

## Die neue Agenda: Zukünftige Forschung zur Effektivität Internationaler Institutionen

*Detlef F. Sprinz\**

Internationale Regime haben die Forschungslandschaft der internationalen Beziehungen über zwei Jahrzehnte hinweg dominiert. Hat sich dieser fruchtbare Forschungsstrom erschöpft? Ist die Regimeanalyse am Ende? Der Autor dieses Artikels ist optimistisch, dass dies nicht der Fall ist. Die internationalen Beziehungen kehrten recht spät zu der Kernfrage zurück: Haben internationale Regime bzw. Institutionen Effekte? Tragen sie zur Problemlösung bei? Internationale Organisationen wie die Europäische Kommission und die Europäische Umweltagentur zeigen vermehrtes Interesse an Politikevaluierungen, und die Forschung im Bereich internationaler Institutionen kann das methodische und theoretische Repertoire zur Beantwortung von Evaluationsfragen zur Verfügung stellen. Aufbauend auf der Oslo-Potsdam-Lösung zur Messung der Effektivität internationaler Regime, die im weiteren Verlauf diskutiert wird, stellen sich drei Forschungsfragen.

Erstens, wie diagnostizieren wir die Interaktion zwischen internationalen Umweltabkommen und wie bestimmen wir den Effekt einzelner Verträge sowie die Gesamtwirkung aller Abkommen? Zweitens, wie kann eine zeit-invariante Metrik helfen, Effektivitätsmessungen über lange Zeitläufe zu ermöglichen? Und drittens, wie können wir die aufkommende Forschung zu „Nichtregimen“-Regimen – deren Entstehung wir aus theoretischen Gründen erwarten, die aber nicht zustandekommen – in unsere Forschungsagenda integrieren? Die Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen entwickle ich aufbauend auf der Oslo-Potsdam-Lösung.

### *1. Die Oslo-Potsdam-Lösung*

Die Forschung zu internationalen Regimen übt immer noch beträchtlichen Einfluss auf die Forschung zu internationalen Beziehungen aus, insbesondere auf internationale politische Ökonomie sowie die internationale Umweltpolitik. Eine Reihe von Publikationen fasst den Beitrag zur Fortentwicklung der Disziplin zusammen (Efinger et al. 1990; Haggard/Simmons 1987; Levy et al. 1995; Hasenclever et al. 1996; Hasenclever

---

\* Ich danke den Teilnehmern der 2005 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 2. – 3. Dezember 2005 (Potsdam), der DVPW Konferenz zu diesem Sonderheft vom 4. Dezember 2005 an der Freien Universität Berlin, den Teilnehmern der 2007 Annual Convention of the International Studies Association in Chicago, IL, sowie den anonymen Gutachtern dieses Sonderheftes für Kommentare zu einer früheren Version dieses Artikels. Namentlich danke ich Thomas Bernauer, Frank Biermann, Helmut Breitmeier, Tamar Gutner, Jon Hovi, Klaus Jacob, Arild Underdal, Hugh Ward und Michael Zürn für die Durchsicht des Manuskriptes und für Anregungen und Diskussionen zu verschiedenen Aspekten dieses Artikels. Alle verbleibenden Unklarheiten verbleiben in der Verantwortung des Autors.

et al. 1997; Martin/Simmons 1998; Sprinz 2003). Insgesamt können in stilisierter Form drei Forschungsphasen unterschieden werden. In der ersten Phase lag das Hauptgewicht auf den Determinanten der Entstehung von Regimen. In einer zweiten Phase lag das Hauptaugenmerk auf der Implementation von Regimen sowie Problemen der Vertragseinhaltung. In der gegenwärtigen dritten Phase kehrt die Forschung zu der wichtigsten Frage zurück: „Do regimes matter?“ (Haas 1989; Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002; Sprinz/Helm 1999; Underdal/Young 2004; Young 1999). Komprimiert ausgedrückt: Haben internationale Institutionen eine positive, negative oder vielleicht keine Wirkung mit Blick auf Problemlösung?

Wenn internationale Institutionen positive, erwünschte Effekte zeitigen, gibt dies Politikern und anderen Entscheidungseliten Anreize, in die Zukunft von Institutionen zu investieren. Umgekehrt, sollten internationale Institutionen negative oder verschwindend kleine positive Effekte hervorrufen, laufen sie Gefahr, von den politischen Entscheidungseliten verbal, aber nicht substantiell, gestützt zu werden; des Weiteren werden sie gegebenenfalls auch abgeschafft oder radikal umgebaut. Um bei der Entscheidungsfindung behilflich zu sein, ist eine Messmethode nötig, die es erlaubt, die Effektivität verschiedener Institutionen miteinander zu vergleichen. Die Oslo-Potsdam-Lösung zur Messung von Regimeeffektivität ist eine solche Option.<sup>1</sup>

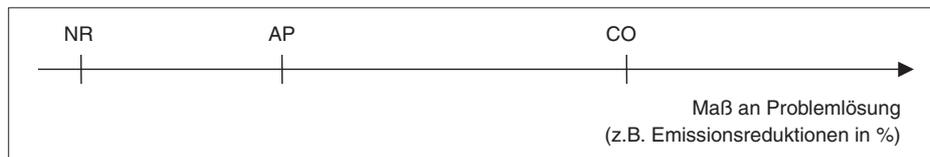
Die Oslo-Potsdam-Lösung (OPL) definiert einen Politikraum mit zwei Referenzpunkten. Der Politikraum ist unidimensional skaliert (oder der Index eines multi-dimensionalen Raumes, der das Ausmaß der Problemlösung abbildet). Die beiden Referenzpunkte sind eine untere und eine obere Grenze, die den Raum für die potenzielle Wirkung einer Institution abbilden. Die Untergrenze, das Nicht-Regime-Kontrafaktum (NR) bildet das Ausmaß an Problemlösung in der Abwesenheit eines internationalen Regimes ab, das kollektive Optimum (CO) ist die Obergrenze der Wirkung einer perfekt konfigurierten internationalen Institution.<sup>2</sup> Der Punkt AP misst die tatsächliche Politikumsetzung in einem gewählten Zeitraum. Somit ist die Strecke (CO–NR) der Raum für die mögliche Wirkung eines idealen internationalen Regimes, während die Strecke (AP–NR) die realisierte Verbesserung an Problemlösung durch das Regime misst. Anders ausgedrückt ist die Relation der erreichten Verbesserung an Problemlösung (AP–NR) relativ zur potenziell möglichen Verbesserung (CO–NR) ein Maß für den Effekt internationaler Regimes. Angewandt auf den Fall der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in Europa können Helm und Sprinz (2000) zeigen, dass die Subregime für Schwefel- und Nitratoxide im Zeitraum Mitte der 1980er Jahre bis in die frühen 1990er Jahre einen durchschnittlichen Effekt von 0,39 respektive 0,31 auf einer Skala von [0, 1] haben.

1 In diesem Artikel benutze ich die Ausdrücke Regime, Institutionen und Organisationen synonym. Dies ist eine Verkürzung der tatsächlich existierenden Unterschiede zwischen den Begrifflichkeiten. Wichtig für den Leser ist im Zweifelsfalle, die Analyseeinheit konstant zu halten. Aus Darstellungsgründen betrachte ich lediglich Fälle internationalen Vertragsrechts.

2 Für kollektive Optima gibt es eine Reihe von Lösungen (Hovi et al. 2003a). Die Wahl zwischen den verschiedenen Optionen – ähnlich wie beim Nicht-Regime Kontrafaktum – ist letztlich normativ beeinflusst; dies beeinträchtigt allerdings *nicht* die Algebra der OPL, sondern (potenziell) lediglich die spezifischen empirischen Ergebnisse. Deshalb ist die Dokumentation der gewählten Methoden zur Gewinnung des Nicht-Regime-Kontrafaktums und des kollektiven Optimums im Rahmen von empirischen Untersuchungen wichtig.

Die Oslo-Potsdam-Lösung erfreute sich einer produktiven Debatte über die verschiedenen Annahmen, die in die spezifische Lösung einfließen sowie die methodischen Optionen, die zur Verfügung stehen (Helm/Sprinz 2000; Hovi et al. 2003a, 2003b; Miles et al. 2002; Sprinz/Helm 1999; Young 2001; Young 2003). Am interessantesten ist wohl die Versatilität der OPL, d. h. die Möglichkeit, innerhalb der Logik der bestehenden Lösung interessante Erweiterungen vorzunehmen. In den folgenden Abschnitten entwickle ich drei Erweiterungen der OPL, nämlich erstens die Separierung und Aggregation des Effektes mehrerer Vertragsregime und damit auch deren Interaktion, zweitens den Vergleich von Regimeeffektivität über lange Zeiträume sowie drittens die Integration von Nichtregimen in die OPL.

Abbildung 1: Die Messung von Regimeeffektivität



$$\text{Effektivitätsmaß } E = \frac{AP - NR}{CO - NR}$$

$$\text{Sensitivitätskoeffizient } S = \frac{AP + 1 - NR}{CO - NR} - E = \frac{1}{CO - NR} = \frac{dE}{dAP}$$

NR = Nicht-Regime Kontrafaktum

CO = Kollektives Optimum

AP = Tatsächliche Politikumsetzung

Quelle: Helm/Sprinz (2000, 637; Übersetzung durch den Autor).

## 2. Interaktion, Separation und Aggregation<sup>3</sup>

Selten gibt es nur ein Vertragsregime, das zur Problemlösung beiträgt. Im Bereich Klimawandel sind nicht nur die Treibhausgase und deren Regulation relevant, sondern auch alle die stratosphärische Ozonschicht verringernden Substanzen. Letztere werden durch das Montreal-Protokoll und dessen Weiterentwicklungen reguliert, erstere durch die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll. Damit stellt sich die Frage, wie die Interaktion zwischen beiden Umweltregimen aussieht. Die Forschung hat die dahinterstehende grundsätzliche Frage zur Interaktion zwischen Politiken aufgenommen. Oberthür und Gehring (2006; siehe auch Gehring in diesem Band) zeigen in einer breiten Studie, ob und in welche Richtung solche Interaktion zwischen Politiken vorkommen; leider entwickelt ihre Studie kein einheitliches und vergleichbares Maß zum Vergleich der *Stärke* solcher Interaktionen. Ich werde anhand einer Erweiterung der OPL zeigen, wie dies möglich ist.

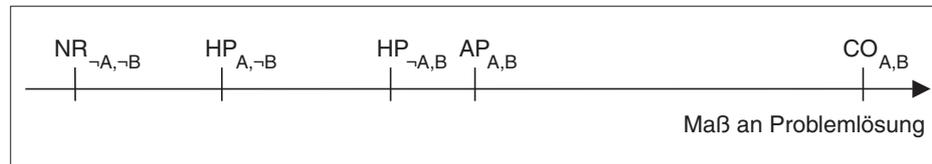
Für Darstellungszwecke nehme ich an, dass nur zwei Regime, A und B, im gleichen Problembereich existieren und nur zwei Zustände annehmen, sprich Existenz

<sup>3</sup> Eine wesentlich detailliertere Version der Ausführungen dieses Abschnittes findet sich in Sprinz et al. (2007).

(„A“) oder Nichtexistenz („-A“) eines Regimes während der Betrachtungsperiode.<sup>4</sup> Für beide Regime wählen wir eine einheitliche Skala für Problemlösung, um die Vergleichbarkeit herzustellen. Die im vorherigen Abschnitt eingeführten Unter- und Obergrenzen müssen nun eine neue Konkretisierung erfahren. Das revidierte Nichtregime ist jetzt das Nicht-Regime-Kontrafaktum in der Abwesenheit beider Regime ( $NR_{\neg A, \neg B}$  in *Abbildung 2*) und das revidierte kollektive Optimum ist nunmehr die maximale Problemlösung, welche in der Anwesenheit beider Regime möglich ist ( $CO_{A, B}$  in *Abbildung 2*). Damit kann das Effektivitätsmaß in der Abwesenheit beider Regime als die Strecke zwischen tatsächlicher Politikumsetzung in der Abwesenheit beider Regime und dem Nicht-Regime-Kontrafaktum in Abwesenheit beider Regime ( $AP_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B}$ ) relativ zu dem durch beide Regime ermöglichten Problemlösungspotenzial ( $CO_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B}$ ) bestimmt werden.

$$E_{A, B} = [(AP_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B}) / (CO_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B})]$$

*Abbildung 2:* Messung des Effektes mehrerer Regime



- NR = Nicht-Regime Kontrafaktum (Untergrenze)
- HP = Hypothetische Politikumsetzung
- AP = Tatsächliche Politikumsetzung
- CO = Kollektives Optimum (Obergrenze)
- A oder B = Präsenz von Regime A oder B
- A oder -B = Abwesenheit von Regime A oder B

Quelle: Sprinz et al. (2007).

Die hier aufgezeigte Lösung kann auf eine größere Anzahl von Regimen erweitert werden, jedoch beschränke ich mich aus Darstellungsgründen auf zwei Regime, die in einem Politikfeld wirken. Um die separaten Eigenanteile der beiden Regime zu ermitteln, müssen weitere Kontrafakta ermittelt werden (HP in *Abbildung 2*), sprich die Effekte in der Präsenz eines und der Abwesenheit des anderen Regimes. Die separaten Effekte der einzelnen Regime sind

$$E_{A, \neg B} = [(HP_{A, \neg B} - NR_{\neg A, \neg B}) / (CO_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B})]$$

und

$$E_{\neg A, B} = [(HP_{\neg A, B} - NR_{\neg A, \neg B}) / (CO_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B})].$$

<sup>4</sup> Einige Kommentatoren zeigen richtigerweise auf, dass nur Akteure „interagieren“. Die internationale Regimeliteratur, inspiriert durch die Definition von Krasner (1983), hat implizit angenommen, dass sich Regime abgrenzen lassen. Die hier vertretene Forschungsphilosophie nimmt lediglich aus Darstellungsgründen an, dass Regime unitäre Akteure sind. Das generelle Konzept lässt sich auf N-Akteurskonstellationen erweitern.

In der *Abwesenheit* von Interaktion zwischen beiden Regimen ergibt sich der aggregierte Effektivitätskoeffizient als die Summe der beiden Komponenten ( $E_{A,B} = E_{A,-B} + E_{-A,B}$ ). Sollte jedoch positive oder negative Interaktion bestehen, so kann der aggregierte Effekt beider Regime völlig anders ausfallen. Um jenen Interaktionseffekt zu quantifizieren, müssen wir den folgenden Interaktionskoeffizienten berechnen:

$$IE_{A,B} = [(AP_{A,B} - HP_{A,-B} - HP_{-A,B}) / (CO_{A,B} - NR_{-A,-B})].$$

Im Falle eines negativen (positiven) Zählers handelt es sich um negative (positive) Interaktion (siehe *Abbildung 2* für eine negative Interaktion, da  $AP_{A,B}$  kleiner als die Summe aus  $HP_{A,-B}$  und  $HP_{-A,B}$  ausfällt).

Wie können wir die Existenz, Vorzeichen und Stärke der Interaktion bestimmen? Die eigentlichen Messgrößen für den Interaktionseffekt lassen sich am besten durch statistische Methoden ermitteln (Sprinz et al. 2007). Solche Modelle müssen die separaten Effekte der einzelnen Regime spezifizieren sowie deren Interaktion, neben den anderen Bestimmungsgrößen des Ausmaßes der Problemlösung. Solche Kontrollvariablen greifen z. B. technische, ökonomische, klimatische und/oder mobilitätsrelevante Faktoren auf. Für Forscher in der Tradition der vergleichenden Fallanalyse ergibt sich die Option der „method of difference“ (Odell 2004). In der Forschungspraxis läuft dies auf die strukturierte Auswahl von Fällen für die vergleichende Fallanalyse und die Nutzung von Regressionsmodellen mit gleichzeitiger Querschnitts- und Zeitreihenanalyse hinaus (Wooldridge 2002; eine breitere methodische Diskussion findet sich in Helm/Sprinz 2000; Hovi et al. 2003a, 2003b; Sprinz/Helm 1999 sowie Young 2001, 2003).<sup>5</sup>

Welches sind die substanziellen Implikationen für die politische Praxis? Die Diagnose positiver oder negativer Interaktion könnte für politisch Handelnde folgende Reaktionen hervorrufen: Im Falle positiver Interaktion bietet sich die Stärkung existierender Regime und gegebenenfalls die Bündelung derselben an; ähnlich wie die Anheuerungspraxis führender Universitäten, die Synergien stärken wollen. Gegebenenfalls werden multiple Regime bewusst ins Leben gerufen, um in einem Problembereich bei positiver Interaktion ein außergewöhnliches Maß an Problemlösung zu erreichen. Die umgekehrte Schlussfolgerung kann im Falle negativer Interaktion gezogen werden. In letzterem Falle kann die Desintegration von Metaregimen in ihre Bestandteile erwogen werden, und gegebenenfalls werden Regime mit negativer Interaktion völlig zum Verschwinden gebracht (falls möglich). Alternativ können alte Regime auf neue Problembereiche ausgerichtet werden oder zumindest eine Auswahl innerhalb der Komponenten eines Metaregimes getroffen werden, um positive Effekte zu erreichen.<sup>6</sup>

Internationale Institutionen können negativ interagieren und somit den ansonsten positiven Effekt der beiden Komponenten teilweise neutralisieren. Dies wirft Licht auf eine Schwachstelle der bisherigen Oslo-Potsdam-Lösung: Sie erlaubt keine negative Effektivität. Des Weiteren kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die

<sup>5</sup> Eine ordinale Messgröße für Regimeeffektivität wurde in Breitmeier et al. (1996a, 1996b) und Breitmeier et al. (2006) vorgeschlagen. Die derzeitige Forschung von Sprinz/Kaan (2006) hat deren Variablen in eine Messgröße verwandelt, welche der OPL ähnelt.

<sup>6</sup> Internationale Vertragswerke beinhalten traditionell Kündigungsklauseln, die z. B. im Bereich des Nichtverbreitungsregimes für Nuklearwaffen von Nordkorea benutzt wurde.

Nicht-Regime-Kontrafakta sowie die kollektiven Optima über lange Zeiträume konstant bleiben. Die *absolute* Effektivitätsmessung löst beide Probleme.

### 3. Absolute Effektivität

Im Folgenden nehme ich an, dass zwei Regime das Maß an Problemlösung in einem Politikbereich bestimmen, jedoch *ohne* dass sie positiv oder negativ miteinander interagieren. Des Weiteren nehme ich an, dass Regime A einen kleinen positiven Effekt in der Abwesenheit von Regime B hat, während Regime B einen starken negativen Effekt in der Abwesenheit von Regime A hat. In der Abwesenheit von Interaktion zwischen beiden Regimes führt dies zu einem negativen Gesamteffekt. Dieses Ergebnis ist in der ursprünglichen OPL nicht vorgesehen, da das Nicht-Regime-Kontrafaktum per Annahme eine Untergrenze für die tatsächliche Politikumsetzung darstellte. Mit der Einführung *absoluter* Unter- und Obergrenzen, sprich de facto unveränderlicher Bezugsgrößen, kann die Logik der OPL fruchtbar erweitert werden.

Neben internationalen Regimen bestimmen weitere Faktoren das Maß an Problemlösung: Technische Faktoren, innerstaatliche Regulation, EU-Regulation, Bevölkerungswandel und andere Faktoren sind mögliche Erklärungen, warum wir sowohl die denkbar unangenehmste Untergrenze und die denkbar beste Obergrenze oftmals verfehlen. Weil sich diese Faktoren und die Konfiguration derselben über Dekaden hin verändern können, brauchen wir absolute Referenzgrößen, die praktischerweise unverrückbar sind. Dies bedeutet den Übergang von relativen Bezugsgrößen, wie ihn die ursprüngliche OPL einführt, zu *absoluten* Bezugsgrößen, sprich die absolute Untergrenze (ALB) und die absolute Obergrenze (AUB).

Wie können wir uns solche absoluten Unter- und Obergrenzen (ALB und AUB in *Abbildung 3*) vorstellen? Im Bereich der internationalen Umweltpolitik ist eine komplette Umweltzerstörung eine denkbare absolute Untergrenze (analog zu Hardins „Tragödie der Allemende“ [1968]). Im Bereich der internationalen Handelsbeziehungen wären Handelszölle in einer Höhe, die den Handel (*ceteris paribus*) zum Erliegen bringen, die äquivalente Größe, während im Bereich Sicherheitspolitik die Anzahl der verlorenen Lebensjahre durch allumfassenden Einsatz von allen zur Verfügung stehenden Waffen die absolute Untergrenze darstellen könnten. Offensichtlich handelt es sich hierbei um kontrafaktische Merkmalsausprägungen. Umgekehrt stellen „perfekte“ Ökosysteme (wenn Ökologen wüssten, wie diese unzweideutig definiert werden könnten), Abwesenheit von tarifären Handelshemmnissen (bei Konstantsetzung von nicht-tarifären Handelshemmnissen) und keine Lebensjahre, die durch kriegerische Handlungen verlorengehen, kontrafaktische, absolute Obergrenzen. In der Regel sind die absoluten Untergrenzen normativ unerwünscht und die Obergrenzen normativ gewünscht und beide selten erreicht.

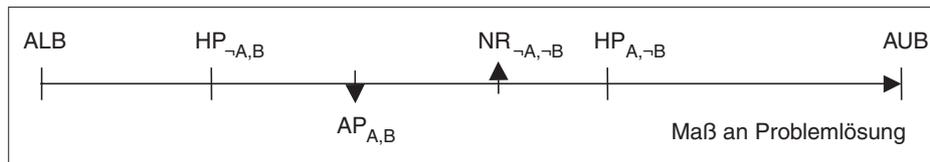
Die Logik der Ermittlung des Effektivitätsmaßes bleibt erhalten. Die absolute Untergrenze (ALB in *Abbildung 3*) und die absolute Obergrenze (AUB) dienen als nun unverrückbare Bezugsgrößen. In Folge der zeitspezifischen Konfiguration der Nicht-Regime-Faktoren – EU und innerstaatliche Regulation, technische Entwicklungen etc. –, die von den internationalen Regimen per Annahme unabhängig wirken, erreichen wir

das Nicht-Regime-Kontrafaktum ( $NR_{\neg A, \neg B}$  in *Abbildung 3*). Damit wird die Strecke ( $AUB - NR_{\neg A, \neg B}$ ) zu dem Möglichkeitsraum, der durch eine ideale Konstellation der internationalen Institutionen A und B *sowie* der Nicht-Regime-Faktoren hypothetisch gefüllt werden könnte. Bereits weiter oben wurde erwähnt, dass Regime A per Annahme einen milden positiven und Regime B einen deutlich negativen Effekt in der Abwesenheit des jeweils anderen Regimes hat. Wie aus *Abbildung 3* ersichtlich wird, wird der Effekt von A durch B überkompensiert, so dass ein negativer Gesamteffekt zum Tragen kommt, ohne dass Interaktionseffekte vorliegen.

In *Abbildung 3* sind die einzelnen Effekte leicht ersichtlich. Die hypothetischen und tatsächlichen Politikumsetzungsgrößen folgen der weiter oben beschriebenen Logik. Nichtregimefaktoren erklären, warum  $NR_{\neg A, \neg B}$  größer als die absolute Untergrenze ALB ausfällt und gleichzeitig die absolute Obergrenze AUB durch die bestehende Konstellation der Nichtregimefaktoren nicht erreicht wird. In unserem Beispiel führen die Regime A und B zu einer Gesamtwirkung ( $NR_{\neg A, \neg B}$  in *Abbildung 3*), die ein niedrigeres Maß an Problemlösung erreicht, als durch die Konfiguration von Nichtregimefaktoren allein. Ist solch ein Ergebnis völlig unplausibel?

Mit ein bisschen Fantasie können wir die Lücke zwischen theoretischer Kontemplation und Empirie überbrücken. Nehmen wir an, dass das Maß an Problemlösung die Emissionsreduktionen von Treibhausgasen sind, die ein gefährliches Spiel mit dem Klimasystem verhindern sollen. Nehmen wir weiterhin an, dass Regime A das Klimaregime um die UN-Klimarahmenkonvention darstellt und Regime B ein stilisiertes WTO/IWF/Weltbank-Regime für weltweites Wirtschaftswachstum darstellt. Während Regime A bisher ein gewisses Maß an Minderung von Treibhausgasen repräsentiert, so werden global betrachtet diese Effekte durch Regime B überkompensiert: Die *weltweiten* Emissionen von Treibhausgasen wachsen weiter. Die Hoffnung eines cleveren Wis-

*Abbildung 3:* Absolute Effektivität – Das Grundkonzept



$$\text{Nichtregime Effektivität } E_{\neg A, \neg B} = \frac{NR_{\neg A, \neg B} - ALB}{AUB - ALB}$$

$$\text{Regimeeffektivität } E_{A, B} = \frac{AP_{A, B} - NR_{\neg A, \neg B}}{AUB - ALB}$$

$$\text{Gesamteffektivität} = E_{A, B} + E_{\neg A, \neg B} = \frac{AP_{A, B} - ALB}{AUB - ALB}$$

- ALB = Absolute Untergrenze
- HP = Hypothetische Politikumsetzung
- AP = Tatsächliche Politikumsetzung
- NR = Nicht-Regime Kontrafaktum
- AUB = Absolute Obergrenze
- A oder B = Präsenz von Regime A oder B
- $\neg A$  oder  $\neg B$  = Abwesenheit von Regime A oder B

senschaftlers ist natürlich, dass die Interaktion zwischen beiden positiv ist und zu einer Nettoverringerung der Treibhausgasemissionen führt. Vielleicht ist dies die wahre Herausforderung der globalen Klimapolitik.

Diese Erweiterung der Oslo-Potsdam-Lösung kann leicht auf Zeitvergleiche innerhalb eines Regimes über größere Zeiträume angewandt werden. Nehmen wir an, dass Regime A ein spezifisches Regime im Zeitraum 1 darstellt und Regime B dasselbe Regime im Zeitraum 2. Unter Anwendung der weiter oben aufgezeigten Logik kann eine intertemporale Bewertung des Regimes erfolgen. Des Weiteren können Interaktionseffekte sowie eine größere Zahl von Regimen in dieses erweiterte Konzept eingebaut werden, aber dies würde den Rahmen eines programmatischen Artikels sprengen.

Wie können wir empirisch die relevanten Größen im Rahmen des absoluten Effektivitätskonzeptes bestimmen? Weiter oben bin ich bereits auf mögliche Kandidaten für die Größen ALB und AUB in den Politikfeldern Umwelt-, Sicherheits- und Handelspolitik eingegangen. Selbst wenn sich Forscher nicht auf spezifische Punktlösungen für die absoluten Unter- und Obergrenzen einigen könnten, so können dennoch die jeweiligen Effektivitätsmaße bestimmt werden. Die verbleibenden methodischen Herausforderungen sind jene der ursprünglichen Oslo-Potsdam-Lösung.

Was sind die Implikationen des absoluten Effektivitätskonzeptes? Die frühen Phasen der Regimeliteratur und die Literatur zu internationalen Organisationen gingen implizit von positiven Wirkungen von Institutionen aus, ohne dies letztlich systematisch nachzuweisen. Eine weitere Phase der Regimeliteratur zeigte auf, wie Regime innenpolitische Akteure und andere Faktoren beeinflusst. Damit verbleibt die Frage, wie man den gemeinsamen Effekt von Regime- und Nichtregimefaktoren bestimmt. Um dies zu beantworten, müssen die Effekte von internationalen Regimen und Nichtregimefaktoren zusammen erhoben und die Interaktionen zwischen beiden erfasst werden. Bisher fehlen solche synthetischen Studien, wahrscheinlich aufgrund der Abwesenheit geeigneter Datensätze.

Synthetische Studien würden wahrscheinlich die Form von gleichzeitigen Querschnitts- und Zeitreihenanalysen (cross-sectional time-series) annehmen und die Frage aufwerfen, ob internationale oder andere Faktoren das Maß an Problemlösung primär bestimmen. Sollten die Ergebnisse zeigen, dass internationale Faktoren und ihre Interaktion mit Nichtregimefaktoren ein relativ unbedeutendes Gewicht haben, so wäre der Ruf nach immer dichter internationaler Regulierung verfehlt et vice versa. Letztlich würde die erweiterte Konzeptionalisierung der Messung der Effektivität die traditionelle Einteilung der Politikwissenschaft sprengen und die Beiträge der Bereiche politische Methoden, „public choice“, internationale Politik und „public policy“ zu einer gemeinsamen Herausforderung animieren.

#### *4. Nichtregime*

Kann ein Messkonzept für die Messung der Effektivität internationaler Institutionen bei der Analyse von Nichtregimen hilfreich sein? Auf den ersten Blick erscheint dies abwegig, auf den zweiten Blick bietet das Konzept der absoluten Effektivität einen guten Ausgangspunkt.

Die bisherige Forschung hat sich auf erfolgreiche Fälle der Regimebildung konzentriert. Da die bisherigen Forschungsdesigns ihre Ergebnisse ohne die Berücksichtigung von Kontrollgruppen gewannen, ergibt sich das Problem, dass die Ergebnisse möglicherweise fehlerhaft sind (Cook/Campbell 1979; King et al. 1994; Sprinz et al. 2007). Die präziseste Kritik im Bereich der internationalen Regimeliteratur stammt von Underdal:

“To grasp the full impact of malignancy [an explanatory factor in the research design of Miles et al. 2002, DSP] we would, however, have had to focus on *problems* – including those that did *not* generate institutionalized cooperation as well as those that did. Since the perspective we adopted here is shared by almost all of our colleagues, there is a real possibility that *the entire field of regime analysis is biased in favor of positive findings*” (Underdal 2002: 447, Hervorhebungen im Original).

Durch die Einbeziehung von Nichtregimen kann dieses Manko behoben werden. Nichtregime sind definiert als „*a transnational issue area characterized by the absence of multilateral social institutions for ordering actors' interactions*“ (Dimitrov et al. i. E.).

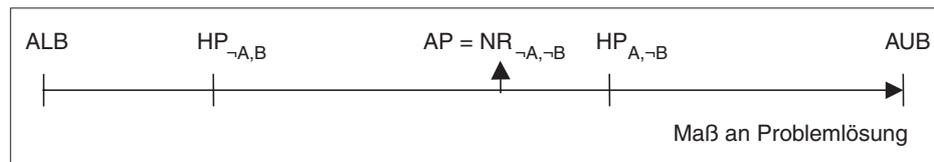
Regime müssen zu einem früheren Stadium selbst einmal Nichtregime gewesen sein. Dies lässt sich anhand eines Dreistadienmodells illustrieren. In Stadium 1 unternehmen die Akteure keinerlei Anstrengungen, ein Vertragsregime zu begründen, obwohl die Bedingung erfüllt ist, dass sich die Lage für alle Akteure durch Kooperation pareto-optimal verbessern ließe. Das zweite Stadium ist erreicht, sobald ernsthafte Verhandlungen für ein Vertragsregime unternommen werden, *ohne* dass sie zu einem Vertragsregime führen. Erst in Stadium 3, dem erfolgreichen Regimestadium, kann ein Regime Wirkungen per Annahme entfalten (Dimitrov et al. i. E.). Somit konzentriert sich die Forschung zu Nichtregimen auf jene Fälle, die langfristig in den Stadien 1 oder 2 verweilen oder gar von Stadium 2 zu Stadium 1 „zurückkehren“.

Einige Beispiele mögen dies illustrieren (Dimitrov et al. i. E.). Erstens, im Bereich der globalen Wettbewerbspolitik gibt es teilweise bzw. ad hoc Kooperationen, aber Versuche, ein weltweites Regime zu begründen, schlugen mehrere Male fehl. Die ursprünglich nach dem Zweiten Weltkrieg geplante Internationale Handelsorganisation wurde vom US-Senat nicht ratifiziert, und im Bereich *Wettbewerbspolitik* kann das GATT-Abkommen von 1947 als eine Rückkehr von Stadium 2 zu Stadium 1 gesehen werden. Das kürzlich gegründete Internationale Wettbewerbsnetzwerk kann als Versuch gewertet werden, den Übergang von Stadium 2 zu Stadium 3 zu vollbringen, allerdings sind die Regeln nicht rechtsbindend. Zweitens, im Bereich des internationalen Datenschutzes gibt es kein weltweites Regime, obwohl dies aufgrund der enormen weltweiten Datenflüsse wünschenswert wäre. Transatlantische Verhandlungen blieben im zweiten Stadium unseres Dreistadienmodells stecken (Bessette/Haufler 2001). Drittens, obwohl die Wälder weltweit in Gefahr sind, ist es trotz mehrer Versuche bisher nicht gelungen, ein internationales Abkommen zu schaffen. Somit scheint das Politikfeld internationale Wälder im Stadium 2 zu verharren. Andere Fälle, wie die Korallenriffe, Handfeuerwaffen und taktische Nuklearwaffen, bereichern das Feld der Nichtregime; entweder wurden bisher keine Versuche unternommen, internationale Verträge abzuschließen, oder diese Verhandlungen verharren im zweiten Stadium ohne Vertragsabschluss. Sobald private Nichtregime einbezogen werden, schwillt die Fallzahl der Nichtregime deutlich an.

Kann die OPL auf den Bereich Nichtregime angewandt werden? Wir wissen vom obigen Stadienmodell, dass  $NR_{-A,-B}$  das Maß an Problemlösung für die Stadien 1 und 2 widerspiegeln würde. Eine Reihe theoretischer Befunde erklärt, warum Nichtregime existieren (Dimitrov 2003, 2006; Dimitrov et al. i. E.). *Abbildung 4* repliziert *Abbildung 3* mit einigen Änderungen. Da es keine tatsächliche Politikumsetzung durch internationale Regime gibt, sind  $NR_{-A,-B}$  und AP identisch. Des Weiteren sind jegliche Regimeeffekte lediglich prognostischer Natur und können keiner ex-post-Analyse entstammen. Insoweit müssen prognostische Methoden genutzt werden, wie statistische Vorhersagemodelle (forecasting) oder Simulationstechniken. Nachhaltige Nichtregime bieten somit die Möglichkeit der Klärung der Konstellation von Faktoren, die die Regimebildung (ver-)hindern.

Einige Bemerkungen mit Blick auf die Konsequenzen für die politische Praxis sind hier angebracht. Je mehr  $NR_{-A,-B}$  an AUB heranrückt, umso wichtiger sind Nichtregimefaktoren für die Erklärung von Problemlösung (und umgekehrt). Falls sich beide Größen nicht substantiell unterscheiden, sollten wir keine nennenswerten Investitionen in internationale Vertragswerke erwarten. Private internationale Abkommen wären gegebenenfalls erfolgversprechender, und knappes politisches Kapital sollte auf die Optimierung der Nichtregimefaktoren konzentriert werden.

*Abbildung 4:* Nichtregime und die Oslo-Potsdam Lösung



$$\text{Nichtregime Effektivität } E_{-A,-B} = \frac{NR_{-A,-B} - ALB}{AUB - ALB}$$

- ALB = Absolute Untergrenze
- HP = Hypothetische Politikumsetzung
- AP = Tatsächliche Politikumsetzung
- NR = Nicht-Regime Kontrafaktum
- AUB = Absolute Obergrenze
- A oder B = Präsenz von Regime A oder B
- A oder -B = Abwesenheit von Regime A oder B

Der Königsweg der Nichtregimeforschung ist letztlich die gemeinsame Analyse von Vertragsregimen mit Nichtregimefällen. Dies kann in der Tradition der strukturierten, vergleichenden Fallanalyse erfolgen (Dimitrov 2006) oder im Rahmen von quantitativen Analysen (Wooldridge 2002).

### 5. Eine „Landkarte“ von Effektivitätsstudien

In öffentlichen Gemeinwesen ist es derzeit en vogue, Evaluationen vorzunehmen. Die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen wurde anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens statutengemäß evaluiert, und als Teil ihres Arbeitsplanes evaluiert sie umgekehrt

Teile der europäischen Umweltpolitik. Wenngleich Evaluationen politischer Programme derzeit de rigueur sind und zeitweise systematisch *gemieden* werden, sind sie doch Teil des öffentlichen Lebens geworden. Wer schlecht abschneidet, muss politisch schwerwiegende Entscheidungen und Kürzungen der Finanzzuweisungen antizipieren. Deshalb ist es wichtig, dass Evaluationen systematisch, vergleichbar und transparent erfolgen. Die OPL erfüllt alle diese Kriterien und bleibt für verschiedene methodische Optionen zugänglich (Hovi et al. 2003a).

Private Nichtregime wurden bereits erwähnt. Wahrscheinlich noch interessanter ist die Einbeziehung von sog. „public-private partnerships“ (Witte et al. 2002; Reinicke/Deng 2000). So könnte „Regime A“ ein staatlicher Akteur sein, „Regime B“ ein privater und die Interaktion zwischen beiden eine public-private partnership als Zusatzeffekt. Somit erlaubt der generische Charakter der OPL auch die Analyse solcher Partnerschaften.

Sollten Evaluationen universell erfolgen? Ziele wie das Recht auf Leben, persönliche Sicherheit sowie gewisse Ausformungen von Gerechtigkeit sind unweigerlich wichtig. Aber warum gelingt es Teilen des politischen Lebens, sich systematisch der Evaluation zu entziehen, obwohl große Bevölkerungsteile von jenen Politiken betroffen sind? Warum werden zukünftige Generationen durch die Handlungen derzeitiger Generationen nahezu systematisch in ihrem zukünftigen Handlungsspielraum eingeschränkt (Sprinz i. E.)? Wie kann eine internationale Raumstation ohne ernsthaft nachweisbaren kommerziellen Nutzen das öffentliche Forschungsbudget dominieren? Um solche Fragen zu beantworten, brauchen wir Evaluationsinstrumente, die generationenübergreifende Evaluationen erlauben, Vergleiche zwischen Politikfeldern in standardisierter Form ermöglichen, feste Unter- und Obergrenzen als Bezugspunkte aufweisen und gegebenenfalls auch „Nichtfälle“ mit einbeziehen.

Was würde dem Gemeinwohl dienen? Eine Makroanalyse wichtiger Politikfelder auf nationaler, regionaler und globaler Ebene wäre eine exzellente Möglichkeit der Bestandsaufnahme, erlaubte das Überdenken des Portfolios an Optionen und schüfe die Möglichkeit, dass Entscheidungsträger übergreifend Prioritäten setzen. Die Forschung zum Effekt internationaler Institutionen, weit gefasst wie in diesem Artikel, könnte dazu einen wichtigen Beitrag leisten.

### Literatur

- Bessette, Rändi/Haufler, Virginia, 2001: Against All Odds: Why There Is No International Information Regime, in: *International Studies Perspectives* 2, 69-92.
- Breitmeier, Helmut/Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael, 1996a: *International Regimes Database (IRD): Data Protocol*. Laxenburg.
- Breitmeier, Helmut/Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael, 1996b: *The International Regimes Database as a Tool for the Study of International Cooperation*. Laxenburg.
- Breitmeier, Helmut/Young, Oran R./Zürn, Michael, 2006: *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Database*. Cambridge, MA.
- Cook, Thomas D./Campbell, Donald T., 1979: *Quasi-Experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings*. Boston, MA.
- Dimitrov, Radoslav, 2003: Knowledge, Power and Interests in Environmental Regime Formation, in: *International Studies Quarterly* 47, 123-150.

- Dimitrov, Radoslav*, 2006: Science and International Environmental Policy: Regimes and Non-regimes in Global Governance. Lanham, MD.
- Dimitrov, Radoslav S./Sprinz, Detlef F./DiGiusto, Gerald M./Kelle, Alexander*, i. E.: International Nonregimes: A Research Agenda, in: International Studies Review.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael*, 1990: Internationale Regime und internationale Politik, in: *Rittberger, Volker* (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen (PVS-Sonderheft). Wiesbaden, 263-85.
- Haas, Peter*, 1989: Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control, in: International Organization 43, 377-403.
- Haggard, Stephen/Simmons, Beth A.*, 1987: Theories of International Regimes, in: International Organization 41, 491-517.
- Hardin, Garrett*, 1968: The Tragedy of the Commons, in: Science 162, 1243-1248.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker*, 1996: Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, in: Mershon International Studies Review 40, 177-228.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker*, 1997: Theories of International Regimes. Cambridge.
- Helm, Carsten/Sprinz, Detlef F.*, 2000: Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes, in: Journal of Conflict Resolution 45, 630-652.
- Hovi, Jon/Sprinz, Detlef F./Underdal, Arild*, 2003a: The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response, and Extensions, in: Global Environmental Politics 3, 74-96.
- Hovi, Jon/Sprinz, Detlef F./Underdal, Arild*, 2003b: Regime Effectiveness and the Oslo-Potsdam Solution: A Rejoinder to Oran Young, in: Global Environmental Politics 3, 105-107.
- King, Garyl/Keohane, Robert O./Verba, Sidney*, 1994: Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton.
- Krasner, Stephen D.* (Hrsg.), 1983: International Regimes. Ithaca.
- Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael*, 1995: The Study of International Regimes, in: European Journal of International Relations 1, 267-330.
- Martin, Lisa L./Simmons, Beth A.*, 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions, in: International Organization 54, 729-757.
- Miles, Edward L./Underdal, Arild/Andresen, Steinar/Wetttestad, Jørgen/Skjærseth, Jon Birger/Carlin, Elaine M.*, 2002: Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence. Cambridge, MA.
- Oberthür, Sebastian/Gebring, Thomas*, 2006: Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies. Cambridge, MA.
- Odell, John S.*, 2004: Case Study Methods in International Political Economy, in: *Sprinz, Detlef F./Wolinsky-Nahmias, Y.* (Hrsg.), Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations. Ann Arbor, MI, 56-80.
- Reinicke, Wolfgang/Deng, Francis*, 2000: Critical Choices – The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance. Ottawa.
- Sprinz, Detlef F.*, 2003: Internationale Regime und Institutionen, in: *Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael* (Hrsg.), Die neuen Internationalen Beziehungen – Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland. Baden-Baden, 251-273.
- Sprinz, Detlef F.*, i. E.: Long-Term Policy Problems: Definition, Origin, and Responses, in: *Wayman, F./Williamson, P./Bueno de Mesquita, B.* (Hrsg.), Prediction: Breakthrough in Science, Markets, and Politics. Ann Arbor, MI.
- Sprinz, Detlef F./Helm, Carsten*, 1999: The Effect of Global Environmental Regimes: A Measurement Concept, in: International Political Science Review 20, 359-369.
- Sprinz, Detlef F./Hovi, Jon/Mitchell, Ronald B./Underdal, Arild*, 2007: Separating and Aggregating the Effect of International Regimes. Ann Arbor, MI.

- Sprinz, Detlef F./Kaan, Christopher*, 2006: Designing Effective International Environmental Agreements: Multimethod Results From a Medium-N Dataset, in: 20th Convention of the International Political Science Association. International Congress Center, Fukuoka, Japan & The International Conference on Comparative Social Sciences, 15-16 July 2006, Sophia University. Tokyo.
- Underdal, Arild*, 2002: Conclusions: Patterns of Regime Effectiveness, in: *Miles, Edward L./Underdal, Arild/Andresen, Steinar/Wettestad, Jørgen/Skjærseth, Jon Birger/Carlin, Elaine M.* (Hrsg.), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge, MA.
- Underdal, Arild/Young, Oran R.* (Hrsg.), 2004: *Regime Consequences – Methodological Challenges and Research Strategies*. Dordrecht.
- Witte, Jan Martin/Reinicke, Wolfgang/Benner, Thorsten*, 2002: Networked Governance: Developing a Research Agenda, in: 2002 Annual Convention of the International Studies Association. New Orleans, LA.
- Wooldridge, Jeffrey M.*, 2002: *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA.
- Young, Oran R.* (Hrsg.), 1999: *The Effectiveness of International Environmental Regimes: The Causal Connections and Behavioral Mechanisms*. Cambridge, MA.
- Young, Oran R.*, 2001: Inferences and Indices: Evaluating the Effectiveness of International Environmental Regimes, in: *Global Environmental Politics* 1, 99-121.
- Young, Oran R.*, 2003: Determining Regime Effectiveness: A Commentary on the Oslo-Potsdam Solution, in: *Global Environmental Politics* 3, 97-104.