

C 156

Ökonomische Analyse Internationaler Organisationen: Erfassung und Beeinflussung

von

Bruno S. Frey

und

Heinz Buhofer

Aus K. Bicke / K. Hüfner

Die Leistungsfähigkeit
des VN-Systems:

Politische Kritik u. wissenschaftl.

Konzepte

UN-Texte 37, UNO Verlag 1987

I. Einleitung

Internationale Organisationen sind heute für Wirtschaft und Politik von großer und dauernd zunehmender Bedeutung. Gegenwärtig gibt es rund 300 zwischenstaatliche internationale Organisationen mit rund 100 000 Beschäftigten und einem Budget für die administrative Tätigkeit von rund 7 Mrd. US Dollar¹. Nach einer erweiterten Definition², die sich auf das *Yearbook of International Organizations* vom Jahr 1981 abstützt, existieren zwischen 344 und 1075 internationale Organisationen. Sie stellen im internationalen System eine recht neue Erscheinung dar: Von den 881 internationalen Organisationen, deren Gründungsdaten bekannt sind, wurden 94 % nach 1939 geschaffen und 70 % im Zeitraum zwischen 1960 und 1981. In den letzten Jahren hat sich die Rate der Gründungen erhöht. In den 60er Jahren wurden 250 internationale Organisationen etabliert, in den 70er Jahren bereits 354.

Die internationalen Organisationen spielen gerade für die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen eine wichtige Rolle. Von den 1075 internationalen Organisationen, die bei *Jacobson et al.*³ identifiziert werden, haben 54 % eine wirtschaftliche Aufgabe. Zu denken ist etwa an den IWF im Hinblick auf die Verschuldungsprobleme und Kreditbedingungen der Länder der Dritten Welt, oder an die EG hinsichtlich der Integration der westeuropäischen Wirtschaften. Auch das GATT kann als internationale Organisation (oder Institution) angesehen werden, die den freien Handel zwischen Ländern fördern soll.

In der Nationalökonomie wird die Analyse internationaler Organisationen weitgehend vernachlässigt. Überwiegend findet sich eine Aufzählung von Fakten und eine Beschreibung von Tätigkeiten, ohne daß jedoch das theoretische Instrumentarium der modernen Volkswirtschaftslehre angewendet würde. Auch die Ökonomische Theorie der Politik hat sich nur wenig mit diesem Bereich befaßt⁴.

In diesem Aufsatz werden zwei Problemkreise in den Vordergrund gestellt: (a) Wie lassen sich die Aktivitäten internationaler Organisationen empirisch erfassen? (b) Wie läßt sich das Verhalten internationaler Organisationen wirtschaftspolitisch beeinflussen? Wie gezeigt wird, stehen diese Fragen in engem Zusammenhang miteinander.

Vier Thesen werden entwickelt:

(1) Eine Einigung darüber, was der „Output“, d. h. die Leistung, einer internationalen Organisation darstellt, ist grundsätzlich unmöglich (Abschnitt I).

(2) Eine Messung des Outputs anhand des Inputs (in Analogie zur Erfassung des Staates in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) ist von geringem Aussagewert (Abschnitt II).

(3) Die konstitutionelle Betrachtung stellt einen analytischen Ansatz zur Erfassung der Aktivitäten einer internationalen Organisation dar und eröffnet gleichzeitig Ansatzpunkte zu ihrer wirtschaftspolitischen Beeinflussung (Abschnitt III).

(4) Im Rahmen des konstitutionellen Ansatzes ist die empirische Messung verschiedener Outputkomponenten internationaler Organisationen von Bedeutung, um die Informationen der Entscheidungsträger zu verbessern (Abschnitt IV).

II. Was ist der „Output“ einer internationalen Organisation?

Hat das GATT den freien internationalen Handel gefördert? Hat der IWF die Zahlungsbilanz- und Schuldenprobleme der Defizitländer gelindert? Haben die Vereinten Nationen die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigt und den Weltfrieden gefördert? Damit ist die Frage nach der Leistung oder dem Output einer internationalen Organisation gestellt. Diese Frage erscheint relevant sowohl zur Beurteilung der „Zielerfüllung“ als auch der „Effizienz“ einer derartigen Organisation.

Eine internationale Organisation verrichtet nicht nur eine, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten. Der Output setzt sich aus verschiedenen Aktivitäten zusammen. Zur Illustration sei angenommen, daß eine bestimmte internationale Organisation auf drei Gebieten tätig sei:

- Förderung des Weltfriedens (F);
- Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung (E);
- Herbeiführung von mehr Gerechtigkeit (gleichmäßigere Einkommensverteilung) (G).

Diese Charakterisierung dürfte z. B. für die Vereinten Nationen zutreffen.

Die drei Aktivitäten sind wegen der Beschränkung der zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht unabhängig voneinander. Die entsprechenden Ziele sind nicht alle in gleichem Maße erfüllbar; wenn ein Ziel eher erreicht werden soll, sind Einbußen bei den anderen Zielen unumgänglich (Trade-off).

Die zur Illustration betrachtete internationale Organisation setzt sich aus drei Mitgliedsländern (L_1 , L_2 , L_3) zusammen. Jedes dieser Länder hat andere Präferenzen oder ideologische Auffassungen hinsichtlich der drei Aktivitäten (F, E, G), d. h. jedes gewichtet die drei Aktivitäten und entsprechenden Ziele unterschiedlich. Es gelte z. B.

$$\begin{aligned}L_1: & F > E > G \\L_2: & E > G > F \\L_3: & G > F > E\end{aligned}$$

Das Symbol $>$ bezeichnet eine Präferenzrelation, das erste Land L_1 mißt der Förderung des Weltfriedens F die höchste Präferenz zu, gefolgt von der Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung E. Der Gerechtigkeit der Einkommensverteilung G wird die geringste Bedeutung zugeordnet. (Die Rangfolge von L_1 könnte für westliche Industrieländer stehen, L_2 für die Länder der Dritten Welt und L_3 für den Ostblock.)

Die Einigung darüber, welches Gewicht die internationale Organisation diesen unterschiedlichen Aktivitäten und Zielen angesichts der unterschiedlichen Präferenzordnungen der Mitgliedsländer zuordnen soll, werde durch die Regel der einfachen Mehrheit unter den Mitgliedsländern herbeigeführt. Zwei der drei Länder (L_1 und L_3) betrachten Aktivitäten zur Förderung des Weltfriedens als wichtiger als diejenigen zur wirtschaftlichen Entwicklung: für die internationale Organisation hat somit $F > E$ zu gelten. Zwei der drei Länder (L_1 und L_2) halten Aktivitäten im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung für wichtiger als solche zur Herbeiführung einer gerechteren Verteilung. Für die internationale Organisation gilt somit $E > G$. Aufgrund des logischen Transitivitätserfordernisses hat die internationale Organisation damit der Förderung des Weltfriedens mehr Gewicht als der Gerechtigkeit der Verteilung einzuräumen ($F > G$). Zwei der drei Länder (L_2 und L_3) finden jedoch die Herbeiführung einer gerechten Verteilung wichtiger als die Förderung des Weltfriedens ($G > F$).

Dieser logische Widerspruch bei der Festlegung der Bewertung der Outputkomponenten liegt dem Condorcet-Paradoxon zugrunde. Bei Zulassung aller möglichen Präferenzordnungen der Mitgliedsländer hinsichtlich der Rangfolge der Aktivitäten (Ziele) ist es nicht allgemein möglich, mittels Mehrheitsabstimmung eine aggregierte, d. h. für die internationale Organisation verpflichtende, Rangordnung abzuleiten. Den Mitgliedsländern kann es nicht gelingen, sich über die relative Bedeutung der verschiedenen Komponenten des Outputs zu einigen. Insbesondere ist es nicht möglich, eine stabile Rangordnung (Gewichtung) der Komponenten (F, E, G) in der Form

$$X = \text{Output} = g_F \cdot F + g_E \cdot E + g_G \cdot G$$

(wobei g die Gewichte sind, mit $0 \leq g \leq 1$ und $\sum_i g_i = 1$)
 $i = F, E, G$

herzustellen. Der Output X einer internationalen Organisation läßt sich nicht als Linearkombination der einzelnen Outputkomponenten derart darstellen, daß die einzelnen Mitgliedsländer mit der implizierten Gewichtung einverstanden wären. Wenn der Output X nach Ansicht eines (oder mehrerer) Mitgliedlandes(-länder) zunimmt, kann er nach Ansicht eines (oder mehrerer) anderen (anderer) Mitgliedlandes(-länder) durchaus konstant bleiben oder gar abnehmen.

Die generelle Unmöglichkeit für die Mitgliedsländer, sich auf die Definition des Outputs einer internationalen Organisation zu einigen, ist anhand eines einfachen Beispiels mit drei Aktivitäten (Zielen), drei Ländern und der einfachen Mehrheitsabstimmung als Entscheidungsregel illustriert worden. Das Ergebnis gilt jedoch allgemein. Die vier von Arrow²⁾ aufgestellten Bedingungen⁶⁾ der Präferenzaggregation gelten auch für den Fall von Ländern, die sich über den Output – oder in anderen Worten: über die aggregierte Wohlfahrtsfunktion – einigen wollen. Das Unmöglichkeitstheorem besagt, daß unter diesen Bedingungen keine nichtwidersprüchliche und demokratische Aggregation der Präferenzen der Mitgliedsländer möglich ist. Möglich ist allerdings eine ‚diktatorische‘ Definition des Outputs durch einen Hegemonialstaat im internationalen System. Hier sei jedoch von der heute geltenden Situation ausgegangen, daß die einzelnen Nationalstaaten unabhängig voneinander entscheiden können.⁷⁾

Die Mitgliedsländer einer internationalen Organisation können sich auf die Definition eines Outputs einigen, sofern ihre Präferenzordnungen ein bestimmtes Maß an Ähnlichkeit aufweisen. Wird die Entscheidung mittels einfacher Mehrheit getroffen und sind die zur Diskussion stehenden Komponenten des Outputs eindimensional erfaßbar, ist eine Einigung bei Eingipfligkeit der Präferenzen⁸⁾ möglich. Diese Bedingungen implizieren

auch bei eindimensionaler Betrachtung eine sehr starke Einschränkung der zulässigen Präferenzordnungen der Mitgliederländer.⁹⁾ In der Regel sind jedoch in Frage kommenden Ziele und Aktivitäten einer internationalen Organisation – wie z. B. ‚Frieden‘, ‚wirtschaftliche Entwicklung‘ oder ‚Gerechtigkeit‘ – vielschichtig und lassen sich nicht eindimensional erfassen. Eine Einigung über den Output ist in diesem Falle nur bei praktisch identischen Präferenzen der Mitgliederländer möglich¹⁰⁾, eine Bedingung, die angesichts der sich stark unterscheidenden Ziele und Ressourcen der Mitgliederländer in den meisten internationalen Organisationen nicht zutrifft. Am ehesten dürfte ein derartiger Konsens in den ‚technisch‘ orientierten internationalen Organisationen (etwa im Bereich des Verkehrs, der Telekommunikation und des Wetters) vorhanden sein. Zunehmend werden aber auch solche Organisationen von Gruppen von Mitgliederländern – insbesondere von den Nationen der Dritten Welt – für ‚politische‘ Zwecke eingesetzt. Letztlich läßt sich somit keine scharfe Abgrenzung zwischen internationalen Organisationen mit ‚technischer‘ und mit ‚politischer‘ Zielrichtung ziehen.

In dem zur Illustration benützten Beispiel wurde eine ordinale Präferenzordnung der Mitgliederländer hinsichtlich dreier Ziele oder Aktivitäten (F,E,G) angenommen. Wie Sen¹¹⁾ gezeigt hat, läßt sich das *Arrowsche* Unmöglichkeitstheorem auch auf den Fall kardinaler individueller Nutzenfunktionen übertragen. Auch wenn somit die (drei) Länder i ($i = 1,2,3$) jeweils eine eigene Vorstellung über den Output X_i einer internationalen Organisation haben

$$X_i = f_i(F,E,G),$$

ist es nicht allgemein möglich, daraus den aggregierten Output

$$X = h(f_1, f_2, f_3) = F(F,E,G)$$

widerspruchlos abzuleiten.

Aus diesen Überlegungen geht hervor, daß der Versuch müßig ist, den „Output“ oder die „Leistung“ und damit auch die Effizienz einer internationalen Organisation in einer Weise zu definieren und empirisch bestimmen zu wollen, die für die Mitgliederländer relevant wäre. Wenn sich ein bestimmtes Outputmaß erhöht, mögen zwar einige Länder dies ihren Präferenzen entsprechend als Verbesserung der Leistung der internationalen Organisation empfinden. Andere Länder mit anderen Präferenzen über die zugrundeliegenden Komponenten des Outputs können die gleiche Entwicklung als Verschlechterung der Leistung (des Outputs) ansehen.¹²⁾ Entsprechend betrachten sie das gewählte Outputmaß als irrelevant. Damit ist es notwendig, einen anderen Ansatz zu versuchen.

III. Messung des Outputs durch den Input

Aus dem vorstehenden Abschnitt ist deutlich geworden, daß sich der Output einer internationalen Organisation nicht aus Komponenten derart zusammenfassen läßt, daß das entstehende Maß für die Mitgliederländer von Bedeutung wäre. Das diskutierte Aggregationsproblem läßt sich umgehen, indem ein *exogen vorgegebenes* Aggregationsverfahren verwendet wird. So bietet sich an, den Output durch den Wert des Inputs wiederzugeben. Der Wert des Inputs I berechnet sich aus der Multiplikation der Inputmengen (Arbeitseinsatz L , Material M) mit den dafür bezahlten Preisen (p_L bzw. p_M):

$$I = p_L \cdot L + p_M \cdot M.$$

Dieses Meßverfahren ist eindeutig. Allerdings ist dessen praktische Anwendung nicht ganz so einfach durchzuführen, wie es im ersten Moment erscheint. Eine internationale

Behörde hat nämlich ein Interesse daran, die bei ihrer Tätigkeit entstehenden Gesamtkosten eher zu verschleiern als offenzulegen. Sie verfügt über vielerlei Möglichkeiten, den getätigten Aufwand so zu präsentieren, daß ein Vergleich über die Zeit und mit einer anderen Organisation schwierig oder gar unmöglich wird. So können die Kategorien von Ganztags- und Teilzeitbeschäftigten, der Experten und der vor Ort Angestellten nach wechselnden Verfahren gezählt werden.

In Tabelle 1 ist die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten einiger internationaler Organisationen (in allgemeinen Größenordnungen) wiedergegeben.

Tabelle 1:
Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der Beschäftigten ausgewählter internationaler Organisationen (seit deren Gründung).

Internationale Organisationen	Wachstumsrate pro Jahr
Vereinte Nationen (UNO)	
Sekretariat	4.0 %
Spezialisierte Agenturen	4.8 %
Insgesamt	4.7 %
Internationales Arbeitsamt (ILO)	3.0 %
Internationale Atomenergiebehörde (IAEO)	4.5 %
Weltbank (IBRD)	11.2 %
Europäische Gemeinschaft (EG)	9.4 %
Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)	2.1 %

Quelle: Frey (Anm. 4), 138, zusammengestellt nach Blanc (Anm.1)

Die Weltbank ist mit einer Wachstumsrate von über 10 % pro Jahr besonders schnell gewachsen, gefolgt von der Europäischen Gemeinschaft mit über 9 % pro Jahr. Die Zahl der Beschäftigten im Sekretariat und den spezialisierten Agenturen der Vereinten Nationen ist mit etwas weniger als 5 % pro Jahr gewachsen, was eine Verdoppelung der Beschäftigtenzahl etwa alle 15 Jahre bedeutet.

Im Haushalt kann derart zwischen ordentlichen und außerordentlichen Komponenten, zwischen Sondervermögen und Sonderprojekten, zwischen administrativen und operationalen (projektbezogenen) Ausgaben unterschieden werden, daß ein Vergleich in jeder Hinsicht erschwert oder verunmöglicht wird.

Den Output mit Hilfe des Inputs zu erfassen, entspricht dem für die Messung der staatlichen Tätigkeit im Rahmen der nationalen Buchführung verwendeten Verfahren. Dieses Vorgehen beruht auf der Vorstellung, daß im Ablauf der Zeit und bei einem Vergleich zwischen Staaten sich der Output ähnlich wie der Input verändert. Unterstellt wird somit, daß die Produktivität des Staates (d. h. der Quotient zwischen Output und Input) sich kurzfristig nicht verändert und auch langfristig keinen Trend aufweist.

Die Regierung, das Parlament und die nationale öffentliche Verwaltung werden in demokratischen Gesellschaften durch institutionelle Verfahren wie regelmäßige Wahlen und direkte Volksabstimmung kontrolliert. Wie die Ökonomische Theorie der Politik gezeigt hat¹³, ist diese Kontrolle unvollständig; die staatlichen Entscheidungsträger verfügen über einen Freiraum, den sie zu ihren Gunsten ausfüllen können. Dennoch können sie keineswegs beliebig handeln, sondern sie müssen auf die Wünsche der Wähler Rücksicht nehmen. Im Falle einer vollständigen Konkurrenz zweier Parteien verschwindet der Entscheidungsspielraum völlig. Politiker, die sich nicht nach den Präferenzen der Medianwähler richten, kommen nicht an die Regierung oder werden abgewählt. Bei genügend intensivem demokratischem Wettbewerb kann eine Regierung die Bürger nur zusätzlich belasten, wenn eine entsprechende Erhöhung der staatlichen Leistungen erfolgt. Dies bedeutet mit anderen Worten, daß der Input nicht erhöht werden kann, ohne daß sich auch der Output vergrößert. Die demokratische Konkurrenz führt zum Zwang, die Produktivität staatlicher Aktivität aufrechtzuerhalten und wenn möglich sogar zu steigern. Damit wird eine systematische Beziehung zwischen Input und Output des Staates hergestellt. Die Erfassung des staatlichen Outputs anhand des Inputs erweist sich insofern nicht als willkürlich, wenn auch nicht eine konstante Produktivität angenommen werden kann.

Für internationale Organisationen erweist sich hingegen das Vorgehen, den Output mit Hilfe des Inputs zu erfassen, als besonders fragwürdig, weil diese nicht im gleichen Ausmaß wie die nationalen Entscheidungsträger einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Die Entscheidungsträger in internationalen Organisationen verfügen über einen erheblichen Entscheidungsfreiraum. Die politischen Organe der Mitgliedsländer dieser Organisationen haben nur wenig Anreize, deren Verhalten wirkungsvoll zu überwachen. Für die nationalen Regierungen sind die Ausgaben für internationale Organisationen im Vergleich zu anderen Bereichen (z. B. Verteidigung, Soziales) klein, und die Wähler beurteilen die Leistung einer Regierung kaum hinsichtlich deren Verhalten gegenüber internationalen Organisationen. Deren Aktivitäten stellen sowohl für die einzelnen nationalen Regierungen als auch für die Wähler weitgehend ein öffentliches Gut (im Sinne von *Samuelson*) dar; es lohnt sich nicht, Mühe und Kosten für deren Kontrolle aufzuwenden. Die nationale Verwaltung hat ebenfalls kaum einen Anreiz, die Produktivität internationaler Organisationen zu überwachen. Sie wäre angesichts der großen Zahl von internationalen Organisationen, denen ein typischer Staat angehört¹⁴, überfordert. Vor allem aber würde ein derartiges Verhalten ihrem Eigeninteresse widersprechen. Die Staatsangestellten haben einen größeren Nutzen davon, sich mit ihren Kollegen in internationalen Behörden gut zu stellen, weil sie von einer Zusammenarbeit profitieren und sich mögliche Karrierechancen öffnen.

Der größere Verhaltensfreiraum internationaler Organisationen ist somit das Ergebnis der mangelhaften Anreize und unzureichenden Kontrollmöglichkeiten durch die Entscheidungsträger in den einzelnen Mitgliedsländern. Dieser Freiraum wird zur Förderung des eigenen Nutzens der Verwaltung internationaler Organisationen verwendet. Da ein wirksamer Effizienzdruck infolge unzureichender Kontrolle fehlt, besteht eine starke Tendenz, Inputaktivitäten bereits als Output auszuweisen. Das Abfassen von Memoranden und anderen Verwaltungspapieren oder die Organisation und die Teilnahme an Sitzungen wird im Sinne der Verwaltung als Leistung interpretiert, auch wenn damit (möglicherweise) keinerlei Beitrag zur Erfüllung der offiziellen Ziele der betreffenden internationalen Organisation geleistet wird. (Diese Tendenz ist leicht in den Jahresberichten ersichtlich.)

In den internationalen Organisationen wird der Entscheidungsfreiraum hauptsächlich dazu verwendet, die Inputkosten gegenüber dem unbedingt notwendigen aufzublähen.

Damit wird der Eigennutzen der in der jeweiligen internationalen Behörde Beschäftigten erhöht. Insbesondere gilt:

- (i) Die Beschäftigtenzahlen werden stärker erhöht, als zur Erzeugung der Leistung erforderlich wäre. Diese zusätzlichen Angestellten und Beamten werden für interne Arbeiten eingesetzt, die das Leben der internationalen Bürokraten erleichtert. Gleichzeitig erhöht sich das Prestige (und Einkommen) der Spitzenbürokraten, je mehr Untergebene sie haben.
- (ii) Den Beschäftigten werden höhere Gehälter bezahlt, als sie in vergleichbaren Tätigkeiten erhalten.¹⁵ Ein Indiz dafür sind die teilweise hohen Eintrittsbarrieren, die errichtet werden müssen, um die das Angebot an Stellen weit überschreitende Zahl an Bewerbern zu reduzieren.

In Tabelle 2 werden Gehälter für einige Stellen der Verwaltung von internationalen Organisationen (EG, OECD) und der Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland verglichen.

Tabelle 2:
Vergleich von Nettogehältern ausgewählter Bediensteter in internationalen Organisationen mit denjenigen einer nationalen Behörde. DM pro Monat, Januar 1984.

Funktionsbezeichnung	Entsprechende Funktionsstufe in der Bundesrepublik Deutschland	EG	OECD	Bundesrepublik Deutschland
Generaldirektor	B 9	14 880	13 480	8 070
Direktor	B 6	13 690	12 830	7 240
Verwaltungsamtsrat	A 13	8 510	7 280	4 900
Amtsmeister	A 3	4 580	3 610	2 600

Hinweis: Verheirateter Bediensteter mit zwei Kindern, jeweils höchste Dienstaltersstufe. Ohne Berücksichtigung der Krankenversicherungsbeiträge und der Kirchensteuer.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Bundestagsdrucksache 8/3893 (August 1980), Ergänzungen des Bundesministeriums des Innern vom 21. Jan. 1985.

Gemäß diesem von einer offiziellen Stelle (dem Deutschen Bundestag und Bundesinnenministerium) durchgeführten Vergleich beziehen die Spitzenbeamten in internationalen Organisationen ein wesentlich höheres Nettoeinkommen als in der nationalen Verwaltung. Ein deutscher Ministerialrat (Besoldungsgruppe B 9) verdient z. B. nur 60 % soviel wie ein gleichrangiger Head of Department in der OECD und sogar nur 54 % soviel wie ein Generaldirektor bei der EG. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den niedrigeren Funktionsstufen. Ein deutscher Hauptamtsmeister (Besoldungsgruppe A 3) verdient 72 % soviel wie ein gleichrangiger Pförtner bei der OECD und 57 % soviel wie ein funktionell äquivalenter Bote bei der EG. Den internationalen Beamten werden auch wesentlich höhere Altersrenten ausgeschüttet. So erhält z. B. ein Bediensteter im Rang eines Direktors

bei den Vereinten Nationen pro Jahr US Dollar 57 000, bei der amerikanischen Bundesregierung hingegen US Dollar 39 000 (d. h. nur 68 %); bei einem Buchhalter ist das entsprechende Verhältnis US Dollar 33 000 zu US Dollar 18 000 (d. h. 54 %).¹⁶

(iii) Die von internationalen Behörden Beschäftigten erhalten (neben dem höheren Netto-lohn) vielerlei Vergünstigungen wie Unterstützungen für Wohnungen und Schulen und zollfreie Autos und andere Konsumgüter, die nationale Beamte nicht genießen.

Auf Grund dieser Überlegungen wird deutlich, daß bei internationalen Organisationen wegen des größeren Entscheidungsfreiraums und des deshalb stärker nach eigenen Bedürfnissen bestimmten administrativen Aufwandes eine deutlich weniger enge und stabile Beziehung zwischen Input und Output besteht als für den nationalen staatlichen Sektor. Eine Messung des Outputs anhand des Inputs erweist sich bei internationalen Behörden als besonders wenig aussagekräftig.

IV. Konstitutionelle Betrachtung

Beim konstitutionellen Ansatz der Politischen Ökonomie¹⁷ wird der *Prozeß* betrachtet, der zur Gründung einer internationalen Organisation führt. Da die beteiligten Länder unabhängig sind und nicht zur Teilnahme gezwungen werden können, handelt es sich um die Analyse der Einigung oder des *Konsenses* über die grundlegenden Institutionen. In der „Verfassung“ einer internationalen Organisation sind insbesondere der administrative Aufbau, die Wahl- und Entscheidungsregeln und die Kompetenzen der einzelnen Behörden (Generalversammlung und andere Gremien, Exekutive) festgelegt. Diese institutionellen Regeln legen den Rahmen fest, innerhalb dessen gehandelt werden kann. Sie bestimmen für den einzelnen Entscheidungsträger die Einschränkungen des Handlungsraumes, welche für das Verhalten maßgeblich sind.¹⁸ Diesem Ansatz zufolge wird der Output einer internationalen Organisation maßgeblich durch die ‚Verfassung‘ festgelegt. Aus diesem Grund sind zwei entscheidende Fragen zu stellen:

- (1) Welche Länder haben bei der Gründung (und Erweiterung) und damit der Festlegung der Institutionen mitgewirkt – welche Länder nicht?
- (2) Wie wurde in den einzelnen Ländern über die Mitwirkung entschieden?

Die konstitutionelle Betrachtung erlaubt, zugleich den Output einer internationalen Organisation (in einer von den bisherigen ergebnisorientierten Ansätzen wesentlich abweichenden Weise) zu erfassen und die Möglichkeiten zur Beeinflussung ihres Verhaltens mittels institutioneller Änderungen aufzudecken. Die konstitutionelle Betrachtung hat damit den Vorzug, entscheidungsrelevant zu sein (was sie wiederum grundsätzlich von den bisherigen Ansätzen abhebt).

1. Grundkonsens und Institutionen

Der einer internationalen Organisation zugrundeliegende Verfassungsvertrag kommt durch den Konsens politisch unabhängiger Länder zustande. Die von diesen Ländern verfolgten Interessen werden durch deren Präferenzen und Möglichkeiten (Ressourceneinschränkungen) bestimmt. Der ökonomischen Theorie gemäß verfolgen die beteiligten Länder bei der Gründung ihren Eigennutz; es ist wenig realistisch anzunehmen, daß das Wohl der Menschheit als Ganzes verfolgt würde. Ein derartiger Altruismus ist sicherlich keine dominante Eigenschaft des internationalen Systems. Ein Land wirkt bei der Gründung einer internationalen Organisation nur mit, wenn es von dessen Existenz einen Nettonutzen erwartet. Bei den Gründungsverhandlungen wird es seine Anliegen soweit über-

haupt möglich geltend machen. Nicht selten kommt kein Konsens über die Grundregeln zustande, und in diesem Fall wird keine internationale Organisation entstehen. Ist das Interesse eines Landes an der Entstehung einer internationalen Organisation genügend ausgeprägt, wird es die damit produzierbaren internationalen öffentlichen Güter nicht gefährden und seine Forderungen hinsichtlich der national aneignbaren (privaten) Güter entsprechend zurückschrauben.

Zur Analyse des Verhaltens und damit des Outputs einer internationalen Organisation ist ebenso wichtig abzuklären, welche Länder bei der Gründung *nicht* beteiligt waren. Auf diese Weise läßt sich ermesen, welche Interessen bei der Festlegung der Institutionen nicht eingeflossen sind und deshalb auch bei den Entscheidungen über den Output vernachlässigt werden.

Die „Gründung“ einer Institution sollte nicht als einmaliger Akt angesehen werden, sondern sie vollzieht sich über die Zeit. Die Zahl und Zusammensetzung der Mitgliederländer kann sich ändern und entsprechend bildet sich ein immer wieder neuer Konsens über die Grundregeln der Organisation.

Der Gedankengang soll kurz anhand der Vereinten Nationen illustriert werden. Bei der Gründung dieser heute größten und bekanntesten internationalen Organisation waren die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs maßgebend. Die Großmächte USA, UdSSR, das Vereinigte Königreich, Frankreich und die Republik China haben sich das Vetorecht im politisch entscheidenden Gremium, dem Sicherheitsrat, gesichert. Die Generalversammlung hat demgegenüber bedeutend weniger Kompetenzen, so daß dort Entscheidungen mit einfacher Mehrheit zugelassen wurden. Die (wichtigsten) Verliererstaaten des Zweiten Weltkriegs, Deutschland und Japan, waren bei der Gründung ausgeschlossen und konnten die Grundregeln nicht beeinflussen. Das Verhalten, die Ergebnisse und die Leistungen der Organisation der Vereinten Nationen widerspiegeln diese grundlegenden institutionellen Gegebenheiten.

Seit der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 hat sich die Zusammensetzung der Mitgliederländer wesentlich geändert. Insbesondere wurden die ehemaligen Kolonialstaaten als Mitglieder aufgenommen. Die Länder der Dritten Welt haben eine klare Mehrheit in der Generalversammlung. Großmächte wie die USA oder die UdSSR tolerieren diese Entwicklung nur, weil dieses Gremium kaum bindende Entscheidungen treffen kann, die ihre Eigeninteressen ernsthaft tangieren. Wären die Entscheidungskompetenzen der Generalversammlung größer, wären die Großmächte aus der UNO ausgetreten, und damit würde deren Bedeutung wesentlich schwinden. Seit der Gründung wurde ein vetoberechtigter Sitz im Sicherheitsrat ausgetauscht: Die Volksrepublik China trat an die Stelle der Republik China (Taiwan). Wegen der weit höheren politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der VR China hat der Konsens über die Institutionen der Vereinten Nationen eine Aufwertung erfahren, denn das bevölkerungsreichste Land der Erde macht nun sein Eigeninteresse im Rahmen dieser internationalen Organisation geltend, was sich in deren Verhalten auswirkt.

Im Internationalen Währungsfonds werden Beschlüsse im Verhältnis zum finanziellen Beitrag zu dieser Organisation getroffen. Diese Entscheidungsregel entsprach dem Eigeninteresse der Gründerländer, vor allem den (damals) die internationale Finanz dominierenden Vereinigten Staaten. Das Verhalten und der Output dieser internationalen Organisation reflektiert das Interesse der USA und der seither finanziell erstarkten Industrieländer, was insbesondere bei der Festlegung der wirtschaftspolitischen Konditionen bei der Gewährung oder Erstreckung von Krediten deutlich wird. Der Output einer (imaginären) internationalen Finanzorganisation, deren Verfassung eine größere Mitsprache der Empfän-

gerländer vorsieht, wäre völlig anders – aber es ist kein Zufall, daß sie nicht existiert.

Bei der Weltbank sind die Verhältnisse ähnlich. Auch hier haben die Vereinigten Staaten und die anderen Industrieländer einen maßgeblichen Einfluß auf die Entscheidungen und damit auf den Output dieser internationalen Organisation. Eine Untersuchung der Kreditvergabe der Weltbank (sowohl der International Bank for Reconstruction and Development [IBRD] als auch der International Development Association [IDA]) hat gezeigt, daß diejenigen Entwicklungsländer *ceteris paribus* mehr Kredit erhalten, die ein „kapitalistisches Klima“ aufweisen und damit den Vorstellungen der Industrieländer am besten entsprechen. Außerdem sorgen die Industrieländer dafür, daß die ihnen als ehemalige Kolonien und Dominions besonders nahestehenden Entwicklungsländer *ceteris paribus* mehr Kredit als andere Länder erhalten. Dieser Einfluß zeigt sich besonders ausgeprägt bei Frankreich und den Vereinigten Staaten, gilt aber in beschränktem Umfang auch für das Vereinigte Königreich.¹⁹

Das Verhalten und damit der Output einer internationalen Organisation wird maßgeblich durch die institutionellen Bedingungen bestimmt. Für eine vollständigere Analyse des Outputs ist darüber hinaus abzuklären erforderlich, welche Interessen durch die „Länder“ in dieser internationalen Organisation vertreten werden. Auch hier muß von der Vorstellung abgerückt werden, daß die mit der Repräsentation betrauten Politiker und Spitzenbeamten die Wohlfahrt ihres Landes zu fördern trachten. Vielmehr ist zu untersuchen, welche Gruppen innerhalb eines Landes das Verhalten der Ländervertreter beeinflussen können.

2. Die von den Mitgliederländern vertretenen Interessen

Die von einem „Land“ im Rahmen einer internationalen Organisation verfolgte Politik hängt ab vom politisch-ökonomischen Kräftefeld innerhalb des Landes. Bestimmte Interessen von nationalen Gruppen können wirkungsvoll geltend gemacht werden, während andere Interessen vernachlässigt werden.

Wiederum steht eine institutionelle Frage im Vordergrund: Mit welchem Verfahren wird in den einzelnen Ländern darüber entschieden, ob bei der Gründung einer internationalen Organisation mitgewirkt oder einer bereits existierenden Organisation beigetreten wird?

Eine Möglichkeit der Entscheidung besteht in der *Befragung der Bürger*. Auch in Ländern, in denen selten Volksabstimmungen unternommen werden, sind derartige Fragen dem Volk zur Entscheidung oder zumindest zur Konsultation vorgelegt worden (z. B. im Vereinigten Königreich und in Dänemark). Für die Entscheidung über Teilnahme oder Nichtteilnahme bindend sind die Volksabstimmungen in der Schweiz. In diesem Land ist für eine Zustimmung sowohl eine Mehrheit des Volkes (der Abstimmenden) als auch der Kantone (die jeweils mit einfacher Mehrheit der im Kanton Abstimmenden entscheiden) erforderlich.

Am 16. März 1986 wurde den Bürgern die Frage vorgelegt, ob die Schweiz den Vereinten Nationen als Vollmitglied beitreten sollte. (Bis dahin hatte die Schweiz nur Beobachterstatus.) In der Abstimmungskampagne hat das politische Establishment – die Vertreter des Bundesrates (der eidgenössischen Exekutive), die beiden Kammern des Bundesparlamentes, alle größeren Parteien, die Spitzenbeamten in der Bundesverwaltung und die Vertreter der Medien – entschieden für den Beitritt votiert. Dagegen haben sich nur wenige Randgruppen ausgesprochen. Um so überraschender war das Ergebnis: Bei einer (für schweizerische Verhältnisse hohen) Stimmbeteiligung um 50 % stimmten 75 % der Schweizer Bürger gegen den Beitritt. In allen Kantonen wurde die Vorlage verworfen, wobei die Nein-Mehrheit jeweils zwischen 60 % und 89 % lag.

In den Tageszeitungen und im Fernsehen wurde die Ablehnung eines Beitritts zu den Vereinten Nationen heftig kritisiert. Den Bürgern wurde „eine begrenzte Verarbeitungskapazität“, „eine Fluchtreaktion angesichts einer wachsenden Komplexität von Problemen“, „ein ungenügendes Bewußtsein über die wachsende internationale Verflechtung“ vorgeworfen.²⁰ Demnach sollen die Bürger ihre Entscheidung auf Grund fehlender Information und inkompetent getroffen haben.

Vom Gesichtspunkt der Ökonomischen Theorie der Politik drängt sich eine andere Interpretation auf. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß die Abstimmenden fähig und willens sind, die sie betreffenden Nutzen und Kosten abzuwägen. Danach hat die überwiegende Mehrheit der Schweizer Bürger keinen Nettonutzen aus einem Beitritt zur UNO erwartet. Eine politikwissenschaftliche Befragung einer Zufallsauswahl von Bürgern unmittelbar nach der Abstimmung (sog. VOX-Analyse) ergab, daß ein großer Anteil spontan ein nutzenorientiertes Motiv für seine Entscheidung nannte. 25 % bezeichneten die Kosten eines Beitritts als zu hoch, 13 % die Nutzen als zu gering. Gemäß den Präferenzen der Individuen (die gemäß ökonomischer und demokratischer Theorie als Richtschnur zu gelten haben), wird der Beitritt eines Kleinstaates zu einer bereits existierenden internationalen Organisation (der UNO) als nicht vorteilhaft angesehen.

In vielen Ländern liegt die Kompetenz über die Teilnahme an der Gründung und den Beitritt zu einer internationalen Organisation beim Parlament und bei der Regierung. Im Falle der Schweiz wäre ohne Zweifel ein Anschluß an die UNO beschlossen worden. Daraus läßt sich schließen, daß die politische Elite einen weit höheren Nettonutzen aus dem Beitritt zu einer derartigen Organisation hat, und daß entsprechend auch bei den Gründungs- und Beitrittsverhandlungen vor allem deren Interessen berücksichtigt werden.

Die wirtschaftlichen Interessengruppen üben auch in diesem Bereich einen wichtigen Einfluß aus. Die meist geringe Zahl der gut organisierten Produzenten hat ein klar definiertes Interesse, ihre Anliegen mit Hilfe internationaler Organisationen durchzusetzen. Mit Ausnahme weniger Unternehmen (insbesondere der multinationalen Firmen) sind die Produzenten – und dazu zählen in diesem Zusammenhang auch die durch Gewerkschaften vertretenen Arbeitnehmer – protektionistisch. Demgegenüber hat die große Zahl der nicht organisierten, am Freihandel interessierten Konsumenten gerade im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik einen nur geringen Einfluß.²¹

Der politische Druck der Produzenten führt dazu, daß bei der Errichtung und den laufenden Geschäften von (wirtschaftlichen) internationalen Behörden vorwiegend die Interessen der nationalen Anbieter eingebracht werden, während die Anliegen der Verbraucher vernachlässigt werden. Die Produzenten in ihrer *Gesamtheit* (ebenso wie die Konsumenten) haben ein Interesse an einem Zugang zu ausländischen Märkten und können deshalb der Herbeiführung des öffentlichen Gutes Freihandel zustimmen, gleichzeitig sorgen sie aber dafür, daß sie für den Zollabbau mittels Subventionen und nichttarifärem Protektionismus kompensiert werden. Die internationalen Organisationen werden von den gewichtigen Produzenteninteressen dazu verwendet, diese Kompensation innerhalb der einzelnen Länder auf Kosten der Konsumenten zu ermöglichen oder aber selbst durchzuführen. Wohlbekannte Beispiele sind der Stahl- und der Agrarmarkt innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Bereits erwähnt wurde, daß die nationale staatliche Verwaltung, die bei der Formulierung und Durchsetzung der internationalen (Wirtschafts-) Politik eine große Rolle spielt, ein ausgeprägtes Interesse an der Gründung und dem Beitritt zu internationalen Organisationen hat.

Zusammenfassend ergibt eine politisch-ökonomische Analyse folgende Ausrichtung der von den Mitgliederländern in den internationalen Organisationen verfolgten Anliegen und damit des Outputs:

- (i) die Eigeninteressen der nationalen Politiker und Bürokraten werden gefördert, was zu einer Betonung des Inputs im Vergleich zum Output führt und die Effizienz der internationalen Organisationen beeinträchtigt;
- (ii) die Tätigkeit der internationalen Organisationen wird hauptsächlich darauf gerichtet sein, die wirtschaftliche Lage der Produzenten auf Kosten der Konsumenten zu fördern.

V. Beeinflussung des Verhaltens internationaler Organisationen

Die in internationalen Organisationen getroffenen Entscheidungen gehen auf ein rationales und eigennütziges Verhalten der beteiligten Entscheidungsträger zurück. Unterstellt wird somit, daß die Exekutive und die Mitglieder der Verwaltung wie auch die Vertreter der Mitgliederländer (zumindest implizit) die für sie relevanten Nutzen und Kosten der Alternativen gegeneinander abwägen und nicht zufällig oder unsystematisch entscheiden. Dieses Handeln läßt sich nur beeinflussen, wenn die von den Entscheidungsträgern in Erwägung gezogenen Nutzen und Kosten verändert werden können. Dazu sind grundsätzlich zwei Ansatzpunkte möglich:

(a) *langfristig* können die Verhaltensanreize mittels einer Änderung der *institutionellen* Bedingungen beeinflusst werden.

Ein Beispiel für eine institutionelle Änderung ist eine Neuordnung der Abstimmungsregeln. In vielen internationalen Institutionen gilt die Bestimmung, daß jedes Land eine Stimme besitzt und die Abstimmungen mit einfacher Mehrheit getroffen werden. Diese Verteilung der Stimmen steht in Konflikt mit der relativen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Mitgliederstaaten: Länder von der Bevölkerungsgröße der Volksrepublik China (rund 1 Milliarde) oder Indiens (rund 700 Millionen) haben das gleiche Gewicht wie Kap Verde (330 000) oder Katar (250 000); 107 (der insgesamt 159) Mitglieder aus Entwicklungsländern bringen weniger als 2 % des Budgets der Vereinten Nationen auf, während 30 westliche und östliche Industriestaaten rund 90 % der Finanzierung beitragen.²² Eine Veränderung dieser Abstimmungsregel würde die Entscheidungen wesentlich verändern. Eine Möglichkeit institutioneller Veränderung besteht z. B. in Analogie zu den föderativen Staaten in der Schaffung von zwei Entscheidungsgremien, das eine mit gleicher Stimmenzahl pro Kopf, das andere mit einer der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung entsprechenden Stimmenzahl. Eine andere Möglichkeit wäre die Einführung von blockierenden Minderheiten (wie sie etwa bei der UNIDO bestehen).

Die Abstimmungsregeln stellen nur *ein* Beispiel aus einer großen Zahl von Möglichkeiten für eine das Verhalten beeinflussende institutionelle Änderung dar.

(b) *kurz- und mittelfristig* läßt sich das Verhalten innerhalb gegebener Institutionen beeinflussen, indem *Informationen* angeboten werden, die die Entscheidungsträger zu ihrem eigenen Vorteil verwenden können und die die perzipierten Nutzen-Kosten-Relationen verändern.

Entscheidungen in internationalen Organisationen werden – wie überall – unter unvoll-

ständiger Information getroffen. Es lohnt sich für niemanden, unbeschränkt Kosten auf sich zu nehmen, um sämtliche Aspekte und möglichen Auswirkungen einer Entscheidung zu ergründen. Auch wichtige Entscheidungen werden meist ohne gründliche Abklärung der Konsequenzen getroffen; kennzeichnend ist vielmehr, daß in der Regel mit erstaunlich wenig Information entschieden wird.

Von außen kommende Informationen – etwa das Angebot durch einen Berater – können die getroffenen Entscheidungen beeinflussen, wenn die Handlungsträger diese Informationen als für sich selbst relevant empfinden und dadurch die Nutzen-Kosten Einschätzung von Alternativen verändert wird. Bei internationalen Organisationen sind insbesondere Informationen über die Auswirkungen ihrer Aktivitäten wichtig. Insbesondere die Vertreter der Mitgliederländer fragen Informationen darüber nach, was eine internationale Organisation bewirkt und wie damit die von ihnen vertretenen Interessen betroffen werden. Aus diesem Grund ist es nützlich, *verschiedene Outputindikatoren* zur Beurteilung dieser Leistungen zu erfassen.

Beispiele für derartige Outputindikatoren für eher „technisch“ orientierte internationale Organisationen sind:

- die Qualität der Wettervorhersage (bei der Weltorganisation für Meteorologie [WMO]);
- die Verlässlichkeit und Schnelligkeit der Briefpost (beim Weltpostverein);
- der Gesundheitszustand der Bevölkerung (bei der Weltgesundheitsorganisation [WHO]);

und bei eher „politisch“ orientierten internationalen Organisationen:

- die Zahl der Kriege und der Kriegsoffer (beim Generalsekretariat der Vereinten Nationen);
- das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer (bei den verschiedenen sich mit Entwicklungshilfe befassenden internationalen Organisationen).

Der Sinn der Erfassung von Outputindikatoren besteht darin, den mit internationalen Organisationen befaßten Entscheidungsträgern mehr Wissen darüber zu vermitteln, wie bestimmte Aufgaben bewältigt werden. Da – wie betont wurde – jeder Entscheidungsträger unterschiedliche Präferenzen darüber hat, wie wichtig die einzelnen Aktivitätsbereiche (wie „Förderung des Weltfriedens“, „Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung“ oder „Herbeiführung von mehr Gerechtigkeit“) sein sollen, wäre es verfehlt, diese Outputindikatoren zu einem Gesamtmaß zusammenzufassen (vgl. Abschnitt I). Vielmehr sollte den Entscheidungsträgern so viel Information wie möglich angeboten werden, indem Indikatoren erfaßt werden, die für diese möglichst relevant sind. Der Gewinn an Informationswert durch das Angebot von vielerlei Outputindikatoren muß mit den Kosten verglichen werden, die sich aus der Informationsüberflutung und dem Aufwand zur Messung ergeben. Sowohl eine zu starke Aggregation als auch eine zu starke Aufspaltung der Outputindikatoren ist zu vermeiden.

Die Bestimmung und empirische Messung von Outputindikatoren von internationalen Organisationen ist ein fruchtbares und bisher vernachlässigtes Feld der Forschung. Dies betrifft nicht nur die eher politisch tätigen internationalen Behörden, sondern gerade auch diejenigen mit vorwiegend wirtschaftlichen Aktivitäten.

Die Outputkomponenten internationaler Organisationen lassen sich grundsätzlich auf zwei Ebenen erfassen:

- (1) Es werden einzelne Programme dieser Behörden untersucht. Die gesamte Aktivität wird nach organisatorischen Gesichtspunkten differenziert. Dieses Vorgehen entspricht der Nutzen-Kosten-Analyse, es wird innerhalb internationaler Institutionen im Rahmen

von „Evaluation Studies“ unternommen. Ähnlich geht auch die nur von der Generalversammlung abhängige Joint Inspection Unit der Vereinten Nationen²³ vor.²⁴ Die Nutzen-Kosten-Analyse liefert aber in der Regel für die Entscheidungsträger wenig brauchbare Informationen, weil unterschiedliche Programme den gleichen Zielen dienen können.

(2) Es werden unterschiedliche Zielbereiche unterschieden, d. h. die Differenzierung erfolgt entlang den (vermuteten) Präferenzen der Entscheidungsträger hinsichtlich den Leistungen der internationalen Organisation. Dieser funktionale Ansatz entspricht dem Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besser, ist aber schwieriger durchzuführen.

Dieser zweite Ansatz erfordert die theoretische Entwicklung und ökonomische Schätzung eines politisch-ökonomischen Modells, das sämtliche (wichtigen) Kausalbeziehungen zwischen den Akteuren enthält. Zur Erfassung des Einflusses einer internationalen Organisation auf den „Weltfrieden“ zum Beispiel ist abzuklären, auf welche Weise die nationalen Regierungen und Bürokratien (insbesondere auch das Militär) auf die Existenz und das Verhalten dieser internationalen Behörde reagieren und wie die Art und Weise der Interaktionen zwischen den Nationen verändert werden. Überdies ist auch der umgekehrte Einfluß von den einzelnen Nationen auf das Verhalten der internationalen Organisationen zu berücksichtigen. Erst wenn diese (und viele andere) Beziehungen adäquat erfaßt sind, läßt sich eine Aussage darüber machen, ob und in welcher Weise eine internationale Organisation den „Weltfrieden“ fördert. Es braucht nicht weiter ausgeführt werden, daß ein derartiger Ansatz hohe Anforderungen an die zugrundeliegende Theorie, das Datenmaterial und die statistische Schätzmethode stellt.

Beim heutigen Stand des theoretischen Wissens über das Verhalten internationaler Organisationen und den heute zur Verfügung stehenden Daten ist dieses kausaltheoretische Vorgehen nur durchführbar, wenn außerordentlich stark vereinfacht wird. Damit steigt jedoch die Gefahr, daß die zugrundeliegende verhaltensmäßige und institutionelle Struktur unzureichend oder gar falsch abgebildet wird und deshalb falsche Folgerungen gezogen werden.

Aus diesem Grunde kann sich die in der modernen Ökonometrie gängige Interventionsanalyse als überlegen erweisen. Bei dieser Vorgehensweise wird im ersten Schritt die „normale“ Entwicklung einer bestimmten Outputkomponente (z. B. „Weltfrieden“) aus deren eigenen Vergangenheit F_{t-1} , F_{t-2} , usw. erklärt. Mit diesem betont empirischen Verfahren wird eine zeitliche Entwicklung (Zeitreihe) in eine Folge von verzögerten Einflüssen dieser Outputkomponente selbst und in einen reinen Zufallsterm ε (sog. „weißes Rauschen“) zerlegt:

$$F_t = \alpha_1 F_{t-1} + \alpha_2 F_{t-2} + \alpha_3 F_{t-3} + \dots + \varepsilon$$

$$= \sum_{j=1}^{\infty} \alpha_j F_{t-j} + \varepsilon.$$

In einem zweiten Schritt wird untersucht, ob die zeitliche Entwicklung besser erklärt werden kann, wenn eine Hilfsvariable eingeführt wird, die den Einfluß der Existenz oder das Ausmaß der Aktivität einer internationalen Organisation widerspiegelt.

Die Frage zum Beispiel, ob die (bloße) Existenz einer internationalen Organisation wie der UNO den Weltfrieden fördert, läßt sich durch die Einführung einer Interventionsvariablen zu beantworten suchen, die für Perioden vor 1945 den Wert 0, und für Perioden danach den Wert 1 annimmt. Ein positiv geschätztes Vorzeichen dieser Hilfsvariablen auf die Outputkomponente F deutet auf eine friedensstiftende Auswirkung der Vereinten Nationen hin. Bei einem negativen Vorzeichen würde auf das Gegenteil geschlossen (wobei

als Erklärung dienen könnte, daß die UNO eine Eskalation verhindert). In ähnlicher Weise ließe sich auch der Einfluß einer zunehmenden Aktivität der UNO erfassen.

Im Falle der Untersuchung der friedensstiftenden Auswirkung der Vereinten Nationen stellt sich das Problem, einen zufriedenstellenden Index für die Outputkomponente „Weltfrieden“ zu finden. Eine Möglichkeit besteht in der Zahl der Zeiträume (Monate), in der sich verschiedene Länder im Krieg befinden, eine andere besteht in der Zahl der Kriegstoten.²⁵ Bei manchen wirtschaftlich tätigen Organisationen fällt es leichter, zumindest bestimmte Outputkomponenten zu erfassen. So läßt sich z. B. das Ausmaß des Protektionismus in Form der Zölle relativ leicht messen, was die Untersuchung erleichtert, ob z. B. das GATT die tarifären Handelsschranken zu senken vermocht hat.

Offensichtlich ist bei der Interventionsanalyse große Vorsicht angezeigt. Vor allem läßt sich nie ausschließen, daß ein statistisch signifikanter Parameter einen ganz anderen Einfluß als denjenigen einer bestimmten internationalen Organisation widerspiegelt. Dennoch stellt die Interventionsanalyse eine ernstzunehmende Methode dar, einem komplexen Problem auf die Spur zu kommen (insbesondere wenn berücksichtigt wird, daß kaum andere Verfahren zur Verfügung stehen).²⁶

VI. Abschließende Bemerkungen

Die Leistungen oder den Output einer internationalen Organisation zu erfassen, indem ein Aggregat aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen und entsprechenden Zielen konstruiert wird, erweist sich als verfehlt. Angesichts der unterschiedlichen Präferenzen kommt keine Einigung über die „richtige“ Gewichtung der verschiedenen Komponenten zustande. Jedes Land hat eine eigene Vorstellung darüber, wie wichtig die unterschiedlichen Leistungen einer internationalen Organisation sind. Es hat an einem Leistungsmaß, das eine andere Wertung impliziert, weniger oder gar kein Interesse. Infolgedessen ist ein derart definierter Output ein Konstrukt, das für die praktische Politik unwesentlich ist.

Das Aggregationsproblem läßt sich umgehen, indem der Wert des Inputs als Maß für den Output verwendet wird. Damit wird analog wie bei der Bewertung der staatlichen Aktivität im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vorgegangen. Wegen des größeren Entscheidungsfreiraums, den die Verwaltung einer internationalen Behörde im Vergleich zu einer nationalen Regierung (und Verwaltung) genießt, ist der Zusammenhang zwischen Input und Output weit weniger eng. So ist nicht auszuschließen, daß eine merkliche Steigerung des Inputs den Output (die Leistung) einer internationalen Organisation nicht berührt oder gar senkt.

Ein erfolgversprechender Ansatz zur Erfassung und Messung der Leistung internationaler Organisationen erfordert eine Abkehr von einer ergebnisorientierten zu einer prozeßorientierten Betrachtung. In der konstitutionellen Sicht wird das Verhalten einer internationalen Behörde als aus dem Zusammenspiel von institutionellen Bedingungen und eigenem Verhalten der Entscheidungsträger bestimmt angesehen. Die Höhe und die Zusammensetzung des Outputs wird damit als Ergebnis eines politisch-ökonomischen Prozesses interpretiert. Die Aufmerksamkeit wird auf die Fragen konzentriert, welche Interessen bei der Festlegung der Grundregeln der internationalen Organisation beteiligt und welche ausgeschlossen waren, wie die Entscheidungsverfahren aussehen und welche Gruppen innerhalb der Mitgliederländer welchen Einfluß auf die laufende Politik der internationalen Behörde haben.

Die konstitutionelle Sicht eröffnet einen Ansatzpunkt zur Beeinflussung internationaler Organisationen. Das Verhalten der beteiligten Entscheidungsträger verändert sich, wenn sich die perzipierten Nutzen und Kosten aus der Aktivität einer internationalen Behörde ändern. Als Information über diese Aktivitäten sind verschiedene Outputindikatoren wichtig. Die Wirkung einer internationalen Organisation auf einen derartigen Outputindikator kann mit Hilfe der Interventionsanalyse zu erfassen gesucht werden.

Eine erfolgversprechende und zugleich politisch relevante empirische Erfassung der Tätigkeit und der Leistung internationaler Organisationen ist nur auf dem Hintergrund einer theoretischen Analyse möglich. Ein empiristisches Messen erhöht unser Wissen über das internationale System nicht und wird von der praktischen Politik außer Acht gelassen. Notwendig ist, eine verhaltensorientierte Theorie internationaler Organisationen zu entwickeln, wozu die moderne politische Ökonomie brauchbare Bausteine liefert. Auf dieser Grundlage wird es möglich, die Leistung oder den Output der internationalen Organisationen adäquat zu erfassen.

Anmerkungen

Wir danken *Hannelore Weck-Hannemann* und *Beat Gygi* für hilfreiche Gespräche, sowie dem Schweizerischen Nationalfonds für wissenschaftliche Forschung für finanzielle Unterstützung (Forschungsprojekt Nr. 1.819-0.83). Für die Revision dieses Artikels konnte auf viele Anregungen und Kritik während des wissenschaftlichen Symposiums der DGVN in Gummersbach zurückgegriffen werden.

- 1 *Gérard Blanc*, L'évolution quantitative des organisations internationales: Vers la croissance zéro?, Konferenz über: Les organisations internationales entre l'innovation et la stagnation, Lausanne 1984, Verv. Ms.
- 2 *Harold K. Jacobson*, *William M. Reisinger* und *Todd Mathers*, National Entanglements in International Governmental Organizations, in: *American Science Review* 80 (1986), 141-159.
- 3 Vgl. Anm. 2
- 4 Für die bisherigen Ansätze vgl. *Bruno S. Frey*, *Internationale Politische Ökonomie*, München 1985.
- 5 *Kenneth J. Arrow*, *Social Choice and Individual Values*, 2. Aufl., New York 1963.
- 6 Das *Pareto-Prinzip*; der unbeschränkte Bereich zulässiger Präferenzen; die Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen, sowie die Transitivität.
- 7 Vgl. dazu z. B. *Robert Keohane*, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton N.J. 1984.
- 8 Vgl. *Duncan Black*, *The Theories of Committees and Elections*, Cambridge 1958.
- 9 *Amarty K. Sen* und *Prasanta K. Pattanaik*, Necessary and Sufficient Conditions for Rational Choice and Majority Decision, in: *Journal of Economic Theory* 1 (1969), 178-202; *Ken-ichi Inada*, The Simple Majority Decision Rule, in: *Econometrica* 37 (1969), 490-506.
- 10 Vgl. *Charles R. Plott*, A Notion of Equilibrium and its Possibility Under Majority Rule, in: *American Economic Review* 57 (1967), 787-806; *Gerald H. Kramer*, On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, in: *Econometrica* 41 (1973), 285-297.
- 11 *Amarty K. Sen*, *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco 1970.
- 12 Das würde nur dann nicht zutreffen, wenn sich die Mitgliederländer über die Komponenten des Outputs einig wären *und alle* Komponenten sich verbesserten. In diesem Falle bestünde Konsens über die Richtung der Veränderung. Im internationalen System dürfte ein derartiger Konsens nur selten existieren, denn wann „verbessert“ sich der „Weltfriede“ oder gar die „Gerechtigkeit“?
- 13 Vgl. *Dennis C. Mueller*, *Public Choice*, Cambridge 1979.
- 14 Dänemark ist z. B. Mitglied von 164 internationalen Organisationen, Frankreich von 155, die Bundesrepublik Deutschland von 135, Österreich von 95 und die Schweiz von 94. Vgl. *Jacobson*, *Reisinger* und *Mathers* (Anm. 2), Tab. 2.
- 15 Eine zum Teil abweichende Meinung wird vertreten von *Dieter Göthel*, Exzessiv oder angemessen? (I): Die Kontroverse um die UN-Besoldung, in: *Vereinte Nationen* 34 (Oktober 1986), 160-166.
- 16 Vgl. *Heritage Foundation*, Backgrounder Nr. 378, Sept. 1984. Eine weitergehende Untersuchung, die die vergleichsweise hohen Pensionen und vor allem Kapitalauszahlungen im Zeitpunkt der Pensionierung (bis US Dollar 315 000) teilweise bestätigt, findet sich bei *Jobst Holborn*, Exzessiv oder angemessen? (II): Die Diskussion über die UN-Pensionen, in: *Vereinte Nationen* 34 (Oktober 1986), 166-169.
- 17 Grundlegend sind die Beiträge von *James M. Buchanan*, z. B. *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock*, *The Calculus of Consent. Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1962; *James M. Buchanan*, *Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist*, College Station and London 1977; oder neuerdings *Geoffrey Brennan* und *James M. Buchanan*, *The Reason of Rules. Constitutional Political Economy*, Cambridge 1985. Eine Anwendung auf die allgemeine Wirtschaftspolitik wird vorgenommen in *Bruno S. Frey*, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981. Vgl. auch *Charles B. Blankart*, Where are We in the Economic Theory of Constitution? in: *Economia delle Scelte Pubbliche* (1985), 147-158.
- 18 Vgl. *George J. Stigler* und *Gary S. Becker*, De gustibus non est disputandum, in: *American Economic Review* 67 (1977), 77-90; *Bruno S. Frey* und *Klaus Foppa*, Human Behavior: Possibilities Explain Action, in: *Journal of Economic Psychology* 7 (1986), 137-160.
- 19 Vgl. im einzelnen *Bruno S. Frey* und *Friedrich Schneider*, Competing Models of International Lending Activity, in: *Journal of Development Economics* 20 (1986), 225-245.
- 20 Wiedergabe einer Diskussion über das Abstimmungsergebnis in der Neuen Zürcher Zeitung („Nach dem UNO-Debakel vom 16. März“, 23. Juni 1986, S. 17).
- 21 Vgl. dazu ausführlich *Frey* (Anm. 4), Kap. 2 und 3.
- 22 Vgl. *Klaus Hüfner*, Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben und Dokumente (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, UN-Texte 35), Bonn 1986; *Lothar Koch*, Finanzmittel für Fachkompetenz. Die Finanzierung der UN-Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung des Beitragsanteils der Bundesrepublik Deutschland, in: *Vereinte Nationen* 32 (1984), 19-25; *ders.*, in diesem Band, 82 ff.
- 23 Vgl. ausführlich *Siegfried Schumm*, Die Joint Inspection Unit als Versuch der Einführung organisatorischer Rationalität in internationalen Organisationen, in diesem Band, 72 – 81.

- 24 Auf wissenschaftlicher Ebene ist auf Beiträge etwa von *Michael Brecker* und *Jonathan Wilkenfeld*, *Crisis in World Politics*, in: *World Politics* 34 (1982), 380-457; *Ernst B. Haas*, *Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981*, in: *International Organization* 37 (1983), 189-256; und *Rüdiger Jütte*, *The UN in International Conflicts 1946-1976: A Note on Relevance, Effectivity and Prospects*, in: *Rüdiger Jütte / Annemarie Grosse-Jütte* (Hrsg.), *The Future of International Organizations*, London 1981, 172-180 zu verweisen. Vgl. hierzu auch *Klaus Hüfner*, *Konzepte zur Effizienzmessung internationaler Organisationen unter besonderer Berücksichtigung ihrer politischen Aktivitäten*, in diesem Band, 29 – 43.
- 25 Vgl. dazu die Daten bei *Melvin Small* und *J. David Singer*, *Resort to Arms. International and Civil Wars, 1816-1980*, Beverly Hills 1982.
- 26 Am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik der Universität Zürich werden gegenwärtig Versuche unternommen, Outputkomponenten von internationalen Organisationen auf diese Weise zu erfassen.