

# Brücken im globalen System

## Neues Leitbild für internationale Organisationen

von **Thorsten Benner und Jan Martin Witte\***

erscheint in: *Internationale Politik* 56/5 (2001)

Das Ende des Kalten Krieges war für internationale Organisationen ein Moment der Verheißung: befreit vom Korsett der Blockkonfrontation wurden sie als Stützpfiler einer neuen Weltordnung gehandelt. Die Hoffnungen und Erwartungen eines goldenen Zeitalters internationaler Organisationen sind allerdings, so lässt sich heute mit Ernüchterung feststellen, weitgehend enttäuscht worden. Schnell fanden sich internationale Organisationen in der Gemengelage der real existierenden Globalisierung wieder - konfrontiert mit hohen, oft widersprüchlichen Erwartungen und neuen Aufgaben in einer sich rapide verändernden Welt.

Internationale Organisationen geraten seitdem von allen Seiten unter Beschuss: von Staaten, die Ineffizienz und Allmachtsfantasien auf Seiten internationaler Bürokraten anprangern; von der sich transnational organisierenden Zivilgesellschaft, die ihre Abgehobenheit und mangelnde Legitimation herausstellt; sowie von Seiten der Wirtschaft, die ineffiziente internationale Organisationen als Geschäftshindernis kritisiert. Viele Organisationen sehen sich daher in der Krise, konfrontiert mit gestiegenen Erwartungen und sinkenden Budgets, gelähmt durch starre Strukturen und politische Verteilungskämpfe.

Drei eng miteinander verknüpfte Faktoren sind von zentraler Bedeutung für die Veränderungsprozesse, denen sich internationale Organisationen heute ausgesetzt sehen. So hat, *erstens*, die Globalisierung ökonomischer, sozialer und kultureller Beziehungen, vor allem angetrieben durch den rapiden technologischen Wandel, eine Vielzahl neuer globaler Probleme auf die Tagesordnung internationaler Organisationen gehoben. Beispiele für diese Entwicklung sind die Regulierung internationaler Finanzmärkte, die Bekämpfung globaler Geldwäsche oder der zunehmende Handlungsdruck in Bereichen wie Gentechnologie, HIV/AIDS oder Klimawandel. Andere Aufgabenfelder verändern sich im Zuge dieser Entwicklungen - wie die Beispiele Malaria oder die Verhandlung internationaler Freihandelsabkommen zeigen. All diese Aufgaben verlangen die Zusammenarbeit über etablierte Politikfeldgrenzen hinweg und laufen somit starren Trennungen, etwa zwischen verschiedenen UN-Sonderorganisationen und -Programmen, die nach dem Vorbild nationaler Sektorministerien gegründet wurden, entgegen. Zu dem von starken Nord-Süd-Ungleichgewichten gekennzeichneten Globalisierungsprozess kommt die Herausforderung der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft, die Themen wie "good governance" an die Spitze der Agenda vieler internationaler Organisationen gesetzt hat.

---

\* Thorsten Benner, Policy Analyst, Office of Development Studies, UNDP und Research Associate, Global Public Policy Program, New York. Jan Martin Witte, Partnership Policy Officer, Private Sector Partnership Unit, UNOPS und Research Associate, Global Public Policy Program, New York. Dieser Artikel gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasser wider.

*Zweitens* sehen sich internationale Organisationen zunehmend mit transnational operierenden nicht-staatlichen Akteuren konfrontiert. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Privatwirtschaft haben transnationale Netzwerke gebildet, die sich zu beträchtlichen Machtfaktoren entwickelt haben. Große Bürokratien sind nicht mehr zeitgemäß in dieser "vernetzten Welt", konfrontiert mit komplexen Problemstellungen und der Herausforderung, transnational operierende zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure konstruktiv in ihre Handlungen einzubinden.<sup>1</sup>

*Drittens* zwingt ein fundamentaler ideeller Wandel internationale Organisationen zum Handeln. Während zu Zeiten des Systemkonflikts oft eine Kultur des Stillstands und politischer Opportunität gepflegt wurde, sehen sich internationale Organisationen seit einigen Jahren, unter dem Einfluss der Ideale eines "schlanken" öffentlichen Sektors, unter dem Druck, effektiv, effizient und transparent Dienstleistungen zu erbringen. Organisationen, die diese neuen Maßstäbe nicht entsprechend erfüllen können, geraten dabei schnell in eine Budget- und Legitimationskrise. Fragen der Transparenz und Partizipation im Prozess sowie der Effizienz und Effektivität im Ergebnis sind zentrale Elemente in der Debatte um die Legitimation internationaler Organisationen.

## **Veränderungsprozesse**

Die in einigen Fällen berechtigte Kritik an Reformblockaden in internationalen Organisationen verstellt oft den Blick auf Veränderungsprozesse, die sich bereits seit einigen Jahren in internationalen Organisationen vollziehen.

Als ein Resultat der anschwellenden globalen Agenda sowie des zunehmenden Wettbewerbs um Ressourcen haben die Aktivitätsfelder vieler Organisationen rapide zugenommen. Daraus folgen, wie etwa bei Weltbank und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), unscharfe Mandate sowie überlappende Verantwortlichkeiten. Viele Organisationen haben sich stark von ihren ursprünglichen Aufgaben und Kernkompetenzen entfernt und neue Elemente hinzugefügt - oft ohne in dem entsprechenden Feld Expertise und Erfahrung vorweisen zu können. Die Debatte um die digitale Kluft ist beispielhaft, ebenso wie jene um den Kampf gegen HIV/AIDS. In beiden Fällen konkurrieren eine Vielzahl von Organisationen um Einflussosphäre und Ressourcen. Das Ergebnis ist sowohl verringerte Handlungsfähigkeit durch eine dünne Streuung ohnehin knapper Ressourcen als auch substanzieller finanzieller Verlust durch ineffizienten politischen Wettbewerb um Ressourcen.

Die notwendig gewordene Abkehr vom reinen Länderfokus als Resultat der neuen globalen Fragen hat ebenso zu konkurrierenden Agenden und in einigen Fällen zu Zielkonflikten geführt. Die Verbindung nationaler Entwicklungsstrategien mit der Lösung globaler Problemstellungen ist oft vor allem aus Sicht der Entwicklungsländer problematisch, was sich im Rahmen der Weltbank und UNDP in der Debatte um Strategien zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter widerspiegelt. Ein weiteres Merkmal der Anpassungsstrategien und Trends in internationalen Organisationen ist die in vielen Institutionen zum Selbstzweck degenerierte Debatte um "Reform". Oft spielen handfeste Motivationen - wie z.B. der Versuch, Arbeitsabläufe effizienter und transparenter zu gestalten, um

---

<sup>1</sup> Vgl. Steven Weber, *International Organizations and the Pursuit of Justice in the World Economy*, in: *Ethics and International Affairs*, Nr. 14 (2000), S. 99-117.

der steigenden Anzahl von Aufgabenfeldern gerecht zu werden - eine gewichtige Rolle. Viele Organisationen haben jedoch Reformen und Reförmchen - oft nur um der Reform willen - zu einem festen Bestandteil ihrer Arbeit gemacht - mit gemischten Erfolgen. Obwohl im Sinne des "Regenmacherprinzips" Reformschritte wichtige Orientierungshilfen liefern können,<sup>2</sup> sind sie in ihren tatsächlichen Auswirkungen bisher hinter den Erwartungen zurück geblieben. Sechs Jahre Reform in der Weltbank unter der Leitung von James Wolfensohn haben in den Augen vieler leere Kassen und ein demoralisiertes Team zurückgelassen. Das "Change Management" des UNDP hat bisher - so Kritiker - zu mehr Verwirrung über Aufgaben und Fokus der traditionsbeladenen Entwicklungsorganisation geführt denn zu einer zukunftsgerechten Orientierung. Viele Geberländer haben deshalb UNDP das Vertrauen entzogen und ihre Beiträge um insgesamt 40% innerhalb des letzten Jahres gesenkt.

Ein weiteres Resultat der Agendaproliferation ist die sich verschärfende Finanzkrise vieler internationaler Organisationen. Die Ursachen des Ressourcenmangels sind ebenso vielfältig wie organisationsspezifisch und hängen zudem stark mit den politischen Prioritäten wichtiger Beitragszahler (wie den USA) zusammen. Allerdings ist der Mangel an Ressourcen auch Resultat der strukturellen Veränderung der Portfolios vieler internationaler Organisationen, die sich mit steigendem Erwartungsdruck bei sinkenden Budgets konfrontiert sehen. In vielfacher Hinsicht ist der Finanzdruck zu einem strukturellen Problem geworden, das aus der mangelnden internationalen Aufgabenteilung und fehlender Koordination resultiert. Zudem versuchen viele Organisationen, das insgesamt gewachsene Portfolio mit den alten Organisationsstrukturen zu bearbeiten, was vielfach zu Ineffektivität und Ineffizienz führt.

## **Partnerschaften**

Die zunehmende Relevanz nicht-staatlicher Akteure für die Arbeit internationaler Organisationen hat zu vereinzelt Versuchen geführt, zivilgesellschaftliche Akteure und Unternehmen auf der Ebene des politischen Dialogs sowie der Ebene operativer Arbeit in bilaterale "Partnerschaften" einzubinden. Die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf operativer Ebene z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit, wird von vielen internationalen Organisationen seit längerem praktiziert. Zudem rückt die Kooperation mit Unternehmen immer mehr ins Zentrum des Interesses. Der "Global Compact", die Initiative des UN-Generalsekretärs Kofi Annan, in einen Dialog mit multinationalen Unternehmen über deren Beitrag zu Mandat und Arbeit der UN zu treten, ist ein prominentes Beispiel.

Die meisten UN-Organisationen und die Entwicklungsbanken haben zudem mittlerweile spezialisierte Abteilungen geschaffen, die für operative "Partnerschaften" mit Unternehmen zuständig sind. Dies ist sicherlich eine durchaus positive Entwicklung, da sich internationale Organisationen öffnen und lernen, gemeinsam mit anderen Akteuren zu agieren. Dieser Trend bringt allerdings auch Probleme mit sich: Viele Initiativen sind umstritten, da sie in wenig transparenter Weise Unternehmen die Möglichkeit eröffnen, ihr Bild in der Öffentlichkeit mit Hilfe des UN-Logos ohne reale Gegenleistungen aufzupolieren. So ist z. B. für Außenstehende nicht klar ersichtlich, nach welchen Kriterien und welchen Verfahren Unternehmen in den Global Compact des UN-Generalsekretärs aufgenommen werden. Auf der operativen Ebene vieler "Partnerschaften"

---

<sup>2</sup> Vgl. Stefan Kühl, Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche und Aberglaube im Konzept der lernenden Organisation, Frankfurt am Main 2000.

bietet sich zudem ein bisher verwirrendes Bild. Viele Organisationen sehen in Partnerschaften mit dem Privatsektor eine neue Wunderwaffe - ohne eine realistische und empirisch fundierte Einschätzung gemeinsamer Interessen. Vielen internationalen Organisationen fehlt zudem die notwendige Expertise sowie das Instrumentarium, um Unternehmen effektiv, effizient sowie transparent in ihre Arbeit einzubinden. Dies hat etwa im UN-Kontext dazu geführt, dass viele Partnerschaften "Papiertiger" geblieben sind oder aber im Organisationsdickicht erstickt werden.

Neben Versuchen des politischen Dialogs, operativer "Partnerschaften" mit zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie dem Privatsektor ist die zunehmende Beteiligung an multisektoralen Politiknetzwerken zu beobachten. So ist beispielsweise das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) ein Teil der "Global Reporting Initiative", die Sozial- und Umweltstandards unter Einbindung von NGOs, Unternehmen und internationalen Organisationen entwickelt. Ein weiteres Beispiel ist die Weltbank, die sich aktiv an der Entwicklung nachhaltiger Dammbaustandards im Rahmen der multisektoralen "World Commission on Dams" beteiligt hat. Dieses begrüßenswerte und zukunftsweisende Engagement ist jedoch bisher in den meisten Fällen nicht Teil einer konsequenten und kohärenten strategischen Ausrichtung.<sup>3</sup>

Generell lässt sich feststellen, dass die Innovationsbereitschaft zunimmt, je mehr man sich von sicherheitspolitischen Kernthemen fortbewegt. Viele in der klassischen Sicherheitspolitik beheimatete Organisationen sehen sich zwar ebenfalls unter starkem Veränderungsdruck (etwa mit Blick auf humanitäre Interventionen und Blauhelmeinsätze), verfügen dafür jedoch über weit geringeren Handlungsspielraum.

## Neues Leitbild

Angesichts der neuen Herausforderungen ist ein ambitioniertes und zugleich realistisches Leitbild für die Rolle internationaler Organisationen im Zeitalter von Globalisierung und Regionalisierung gefragt. Ein wesentlicher Bestandteil der Zukunft internationaler Organisationen liegt darin, vielfältige Brückenfunktionen in einer dezentralen *global governance*-Architektur zu übernehmen. Je mehr die Realität der Weltpolitik von einem rein zwischenstaatlichen Modell Abschied nimmt und sich aus komplexen sowie dynamischen Interaktionen auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, regional und global) und mit Akteuren aus verschiedenen Sektoren (öffentlicher Sektor, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) zusammensetzt, desto wichtiger werden themenfokussierte Schnittstellenorganisationen, die zwischen verschiedenen Ebenen und Sektoren vermitteln und Ressourcen in konkreten Politikfeldern bündeln können. Gleichzeitig sollen sie dabei helfen, Ungleichgewichte im Globalisierungsprozess auszutariieren und allen relevanten Akteuren die Teilnahme zu ermöglichen. Dies bedeutet keinesfalls die Abschaffung traditioneller Portfolios internationaler Organisationen. Sie sind weiterhin als Dienstleister gefragt, allerdings vor allem als Vermittler zwischen verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen und aus unterschiedlichen Sektoren.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu Wolfgang H. Reinicke/Francis Deng/Jan Martin Witte/Thorsten Benner, *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa 2000, sowie weitere Informationen unter [www.globalpublicpolicy.net](http://www.globalpublicpolicy.net).

## *Schnittstellenmanagement*

Als themenfokussierte Schnittstellen können internationale Organisationen verschiedene Rollen wahrnehmen:

- Als Verhandlungsplattform und Fokuspunkt nutzen internationale Organisationen ihre Reichweite und bringen verschiedene Akteure an den Tisch. In vielen Fällen koordinieren sie zudem die Arbeit verschiedener Akteure in themenbezogenen globalen Politiknetzwerken.
- Als Wissensmanager bringen sie lokales und globales Wissen zusammen, ermöglichen Lernprozesse und bieten Beratungsdienste an. Sie vermitteln so auch zwischen verschiedenen Wertewelten und Kulturen. Effektives Wissensmanagement ist für die Lösung alter und neuer Probleme von immer größerer Bedeutung. Als Schnittstellen und Brückenorganisationen können diese Organisationen dazu beitragen, relevantes Wissen in Politikprozesse einfließen zu lassen und durch "capacity-building" alle Akteure, vor allem aus Entwicklungsländern, in die Lage zu versetzen, eine aktive Rolle zu spielen.
- Als Implementierungsagenturen setzen sie Vereinbarungen um und überwachen die Einhaltung von Standards.

Ein Beispiel für eine Organisation, die sich in den vergangenen Jahren verstärkt als Schnittstellenmanager und Koordinator zu profilieren versucht, ist die Weltgesundheitsorganisation (WHO) - etwa im Rahmen der "Global Alliance for Vaccines and Immunization" (GAVI), die die Entwicklung von Impfstoffen, u. a. gegen Malaria, vorantreibt und dabei Unternehmen, Stiftungen, andere zivilgesellschaftliche Akteure, Staaten und internationale Organisationen zusammenbringt. Themenfokussiertes Schnittstellenmanagement erfordert eine Abkehr vom klassischen bürokratischen Hierarchiemodell hin zu flexiblen Organisationen, die sich als "better facilitators, coordinators, and integrators of information and actions across a wide variety of actors and issues"<sup>4</sup> verstehen. Um im vernetzten Regieren eine zentrale Rolle spielen zu können, müssen sich internationale Organisationen selbst als Netzwerkorganisationen konzipieren. Eine verstärkte vertikale Integration als Resultat des gestiegenen Handlungsdrucks und dadurch entstehende internationale Superbürokratien werden diesen Herausforderungen nicht gerecht werden können.

Die Debatte um eine neu zu schaffende Weltumweltorganisation ist in diesem Zusammenhang symptomatisch. Statt sich darauf zu konzentrieren, eine zentralisierte Dachorganisation für die internationale Umweltbürokratie zu schaffen, sollte die Debatte in Richtung einer besseren Umsetzung und kohärenteren Vernetzung bestehender Organisationen und Vereinbarungen gehen.<sup>5</sup> UNEP und andere Organisationen könnten in vielen Bereichen zu effizienten "issue managers" einzelner Bereiche und Vereinbarungen aufgewertet werden, bei gleichzeitiger dezentraler Vernetzung zusammenhängender Themenbereiche.

---

<sup>4</sup> Siehe Maryann K. Cusimano, The Challenge to Institutions, in: dies. (Hrsg.) Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda, Boston, New York 2000, S. 299.

<sup>5</sup> Vgl. Frank Biermann, The Case for a World Environment Organization, in: Environment, 42 (2000), S. 22-32, im Gegensatz zu: Calestous Juma, The Perils of Centralizing Global Environmental Governance, in: ebd., S. 44-45.

## Die Umsetzung

Forcierte Reformbemühungen und Wandel sind nötig, um dieses neue Leitbild in die Praxis umzusetzen. Internationale Organisationen stehen dabei vor beträchtlichen intra- und interorganisatorischen Herausforderungen.

### *Intraorganisatorisch*

Innerhalb von Organisationen ist ein Wandel der Organisationskultur die zentrale Herausforderung. Ein großer Teil der Mitarbeiter internationaler Organisationen ist geprägt durch die politische Großwetterlage des Kalten Krieges. Heute sind neue Schnittstellenkompetenzen gefragt: Mitarbeiter müssen zwischen verschiedenen Sektoren und Akteuren auf verschiedenen Ebenen vermitteln und Koalitionen bilden.

Folgende Veränderungen sind von besonderer Bedeutung:

- neue Formen der Programmplanung und Budgetierung, die den klassischen Länderfokus mit querliegenden regionalen und globalen Arbeitsschwerpunkten wie der Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern verbinden;
- flachere Hierarchien, neue Formen des Wissensmanagement sowie größere Transparenz; eine meritokratische und nicht vorwiegend auf Länderquoten aufbauende Rekrutierungspolitik auf allen Ebenen - auch an der Führungsspitze, die manche Staaten oder Staatengruppen als Erbhöfe betrachten;
- neue Modelle von Karriereplanung, welche nicht allein den langjährigen Verbleib in einer Organisation belohnen, sondern den Wechsel zwischen verschiedenen Organisationen und Sektoren ermöglichen und fördern;
- Aus- und Weiterbildungsprogramme, die den sich wandelnden Herausforderungen der Kooperation mit anderen Akteuren auch aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Rechnung tragen.

### *Interorganisatorisch*

Interorganisatorisch bestehen die Herausforderungen vor allem darin, zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen einzelnen Organisationen zu gelangen, um unnötige Duplizierung von Aufgaben zu vermeiden. Die Arbeit des Administrative Committee on Coordination (ACC) innerhalb des UN-Systems ist hier beispielhaft, wenn auch verbesserungs- und ausbaubedürftig.

- Gefragt ist vor allem eine größere Selektivität auf Seiten internationaler Organisationen durch konsequente Anwendung des Prinzips des komparativen Vorteils. Dabei sollte keine Scheu vor Kürzungen und Rückzug aus ganzen Bereichen bestehen. Eng verbunden damit ist die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.
- In diesem Zusammenhang sollten Synergien durch den Umbau nationaler Bürokratien genutzt werden, die sich mit Blick auf neue globale Herausforderungen ebenfalls umstrukturieren.

Alle Bemühungen organisatorischen Wandels erfordern ein beständiges Infragestellen eingefahrener Verhaltensmuster. Wie Ernst Haas bemerkt: "There is no final lesson to be learnt."<sup>6</sup> Deshalb ist das hier entwickelte Leitbild ein offenes Modell, das institutionelle Experimente unterstützt. Die zu überwindenden Hindernisse innerhalb und außerhalb internationaler Organisationen sind an einen kritischen Punkt angelangt. Ein reformpolitischer Realismus kann helfen, die Reformbemühungen voranzutreiben. Rhetorisch haben die Führungsspitzen vieler internationaler Organisationen (etwa der Vereinten Nationen oder der Weltbank) bereits den Schritt hin zur Reorientierung internationaler Organisationen als flexiblere Schnittstellenmanager gemacht. Eine erfolgreiche Umsetzung der Reformen wird auf Seiten internationaler Organisationen vor allem davon abhängen, ob auf der Mikroebene konkrete Anpassungsleistungen und Lernerfolge erbracht werden können.

Eines darf nicht aus dem Blick verloren werden: Ohne die aktive Unterstützung der Mitgliedstaaten ist die Umsetzung eines neuen Leitbilds internationaler Organisationen zum Scheitern verurteilt. Allzu leicht jedoch schieben Staaten die Verantwortung für Fehlschläge und unpopuläre Maßnahmen auf die Organisationen ab. Allzu oft werden sie mit widersprüchlichen Anforderungen an ihr Mandat konfrontiert, die seitens wichtiger Staaten weder politisch noch finanziell ausreichend abgesichert sind. Allzu oft sind politische Debatten trotz wachsender globaler Interdependenz weitgehend lokal und national dominiert. Gefragt sind kritisch-konstruktives Engagement und politische Führung. Es ist vor allem auch Aufgabe der EU, als "kooperative Weltmacht" eine Vorreiterrolle einzunehmen - bislang vermisst man allerdings eine kohärente Vision zur Weiterentwicklung internationaler Organisationen.<sup>7</sup> Vereinzelt Bemühungen wie die von Deutschland in die Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebrachte Resolution "Towards global partnerships"<sup>8</sup> sind erfreulich, reichen jedoch nicht aus. Das gegenwärtig von der Europäischen Kommission erstellte und im Juli 2001 vorzulegende Weißbuch zum Thema "European Governance" bietet die Möglichkeit, europäische Erfahrungen in die Debatte um Formen globalen Regierens einzubringen und eine konkrete und zeitgemäße Agenda für die Zukunft internationaler Organisationen zu entwickeln und internationale Organisationen so zu erfolgreichen Akteuren bei einer nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung zu machen.

---

<sup>6</sup> Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley 1990, S. 201.

<sup>7</sup> Vgl. Dirk Messner, *Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1 (2001), S. 26-39.

<sup>8</sup> Siehe Resolution der Generalversammlung: A/RES/55/215 "Towards global partnerships", vom 21.12.2000.