Integrationsschritte verzögert. Andererseits schätzen viele junge Staaten ihre neugewonnene staatliche Unabhängigkeit, da sie, symbolisch gesehen, als Eintrittskarte in die internationale Arena gilt (Clapham 1999) oder die politische und staatliche Konsolidierung junger Staaten schützt. Die Abgabe von Souveränität an autoritative IOs scheint daher nicht die erste Priorität für junge Staaten zu sein.

Unsere deskriptive Analyse zeigt, dass sich die IO-Autorität mehr oder weniger parallel zur US-Hegemonie und weltweiten Demokratisierung entwickelt hat, während die Expansion der Staatenwelt gegenläufig zur Ausweitung von IO-Autorität erscheint und Veränderungen im Welthandel ihre potenzielle Wirkung erst zeitlich versetzt zu entfalten scheinen. Selbstverständlich erfordert der Nachweis eines tatsächlichen Einflusses dieser Faktoren eine weitergehende systematisch-empirische Analyse (die nicht Ziel des hier vorliegenden Forumsbeitrags ist). Im Rahmen einer solchen systematischen Analyse lohnt es sich, weitere Faktoren und Dynamiken zu berücksichtigen, die IO-Autorität im Aggregat beeinflussen könnten. Zum einen wissen wir aus der Forschung zum historischen Institutionalismus, dass Institutionen *sticky* sind. Es ist daher unwahrscheinlich, dass sich die IO-Autorität sofort und unmittelbar ändert, sobald sich systemische Faktoren ändern. Zum zweiten gilt es, mögliche Alters- und Kohorteneffekte auf IO-Autorität angemessen zu berücksichtigen. Möglicherweise haben systemische Krisen und Entwicklungen andere Auswirkungen auf *alte* bzw. *junge* Organisationen. So reagierte der IWF, als *alte Bretton-Woods-Institution*, vergleichsweise schnell und direkt auf die internationale Finanzkrise von 2007/08 mit umfangreichen Maßnahmen zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems und Krediten an notleidende Staaten in noch nie dagewesener Höhe, während europäische Äquivalente (z.B. der *European Stability Mechanism (ESM)*) eine weitaus längere Reaktionszeit hatten. Schließlich müssen jenseits der von uns identifizierten Faktoren mögliche alternative systemische

Dynamiken berücksichtigt werden, die mittels der globalen Diffusion von Rationalisierungs- und Szientisierungsskripten internationale Institutionen erklären (Meyer et al. 1997).<sup>11</sup>

### 5. Zusammenfassung und Ausblick

Trotz wichtiger Erkenntnisse verstellt die vorherrschende Querschnittsperspektive in der Literatur den Blick auf die zeitliche Entwicklung von IO-Autorität im Aggregat sowie den Einfluss globaler Krisen und anderer systemischer Faktoren. Unser Beitrag plädiert daher für einen Perspektivwechsel hin zur Untersuchung von IO-Autorität im Längsschnitt sowie deren systemischen und makrohistorischen Triebkräfte.

Unser Ansatz zeigt, dass die durchschnittliche Autorität pro IO über die letzten 80 Jahre erheblich schwankt und sich bei weitem nicht linear entwickelt hat.<sup>12</sup> Mittels der zeitlichen Analyse können wir systemische Faktoren in den Blick nehmen und ihre Beziehung zur Dynamik von IO-Autorität beleuchten. Wir haben dies anhand prominenter systemischer Faktoren – US-Hegemonie, Demokratie, Interdependenz und Dichte des Staatsystems – skizziert. Unsere Untersuchung legt nahe, dass globale Machtkrisen viel eher die Autorität von IOs beeinflussen können als ökonomische Krisen.

Unser Ansatz lässt sich auch nutzen um die Auswirkungen entsprechender zeitgenössischer Krisen auf IOs und deren Autorität abzuschätzen. Dies gilt etwa für die weithin diagnostizierte hegemoniale Krise der USA angesichts des Aufstiegs Chinas und seiner Verbündeten, die mit dem internationalen Status quo unzufrieden sind (Binder/Lockwood Payton 2022), dem Erstarken von Populismus und der damit verbundenen Krise der liberalen Demokratie sowie der stagnierenden (wirtschaftlichen) Globalisierung in Zeiten von *friendshoring* und *de-risking*. Können das bestehende globale Institutionengefüge sowie seine graduellen Anpassungen und Autoritätsausweitungen (s. Kreuder-Sonnen 2019) die Folgen solcher Krisen und damit den Bedarf nach autoritativerer internationaler Regulierung abfedern?

Schließlich fügt sich der von uns hier vorgeschlagene Kurs in bestehende systematische Untersuchungen auf nationaler und internationaler Ebene ein. Daniel Scott Smith (2023) etwa untersucht den Einfluss systemischer Faktoren auf die Bildungspolitik im Vereinigten Königreich des 19. Jahrhunderts. Alexander Kentikelenis und Erik Voeten (2021) haben eine Längsschnittstudie zu Kontestation der liberalen Ordnung in der UN-Generalversammlung vorgelegt. Eilstrup-Sangiovanni (2021) findet ebenfalls im Längsschnitt heraus, dass systemische Faktoren, wie internationale Machtverschiebungen im Zuge von Großkriegen, den Niedergang

11 Wir danken den ZIB-Gutachter\*innen für den Hinweis auf die Bedeutung von Perioden-, Alters- und Kohorteneffekten.

12 Selbst wenn wir die um die Anzahl von IOs bereinigte kumulierte Summe von Autorität nehmen, erkennen wir erheblich Schwankungen im Niveau der Autorität von IOs über Zeit.

von IOs beeinflussen. Unser Beitrag diskutiert und skizziert den Mehrwert einer systemischen Untersuchung für die Autorität von IOs und darüber hinaus. Damit wollen wir zu einem besseren Verständnis dieser Organisationen – einschließlich ihrer Anfälligkeit für internationale Krisen – beitragen.

## Anhang

Tabelle 1: Der Zusammenhang zwischen systemischem Wandel und Autorität

	(1)	(2)
	AV: Kumulierte Summe von Autorität	AV: Durchschnittliche Autorität pro IO
Systemischer Wandel	-2.85 (1.56)	0.13* (0.04)
Konstante	1.54* (0.55)	-0.01 (0.02)
N	84	84

Notiz: ARIMA Zeitreihenmodelle mit verzögerter abhängiger Variable (*lag*). Die abhängige Variable (AV) ist die Änderung der kumulierten Summe (Modell 1) bzw. der durchschnittlichen Autorität (Modell 2). Standardfehler in Klammern. Statistische Signifikanz: \*  $p < 0.05$ .

## Literatur

- Abbott, Kenneth/Snidal, Duncan 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: Journal of Conflict Resolution 42:1, 3-32.
- Arendt, Hannah 1970: On Violence, New York, NY.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O. 1985: Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions, in: World Politics 38: 1, 226–254.
- Binder, Martin/ Lockwood Payton, Autumn 2022: With Frenemies Like These: Rising Power Voting Behavior in the UN General Assembly, in: British Journal of Political Science 52: 1, 381-389.
- Clapham, Christopher 1999: Sovereignty and the Third World State, in: Political Studies 47: 3, 522-537.
- Cooper, Scott/Hawkins, Darren/Jacoby, Wade/Nielson, Daniel 2008: Yielding Sovereignty to International Institutions: Bringing System Structure Back In, in: International Studies Review 10: 3, 501-524.
- Debre, Maria/Dijkstra, Hylke 2021: Institutional Design for a Post-Liberal Order: Why Some International Organizations Live Longer than Others, in: European Journal of International Relations 27: 1, 311-339.

- Downs, George W. 1998: Enforcement and the Evolution of Cooperation, in: Michigan Journal of International Law 19: 2, 319-344.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2021: What Kills International Organisations? When and Why International Organisations Terminate, in: European Journal of International Relations 27: 1, 281-310.
- Fearon, James D. 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: International Organization 52: 2, 269-305.
- Fioretos, Orfeo 2017: Institutions and Time in International Relations, in: Fioretos, Orfeo (Hrsg.) International Politics and Institutions in Time, Oxford, 3-36.
- HafTEL, Yoram Z./Hofmann, Stephanie C. 2017: Institutional Authority and Security Cooperation within Regional Economic Organizations, in: Journal of Peace Research 54: 4, 484-498.
- HafTEL, Yoram Z./Thompson, Alexander 2006: The Independence of International Organizations, in: Journal of Conflict Resolution 50: 2, 253-275.
- Hawkins, Darren G./Lake, David/Nielson, Daniel/Tierney, Michael (Hrsg.) 2006. Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge.
- Herold, Jana/Liese, Andrea/Busch, Per-Olof/Feil, Hauke 2021: Why National Ministries Consider the Policy Advice of International Bureaucracies: Survey Evidence from 106 Countries, in: International Studies Quarterly 65: 3, 669-682.
- Hirschmann, Gisela 2021: International Organizations' Responses to Member State Contestation: From Inertia to Resilience, in: International Affairs 97: 6, 1963-1981.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019: A Theory of International Organization, Oxford.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2015: Delegation and Pooling in International Organizations, in: The Review of International Organizations 10: 3, 305-328.
- Huntington, Samuel P. 1991: Democracy's Third Wave, in: Journal of Democracy 2: 2, 12-134.
- Ikenberry, G. John 1999: Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order, in: International Security 23: 3, 43-78.
- Kahler, Miles 1992: Multilateralism with Small and Large Numbers, in: International Organization 46: 3, 681-708.
- Keohane, Robert O. 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton, NJ.
- Keohane, Robert O. 2017: Observations on the Promise and Pitfalls of Historical Institutionalism in International Relations, in: Fioretos, Orfeo (Hrsg.) International Politics and Institutions in Time, Oxford, 321-335.
- Kentikelenis, Alexander/Voeten, Erik 2021: Legitimacy Challenges to the Liberal World Order: Evidence from United Nations Speeches, 1970-2018, in: The Review of International Organizations 16: 4, 721-754.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2019: International Authority and the Emergency Problematique: IO Empowerment through Crises, in: International Theory 11: 2, 182-210.
- Lake, David A. 2010: Rightful Rules: Authority, Order, and the Foundations of Global Governance, in: International Studies Quarterly 54: 3, 587-613.
- Liese, Andrea 2020: Autorität in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 97-109.
- Mansfield, Edward D/Pevehouse, Jon C. 2006: Democratization and International Organizations, in: International Organization 60: 4, 137-167.
- Meyer, John W./Frank, David John/Hironaka, Ann/Schofer, Evan/Brandon Tuma, Nancy 1997: The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, in: International Organization 51: 4, 623-651.
- Pevehouse, Jon/Nordstrom, Timothy/McManus, Roseanne W./Jamison, Anne Spencer 2020: Tracking Organizations in the World: The Correlates of War IGO Version 3.0 Datasets, in: Journal of Peace Research 57: 3, 492-503.

- Raz, Joseph 1990: Introduction, in: Raz, Joseph (Hrsg.): Authority, New York, NY, 1-19.
- Risse-Kappen, Thomas 1994: Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War, in: International Organization 48: 2, 185-214.
- Smith, Daniel Scott 2023: The Making of the Modern State: Social Scientization and Education Legislation in the United Kingdom, 1800-1914, in: European Journal of Sociology 64: 3, 357-84.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squatrito, Theresa 2016: Democratic Memberships in International Organizations: Sources of Institutional Design, in: Review of International Organizations 11: 1, 59-87.
- Weber, Max 1968: Wirtschaft Und Gesellschaft. Grundriss Der Verstehenden Soziologie, Tübingen.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias/Radtke, Karin 2007: Politische Ordnungsbildung Wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 14: 1, 129-164.
- Zürn, Michael/Tokhi, Alexandros/Binder, Martin 2021: The International Authority Database, in: Global Policy 12: 4, 430-442.

## ZUR DISKUSSION

Um den mannigfaltigen Herausforderungen der iB gerecht zu werden und sie mit theoretischen Überlegungen zu verknüpfen, möchten wir eine neue Rubrik ins Leben rufen: *Zur Diskussion*. Auf kurze, prägnante, bisweilen spielerische Weise sollen die Umwälzungen unserer Zeit auf diese Weise besser verständlich gemacht werden. Zentral bleibt dabei immer eine multiperspektivische Herangehensweise – alle Beiträge stehen „zur Diskussion“ und wir würden uns sehr freuen, wenn sie zum Anlass genommen würden, den Faden aufzugreifen und alternative und neue Sichtweisen vorzuschlagen.

Den Anfang in diesem Heft macht ein Beitrag von Michael Zürn, in dem er die „Angriffe auf die liberale soziale Epistemologie und ihre Auswirkungen“ beleuchtet. Der Text verbindet den Politikwandel in den USA mit dem Wandel der Öffentlichkeiten in liberalen Demokratien und den großen Herausforderungen für freiheitliche Gesellschaften im Allgemeinen und die Wissenschaft im Besonderen, hiermit umzugehen. In einem zweiten Teil haben wir drei Kolleg\*innen (Thomas Risse, Lisbeth Aggestam und Jakub Eberle) gebeten, auf dieselben drei Fragen kurz zu antworten:

1. Was erklärt aus Ihrer Sicht theoretisch die 'Krise der Liberalen Weltordnung'?
2. Was ist in dieser Perspektive von der Trump-Administration zu erwarten? Wird sie die Liberale Weltordnung weiter schwächen oder gar völlig demontieren?
3. Welche Folgen ergeben sich für die deutsche und die EU-Außenpolitik?

## Angriffe auf die liberale soziale Epistemologie und ihre Auswirkungen<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Schon wenige Monate nach dem zweiten Amtsantritt von Donald Trump als US-amerikanischer Präsident mehren sich die Befürchtungen über das Ende der liberalen Demokratie und die Abgesänge auf die liberale internationale Ordnung. Dass diese beiden Ordnungen zur selben Zeit historisch werden könnten, verweist auf ihren inneren Zusammenhang. John Ruggie (1983) hat schon sehr früh darauf aufmerksam gemacht, dass die nach dem Zweiten Weltkrieg entstandene internationale Ordnung nicht auf das Interesse der produktivsten Ökonomie an einer Freihandelsordnung reduziert werden kann. Sie beruhte auf einem *social purpose* (sozialen Zweck), der die nationale und internationale Ordnung aneinanderbindet. Ohne die liberale internationale Ordnung wäre der Siegeszug der liberalen Demokratien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert nicht möglich gewesen, sie kann aber ohne eine liberale Hegemonie oder zumindest ohne ein starkes Bündnis liberaler Demokratien als Träger auch schwerlich fortbestehen. Der *social purpose* kann in Kurzform als eine fortschrittsorientierte, in universellen Kategorien denkende und auf allgemeingültigen Prinzipien beruhende „Weltgesellschaft“ beschrieben werden, die individuelle und kollektive Selbstbestimmung betont. Der über den sozialen Zweck vermittelte Zusammenhang der beiden Ordnungen ist sowohl denen entgangen, die die gegenwärtige Wendung zur Geopolitik als ideologiefreie und längst notwendige Rückkehr der Realpolitik deuten, aber auch denen, die die liberale internationale Ordnung als kosmopolitische Ordnung beruhend auf universellen Werten verstanden haben.

Eng verbunden mit dem beschriebenen sozialen Zweck ist ein tieferliegendes und in Zeiten unhinterfragter Vorherrschaft auch wenig auffälliges Merkmal der beiden Ordnungen. Ich spreche von der liberalen (oder je nach Lesart: modernen) sozialen Epistemologie, die den beschriebenen sozialen Zweck erst hervorbringen konnte und unabdingbar für dessen praktische Umsetzung ist. Es geht dabei um die Verfahren, mittels derer eine Gesellschaft darüber Übereinkunft erzielt, was zu einem bestimmten Zeitpunkt als richtig angesehen wird und wie der Fortschritt des Wissens gestaltet wird. Es geht um die Mechanismen, die die moderne Rationalität

1 Der folgende Debattenbeitrag beruht auf einem Beitrag, der in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 29.12.2024 abgedruckt worden ist (<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/bild-er-und-zeiten/michael-zuern-ueber-donald-trump-und-unser-wahrheitsverstaendnis-110197489.html>).

und Vernunft institutionalisieren. Die Schwächung der liberalen sozialen Epistemologie geht der Auflösung liberaler politischer Ordnungen gleichsam voraus. Vor der Wahl von Trump im Jahr 2024 erfolgte ein beispielloser Wahlkampf, gespickt mit Absurditäten und Angriffen auf alle Instanzen, die Rationalität in Gesellschaft und Staat verkörpern. Diese spätestens seit 2016 voranschreitende Kampagne schuf eine Gefolgschaft, deren Loyalität durch nichts erschüttert werden konnte – nicht durch unzählige Beweise für Falschaussagen und nicht durch strafrechtliche Verurteilungen. Diese Korrumperung der öffentlichen Vernunft hat die Wiederwahl von Donald Trump möglich gemacht. Aber wie kann eine demokratische Gesellschaft ihre Vernunft verlieren und rationale Prozesse der Wahrheitskonstruktion außer Kraft setzen? Und lassen sich ähnliche Entwicklungen auch auf der internationalen Ebene beobachten?

Meine Antwort auf diese Fragen baut auf der Unterscheidung zwischen Lügen und *bullshit* auf. Demnach untergräbt Letzteres die liberale soziale Epistemologie. *Bullshitting* ist in den USA innenpolitisch zu einer Strategie der Machtergreifung umgewandelt worden. Die Unterminierung der liberalen sozialen Epistemologie hat den Wahlsieg von Donald Trump ermöglicht. Seine Bewegung ist jedoch nicht die Einzige, die diese Strategie verwendet. Andere autoritäre Populisten haben ein ähnliches Drehbuch befolgt. Darüber erfolgen die Angriffe auf die liberale oder moderne soziale Epistemologie auch auf der transnationalen und internationalen Ebene, wo die soziale Epistemologie seit jeher weniger fest verankert war. Dennoch sind auch hier die Auswirkungen der Angriffe spürbar.

## 2. Wahrheit, Lüge und *bullshit*

Hannah Arendt (1969) hat das Verhältnis von Wahrheit und Demokratie treffend beschrieben. Sie argumentiert, dass Politik dort endet, wo „faktische Wahrheiten“ existieren – also Fakten, die unabhängig von Meinungen existieren. Konsolidierte Wahrheiten sind mit einem Geltungsanspruch verbunden, der Debatte und Meinungsfreiheit ausschließt. Bei der Frage nach den gesundheitlichen Risiken des Coronavirus ging es dementsprechend nicht nur um Meinungen über die richtigen Schutzmaßnahmen, die frei sein müssen, sondern auch um faktische Wahrheiten etwa über die gesundheitlichen Effekte des Virus. Diese setzen laut Arendt der Politik, auch der demokratischen, eine Grenze. *Faktische Fragen, wie die nach der Gestalt der Erde, können demnach schwerlich politisiert werden.*

Die Bestimmung der Grenze zwischen Politik und Wahrheit erfolgt jedoch politisch. Deswegen ist die Täuschung oder Lüge ein konstitutives Merkmal der Politik. Die Lüge ist demnach ein bewusster Versuch eines Sprechenden, der die Wahrheit kennt, sie zu umgehen und ihre Wirksamkeit zu hintergehen. Arendt zeigt das anhand der *Pentagon Papers*. Sie enthüllten, dass insbesondere die Johnson-Administration die Öffentlichkeit und auch den Kongress gezielt in die Irre führten, um Unterstützung für den Vietnamkrieg zu erhalten. Interne Dokumente enthielten auch, dass US-Beamte\*innen zunehmend an den Erfolgsaussichten des

Krieges zweifelten, ihn aber aufgrund politischer und strategischer Überlegungen weiter eskalieren ließen. Täuschung ist jedoch eine riskante Strategie, die nach hinten losgehen kann, wenn sie aufgedeckt wird. Die Pentagon-Papiere wurden 1971 veröffentlicht, erst nachdem Johnson sein Amt niedergelegt hatte. Die Wahrheit kam zu spät, um seine Politik noch gefährden zu können. Die Nixon-Regierung mit Außenminister Henry Kissinger musste jedoch ihren Kurs ändern.

Eine weitere bekannte Lüge in der US-Außenpolitik wurde von Colin Powell am 5. Februar 2003 in seiner Präsentation vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorgebracht. Sie basierte auf Geheimdienstinformationen, die fälschlicherweise darauf hindeuteten, dass der Irak Massenvernichtungswaffen besaß. Es gibt zwar keine stichhaltigen Beweise dafür, dass Powell wissentlich falsche Informationen präsentierte, Jahre später gab Powell aber zu, dass die Rede auf „zutiefst fehlerhaften“ Geheimdienstinformationen basierte und seine Glaubwürdigkeit beschädigte. In einem Interview aus dem Jahr 2005 sagte er: „Ich bin derjenige, der sie im Namen der Vereinigten Staaten vor der Welt präsentiert hat, und das wird immer ein Teil meiner Bilanz sein.“<sup>2</sup> Auch in der Innenpolitik ist die Lüge ein immer wieder eingesetztes Mittel der Politik, das sehr gefährlich ist. Wenn sie auffliegt, richtet sich die Lüge gegen deren Autor\*in.

Bei Donald Trump scheint alles anders zu sein. Seine Unwahrheiten schaden ihm nicht, selbst wenn sie durch Faktenchecks schnell aufgedeckt werden – eher im Gegenteil. An dieser Stelle kommt ein bekannter Essay des Princeton-Philosophen Harry Frankfurt (2009) ins Spiel: Er trägt den wunderbar einfachen Titel *On Bullshit*.

Frankfurt unterscheidet zwischen *bullshit* und Lüge. Während ein\*e Lügner\*in bewusst versucht, die Wahrheit zu verbergen, ist ein *bullshitter* der Wahrheit gegenüber gleichgültig. Er konzentriert sich nicht darauf, die Wahrheit zu verbergen, sondern darauf, einen Eindruck zu erwecken, die Situation zu manipulieren oder sich auf eine bestimmte Art und Weise zu präsentieren. Dem *bullshitter* ist es egal, ob das, was er sagt, wahr ist. Laut Frankfurt ist das entscheidende Merkmal von *bullshit* seine Gleichgültigkeit gegenüber der Wahrheit. Es ist im Gegensatz zur Lüge ein primär performativer und kein primär propositionaler Akt.

Lügner\*innen haben die Absicht, die an und für sich bekannte Wahrheit falsch darzustellen. In gewisser Weise braucht die Lüge die Wahrheit. *Bullshit* missachtet hingegen das Konzept der Wahrheit selbst. Das Ziel, andere zu beeindrucken oder Dominanz zu demonstrieren, gewinnt beim *bullshit* die Oberhand. Es geht nicht darum, falsches Wissen zu vermitteln, sondern darum, wie eine\*e Sprecher\*in wahrgenommen wird. Es geht darum, Eindrücke zu manipulieren. *Bullshit* – im Deutschen könnte man Unsinn oder Humbug sagen – entsteht aus einer bestimmten kommunikativen Haltung einer Person heraus. Lügen sind hingegen ein besonderes Merkmal eines kommunikativen Aktes, der in der Regel eine Ausnahme bleibt (außer es handelt sich um notorische Lügner\*innen). Walter Ulbrichts Aussage

---

2 Interview mit Larry King (<https://transcripts.cnn.com/show/lkl/date/2010-11-15/segment/01>).

„Niemand hat die Absicht, eine Mauer zu errichten“ war eine blitzsaubere Lüge. Wider besseres Wissen wurde das Gegenteil behauptet, damit die Wahrheit nicht – in Form einer Torschlusspanik der Menschen in der DDR – wirksam wird. Donald Trumps Kommunikationsstil hingegen ist ein Paradebeispiel für *bullshit* – zumindest, wenn er beispielsweise Behauptungen über Hunde und Katzen essende Einwander\*innen in Springfield aufstellt. Seitdem Trump Präsident der USA ist, bezieht sich sein *bullshitting* nicht nur auf das amerikanische Publikum. Aussagen, wonach die Zustimmungsrate von Wolodymyr Selenskyj auf vier Prozent gesunken sei oder die Ukraine den Krieg begonnen habe, sind Fälle von *bullshit*, die sich – zumindest teilweise – an ein internationales Publikum richten.

Auf persönlicher Ebene wird eine Lüge oft als schlimmer empfunden als *bullshit*. Besonders wenn man nach zwei oder drei alkoholischen Getränken hört, wie sich eine ansonsten durchaus sympathische Person auf unrealistische und maßlos selbst-erhöhende Weise als Held\*in seiner oder ihrer wirren Geschichten präsentiert, kann man *bullshit* mit einem nachsehenden Lächeln quittieren. Wenn ein\*e Freund\*in mich anlügen, um mich dazu zu bringen, etwas zu tun, was ihr nützt und mir schadet, ist das ein Verrat, der mit großer Enttäuschung einhergeht. Dann ist ein Lächeln unwahrscheinlich.

Mit Blick auf die öffentliche Kommunikation ergibt sich ein anderes Bild. *Bullshit* stellt hier eine größere Bedrohung für die Wahrheit dar als Lügen. Während Lügen bewusste Unwahrheiten sind, die die Existenz der Wahrheit respektieren (indem der Lügner versucht, sie zu verbergen), untergräbt *bullshitting* die eigentliche Grundlage der Wahrheit. *Bullshitting* schafft ein Umfeld, in dem die Unterscheidung zwischen wahr und falsch irrelevant wird. Dies hat schwerwiegende Folgen für den öffentlichen Diskurs. Es entsteht ein Raum für Kommunikation, in dem die Wahrheit abgewertet wird. Das Einzige, was zählt, ist rhetorischer Erfolg oder Einfluss und es entfällt die Suche nach dem besseren Argument. Das macht *bullshitting* besonders heimtückisch, weil es die Bedeutung der Wahrheit im öffentlichen Raum untergräbt. Wenn Humbug oder Unsinn die Prozesse der öffentlichen Vernunft so sehr beschädigt haben, dass sie für große Teile der Gesellschaft bedeutungslos wird, wird die Wahl eines Präsidenten wie Donald Trump möglich. *Bullshitting* ist ein Angriff auf die liberale soziale Epistemologie. Es versteckt nicht die Wahrheit, sondern greift die Mechanismen der Wahrheitsfindung an. Im Ergebnis kommt es einem Angriff auf die Funktionsweise der liberalen Demokratie gleich. *Bullshitting* auf internationaler Ebene hat gleichfalls weitreichende Folgen. Es mag zwar dazu beitragen, die relativen Gewinne des *bullshitters* zu steigern, untergräbt aber die Grundlage für gegenseitiges Verständnis und Zusammenarbeit in den internationalen Beziehungen. Unberechenbarkeit hilft zwar die relativen Gewinne in einer Verhandlungssituation zu erhöhen, sie untergräbt aber auf Dauer die Möglichkeit der Kooperation.

### 3. Liberale soziale Epistemologie

Was genau ist mit dem Begriff „liberale soziale Epistemologie“<sup>3</sup> oder, um es einfacher und gleichzeitig „kritisch“ mit Michel Foucault auszudrücken, dem „liberalen Wahrheitsregime“<sup>4</sup> gemeint? Es geht um die Verfahren und die Logik, mit denen offene Gesellschaften bestimmen, was sie für wahr und richtig halten. Es geht um die Prozesse, mit denen gesellschaftlich geteilte Wahrheiten produziert werden. Diese gesellschaftlich geteilten Wahrheiten sind häufig identisch mit dem, was die Mehrheit einer entsprechenden Wissenschaft für wahr hält. Diese Übereinstimmung ist aber nicht notwendig, insbesondere, wenn die Frage in der Wissenschaft selbst umstritten ist. So schätzen beispielsweise Ökonom\*innen die wirtschaftlichen Auswirkungen von Haushaltsdefiziten in der Regel anders ein als die entsprechenden Überzeugungen in weiten Teilen der deutschen Gesellschaft, die in diesem Fall in der Regel der „sparsamen Hausfrau“ folgen. Die liberale soziale Epistemologie produziert Aussagen. Das unterscheidet sie vom politischen System samt der im engeren Sinne politischen Öffentlichkeit, das sich für kollektiv verbindliche Entscheidungen verantwortlich zeichnet. Es geht bei der sozialen Epistemologie um die Richtigkeit von Propositionen – wie es in der analytischen Philosophie heißt – also um die Richtigkeit von Aussagen, nicht um die politischen Entscheidungen. Solche Aussagen übersetzen sich fast nie direkt in politische Entscheidungen. Bevor eine politische Entscheidung getroffen werden kann, muss geklärt werden, welche (der potenziell relevanten) Wahrheiten zu berücksichtigen sind und wie sie verwendet werden sollen. Die Aussage, dass die staatliche Unterstützung für die Errichtung einer Autofabrik Arbeitsplätze schafft, ist in den meisten Zusammenhängen wahrscheinlich genauso wahr wie die Aussage, dass der Bau der Fabrik in einem ehemaligen Waldgebiet zerstörerische Auswirkungen auf die Natur hat. Ob diese beiden Aussagen als richtig angesehen werden, bestimmt die soziale Epistemologie. Welche dieser beiden wahren Aussagen betont, und welche Folge als wichtiger erachtet wird, ist eine politische Entscheidung. Die Anerkennung der Wahrheiten einer sozialen Epistemologie lässt also viel Raum für Demokratie, setzt ihr aber auch Grenzen. Politik ist „limited by those things which men cannot change at will. [...] Conceptually, we may call truth what we cannot change“ (Arendt 1969: 264).

Eine gut funktionierende liberale soziale Epistemologie bestimmt, was in einer bestimmten Gesellschaft als wahr und richtig angesehen wird. Sie ist mit der Überzeugung verbunden, dass dieses Ergebnis als Wahrheit akzeptiert werden sollte,

3 Soziale Epistemologie ist ein Teilgebiet der analytischen Philosophie, das wesentlich durch Alvin Goldman (1999) begründet wurde. Mein Verständnis der liberalen sozialen Epistemologie folgt aber nicht der Orientierung am höchsten „veristischen Wert“ (Goldman 1999), sondern zielt auf eine Rekonstruktion der sozialen Epistemologie ab, wie sie in liberalen Gesellschaften praktiziert wird.

4 Während Foucault (2006) den Disziplinierungseffekt der Wahrheit mit größter Konsequenz herausarbeitet und damit den Aspekt des *Regimes* hervorhebt (Wahrheit als Machtausübung), bleibt in meiner Verwendung die Wahrheitssuche der soziale Zweck der liberalen sozialen Epistemologie; die Disziplinierung und Exklusion ist ein Nebeneffekt.

auch wenn klar ist, dass sie möglicherweise im Laufe der Zeit revidiert werden kann. Bei der liberalen sozialen Epistemologie geht es letztlich um die Frage des rational erzeugten gesellschaftlichen Glaubens, nicht um Wahrheit im Sinne der Übereinstimmung zwischen Aussage und Realität. Gleichzeitig ist der veristische Wert des liberalen Wahrheitsregimes (die Wahrscheinlichkeit, dass es eine gewisse Übereinstimmung zwischen Aussage und Realität gibt) höher als in jeder anderen sozialen Epistemologie, die aus der Geschichte bekannt ist. Um es im Duktus von Winston Churchill zu sagen: Es ist die schlechteste aller sozialen Epistemologien, außer allen anderen.

Eine soziale Epistemologie besteht aus Prinzipien und Regeln der sozialen Wahrheitsfindung. Sie können von Gesellschaft zu Gesellschaft variieren. Seit Immanuel Kant ist die regulative Idee der Wahrheit grundlegend für die liberale soziale Epistemologie, die sowohl dem Absolutismus als auch dem Relativismus der Wahrheit entgegensteht. Die regulative Idee der Wahrheit versteht Wahrheit als unerreichbar und als normativen Orientierungspunkt. Einerseits können wir nach dieser Logik nie mit Sicherheit wissen, ob etwas wahr ist oder nicht, andererseits bliebe der wissenschaftliche Fortschritt ein Rätsel, wenn wir nicht nach der Wahrheit streben würden und dabei auch gewisse Erfolge aufweisen können. Die regulative Idee der Wahrheit lebt von der Kritik und der permanenten Möglichkeit, falsche Erkenntnisse als falsch zu entlarven, sowie von der Überzeugung, dass es möglich ist, der Wahrheit näher zu kommen. Ob wir der Wahrheit im Laufe der Zeit nähergekommen sind, lässt sich auf der Ebene einer einzelnen Aussage nie mit Sicherheit sagen. Auf aggregierter Ebene ist dies jedoch naheliegend, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass wir heute Dinge tun können, die vor 300 Jahren noch undenkbar waren und kaum ohne ein besseres Verständnis der Realität möglich wären.

Wer der regulativen Idee der Wahrheit folgt, verwendet den Wahrheitsbegriff auf zweierlei Weise. Im strengen oder engen Sinne hat Wahrheit einen realistischen Kern, demzufolge die Wahrheit außerhalb kognitiver Konstruktionen liegt. Diese Wahrheit werden wir nie erreichen, aber sie dient uns als Orientierungspunkt. Gleichzeitig verweist die regulative Idee der Wahrheit auf einen umfassenderen, konstruktivistischen Wahrheitsbegriff: nämlich auf rational erzeugte Überzeugungen, die sich später als falsch erweisen können. Streng genommen war beispielsweise die Newtonsche Physik, die lange Zeit als wahr galt, nie wahr. Wenn man jedoch von dem spricht, was in einer bestimmten Gesellschaft auf der Grundlage vernünftiger epistemischer Regeln als bestätigt gilt, wie die Newtonsche Physik vor Albert Einstein, dann verwendet man den breiten Wahrheitsbegriff.

Die regulative Idee der Wahrheit übersetzt sich in der Praxis in ein liberales Wahrheitsregime, das mit Hilfe einer Drei-Quellen-Konzeption rekonstruiert werden kann. Beginnen wir mit der ersten Quelle der Wahrheit: Immanuel Kant (1999 [1784]: 20) fasst den entsprechenden Kerngedanken knapp zusammen: *Sapere aude!* Habe Mut, dich deines *eigenen* Verstandes zu bedienen! Linda Zagzebski (2012) spricht in diesem Zusammenhang von epistemischem Selbst-Vertrauen (*epistemic self-trust*). Entscheidend für das epistemische Selbst-Vertrauen sind die eigenen Sinneserfahrungen. Wer den Regen spürt, hält die Aussage für wahr, dass

es regnet. Keiner der frühen Aufklärer hat die eigenen Sinne und die eigene Erfahrung so stark hervorgehoben wie David Hume. Andere frühe liberale Erkenntnistheorien wie die von Kant oder John Stuart Mill geben dem theoretischen *a priori* mehr Raum. Aber immer fungiert die individuelle Beobachtung – also die eigenen Sinne und Empfindungen – als eine grundlegende Quelle des Wissens. Die Bedeutung der Sinneswahrnehmungen eines Einzelnen ist also fundamental für das liberale Wahrheitsregime. Das ist die subjektive Säule des liberalen Wahrheitsregimes.

Das Selbstvertrauen in die eigene Erkenntnissfähigkeit soll aber vom Wissen über dessen Beschränkungen begleitet werden. Es gilt auch andere Ansichten und Erfahrungen in Betracht zu ziehen, insbesondere, wenn dadurch Beobachtungen eingebracht werden, die einem selbst nicht möglich sind. Wenn also in Mills Worten „Ereignisse stattfanden, als wir nicht da waren“ und wir auch keine Informationen über die mangelnde Vertrauenswürdigkeit von Berichterstatter\*innen besitzen, dann gilt es den Aussagen anderer als Quelle der Wahrheit zu trauen. Der Aussage eines Freundes oder einer Freundin, dass es im Nachbardorf zum besagten Zeitpunkt nicht regnete, ist Glauben zu schenken, auch wenn man selbst nur wenig entfernt davon nass wurde.

Allerdings ergibt sich die Wahrheit kaum aus der bloßen Addition der Aussagen von vertrauenswürdigen Individuen. Es bedarf auf der zweiten – der intersubjektiven – Erkenntnisquelle eines Mechanismus der Vermittlung und des Abgleichs. Hier kommt etwas ins Spiel, was man mit Jürgen Habermas als kommunikative Rationalität bezeichnen kann, die v.a. in der Öffentlichkeit ihre gesellschaftliche Kraft entfaltet. Das Resultat solcher sog. deliberativen Prozesse erzeugt wiederum intersubjektive Überzeugungen, die von vielen Mitgliedern einer Gemeinschaft als vorläufig richtig anerkannt werden und auf diese Weise Wirksamkeit entfalten. Dabei geht die Wirksamkeit über den Effekt des internalisierten Wissens hinaus. Wer eine gesellschaftlich geteilte Wahrheit ohne triftige Gründe in Frage stellt, setzt sich dem Verdacht aus, seltsam oder gar verrückt zu sein (vgl. Foucault 2006).

Schließlich kommt drittens die reflektierte Unterordnung unter die Einsichten der Wissenschaft und Expert\*innen ins Spiel. Dabei geht es um die Anerkennung epistemischer Autoritäten, also solcher Instanzen, denen eine besondere Kompetenz bei der Wissensgenerierung zugetraut wird und denen man glaubt, weil *sie* es sagen. Für die Zuweisung von epistemischer Autorität muss es positive Gründe geben, das normale Vertrauen reicht hierfür nicht. Das Wissenschaftssystem mit seiner Arbeitsteilung, seinen theoretischen Konzepten und den besonderen Beobachtungsinstrumenten bietet im Rahmen der liberalen sozialen Epistemologie solche positiven Gründe. Wissenschaftliches Wissen hat dann gleichsam den Status des „objektiven“ Wissens. Das Vertrauen in die Wissenschaft übertrumpft zumeist subjektive Erfahrungen. Die Aufklärung des Sachverhalts, dass der gefühlte Niederschlag durch ein wassersprühendes Flugzeug verursacht wurde und es sich daher nicht um Regen als ein Wetterereignis handelte, wird als wahr anerkannt, wenn sie seitens einer anerkannten epistemischen Autorität mit privilegierten Informationszugängen erfolgt.

Ergibt sich daraus ein genereller Vorrang für die epistemische Autorität vor allen anderen Überlegungen? Sie hätte dann im Sinne von Joseph Raz (1980) einen „präemptiven“ Charakter. Es ist demnach nicht die Aussage selbst, sondern das inhaltsunabhängige Ausmaß der epistemischen Autorität, das den Einfluss auf die öffentliche Debatte sichert. Entlang dieser Logik entwickelt beispielsweise Thomas Grundmann (2021) das Modell der *preemption view* (PV) epistemischer Autorität, das gemäß dieser Argumentation das Prinzip des unbegrenzten kritischen Denkens des Individuums als auch das Prinzip der demokratischen Debatte dominieren sollte. In der Praxis der liberalen sozialen Epistemologie zeigt sich das Verhältnis der drei Quellen ausgewogener. Die Bestimmung und Zuweisung von wissenschaftlicher Autorität erfolgt durch die anderen Wahrheitsquellen und unterliegt einer permanenten Kontrolle. Die liberale soziale Epistemologie erkennt an, dass Wissenschaft keine überzeitlichen Wahrheiten produziert, denen bedingungslos zu folgen ist. Schon alleine deshalb muss im liberalen Wahrheitsregime „allen Autoritäten, auch den epistemischen, stets mit einem vernünftigen Maß an Misstrauen und Zweifel begegnet werden“ (Schultz 2020: 97). In der liberalen sozialen Epistemologie fungieren epistemische Autoritäten reflektiv und nicht präemptiv (Zürn 2018).

Die liberale soziale Epistemologie ist Teil eines liberalen Skripts, das beschreibt, wie sich moderne nationale Gesellschaften organisieren sollten. Sie reicht jedoch zu einem gewissen Grad über die nationale Ebene hinaus. Die Theorie der Weltgesellschaft, wie sie vom Soziologen John W. Meyer und seinen Mitarbeiter\*innen (Meyer et al. 1997) entwickelt wurde, besagt, dass die Weltkultur in erster Linie in Europa entstanden ist und weitgehend von Ideen der Aufklärung geprägt wurde, aber vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer globalen Kultur wurde. Sie wurde und wird weltweit von einer stetig wachsenden Zahl internationaler Organisationen wie den verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen (UN), internationalen Gerichten, Nichtregierungsorganisationen, Berater\*innen und Wissenschaftler\*innen gefördert.

Nach dieser Theorie sollten alle Gesellschaften, einschließlich der Weltgesellschaft, rational organisiert sein und Entscheidungen auf wissenschaftlichen Informationen und nicht auf religiösen Annahmen oder Traditionen basieren. Darüber hinaus sollten Gesellschaften ständig nach Fortschritt, Erfolg und Wachstum streben (Drori et al. 2003). Unter Fortschritt wird eine Verbesserung und Ausweitung der Bildung verstanden. Ausgehend von dieser Argumentation könnte man argumentieren, dass die liberale soziale Epistemologie auch in die moderne Weltgesellschaft im Sinne Meyers eingeschrieben ist.

Auf internationaler oder globaler Ebene stellt sich die liberale soziale Epistemologie jedoch etwas anders dar als im Rahmen einer nationalen Gesellschaft. Die Agenten der subjektiven Säule sind hauptsächlich kollektive Akteure wie Nationalstaaten, Internationale Organisationen (IOs) und die sogenannten Nichtregierungsorganisationen (NGOs) der Zivilgesellschaft. Die öffentliche Debatte ist schwächer, nicht zuletzt, weil globale Qualitätsmedien selten sind und sie die Weltgesellschaft viel weniger durchdringen als die Qualitätsmedien in liberalen Demokratien. Nicht zuletzt ist das Fachwissen stärker politisch institutionalisiert und produziert nicht

nur wahre Aussagen, sondern in gewissem Maße auch Richtlinien. Dies macht die epistemische Autorität von IOs, wie beispielsweise im Fall der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), besonders. Es handelt sich dabei häufig um politisch delegierte epistemische Autoritäten, bei denen die Trennung von epistemischer und politischer Autorität verschwimmt (Zürn 2018, Kap. 2).

#### 4. Unterminierungsstrategien auf der nationalen Ebene

Die Drei-Quellen-Konzeption des liberalen Wahrheitsregimes beinhaltet Spannungen, die zwischen den Quellen bestehen. Sie ist nur dann funktionsfähig und vernunftbegabt, wenn das Zusammenspiel der drei Quellen auf Regeln und Voraussetzungen beruht, die es produktiv macht. Manche davon hat schon die Aufklärung benannt (freier Austausch), andere hat die Wissenschaftstheorie thematisiert – wie beispielsweise Karl Popper die Falsifikation. Die Soziologie hat Bedingungen einer funktionierenden Öffentlichkeit herausgearbeitet und die analytische Philosophie diskutiert mit Verve das Verhältnis von kritischem Denken und epistemischer Autorität. Ich habe hier nicht die Möglichkeit, alle diese (meist impliziten) Regeln und Voraussetzungen zu entfalten. Stattdessen möchte ich zeigen, wie der Trumpismus systematisch das liberale Wahrheitsregime in den USA angegriffen und untergraben hat. Das ist anhand von unterschiedlichen Strategien erfolgt. Jede dieser Strategien greift unterschiedliche Funktionsvoraussetzungen der liberalen sozialen Epistemologie an.

1. *Conway Move*: Einen Tag nach der ersten Amtseinführung von Donald Trump am 20. Januar 2017 erklärte der Sprecher des Weißen Hauses den versammelten Hauptstadtjournalist\*innen wörtlich: „Es war das größte Publikum, das jemals einer Amtseinweihungsfeier bewohnte – Punkt –, sowohl vor Ort als auch rund um den Globus.“ Einen Tag später konfrontierte Chuck Todd von NBC News Kellyanne Conway, eine hochrangige Beraterin von Präsident Trump, mit Bildern, die die Falschaussage offenkundig machten. In Reaktion darauf sprach Conway kurzerhand von „alternativen Fakten“, die der Darstellung des Regierungssprechers zugrunde lägen. In der Substanz wird damit das Falsifikationsprinzip ausgesetzt, dessen Anerkennung zentral für das liberale Wahrheitsregime ist.
2. *Marlboro Move*: Es gibt fraglos gute Gründe, die Rolle der Wissenschaft im politischen Prozess kritisch zu beäugen. Die Strategie der „unbestimmten Negation“ (ein Begriff Hegels, siehe Nils Kumkar 2022), die insbesondere die Klimaleugner\*innen anwenden, zielt aber auf ihre generelle Infragestellung. Bei der unbestimmten Negation wird die politische Wirksamkeit von sich abzeichnenden Konsensbildungen innerhalb der Wissenschaften allein durch das Prinzip des Zweifels bekämpft. Es wird dann keine spezifische Gegenposition formuliert, die als solche wieder kritisiert werden könnte. Dadurch wird der Zweifel selbst vor Zweifel immunisiert. Denn dass immer Restzweifel bei jeder

Einsicht bleiben, kann nicht bestritten werden. Das Vorbild ist die Tabakindustrie, die auf den wachsenden Konsens zur Schädlichkeit des Rauchens in der Medizin mit der Mobilisierung von Expert\*innen reagierte, die im Kern nur ein permanentes „da gibt es verschiedene Meinungen“ produzierte. Genau das ist die Strategie von Teilen der Ölindustrie zum Thema Klimawandel heute. Ein Financier des Zweifelstreuens und Chef eines Fracking-Unternehmens, Chris Wright, ist 2025 in den USA unter Trump Energieminister geworden.

3. *I did my own research Move:* Der *Marlboro Move* zielt auf die Schwächung der Rolle der Wissenschaft in der öffentlichen Debatte. Beim *I did my own research Move* geht es um das Verhältnis der subjektiven (individuellen) Ebene und der Wissenschaft. In Frage steht, wer die Implikationen von Daten und wissenschaftlichen Untersuchungen angemessen interpretieren kann. Dabei werden die wissenschaftsimmanenten Kriterien für die Zuweisung epistemischer Autorität zurückgewiesen, sodass der „Stand der Wissenschaft“ nicht mehr durch Wissenschaftler\*innen bestimmt wird, sondern durch eigene und fachfremde Zusammenstellungen von verschiedenen (teils durchaus wissenschaftlichen) Informationsquellen, zumeist aus dem Internet. Es geht dabei um die freihändige Zusammenstellung der wissenschaftlichen Bausteine durch selbsternannte Individuen, die innerhalb des Wissenschaftssystems nicht als epistemische Autorität anerkannt sind. Diesen Zug konnten wir in Deutschland im Zusammenhang mit der Corona-Krise beobachten. Carolin Amlinger und Oliver Nachtwey (2022) sprechen in diesem Zusammenhang im Anschluss an die Dialektik der Aufklärung von gekränkter Freiheit und libertärem Autoritarismus und zeigen, wie sich diese scheinbar paradoxe Verbindung insbesondere bei Impfgegner\*innen zeigt. Ein solcher Impfgegner, Robert F. Kennedy Jr., ist 2025 in den USA Gesundheitsminister geworden.
4. *Bannon Move:* Steve Bannon war sicher die belesenste Person im engsten Kreis der ersten Trump-Administration. Im Kern geht es in dem intellektuellen Projekt von Bannon um den kompletten Abriss des amerikanischen Establishments. Man könnte ihn als rechten Anarchisten bezeichnen. Der Kern der Bannon'schen Strategie kann in seinen eigenen Worten als *flood the zone with shit* (schon wieder taucht dieser Begriff auf) beschrieben werden. Die Öffentlichkeit soll demnach mit allem möglichen Unsinn, absurdnen Informationen, Faktenverdrehungen und Hetze überladen werden. Die daraus entstehende Kakophonie verschließt die Ohren der Zuhörer\*innen und entwertet damit den Effekt der öffentlichen Debatte auf das Denken der Menschen. Im Kern wird dadurch der Glauben an die Möglichkeit der rationalen Konstruktion gesellschaftlich geteilter Wahrheiten untergraben. Das ist die vermutlich radikalste Form der Infragestellung des liberalen Wahrheitsregimes.

Das Ziel all dieser Strategien ist nicht, mit politischen Lügen Unterstützung für bestimmte politische Maßnahmen zu gewinnen, wie es Walter Ulbricht, Lyndon B. Johnson und Colin Powell taten. Vielmehr geht es darum, eine rationale soziale Epistemologie außer Kraft zu setzen. Wenn die soziale Konstruktion der Wahrheit verzerrt und die Vernunft außer Kraft gesetzt ist, sowie die Wissenschaft keine

epistemische Autorität mehr besitzt, dann steigt die Erfolgswahrscheinlichkeit für autoritäre Populisten. Der Trumpismus in den USA kann als Beispiel für diesen Zusammenhang gesehen werden. Vieles deutet darauf hin, dass dieser Erfolg das Ergebnis einer bewussten politischen Strategie ist. Was als Inkompotenz daherkommt, erweist sich im Ergebnis als kompetente aber destruktive Strategie.

Eine ähnliche Strategie lässt sich zumindest in Ansätzen bei allen autoritär-populistischen Parteien unserer Zeit beobachten. Die Alternative für Deutschland (AfD) war bisher in dieser Hinsicht allerdings weniger erfolgreich als die Trumpisten in den USA. Wenn Alice Weidel in den Qualitätsmedien unseres Landes auftritt, so gibt sie sich Mühe, den Eindruck zu erwecken, dass sie den Regeln der liberalen sozialen Epistemologie entsprechend spielt. Das zeugt von ihrer fortwährenden Strukturierungsmacht hierzulande, aber nicht notwendigerweise von einer internalisierten Anerkennung. Es ist ja genau diese Macht, über die sich die AfD gerne beklagt. Die Klage wird freilich begleitet von Strategien im Kontext sozialer Medien, die denen der amerikanischen Freund\*innen ähneln. Und manche Würdenträger\*innen in der Partei beginnen auch in den Qualitätsmedien zu *bullshitten*. Das Ausmaß der Schwächung der Qualitätsmedien ist aber geringer. Über die Ursachen dieser Differenz kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Eine früher einsetzende affektive Polarisierung in den USA, eine deutlich andere Medienstruktur und auch die schon immer dem *bullshit* zugeneigte Kultur im „Fantasyland: 500 Jahre Realitätsverlust“ – so der Titel der beeindruckenden historischen Untersuchung von Kurt Anderson – könnten dabei eine Rolle spielen. Jedenfalls mag die Differenz einen Teil des Deltas zwischen den 20,8 Prozent Wähler\*innenstimmen für die AfD 2025 und den 49,8 Prozent für Donald Trump 2024 bei der *popular vote* erklären.

## 5. Unterminierungsstrategien auf trans- und internationaler Ebene

Wie stellt sich die Situation auf der transnationalen und internationalen Ebene dar? Gibt es da ähnliche Unterminierungsstrategien gegenüber der in der Weltgesellschaft eingeschriebenen modernen sozialen Epistemologie? Was sind die Auswirkungen solcher Angriffe? Zunächst ist festzuhalten, dass es ähnliche *Moves* auch im nationalstaatlichen Rahmen gibt. Die Effekte variieren jedoch je nach Kontext.

1. *Putin Move*: Insbesondere der *Conway* und der *Bannon Move* lassen sich in ähnlicher Weise auf der internationalen und transnationalen Ebene beobachten.

Die Flutung der Zone mit *Bots* ist Teil der russischen Politik im Kampf gegen liberale Demokratien geworden (Stichwort: hybride Kriegsführung). Sie zielt auf Destabilisierung, Polarisierung und Einflussnahme ab. Die Verbreitung von Fehlinformationen und *bullshit* soll das Vertrauen der Öffentlichkeit in Medien und staatliche Institutionen untergraben. Dazu gehört auch die Verstärkung von Zweifeln an der Integrität von Wahlen, insbesondere wenn die Ergebnisse für russische Interessen ungünstig sind. Sie nutzt bestehende soziale und politische Konfliktlinien (z.B. Einwanderung, LGBTQ+-Rechte, Impfstoffe, Klimawandel) aus, um die Spaltungen innerhalb der Gesellschaften zu vertie-

fen, indem sie auf beiden Seiten eines Themas extreme Standpunkte vertritt, um den Diskurs zu radikalisieren. Die Strategie fördert auch die Stimmung gegen die Europäische Union und die *North Atlantic Treaty Organization*, um die europäische Einheit zu zersplittern und den kollektiven Widerstand gegen die russische Aggression zu schwächen. Darüber hinaus soll die Flut von Fake News, irreführenden Darstellungen und widersprüchlichen Berichten in den sozialen Medien Verwirrung stiften. Durch den Einsatz von Bots und Trollfarmen werden sachliche Informationen übertönt und es wird für die Öffentlichkeit schwieriger, Wahrheit von Propaganda zu unterscheiden. Die Demokratien sollen von innen heraus geschwächt werden, damit sie Moskaus geopolitischen Ambitionen weniger entgegenzusetzen haben.

2. *Gove Move*: Michael Goves berüchtigte Aussage aus dem Jahr 2016 – „Ich glaube, die Menschen in diesem Land haben genug von Experten“ – war ein strategisch-rhetorischer Schachzug mit mehreren politischen Zielen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Brexit und breiteren populistischen Bewegungen. Indem der damalige konservative Justizminister Gove Expert\*innen abwies, positionierte er sich und das Pro-Brexit-Lager als Vertreter des „einfachen Volkes“ gegen eine als realitätsfremd wahrgenommene Elite. Das Ziel war es, das Vertrauen in Ökonom\*innen, Akademiker\*innen und Fachleute zu untergraben, die größtenteils vor den negativen Folgen des Brexit gewarnt hatten. Die Aussage in der Debatte über den Brexit stellte Fachwissen und Wissen als eine Seite der Auseinandersetzung dar und stellte sie den Emotionen der einfachen Leute gegenüber. Dieser Schritt stand im Einklang mit breiteren populistischen Strategien, die dem „Bauchgefühl“ Vorrang vor einer datengestützten Entscheidungsfindung geben. Epistemische Autorität wird damit zu einer Partei in der politischen Auseinandersetzung umdefiniert.
3. *Trump Move*: Kommen wir schließlich zu Donald Trump und seinem Gebrauch von *bullshit* in der Außenpolitik. Äußerungen wie „Ich werde in 24 Stunden Frieden schaffen“ oder die Darstellung von „Wolodymyr Selenskyj als Aggressor“ und Aussagen über die Möglichkeit der „Übernahme Kanadas“ sind sicherlich keine Wahrheitsansprüche, die den Prinzipien der liberalen sozialen Epistemologie folgen. Sie zielen darauf ab, Unsicherheit und Unberechenbarkeit zu erzeugen. Auf diese Weise kann zwar die eigene Verhandlungsposition verbessert werden. Langfristig wird dadurch aber die epistemologische Grundlage der internationalen Zusammenarbeit und auch einer funktionierenden Abschreckung zerstört.

## 6. Fazit

Das Ziel des Beitrags ist es, das Konzept der (liberalen) sozialen Epistemologie zu entfalten und dabei zu argumentieren, dass sie im sozialen Zweck der liberalen Demokratie und liberalen internationalen Ordnung schon immer verankert und eingeschrieben war. Expertise und Wissenschaft spielen in dieser Epistemologie eine entscheidende Rolle. Tatsächlich ist deren Anerkennung als epistemische Autoritäten von dieser sozialen Epistemologie abhängig. Daher stellen die aktuellen fundamentalen Anfechtungen der liberalen sozialen Epistemologie die Rolle von Expertise und Wissenschaft als epistemische Autoritäten in liberalen nationalen Gesellschaften und in der Weltgesellschaft in Frage. Es ist ein zentraler und unverzichtbarer Bestandteil einer politischen Strategie, liberale Demokratien und internationale Institutionen gleichzeitig zu untergraben. Umgekehrt gilt, dass die Verteidigung der liberalen sozialen Epistemologie auch die liberale Demokratie und internationale Institutionen schützt. Die Auseinandersetzungen über die soziale Epistemologie sollten daher auch bei der Analyse der demokratischen Regression und der Angriffe auf die liberale internationale Ordnung stärker in den Fokus rücken.

## Literatur

- Amlinger, Carolin/Nachtwey, Oliver 2022: Gekränte Freiheit. Aspekte des Libertären Autoritarismus, Berlin.
- Anderson, Kurt 2018: Fantasyland: 500 Jahre Realitätsverlust – Die Geschichte Amerikas neu erzählt, München.
- Arendt, Hannah 1969: Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought. 2. Auflage, New York, NY.
- Drori, Gili S./Meyer, John/Ramirez, Francisco/Schofer Evan 2003: Science in the Modern World Polity: Institutionalization and Globalization Science in the Modern World, Stanford, CA.
- Foucault, Michel 2006: Geschichte der Gouvernementalität, 2. Die Geburt der Biopolitik: Vorlesung am Collège de France 1978 - 1979 Geschichte der Gouvernementalität. 3. Auflage, hrsg. von Michel Sennelart, Frankfurt.
- Frankfurt, Harry G. 2009: On Bullshit, Princeton, NJ.
- Goldman, Alvin I. 1999: Knowledge in a Social World, Oxford.
- Grundmann, Thomas 2021: Facing Epistemic Authorities: Where Democratic Ideals and Critical Thinking Mislead Cognition, in: Bernecker, Sven/Flowerree, Amy K./Grundmann, Thomas (Hrsg.): The Epistemology of Fake News, New York, NY, 134-155.
- Kant, Immanuel 1999 [1784]: Was ist Aufklärung? Ausgewählte kleine Schriften, Hamburg.
- Kumkar, Nils C. 2022: Alternative Fakten: Zur Praxis der kommunikativen Erkenntnisverweigerung, Berlin.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M/Ramirez, Francisco O. 1997: World Society and the Nation-State, in: The American Journal of Sociology 103: 1, 144–81.
- Raz, Joseph 1980: The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System, 2. Auflage, Oxford.

- Ruggie, John Gerard 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner, Stephen D (Hrsg.) 1983: International Regimes, Ithaca, NY, 195–231.
- Schultz, Tanjev 2020: Wahrheit und Zweifel. Zur Zukunft des Wissenschaftsjournalismus, in: Ordnung der Wissenschaft 7: 2, 95–100.
- Zagzebski, Linda 2012: Epistemic Authority: A Theory of Trust, Authority, and Autonomy in Belief, New York, NY.
- Zürn, Michael 2018: A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation, Oxford.

Thomas Risse/ Lisbeth Aggestam/ Jakub Eberle

## Zur Wiederwahl Trumps und die Folgen für die iB – Antworten auf drei Fragen

Thomas Risse

Die Liberale Internationale Ordnung (LIO) wird in der Literatur unterschiedlich konzeptualisiert. Im Folgenden wird darunter die Weltordnung verstanden, wie sie spätestens nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs mit der UN-Charta sowie anschließend in unzähligen internationalen Abkommen und Organisationen institutionalisiert wurde – sowohl global als auch regional, mit jeweils unterschiedlicher Eindringtiefe in die nationale Souveränität. Dementsprechend können drei Bestandteile unterschieden werden: Der *politische Liberalismus* bezieht sich auf die Universalität der Menschenrechte und der Rule of Law, also die Geltung des Völkerrechts. Mit *ökonomischem Liberalismus* ist eine offene Weltwirtschafts- bzw. Welthandelsordnung gemeint. Der *liberale Internationalismus* konnotiert die Orientierung an prinzipiellem Multilateralismus, also an der Suche nach kooperativen Lösungen für drängende Weltprobleme.

### 1. Was erklärt theoretisch die „Krise der Liberalen Weltordnung“?

Es geht um tiefgreifende Kontestationen, die konstitutive Bestandteile und Grundnormen der LIO in Frage stellen, z.B. das Verbot des Angriffskriegs, die Einhaltung grundlegender Menschenrechte sowie die offene Weltwirtschaftsordnung. Neu ist dabei vor allem die sich herausbildende transnationale Allianz autokratischer Systeme wie Russland oder China mit autoritär rechtspopulistischen Regierungen und Parteien/sozialen Bewegungen, die sich gegenseitig in ihrem Hass auf die LIO und liberale Ordnungen insgesamt befeuern. Die Krise der LIO kann also nur aus der Verschränkung von Innen- und inter- bzw. transnationaler Politik erklärt werden. Hinzu kommt, dass weite Teile des „Globalen Südens“ die LIO als eine exklusive Veranstaltung des „Globalen Nordens“ wahrnehmen, von denen sie nur zum Teil profitieren. Damit komme ich zur Frage nach den Ursachen für diese tiefgreifenden Kontestationen:

- a. Das Überlebensinteresse autokratischer Systeme, das durch die Demokratie-Bestandteile der internationalen Ordnung direkt bedroht wird;
- b. die ökonomische bzw. soziale Ungleichheit sowohl im Innern der Staaten als auch im globalen Maßstab: Sie schürt zum einen in liberalen Demokratien die Angst vor Statusverlust weiter Bevölkerungsschichten, was wiederum von

autoritär-populistischen Parteien und Bewegungen ausgenutzt wird. Zum anderen gehört die globale Ungleichheit zu den „gebrochenen Versprechen“ der LIO, was wiederum Zweifel an deren Problemlösungsfähigkeit aufkommen lässt, auch im Hinblick auf Weltprobleme wie den Klimawandel;

c. die Diskrepanz zwischen der liberalen Eindringtiefe (*intrusiveness*) der LIO in die nationale Souveränität der Staaten, sowohl global als auch regional, und den unterentwickelten Mitsprachemöglichkeiten (*inclusiveness*) vieler Länder (etwa im UN-Sicherheitsrat) im Hinblick auf drängende Weltprobleme.

## 2. Was ist von der Trump-Administration zu erwarten? Wird sie die Liberale Weltordnung weiter schwächen oder gar völlig demontieren?

Die Trump-Administration ist intern gespalten zwischen eher isolationistischen und eher militant-unilateralistischen Strömungen. Beiden Gruppen gemeinsam ist die Ablehnung der LIO in Bezug auf ihre liberalen Inhalte, dem Beharren auf Regelgeleitetheit und den Beschränkungen nationaler Souveränität. Die neue Allianz zwischen Autokraten und dem autoritären Populismus à la Trump verstärkt die tiefgreifenden Kontestationen (s.o.). Aber Kontestationen einer Ordnung sind nicht gleichbedeutend mit deren Ende. Es geht vielmehr darum, wie resilient die LIO und ihre Verteidiger sich angesichts der diversen Krisen erweisen. Ob die Trump-Administration die LIO demontieren wird oder nicht, hängt von der Einschätzung ab, welche Rolle der USA als zentraler Stütze der LIO zukommt: Wer glaubt, die LIO werde zentral durch die US-Führungsmaßnahmen bzw. deren *benign hegemony* gestützt, wird eher das Ende der LIO prognostizieren. Wer – wie ich – der Auffassung ist, die LIO habe von Anfang an sehr viele Autor\*innen gehabt und sei vor allem durch tiefgreifende Kontestationen weiterentwickelt worden, schätzt die Resilienz der LIO höher ein. Entscheidend wird sein, wie die Verteidiger der LIO auf die Herausforderungen durch Trump, autoritären Populismus und durch autokratische Regime (Russland, China, u.a.) reagieren.

## 3. Welche Folgen ergeben sich für die deutsche und die EU-Außenpolitik?

Die LIO – sowohl global als auch regional – ist Teil der DNA Deutschlands und der EU, sowohl materiell als auch ideell. Deutschland muss daher im ureigensten „nationalen“ Interesse und im europäischen Verbund zu den entschiedenen Verteidigern der LIO gehören. Der eher unentschlossenen ersten „Zeitenwende“ muss eine zweite folgen, gerade weil die USA – hoffentlich nur schrittweise – die Verantwortung für die europäische Sicherheitsordnung an Europa abgeben werden. Die vom Bundestag mit Zweidrittel-Mehrheit beschlossenen Investitionspakete sind ein Schritt in die richtige Richtung. Die Verteidigung der Ukraine gegen die russische Invasion ist nicht nur im deutschen und europäischen Sicherheitsinteresse, sondern sie dient auch der Verteidigung der LIO. Wie die künftige europäische Sicherheits-

architektur aussehen, welche Rolle dabei der NATO bzw. den EU-Institutionen zukommen wird und wie z.B. das Vereinigte Königreich eingebunden werden kann, das alles ist zurzeit nicht absehbar. Aber es ist klar, dass die LIO sich nur dann als resilient erweisen wird, wenn Deutschland im Verbund mit den europäischen Partnern handlungsfähig wird, sowohl regional als auch global. Außerhalb Europas heißt dies, dass Deutschland zusammen mit der EU sehr viel größere Anstrengungen unternehmen muss, um den Kreis der Verteidiger der LIO zu erweitern (z.B. Brasilien, Mexiko, Chile u.a. in Lateinamerika; Südafrika, Nigeria u.a. in Afrika; Japan, Südkorea, Australien und andere demokratische Verbündete in Asien). Ohne grundlegende Reformen des UN-Systems und anderer internationaler Organisationen wird dies nicht möglich sein, schon um die Problemlösungsfähigkeit der LIO zu verbessern (Klimawandel, globale Verteilungsgerechtigkeit usw.).

Lisbeth Aggestam

1. *How could ‘the crisis of the Liberal International Order’ be explained theoretically?*

The starting point for explaining theoretically the crisis of the Liberal International Order (LIO) is the scholarly literature on international order and power. Most theorists point to two key determinants of international order: the distribution of power in the international system and a broad consensus on the legitimacy of the foundational rules, norms and procedures of international order. In essence, a mix of coercion and consent underpinning what English School theorists call the ‘institutions’ of international society. International order, therefore, consists of interlocking and overlapping structures of power across the four different domains of political, economic, military and ideational power, each characterized with their own structural logics and interaction dynamics.

The LIO is currently in crisis because this was a structure that expanded from its North American and West European heartlands after the Cold War, evolving into a more global structure in the context of U.S. unipolarity. With the rise of China, Russia and other actors within the BRICS+ coalition, unipolarity has receded, and a more multipolar system has emerged. This transformation in global power relations challenges the liberal norms and values that underpin the political and ideational dimensions of the LIO. Russia, supported by China, Iran and North Korea, has mounted a sustained military challenge to the existing order. The most robust domain of the LIO is the economic one, but even this is now fracturing.

*2. What can be expected from the Trump administration in this regard? Will the Trump administration further weaken the LIO, or even totally dismantle it?*

The LIO has been under strain for over a decade. A major challenge has come from the Putin regime, which has sought to reassert Russia's status as a great power with a defined sphere of influence in its near abroad, and has embarked on a war of territorial aggrandizement against Ukraine. The Trump administration's disruptive and transactional approach to diplomacy and foreign policy constitutes another critical juncture which provides the catalyst for the further reshaping of the European and global order, as well as a further weakening of the LIO.

The Trump administration's diplomatic initiatives, though highly personalized and erratic, nonetheless indicate a broader shift in U.S. foreign policy. Trump has explicitly rejected many of the liberal norms and values which characterized the post-Cold War LIO. By casting doubt on the reliability of the United States' security guarantees to Europe, the administration is weakening a critical military pillar of the LIO. Trump's threats towards allies such as Canada and Denmark, coupled with overt hostility toward the European Union, are weakening the political cohesion of the LIO. Moreover, by imposing tariffs and threatening to unleash a trade war, he is dramatically weakening the economic foundations of the LIO.

Consequently, international order will become more multipolar, more transactional, less liberal, less constrained by multilateral institutions and agreements and rather dominated by great powers. While the LIO may persist, it will likely contract into a core community composed of Europe, Canada, and select democracies in the Asia-Pacific region.

*3. What foreign policy implications do you see for Germany and the European Union?*

The immediate foreign policy challenge for Germany and the EU is the reconstitution of Europe's deterrence and defence capabilities in response to the Russian threat and the perceived weakening of U.S. security commitments. This will necessitate a strengthening of the European pillar of NATO. The EU has a critical role to play in encouraging defence-industrial cooperation and strengthening military mobility in Europe. These developments may also draw the United Kingdom closer to the EU, potentially revitalizing Anglo-German cooperation in security and defence.

The EU now serves as a key institutional pillar of what remains of the LIO. It must navigate the twin currents of globalization and geopolitics, striving to reconcile its aspiration to be a geopolitical actor with the imperative to uphold the advantages of a multilateral global trading system. This balancing act will become increasingly complex in the context of escalating US-China tensions. Despite these challenges, the EU remains the foremost institutional advocate of a liberal, rules-based international system.

Much now hinges on Germany. Given its size and central geopolitical position in Europe, Germany is expected by many of its partners to assume greater leadership responsibilities – a challenging task in light of its historical legacy. However, Germany possesses an extensive network of consultation and cooperation with allies and partners upon which it can build. Germany must now exhibit greater initiative in leadership to foster European consensus and cooperation, employing minilateral and plurilateral frameworks when necessary, and utilizing the EU and NATO when possible.

Jakub Eberle

1. *How could ‘the crisis of the Liberal International Order’ be explained theoretically?*

It is misleading to understand the Liberal International Order (LIO) as something that was stable and settled, only to be disrupted by a ‘crisis’ afterwards. Such a perspective might resonate with a West European experience, but I find it too static, Eurocentric and ahistorical. After all, LIO’s supposed ‘golden age’ lasted only about a decade. Before 1990, LIO extended to little more than a small Western club ('the free world') and from 2000 onwards, it was already being dismantled, initially by the Bush administration, then by Putin’s Russia, and others. To me, it makes more sense to conceptualise LIO as a particular idea – a myth, or a fantasy, if you will – through which we conceptualise and organise a set of otherwise disparate and changing rules, practices and institutions. These elements may have different histories and origins, and may even not be perfectly compatible – think about the tensions between free markets and democratic self-determination. Understood as such, what we call LIO has always been ‘under construction’ and in the process of both making and unmaking, expansion as well as contraction. Over the last few years, what we can observe is a gradual and uneven dissociation of some of these previously tightly linked practices and institutions. Put simply, multiple overlapping orders, or ‘games in town’, are now emerging in global politics. Some of them still resemble the LIO, as they make many of its founding elements their own. Others less so.

2. *What can be expected from the Trump administration in this regard? Will the Trump administration further weaken the LIO, or even totally dismantle it?*

There is an important difference between intentions, capacities, and unintended consequences. When it comes to *intentions*, our guiding principle should be that almost anything can be expected from the Trump administration. This unpredictability alone damages what is left of the LIO, as it erodes the trust upon which every rule and institution relies. The actual steps undertaken in relation to international

trade and climate change, and especially in dealing with allies such as Canada, Denmark and Ukraine, then leave little space for any illusions: this administration is actively hostile towards liberalism, multilateralism and rule of law as such. The good news is that even the most powerful state does not alone have the *capacities* to completely do away with the rules, institutions and practices associated with the LIO, as long as other states decide to rely on them in their mutual interactions. The net effect of Trump on global politics, therefore, is a mixed one. Damage has been done (and I am worried that we have only seen the beginning so far). On the other hand, the *unintended consequence* of US actions is that other states might be stepping up in defence of the rules and institutions associated with the LIO. The EU is a case in point.

3. *What foreign policy implications do you see for Germany and the European Union?*

Germany and the EU have generally benefitted from liberal rules and institutions. Therefore, defending the primacy of diplomacy, international law and multilateral decision-making should be their central foreign policy interest. In 2019, Germany and France introduced an ‘Alliance for Multilateralism’, which, to my knowledge, did not really gain much traction. The idea, though, was good and arguably deserves a second chance. The Europeans should attempt to build a global coalition of states that commit to the key role of multilateral cooperation and present this as an alternative to the resurgent great power imperialism of Putin, Xi, Trump, and others. This alliance should be loose and non-exclusive. Apart from like-minded states like Canada, Australia or Japan, the door should be open to Brazil, India, South Africa, and others. The point is not to build an own geopolitical sphere, but rather to offer an alternative to the ascendant logic of spheres. Of course, this would have to go hand in hand with massive investments in Germany’s and EU’s military power. This new multilateralism should not be guided by starry-eyed idealism, but rather by the understanding that pragmatic cooperation is absolutely in our interest, e.g. in tackling climate change or managing security dilemmas arising from great power tensions and weaponization of emerging technologies.

*Weiterführende Literatur*

- Aggestam, Lisbeth/Hyde-Price, Adrian 2019: Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 57: S1, 114-127.
- Ikenberry, G. John 2020: A World Safe for Democracy. Liberal Internationalism and the Crises of Global Order, New Haven, CT.
- Lake, David A./Martin, Lisa/Risse, Thomas (Hrsg.) 2021: Challenges to the Liberal International Order: International Organization at 75, in: International Organization 75: 2.

*Zur Diskussion*

Risse, Thomas 2024: Order-Making Through Contestations: The Liberal International Order and Its Many (Co-) Authors, in: Börzel, Tanja A./Gerschewski, Johannes/Zürn, Michael (Hrsg.): The Liberal Script at the Beginning of the 21st Century, Oxford, 112-130.

Wiener, Antje/Lake, David A./Risse, Thomas (Hrsg.) i.E.: Deep Contestations of the Liberal International Order, Oxford.

## Abstracts

Gisela Hirschmann/ Christian Kreuder-Sonnen

**International Organizations under Pressure: Introduction to the Forum**  
zib, Vol. 32, No.1, pp. 27 – 42

International organizations (IOs) are currently facing multiple pressures. On the one hand, they are increasingly subjected to intense challenges from states and societal groups. On the other, IOs are more and more frequently confronted with cross-border crises that demand far-reaching decisions and operations under time constraints. While the literature has largely considered these pressures separately, we argue in this introduction to the forum *International Organizations under Pressure* that they are two sides of the same coin, and that their combined analysis can yield valuable insights. To this end, we outline theoretical linkages between the research areas of crisis management and contestation management for international organizations. Additionally, we focus on the respective effects of contestation on crisis management, or of crises on contestation (management). Building on these conceptual linkages, the introduction outlines avenues for future research. In developing our arguments, we draw on the contributions to this forum and present each of them individually at the end.

**Keywords:** Crises; crisis management; contestation; contestation management; international organizations

Laura von Allwörden/ Leonard Schütte

**International Organizations at the Limit of Existence: IO-Survival Politics**  
zib, Vol 32., No. 1, pp. 6 – 25

International organizations (IOs) have gained in authority and potential effectiveness in recent decades. At the same time, they have never been so exposed to existential threats in the form of contestation. In the midst of this dialectical situation, this paper identifies a new type of behavior: *IO-survival politics* as contestation management. *IO-survival politics* occurs when high-level institutional actors see the organization facing a potential existential crisis following a contest and, in response, adopt extraordinary strategies to secure the organization's existence. Based on 40 interviews with IO representatives and state officials, we illustrate the concept of *IO-survival politics* through two case studies: NATO's response to President Trump's threats to withdraw, and the International Energy Agency's (IEA) response to the creation of the competing energy organization, the International Renewable

## *Abstracts*

Energy Agency (IRENA). By conceptualizing *IO-survival politics*, the article aims to open new avenues for research on IOs and the crisis of multilateralism.

**Keywords:** Crisis; contestation management; international organizations; IO-survival politics

*Gisela Hirschmann*

**Recognizing and Interpreting Crisis Situations: Contestation Management in the League of Nations Secretariat**

zib, Vol. 32, No.1, pp. 61 – 78

In the current debate on the potential demise of the contemporary international order, the failure of the League of Nations often serves as a daunting example for international organizations (IOs) confronted with contestation. Little is known, however, about how the League handled contestation in the early years of its existence. This contribution reflects on early contestation management by the League. Specifically, I examine contestation management in the League's secretariat in response to Brazil's withdrawal from the organization during the so-called council crisis. The analysis shows that while the League successfully managed this internal crisis without further repercussions, the Secretariat's inability to promptly recognize and interpret contestation as a crisis inhibited contestation management from becoming more sustainable. Yet, this case also demonstrates that even a bureaucracy that is regarded as little autonomous as the League's secretariat can independently shape IO contestation management.

**Keywords:** League of Nations; international bureaucracy; contestation management; council crisis; Latin America

*Nele Kortendiek/ Lisbeth Zimmermann/ Lily Young*

**Because What Must Not Be, Cannot Be: How Contestation Management in International Organizations Selects Affected Groups Twice**

zib, Vol. 32, No. 1, pp. 79 – 98

International organizations (IOs) agree that those directly affected by global governance should be given a greater voice in international policy processes. When it comes to implementing this new participatory norm, it is mostly IO staff that steers such processes. We show that the inclusion of affected groups in IOs varies greatly. Despite similar organizational capabilities and substantive frames used by those affected to justify their claims, IO staff members respond selectively to their demands. Using two case studies on child labor and drug use in the context of ILO, UNICEF, WHO and UNODC, we show that IO personnel select affected groups twice: First, following a logic of consequence, IOs strategically coopt affected groups and select as interlocutors those whose demands are similar to IO positions.

Secondly, based on internalized values and perceptions, they are particularly open to groups that meet (Western) standards of “legitimate” contestation, following a logic of appropriateness.

**Keywords:** Affected groups; contestation; international organizations; contestation management; cooptation

*Stephanie C. Hofmann/ Christian Kreuder-Sonnen*

**Who Can Act? Crisis and Contestation Management of International Organizations**

zib, Vol. 32, No. 1, pp. 99 – 117

Transboundary crises are often seen either as an opportunity or as a threat to the governance capacity of international organizations (IOs). However, in many cases, the same crisis can have different effects on various IOs. In this article, we argue that focal IOs, which serve as central reference points during crises, are often particularly vulnerable to challenges and political blockades due to their prominent and thus politically exposed role. In contrast, non-focal IOs are more likely to avoid intensified contestation, enabling them to venture into new areas and contribute to crisis management by going beyond their regular tasks. This article thus offers a theoretical approach to the variance in IO responses within a single crisis. Furthermore, it provides an inter-organizational perspective on handling IO contestation by demonstrating how member states and IO bureaucracies can engage in contestation management not only within the challenged IO but across multiple IOs.

**Keywords:** Crisis; contestation; inter-organizational relations; UN; WHO

*Steve Biedermann/ Philip M. Tantow*

**Informal Intergovernmental Organizations in Transboundary Crises**

zib, Vol. 32, No. 1, pp. 118 – 136

Transboundary crises put international organizations under pressure. The literature suggests that informal intergovernmental organizations (IIGOs) are particularly suited for crisis management and assumes a link between crises and informality. But not every crisis leads to IIGO involvement and there is no detailed theorization of this relationship. In this article, we discuss the suitability of IIGOs for crisis management and explore conditions under which states act through IIGOs in crisis. We demonstrate IIGOs’ general potential for crisis management by comparing their institutional features with the functional demands of crises. Based on this, we argue that the use of IIGOs in crises depends on the ability of formal intergovernmental organizations (FIGOs) to engage in crisis management. States act through IIGOs in crises if FIGO crisis management is impeded by lack of resources, unclear

## *Abstracts*

responsibilities or internal gridlocks. As they compensate for these impediments, IIGOs can take pressure off FIGOs in transboundary crises.

**Keywords:** Crises; crisis management; international organizations; informality; informal intergovernmental organizations

*Alexandros Tokhi/ Martin Binder*

**Dynamics of International Authority**

zib, Vol. 32, No. 1, pp. 137 – 159

How has the authority of international organisations (IOs) developed over time and what influence do global crises have on this authority? Previous IO research has primarily focused on differences among IOs, adopting a cross-sectional perspective that overlooks important questions about the influence of systemic factors such as global crises. To address this gap and provide the impetus for a necessary change of perspective, this article examines the development of IO authority over time. By changing the unit of analysis from individual IOs to all IOs in a given year, we utilize the International Authority Database to explore various approaches to the temporal development of IO authority from 1930 to 2013 and analyze the resulting patterns. Finally, we discuss prominent systemic factors that have not yet been analysed over time but may substantially affect the development of IO authority.

**Keywords:** International organisations; authority; longitudinal analysis; systemic factors; crises

# Mitteilungen der IB-Sektion

## *Nächste Offene Tagung der IB-Sektion der DVPW in Würzburg in 2026*

Die nächste Offene Tagung der IB-Sektion wird vom 21. bis 23. September 2026 in Würzburg stattfinden. Die Tagung wird vom Vorstand der IB-Sektion und dem Team des Lehrstuhls Internationale Beziehungen und Europaforschung, Prof. Dr. Sonja Grimm, organisiert. Der Aufruf zur Einreichung von Papers und Panels wird im Oktober 2025 veröffentlicht.

## *Die IB-Sektion in den sozialen Medien*

Auf seiner Sitzung Anfang Februar 2025 hat der Vorstand der DVPW den Rückzug der DVPW von der Plattform „X“ beschlossen. Der Account der DVPW wird dort bis auf Weiteres ruhen. Stattdessen hat die DVPW in einem ersten Schritt ihren Account bei „Bluesky“ aktiviert. Das Sprecher\*innen-Team der IB -Sektion begrüßt diesen Schritt und auch die ECIB-Gruppe sowie die zib sind inzwischen von „X“ zu „Bluesky“ gewechselt. Die ECIB-Gruppe ist unter <https://bsky.app/profile/ecib-dvpw.bsky.social> zu finden.

## *18. Early Career Tagung Internationale Beziehungen (ECIB-Tagung) in Tutzing*

Die 18. Early Career Tagung fand vom 19. bis 21. März 2025 in Tutzing statt, erstmals im neuen Format der „Early Career Workshops Internationale Beziehungen“. In Kooperation mit der Akademie für Politische Bildung in Tutzing richtete sich die Veranstaltung gezielt an Nachwuchswissenschaftler\*innen in der Promotionsphase und wurde durch die Sektion Internationale Beziehungen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) unterstützt. Besonderer Dank gilt Dr. Anja Opitz von der Akademie für Politische Bildung für die großartige Unterstützung bei der Realisierung der Veranstaltung! Das neu eingeführte Workshopformat erwies sich als Erfolg und großer Gewinn für die Teilnehmenden. Die ECIB-Gruppe plant daher, zukünftig regelmäßig sowohl thematisch fokussierte Workshops als auch die bereits etablierten, breiter angelegten Konferenzen zum Themengebiet der Internationalen Beziehungen anzubieten. Die Veranstaltungen sollen dabei weiterhin in Kooperation mit der Akademie für Politische Bildung in Tutzing stattfinden, um so einen lebendigen Austausch und eine intensive Vernetzung unter Nachwuchsfor-schenden bestmöglich zu fördern.

*Die IB-Sektion auf der ISA 2025 in Chicago*

Viele Mitglieder der DVPW und der IB-Sektion waren wieder auf der ISA Convention aktiv, die dieses Jahr vom 2. bis 5. März in Chicago stattfand. Folgende zwei Panels konnten sich als sogenannte Partner Organization Panels, d.h. in Kooperation mit der DVPW bzw. der IB-Sektion, präsentieren.

„Coping Mechanisms: IOs and States under Regime Complexity“ (MA62; Organisation: Lukas Grundsfeld, FU Berlin, Montag, 3. März, 8:15 Uhr)

„Historical-Sociological IR and the Study of Israeli-Palestinian Relations“ (TB26; Organisation: Stephan Stetter, Universität der Bundeswehr München, Dienstag, 4. März, 10:30 Uhr)

Wie im letzten Jahr richtete das Sprecher\*innen-Team der Sektion ein informelles Zusammenkommen aus. Organisiert von Vorstandsmitglied Dennis Redeker trafen sich mehr als 30 Mitglieder der deutschen IB-Community zum abendlichen Austausch. Vielen Dank an alle!

Die Sektionssprecher\*innen (Sonja Grimm, Markus Lederer, Melanie Morisse, Dennis Redeker)

## Autorinnen und Autoren

<i>Lisbeth Aggestam</i>	Dr., Associate Professor, Department of Political Science & Centre for European Research (CERGU), University of Gothenburg, Sprängkullsgatan 19, Room A505, 411 23 Göteborg, Sweden E-Mail: lisbeth.aggestam@gu.se
<i>Steve Biedermann</i>	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur für Politikwissenschaften, insbesondere Internationale Politische Ökonomie, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg, Germany E-Mail: biederms@hsu-hh.de
<i>Martin Binder</i>	Dr., Associate Professor in Politics and International Relations, Forward College Berlin, Lohmühlstraße 65, 12345 Berlin, Germany E-Mail: martin.binder@forward-college.eu
<i>Jakub Eberle</i>	Dr., Associate Professor, Institute of International Studies & Peace Research Centre Prague, Charles University Prague, U Kríže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice, Czech Republic E-Mail: jakub.eberle@fsv.cuni.cz
<i>Tim Heinkelmann-Wild</i>	Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80538 München, Germany und Visiting Scholar, Department of Politics and International Studies (POLIS), University of Cambridge, United Kingdom E-Mail: tim.heinkelmann-wild@gsi.lmu.de
<i>Gisela Hirschmann</i>	Dr., Senior Assistant Professor of International Relations, Institute of Political Science, Leiden University, Turfmarkt 99, 2511DC Den Haag, Netherlands E-Mail: g.k.hirschmann@fsw.leidenuniv.nl
<i>Stephanie C. Hofmann</i>	Prof. Dr., Joint Chair of International Relations, Department of Political and Social Sciences & Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute (EUI), Villa Schifanoia, Via Boccaccio 121, 50133 Firenze, Italy E-Mail: stephanie.hofmann@eui.eu

*Autorinnen und Autoren*

*Nele Kortendiek*

Dr., Post-doctoral researcher, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute (EUI), Via dei Roccettini 9, 50014 San Domenico di Fiesole, Italy  
E-Mail: Nele.Kortendiek@eui.eu

*Christian Kreuder-Sonnen*

Jun.-Prof. Dr., Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Internationale Organisationen, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Str. 3, 07743 Jena, Germany  
E-Mail: christian.kreuder-sonnen@uni-jena.de

*Thomas Risse*

Prof. Dr., Seniorprofessor am Exzellenz-Cluster „Contestations of the Liberal Scripts“/SCRIPTS, Freie Universität Berlin, Edwin-Redslob-Str. 29, 14195 Berlin, Germany  
E-Mail: thomas.risse@fu-berlin.de

*Leonard Schütte*

Dr., Senior Researcher im Team „Publications & Research“ der Münchener Sicherheitskonferenz, Stiftung Münchener Sicherheitskonferenz gGmbH, Karolinenplatz 3, 80333 München, Germany  
E-Mail: schuette@securityconference.org

*Philip M. Tantow*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur für Internationale Organisationen, Institut für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Str. 3, 07743 Jena, Germany  
E-Mail: philip.mats.tantow@uni-jena.de

*Alexandros Tokhi*

Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main, Germany  
E-Mail: tokhi@soz.uni-frankfurt.de

*Laura von Allwörden*

Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, 24118 Kiel, Germany  
E-Mail: Ivonallwoerden@politik.uni-kiel.de

*Lily Young*

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main, Germany  
E-Mail: young@soz.uni-frankfurt.de

*Lisbeth Zimmermann*

Prof. Dr., Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Institutionen und Friedensprozesse, Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main, Germany  
E-Mail: L.Zimmermann@soz.uni-frankfurt.de

## *Impressum*

*Michael Zürn*

Prof. Dr., Professor für Internationale Politik und Recht, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin / Direktor der Abteilung Global Governance, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Germany  
E-Mail: michael.zuern@wzb.eu

**Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib)**

ISSN 0946-7165

**Schriftleitung:** Andreas Ullmann (V.i.S.d.P.)**Einsendungen bitte an:**

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib)

Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

E-Mail: zib@nomos-journals.de

www.zib.nomos.denodenot

**Manuskripte und andere Einsendungen:** Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingeschickt werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Texform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt die Autorin/der Autor der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem/seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der Autorin/des Autors nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, den einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigelegte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter [www.nomos.de/urheberrecht](http://www.nomos.de/urheberrecht).

Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben.

Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

**Anzeigen:**

Verlag C.H. BECK

Anzeigenabteilung

Dr. Jiri Pawelka

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Media-Sales:

Tel: (089) 381 89-687

mediasales@beck.de

**Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH &amp; Co. KG,

Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden,

Telefon: 07221/2104-0

Telefax 07221/2104-27

www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber

HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau,

IBAN DE05662500300005002266 (BIC SOLADES1BAD).

**Erscheinungsweise:** halbjährlich**Preise:**

Individualkunden: Jahresabo € 109,00 inkl. digitaler Einzelplatzlizenz

Institutionen: Jahresabo € 299,00 inkl. digitaler Mehrplatzlizenz

Der Digitalzugang wird in der Nomos eLibrary bereitgestellt.

Einzelheft: € 59,00

Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil  
(Inland € 18,00/Ausland € 24,00) bzw. Direktbeorderungsgebühr € 3,50

Die Rechnungsstellung erfolgt nach Erscheinen des ersten Heftes des Jahrgangs.

**Bestellungen** über jede Buchhandlung und beim Verlag.**Kundenservice:**

Telefon: +49-7221-2104-222

Telefax: +49-7221-2104-285

E-Mail: service@nomos.de

**Kündigung:** Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.**Adressenänderungen:** Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.

Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.