Macht ohne Rahmen

Die Rolle informeller Organisationen in der Weltpolitik

Die seit dem Zweiten Weltkrieg etablierte internationale Ordnung ist gegenwärtig vielfältigen Belastungen ausgesetzt. Gleichzeitig sind formelle Institutionen wie etwa die Vereinten Nationen nicht sonderlich gut dafür gerüstet, diesen standzuhalten. Daher wächst die Bedeutung informeller internationaler Organisationen wie der G7, G20 oder BRICS in der Weltpolitik und im globalen Wettbewerb. Sie erlauben es Staaten unter anderem, flexibler zu agieren. Doch Informalität bringt nicht nur Vorteile.

Steve Biedermann und Matthew D. Stephen

Als im Februar 2022 russische Panzer über die ukrainische Grenze rollten, war der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) machtlos. Die Weltorganisation, die entsprechend ihrer Charta mit der Wahrung des „Weltfriedens und der internationalen Sicherheit" beauftragt ist, hätte das wichtigste Organ zum Schutz der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine sein müssen. Doch es drohte ein russisches Veto und so mussten alternative Formate für die Konfliktbearbeitung und Unterstützung der Ukraine gefunden werden. Dabei spielte die Ukraine-Kontaktgruppe (Ukraine Defence Contact Group), auch bekannt als „Ramstein-Format", eine herausragende Rolle. Diese 57 Länder umfassende Gruppe, darunter die Europäische Union, wurde erstmals im April 2022 einberufen und dient seitdem als zentrale Koordinierungsstelle für die Unterstützung der Ukraine gegen die Aggression durch Russland.

Das Ramstein-Format ist nur ein aktuelles Beispiel dafür, dass Staaten auf informelle Mechanismen zurückgreifen, wenn internationale Kooperation im Rahmen formeller Organisationen nicht möglich oder nicht wirksam ist. Heute schon ist die informelle Zusammenarbeit zwischen Staaten zu einem wesentlichen Merkmal der internationalen Beziehungen geworden, insbesondere in Form von informellen zwischenstaatlichen Organisationen (Informal Intergovernmental Organizations – IIGOs) wie der G20, der G7, den BRICS-Staaten oder der „Allianz der kleinen Inselstaaten" (Alliance of Small Island States – AOSIS).

Unter dem Druck internationaler Machtverschiebungen, wachsender geopolitischer Konflikte und oft hoher interner Reformhemmnisse haben formelle Institutionen wie die UN oder die Welthandelsorganisation (WTO) Schwierigkeiten, sich an die aktuellen Herausforderungen der sich verändernden Weltordnung anzupassen. Dies gilt grundsätzlich auch für verbindliche internationale Verträge. Vor diesem Hintergrund haben sich informelle Organisationen stark verbreitet.

Sie weisen viele Merkmale formeller Organisationen auf: eine vorwiegend staatenorientierte Mitgliedschaft, ein ausdrückliches gemeinsames Ziel und regelmäßige Treffen. Im Gegensatz zu ihren formellen Pendants liegt ihnen jedoch kein international anerkannter Vertrag zugrunde und sie verfügen zudem über keine oder nur sehr begrenzte bürokratische Strukturen, also etwa einen Hauptsitz mit festangestellten Mitarbeiter*innen. Sie besitzen deshalb auch keine ihnen formal übertragene internationale „Autorität". Tatsächlich fanden sie bis vor kurzem auch in der wissenschaftlichen Literatur kaum Beachtung.

Dabei haben die Zahl und die Vielfalt von IIGOs seit Ende der 1980er-Jahre erheblich zugenommen. Heute sind schätzungsweise mehr als 200 solcher Organisationen aktiv – sie engagieren sich in praktisch allen Bereichen der internationalen Politik, von Sicherheit und der globalen Finanzregulierung bis hin zu Umwelt- und Sozialfragen. An ihnen beteiligen sich alle Arten von Staaten über alle Weltregionen hinweg.

Hinsichtlich ihrer Ziele, Merkmale und ihres Einflusses sind informelle Organisationen sehr unterschiedlich. Einige, wie die G7, die G20 und die BRICS, sind prominent in den Schlagzeilen vertreten, vereinen Großmächte aus verschiedenen geografischen Regionen und decken ein breites Spektrum von Themen ab. Andere, wie das IMT-Wachstumsdreieck von Indonesien-Malaysia-Thailand oder die Nordische Verteidigungskooperation (Nordic Defence Cooperation), sind weniger bekannt. Sie konzentrieren sich auf einzelne Themen und umfassen eine kleine Anzahl vergleichsweise schwacher Staaten aus einer bestimmten geografischen Region.

Steve Biedermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Politische Ökonomie, an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg. ***biederms@hsu-hh.de***
Foto: © privat, alle Rechte vorbehalten.

Informelle Organisationen haben zwar keine Rechtspersönlichkeit und können keine formale Autorität ausüben, sie besitzen aber sehr wohl das Potenzial, die internationale Politik zu beeinflussen. Die Vereinbarungen, die sie treffen, sind nicht rechtsverbindlich, können Staaten aber dennoch dabei helfen, ihre gemeinsamen Ziele zu verfolgen. Das liegt daran, dass sie es ihren Mitgliedern ermöglichen, einen Konsens zu finden und Selbstverpflichtungen einzugehen, ohne an völkerrechtliche Verträge gebunden zu sein. Sie interagieren zudem häufig mit formellen Organisationen, anderen Staaten und privaten Akteuren im Rahmen sogenannter Outreach-Aktivitäten. So lädt die G20 zu ihren Treffen auch internationale Organisationen wie den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie von Fall zu Fall andere Staaten (und Spanien als „ständigen Gast") ein. Auf diese Weise können informelle Organisationen mit Nichtmitgliedern zusammenarbeiten und ihren Handlungsspielraum erweitern. Einige informelle Organisationen wie die G7 und die G20 haben so mächtige Mitglieder, dass sie mit ihren Entscheidungen sogar formelle Organisationen beeinflussen können, da sie zu deren einflussreichsten Mitgliedern zählen und den internen Entscheidungsprozess dominieren: Man spricht dann von „Orchestrierung".

Wie lässt sich aber die wachsende Attraktivität informeller Organisationen in einer Zeit zunehmender Herausforderungen und Konflikte in der Weltordnung erklären? Zum Teil sicher damit, dass Staaten einen funktionalen Bedarf an informeller Governance haben. In Zeiten rasanter Veränderungen und häufiger Krisen bieten diese Institutionen wertvolle Vorteile wie Flexibilität, Schnelligkeit und Vertraulichkeit. Indem rechtliche Vertragsverpflichtungen oder auch internationale Bürokratie umgangen werden, sind sie im Vergleich zu formellen internationalen Organisationen auch kostengünstiger und einfacher zu schaffen, zu betreiben, zu ändern und aufzulösen. Die G20 als Treffen von Staats- und Regierungschefs beispielsweise hat ihren Ursprung in der globalen Finanzkrise

Thema des Trevi-Brunnens in Rom sind die Naturgewalten, die die Menschen bedrohen. Thema des G20-Gipfels im Oktober 2021 war die durch Corona hervorgerufene Wirtschaftskrise.
Foto: © POOL/A3/Contrasto/laif, alle Rechte vorbehalten.

von 2008. Auch im Zuge der Covid-19-Pandemie beriefen Gruppen wie die G7 und die G20 außerordentliche Gipfeltreffen ein, um globale Maßnahmen zu koordinieren.

Allerdings sind nicht alle informellen Organisationen mit Krisenmanagement befasst, und umgekehrt verfügen auch viele formelle internationale Organisationen über spezifische Mechanismen, um Unsicherheiten und Krisen zu bewältigen. Daher scheint der Aufstieg informeller Organisationen mehr zu sein als das Ergebnis einer Effizienzüberlegung. Eine andere Erklärung ist jedoch weniger beruhigend: das Wiederaufleben der Machtpolitik, das formelle Institutionen sowie das Völkerrecht schwächt und zu einer Zunahme an informellen Kooperationen führt. Allgemein geht man davon aus, dass mächtige Staaten informelle Formen der Zusammenarbeit bevorzugen, um rechtliche Einschränkungen ihres Handlungsspielraums zu vermeiden. Verbindliche Verpflichtungen werden daher oft als Zugeständnisse an weniger mächtige Staaten im Austausch für deren Unterstützung verstanden.

Das Interesse mächtiger Staaten an der Schaffung und Nutzung informeller Organisationen wird daran sichtbar, wie zahlreich die USA und ihre Verbündeten derartige Organisationen gegründet haben: darunter die G7, das Major Economies Forum on Energy and Climate, ein von den USA unter Präsident Obama initiiertes Forum der größten Industrie- und Entwicklungsländer, und in jüngerer Zeit das Ramstein-Format. Auch China ist diesem Beispiel gefolgt und hat sich an der Gründung verschiedener informeller Organisationen beteiligt. Die BRICS, das Belt and Road Forum for International Cooperation („Seidenstraßengipfel") und verschiedene regionale Foren sind nur einige Beispiele.

Das Wiederaufleben der Machtpolitik begünstigt die Hinwendung zu informellen Kooperationsformaten noch in einem zweiten Sinne. Mit dem Aufstieg Chinas liegt der Schwerpunkt der globalen Machtverteilung nicht mehr nur im Westen. Viele formale internationale Organisationen sind dadurch blockiert. Der UN-Sicherheitsrat beispielsweise bleibt weitgehend immun gegen grundlegende Reformen. In wichtigen Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist er häufig durch das Veto seiner fünf ständigen Mitglieder gelähmt. Zwar hat er nach wie vor eine wichtige Funktion bei der Genehmigung von Friedensmissionen, insbesondere in Afrika, doch wird er bei bedeutenden bewaffneten Konflikten wie der Invasion Russlands in der Ukraine und dem Bürgerkrieg in Syrien zunehmend an den Rand gedrängt. Die Welthandelsorganisation, die die aufstrebenden Volkswirtschaften China, Indien und Brasilien erfolgreich integriert hat, ist zum Opfer anhaltender Meinungsverschiedenheiten zwischen ihren einflussreichsten Mitgliedern geworden und scheint machtlos im Versuch, die aktuellen Handelskriege der Vereinigten Staaten zu stoppen. Wenn formelle Organisationen derart versagen, können informelle Organisationen eine Alternative bieten.

Diese Entwicklung wird außerdem durch die zunehmende Anfechtung formeller internationaler Organisationen und eine besorgniserregende Missachtung des Völkerrechts vorangetrieben. Die Vereinigten Staaten von Amerika haben schon oft eine ambivalente Haltung gegenüber internationalen Institutionen gezeigt. Unter der zweiten Trump-Regierung ist daraus jedoch offene Feindseligkeit geworden. Die USA haben zahlreiche formelle Abkommen und Institutionen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und den UN-Menschenrechtsrat verlassen und haben mit weiteren Austritten, etwa aus der NATO und der WTO, gedroht. Sie haben den Internationalen Strafgerichtshof angegriffen und dessen Mitarbeiter*innen mit Sanktionen belegt.

Derartiges Verhalten geht jedoch nicht ausschließlich von den USA aus. Auch Deutschland hat sich beispielsweise angeschickt, Israel vor rechtlichen Konsequenzen im Rahmen der UN-Völkermordkonvention zu schützen. In diese Entwicklung spielt auch mit hinein, dass in westlichen Ländern radikal rechte Bewegungen an Einfluss gewonnen haben, für die Global Governance, also eine global verantwortete Politik, gleichbedeutend mit ungerechtfertigten und böswilligen liberalen Eliten ist. Diese Entwicklung verstärkt den Zerfall der globalen Führungsposition Amerikas und untergräbt die Wirksamkeit und die Legitimität bestehender internationaler Institutionen.

Zudem haben Großmächte wie China, die Vereinigten Staaten und Russland zweifelhafte territoriale Ansprüche geltend gemacht oder ihr Interesse an territorialer Expansion bekundet. Dies deutet eher auf eine neoimperiale als auf eine regelbasierte internationale Ordnung hin. Flexible informelle Clubs könnten zu einer sol-

Matthew D. Stephen ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Politische Ökonomie, an der Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg und Gastwissenschaftler am WZB in der Abteilung Global Governance. ***stephenm@hsu-hh.de***

Foto: © privat, alle Rechte vorbehalten.

chen Ordnung besser passen als die handlungsbeschränkenden Mechanismen formeller internationaler Organisationen, die im Völkerrecht verankert sind.

Wir beobachten also, dass sich globale Machtverhältnisse verschieben und formelle Institutionen und das Völkerrecht mit grundsätzlichen Herausforderungen konfrontiert sind. In dieser Situation können informelle Organisationen mehrere Rollen übernehmen. Sie können als Vermittler des globalen Machtwandels fungieren, indem sie etablierte und aufstrebende Mächte zusammenbringen, wie dies beispielsweise bei den G20 und der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC) der Fall ist. Sie können aber auch als exklusive Clubs der Großmächte und ihrer Verbündeten auftreten und es diesen ermöglichen, ihre Handlungen zu koordinieren. Wie im Fall der Ramstein-Gruppe können sie auch eine Alternative bieten, wenn formelle Organisationen blockiert oder handlungsunfähig sind. Dabei können sie die formellen Organisationen der aktuellen internationalen Ordnung ergänzen oder auch von ihnen abweichen und mit ihnen konkurrieren.

Die Hinwendung zu IGOs steht schließlich auch im Widerspruch zu vielen Werten des liberalen Internationalismus, der die Nachkriegsordnung geprägt hat. Informelle Organisationen sind eher begrenzt, wenn es um demokratischen Austausch, Transparenz, Rechenschaftspflichten und rechtliche Gleichheit geht. Neben diesen Beschränkungen ihrer Legitimität zeichnen sich die meisten von ihnen durch eine exklusive Mitgliedschaft und einen begrenzten Themenbereich aus. Sie sind gänzlich von den Ansichten abhängig, die ihre Mitglieder teilen. Dabei mögen Fragen der Angemessenheit, des Ansehens oder der Praktikabilität eine Rolle spielen – für jedes Mitglied besteht jedoch immer die Möglichkeit, sich aus einer Vereinbarung zurückzuziehen oder diese lediglich zu den eigenen Bedingungen umzusetzen. Dem Vorteil einer größeren Flexibilität steht also die Gefahr gegenüber, dass global verbindliche Regeln nicht oder nur schwer gefunden werden.

Literatur

Biedermann, Steve/Tantow, Philip M.: „Informelle Intergouvernementale Organisationen in grenzüberschreitenden Krisen“. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2025, Jg. 32, H. 1, S. 118–136. DOI: 10.5771/0946-7165-2025-1-118.

Roger, Charles/Rowan, Sam: „The New Terrain of Global Governance: Mapping Membership in Informal International Organizations“. In: Journal of Conflict Resolution, 2022, Jg. 67, H. 6, S. 1248–1269. DOI: 10.1177/00220027221139431.

Stephen, Matthew D.: „The Diffusion of Global Power and the Decline of Global Governance“. In: Ethics & International Affairs, 2025. DOI: 10.1017/S0892679425100129.

Stephen, Matthew D.: „China's New Multilateral Institutions: A Framework and Research Agenda“. In: International Studies Review, 2021, 23, H. 3, S. 807-834. DOI: 10.1093/isr/viaa076.

Der Text ist gemäß der Creative-Commons-Lizenz CC BY 4.0 nachnutzbar: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/