

Die Fragmentierung internationaler Organisationen durch Reformen

Cornelia Ulbert

Die einzige Konstante in einer internationalen Organisation scheint der kontinuierliche Wandel zu sein. Ein Leitungswechsel geht häufig mit neuen Reformbemühungen einher, die jedoch nicht immer von Erfolg gekrönt sind. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass Veränderungsprozesse nicht im luftleeren Raum stattfinden, sondern innerhalb institutioneller Strukturen, die sehr spezifische Eigenschaften aufweisen. Eine dieser Eigenschaften steht im Mittelpunkt der Studie von **Tine Hanrieder**: das Phänomen der Fragmentierung. Die Autorin versteht unter Fragmentierung zum einen ein institutionelles Merkmal; das Nebeneinander von mehreren machtvollen Untereinheiten. Zum anderen handelt es sich bei Fragmentierung um einen Prozess. Denn häufig ist die Zustimmung dieser Untereinheiten zu Reformen notwendig und nur im Tausch gegen politische Zugeständnisse zu erhalten. Untereinheiten gewinnen noch mehr Autonomie, wodurch sich die Organisation weiter fragmentiert.

Diese als ›Fragmentierungsfälle‹ bezeichnete Entwicklung sieht die Autorin in extremer Form bei der Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegeben. Wie keine andere internationale Organisation ist die WHO durch eine institutionelle Struktur gekennzeichnet, in der die Direktorinnen und Direktoren der sechs Regionalbüros über eine weitgehende Autonomie verfügen. Zudem entwickelte sich aufgrund der chronischen Unterfinanzierung der WHO ein ausgefächertes System neuer Programme, die aus freiwilligen, aber zweckgebundenen Beiträgen finanziert wurden. Beide Entwicklungen waren dafür verantwortlich, dass die jeweiligen WHO-Generaldirektorinnen und -direktoren in Genf immer weniger in der Lage waren, die Arbeit der WHO in der thematischen Breite und regionalen Reichweite umfassend zu steuern.

Wie es dazu kommen konnte, dass die WHO, die im Jahr 1948 ihre Arbeit aufnahm, letztendlich mit der institutionellen Struktur eines Amtssitzes und sechs unabhängigen Regionalbüros entstand, zeichnet Hanrieder in ihrer Studie nach. Mit dieser Strukturentscheidung war nach ihrer Argumentation der Grundstein für eine ›Pfadabhängigkeit‹ gelegt, die über die Jahrzehnte zu einer Vertiefung und Ausweitung der institutionellen Fragmentierung der WHO führte. Diesen Prozess stellt die Autorin in ihrer Studie am Beispiel der Weltgesundheitsorganisation anhand zweier Reformphasen sehr anschaulich dar.

In einem weiteren Kapitel geht Hanrieder vergleichend auf die Beispiele der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) sowie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ein. Die Internationale Arbeitsorganisation steht für eine dezentralisierte Struktur, in der es dem Sekretariat dennoch gelang, eine effektive, zentrale Kontrolle auszuüben. Demgegenüber erkennt die Autorin bei der UNESCO aufgrund der von Anfang an bestehenden thematischen Zersplitterung Dezentralisierungstendenzen, die zu einer zunehmenden Schwächung des Sekretariats in Paris führten.

Im Vergleich zu den ausführlichen Kapiteln zur historischen Entwicklung der WHO, die auf Dokumenten und Interviews basieren, ist das vergleichsweise kurze Kapitel mit den Ausführungen zur ILO und UNESCO weniger überzeugend. Stattdessen hätte die Darstellung der Entwicklungsprozesse der Weltgesundheitsorganisation ausführlicher ausfallen können. So hätte das Argument der ›machtgetriebenen Pfadabhängigkeit‹ besser belegt werden können. Denn welche Rolle ›Macht‹ beziehungsweise ›machtvolle Akteure‹ jeweils gespielt haben, erschließt sich aus den Schilderungen der Autorin nicht deutlich.

In einem abschließenden Kapitel diskutiert Hanrieder die Rolle von Reformen für internationale Organisationen und diagnostiziert zu Recht eine immer weitere Ausdifferenzierung der Institutionen des globalen Regierens. Aufgaben an immer neue Institutionen auszulagern kann den Reformdruck auf existierende Organisationen von Seiten der Mitgliedstaaten mindern, jedoch aus Sicht der jeweiligen Organisation, die um ihre Bedeutung fürchten muss, erhöhen. Ob Fragmentierung per se ein eher negativer oder vielleicht auch positiver Umstand ist, lässt sich nicht pauschal beurteilen, sondern muss fallabhängig betrachtet werden. Unter welchen Bedingungen ›Pfadabhängigkeit‹ tatsächlich wirksam wird oder unter welchen Bedingungen Fragmentierung positive oder negative Effekte auf den Erfolg der Arbeit einer internationalen Organisation haben kann, wird am Ende der Studie nicht hinreichend klar. Die Autorin hat jedoch einen wertvollen und lesenswerten Beitrag zur historischen Rekonstruktion von Reformbemühungen in der Weltgesundheitsorganisation unter dem Blickwinkel der zunehmenden Fragmentierung von internationalen Organisationen geleistet.



Tine Hanrieder

International Organization in Time.
Fragmentation and Reform

Oxford: Oxford University Press 2015
208 S., 55,00 brit. Pfund