

2. Theorieüberblick: Der Beitrag von Legitimität und Flexibilität zur Akzeptanz internationaler Regeln und Normen

2.1 Realistische Perspektiven: Institutionen als Epiphänomene

(Neo-)realistische Ansätze machen in besonderer Prägnanz auf die für Rechtsherrschaft unwirtschaftlichen Bedingungen in den internationalen Beziehungen aufmerksam. Da es in dieser Arbeit aber gerade um den Einfluss von Normen und Regeln auf die Akzeptanz von Regelungsadressaten geht, haben realistische und die späteren neorealistischen Ansätze für den Analysefokus nur eine untergeordnete Bedeutung. Schon Carr, als einer der frühen modernen Realisten, hält fest, dass der fundamentale Unterschied zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Beziehungen darin zu sehen sei, dass es auf der internationalen Ebene keinen Gesetzgeber, keine Gerichtsbarkeit und keine Instanz gebe, welche Recht zuverlässig durchsetzen würde. Auf der internationalen Ebene seien Prozesse der Verrechtlichung immer von Machtbeziehungen beeinflusst (Carr 2001: 205). Damit wird die Existenz von Recht zwar nicht infrage gestellt, jedoch wird im Realismus der Stellenwert von Recht für Entscheidungen in der internationalen Umwelt deutlich relativiert: Über den Staaten besteht keine zentrale Rechtssetzungs- und -durchsetzungsinstantz, die auch gegen die Interessen der mächtigen Staaten für die Anerkennung sorgen könnte (Morgenthau 1960: 278). Falls sich Recht ausbilde, so würden Fälle, die die nationale Sicherheit, vitale Interessen und Unabhängigkeit betreffen, ausgeklammert (Carr 2001: 194).

Diese Annahmen finden sich auch im Neorealismus nach Waltz wieder. Bei ihm sind ausschließlich Staaten die maßgeblichen Akteure im internationalen System. Da es keine Form von Arbeitsteilung oder funktionaler Differenzierung gibt und die Staaten im anarchischen System auf keine höhere Instanz vertrauen könnten, bleibt lediglich der Primat der Selbsthilfe als handlungsleitende Maxime (Waltz 1986: 102f, 112). Zwar räumt Waltz die Möglichkeit temporärer Kooperation im internationalen System ein, diese beschränkt sich aber auf die Bildung mehr oder weniger loser Bündnisse. Es ist die Machtverteilung im anarchischen System, die Staaten in einem hoch konfliktiven Prozess dazu anhält, sich Koalitionen anzuschließen, diese neu zu gründen und wieder umzugestalten. Waltz hat hierfür den Begriff des Balancing geprägt, nach dem sich Staaten gleich Billardkugeln je nach ihrem machtpolitischen Gewicht abstoßen oder um hegemoniale Staaten gruppieren (Waltz 1979: 123ff).

Lediglich unter dem disziplinierenden Schirm eines Hegemons könnten Regeln verlässlich durchgesetzt werden. Institutionalistinnen würden die Bedeutung der Anarchie im internationalen System einfach unterschätzen. Staaten seien sich immer unsicher über die zukünftigen Intentionen der Anderen und müssten daher immer mit dem Schlimmsten rechnen (Grieco 1990: 45). Folglich verhalten sich Staaten im internationalen System als Neider, die ihre Kooperationsgewinne mit denen der anderen Kooperationspartner vergleichen. Es geht also nicht darum, wie viel ein Staat absolut durch Kooperation hinzugewinnt, sondern um die relativen Gewinne im Verhältnis zu den anderen an einer institutionalisierten Kooperation beteiligten Staaten (Grieco 1993: 127). Durch eine ungünstige Gewinnverteilung könnten sich die Machtpositionen verschieben, Kooperation wird daher skeptisch auf die relativen Gewinne der Kooperationspartner hin untersucht (Grieco 1990: 45). Mearsheimer, als Vertreter eines offensiven Realismus, sieht folglich Institutionen als Epiphänomene der Machtverteilung im internationalen System. Zuverlässig arbeiten sie nur dort, wo sie durch mächtige Staaten initiiert werden, eigenständig könnten Institutionen Kooperation nicht aufrechterhalten oder vertiefen (Mearsheimer 1994/95: 13f).

Aus realistischer Perspektive ist die Kooperation im Bereich Menschenrechte, denen die Kernarbeitsnormen der ILO zugerechnet werden können, besonders fragil. Materielle Gewinne aus der Kooperation im Menschenrechtsbereich sind kaum zu realisieren. Im Zweifelsfall kommen bei der Umsetzung anspruchsvoller Regeln über die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen zunächst hohe Anfangskosten, z.B. umfangreiche innenpolitische Reformen, auf die Staaten zu. Andererseits unterliegen alle Staaten der Versuchung, an einem Unterbietungswettbewerb um die niedrigsten Sozialstandards teilzunehmen. Durch vermeintlich günstigere Investitionsbedingungen wollen diese Staaten wirtschaftliche Gewinne auf Kosten derjenigen Staaten realisieren, die auf die Regelinhaltung achten.² Um eine unerwünschte Selbstbindung zu verhindern, werden Regeln und Normen aus der Sicht des Realismus von vornherein unpräzise gestaltet und deren Interpretation den nationalen Interessen unterstellt (Morgenthau 1960: 281).

Obgleich der rationalistisch geprägte Neorealismus also wenig Raum für die Erklärung von Akzeptanz der Übereinkommen der ILO lässt, so macht dieses Theorieangebot mit besonderer Eindringlichkeit auf den fundamentalen Unterschied zwischen dem Regieren innerhalb des Staates und dem Regieren in der anarchischen Staatengesellschaft aufmerksam: Der Idealtyp des Regierens innerhalb des Staates verfügt über ein staatliches Monopol von Gewaltmitteln für die zuverlässige Durchsetzung von auch unbequemen Regeln. Demgegenüber gibt es jenseits des Staates eben kein solches Gewaltmonopol. Die funktional und formell gleichen Staaten akzeptieren über sich keine Polizei, judiziale Organe funktionieren nur in Ausnahmefällen, sind häufig politisiert oder werden auf der Verfahrensebene missachtet. Auch wenn eine zunehmende Verrechtlichung zu beobachten ist, bleibt diese Tendenz aus Perspektive des Realismus immer fragil, von Interessen der teilnehmenden Staaten oder des übermächtigen Hegemons abhängig, der notfalls auch mit dem entsprechenden militärischen Gewicht internationale Regeln durchsetzen könnte.

² So zum Beispiel Ross/Chan 2002.

Demgegenüber haben in der internationalen Umwelt jedoch eine Vielzahl von Regeln und Normen Einfluss auf die Entscheidungen der Staaten. Auch die Kernarbeitsnormen der ILO haben fast universelle Verbreitung erfahren. Welche Rolle Flexibilität und Legitimität für die Akzeptanz von Regeln und Normen spielen, müssen daher andere Theorieangebote erklären. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf institutionalistische Ansätze. Aus einer Gegenüberstellung rationalistischer und konstruktivistischer Theorien wird der Stellenwert von Flexibilität und Legitimität für die Akzeptanz von Regeln und Normen herausgearbeitet.

2.2 Institutionalistische Perspektiven: Institutionen als Vehikel rationaler Interessen

Der neoliberale Institutionalismus sieht Institutionen oder „set of rules“ als verfestigte Kooperationsformen, die gegenseitige Verhaltenserwartungen überprüfbar machen, um zwischen individuellen Interessen und gemeinsamer Kooperation zu vermitteln (Krasner 1983, Simmons/Martin 2005: 194). Insbesondere ist die Gefahr hoch, dass die Kooperationspartner auf den Anreiz kurzfristiger Gewinne setzen und aus der Kooperation ausscheren, auf dem Trittbrett kostenlos mitfahren und schummeln (Axelrod/Keohane 1993: 87ff). Regeln und Normen wirken als Handlungsbeschränkungen, die eine kooperative Gewinnmaximierung ermöglichen (Axelrod/Keohane 1993: z.B. 94). Hierzu gehört beispielsweise die zweckgebundene Kooperation zur Erlangung von in der Zukunft liegender Gewinne oder die Senkung von Transaktionskosten (Thompson 2010: 270). Die Intention ist, dass Kosten und Anreize der Interessenkalkulation sich in Richtung Kooperationsbereitschaft verschieben und Abweichungen unattraktiv werden sollen (Kingsbury 1998: 352).

Jedoch werden durch die kooperationsbereiten Akteure flexible Freiräume gelassen, die auch die Wahrung von egoistischen Interessen erlauben. In jüngeren Forschungsarbeiten wurde die Flexibilität von Institutionen in der Verrecht-

lichungsforschung (z.B. Abbott et al. 2000) sowie in der Forschung über das Institutionendesign (z.B. Koremenos et al. 2001b) hervorgehoben. Diese werden folgend erörtert.

2.2.1 Verrechtlichung: Institutionen als mehr oder weniger verbindliches Recht?

Die Verrechtlichung internationaler Kooperation wurde bereits 1993 von Klaus Dieter Wolf in die deutsche Debatte eingebracht (Wolf 1993; List/Zangl 2003: 363). Mittlerweile nimmt die Forschung in der Schnittstelle zwischen Internationalen Beziehungen und internationalem Recht einen breiten Raum ein. Die Aktualität und Relevanz lässt sich nicht zuletzt durch Forschungsbände (z.B. das Sonderheft der IO 54:3; Zangl/Zürn 2004; Kirton/Trebilcock 2004a), Forschungsüberblicke (beispielsweise List/Zangl 2003; Raustiala/Slaughter 2005) oder gar Lehrbücher zum Thema (Armstrong et al. 2007; Çali 2010) belegen.

Die Verrechtlichungsforschung sieht sich als Weiterentwicklung der Regime-Debatte (dazu Hasenclever 1998). Demnach sind explizite Prinzipien, Regeln, Normen und Entscheidungsverfahren nichts anderes als Recht.³ So haben bereits Chayes und Chayes 1993 angemerkt: „Regime theorists find it hard to say the ‚L-Word‘ but ‚principles, norms, rules, and decision-making procedures‘ are what international law is all about [...]“ (Chayes/Chayes 1993: 195, FN64). Dazu gehören auch Mechanismen der Rechtsüberprüfung und ggf. der Rechtsdurchsetzung.

Die rationalistische Verrechtlichungsforschung hält dabei an den kooperationsfeindlichen Rahmenbedingungen der Anarchie im internationalen System fest. Typisch für rationalistische Ansätze des Institutionalismus ist deshalb auch die Konzipierung von Verrechtlichung als Handlungsbeschränkungen – parallel zu

³ Ganz explizit werden Parallelen zu den Regimebestandteilen Prinzipien, Regeln und Normen gezogen, die von den Abbott et al. auch als Präzisionsebenen bezeichnet werden (Abbott et al. 2001: 29, FN32).

der bereits vorgestellten Debatte um internationale Regime: „Legalization, a particular form of institutionalization, represents the decision in different issue-areas to impose international legal constraints on governments” (Goldstein et al. 2001: 2). Die Empirie der Verrechtlichung zeigt eine große Varianz der institutionellen Ausgestaltung von Regeln und Normen, was durch die Unterscheidung in *hard law* und *soft law* deutlich gemacht wird. Mit *hard law* ist eine strikte und verbindliche Steuerung durch verpflichtende Übereinkommen gemeint. Demgegenüber ist *soft law* weniger verbindlich und streng, es zeichnet sich eher durch Selbstbindung als durch autoritative Durchsetzungsmechanismen aus (Abbott/Snidal 2001: 38f; Abbott et al. 2001: 22). Ein wesentliches Erkenntnisinteresse ist es folglich, diese Varianzen zu erklären.

Die bewusste Wahl von *soft law* hilft den Staaten, Kosten zu vermeiden, ohne dabei die kooperationsförderliche Wirkung der Verrechtlichung aufgeben zu müssen. *Soft law* ermöglicht beispielsweise eine leichtere Kompromissfindung zwischen vielen unterschiedlichen Interessen und eine Verringerung politischer oder redistributiver Kosten (Abbott/Snidal 2001: 52ff; Duplessis 2008: 14). *Soft law* wird auch gewählt, um zu starke Eingriffe in die Souveränität der beteiligten Staaten zu verhindern (Goldstein et al. 2000). Bei der Verregelung komplexer und grenzüberschreitender Problemlagen bestehen häufig Unsicherheiten über die Kosten und Verteilungswirkungen von Übereinkommen (Kahler 2001: 280, Kirton/Trebilcock 2004b: 12f. 23). Solche Unsicherheiten können ebenfalls zu flexiblen Regelungsformen führen (Abbott/Snidal 2001: 58). Häufig gibt es im Bereich der Umweltregulierung flexible Regeln, die stärker auf Informationsaustausch und freiwillige Regelbefolgung bauen. Ein klassisches Beispiel ist das LRTAP-Regime mit dem Ziel der Reduktion von SO₂-Emissionen: Es beruht auf dem Informationsaustausch und der freiwilligen Festlegung von Obergrenzen für Schadstoffemissionen. Klar definierte Begrenzungen und sanktionsbewährte Regeln hätten dem Regime eher geschadet (Levy 1993: 132). Flexibilität ist jedoch auch in anderen Bereichen wichtig. Daher räumt schon die Wiener Konvention über die Einhaltung von Verträgen (WVK, Wiener Vertragskonvention) den Staa-

ten die Möglichkeit ein, durch Vorbehalte Einzelbestimmungen abzuändern, aussetzen oder zu modifizieren, um diese an die eigenen Bedürfnisse anzupassen. Flexibilität ist damit grundsätzlicher Bestandteil des Völkerrechts.

„So können bei Übereinkünften Vorbehalte geltend gemacht, den Vertragspartnern Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf die verbindlichen Bestimmungen eingeräumt oder die einzelnen Bestimmungen so offen formuliert werden, dass eine Bandbreite unterschiedlicher Handlungsmöglichkeiten bestehen bleibt“ (Nußberger 2005: 192).

Rationalistisch betrachtet ist die Wahl von *soft law* eine bewusste Entscheidung gegen starke Steuerungsinstrumente. Erst präzises *hard law* würde eine glaubwürdige Bindung an Regeln unter den Bedingungen der anarchischen Staatenwelt bieten (Bayne 2004: 350). Präzise Regeln können insbesondere dafür nützlich sein, die strategisch und politisch motivierte Ausnutzung von Regulierungslücken zu minimieren (Abbott 2001: 145).

Auch wird angenommen, dass es eine Dynamik zwischen *hard* und *soft law* gebe. So könne sich ein anfänglicher Kompromiss für flexibles *soft law* zu *hard law* entwickeln. Wenn sich beispielsweise eine Regulierung als besonders erfolgreich zeigt oder wenn Vorreiter mit sich selbst auferlegten strengeren Regeln Vorteile erlangen, dann ist eine Evolution zu *hard law* wahrscheinlich (Abbott/Snidal 2001: 61; Bayne 2004: 351). Die Unterscheidung zwischen *hard* und *soft law* hilft bei der Differenzierung von mehr oder weniger flexiblen Regeln und Normen. Die Operationalisierung greift diese Differenzierung später auf.

2.2.2 Das Design internationaler Institutionen: Flexible Bindung in rationalen Arrangements?

Auch die rationalistische Forschung zum Design internationaler Institutionen konzentriert sich auf die Flexibilität von Regeln und Normen (Koremenos et al. 2001b; Koremenos 2005, 2007). Deutlich wird dies in der Vorstellung des Projektes und erster Fallstudien ausformuliert (Koremenos et al. 2001b, 2001a). Insti-

tutionen werden auch hier als Arrangements aufgefasst, die das Verhalten der Akteure u.a. durch Vorschriften und Verbote steuern (Koremenos et al. 2001b: 762). Analog zur Verrechtlichungsforschung stehen Ursachen für die Varianz in der Gestaltung von Institutionen im Erkenntnisinteresse, gleichfalls bildet die rationale Handlungsorientierung der Akteure eine Folie für das Forschungsprogramm.⁴

Rationale Akteure sind grundsätzlich risikoavers. Institutionen werden also bewusst so gestaltet, um auch unter den Unsicherheiten der internationalen Kooperation die Gewinnerwartung zu stabilisieren. Veränderungen in der Umwelt, exogene Schocks oder politische Umwälzungen können die Verteilungswirkung von Institutionen radikal verändern (Koremenos 2005: 550).

Demnach wird Flexibilität in einem Regelungsarrangement vor allem dann verwendet, wenn Unsicherheit über die Konsequenzen der Kooperation besteht. Risikoaverse Akteure haben kein Interesse an fester institutioneller Bindung, wenn die Möglichkeit unerwarteter Kosten besteht oder die Gewinnverteilung zu ihren Ungunsten ausfallen könnte. Die Flexibilität eines Arrangements erlaubt es, die Verteilungsgewinne kontinuierlich auszutarieren und Kooperationshindernisse abzubauen (Oatley 2001). Flexible Formulierungen erleichtern daher Kompromisse bei der Erarbeitung von Übereinkommen (Kirton/Trebilcock 2004b: 5-6; Kucik/Reinhardt 2008: 478). Divergierende Interessen der Verhandlungsparteien oder die Unsicherheit über die späteren Konsequenzen eines Übereinkommens lassen oftmals flexible Instrumente mit Schlupflöchern, *opt-outs* oder wenig verbindlichen Formeln attraktiver erscheinen als starre und allzu bindende Regeln (Thompson 2010; Shelton 2003; Kirton/Trebilcock 2004b). Auch wenn sich nach Vertragsabschluss unerwartete Veränderungen ergeben, müssen diese nicht sogleich mit dem Verlassen des Vertrages beantwortet werden (Koremenos 2005: 562).

⁴ Die Überschneidungen zu den Konzepten des Verrechtlichungsprojektes sind offensichtlich, werden allerdings kaum explizit thematisiert (Duffield 2003: 415).

Die Auswahl zwischen den multiplen Gestaltungsoptionen internationaler Institutionen kann in langfristiger Perspektive als Trial-and-Error-Experiment⁵ verstanden werden, in dem Flexibilität ein besonders wichtiges Design-Element ist (Koremenos et al. 2001b: 766, 768, 793ff, 2001a: 1054). Über die Zeit hinweg gestaltet sich Kooperation als Lernprozess: In einem ersten Schritt werden die Auswirkungen der Institutionen – insbesondere über die Verteilungswirkung – erprobt. Flexibilität kann erste Kooperationshindernisse abbauen. In Neuverhandlungen können die Akteure mit mehr Sicherheit entscheiden und kommen mit weniger Flexibilität aus. Mit zunehmender Reife wären demnach weniger flexible Instrumente zu erwarten (ähnlich auch Chayes/Chayes 1993: 189; Bayne 2004: 348; Deng 2007: 147).

Ein Problem entsteht allerdings bei einer steigenden Anzahl von Akteuren in einem Regelungsarrangement: Wenn diese sehr flexibel sind, können erhöhte Transaktionskosten entstehen, da häufiger Nachverhandlungen gefordert werden oder Klauseln einseitig aufgekündigt werden könnten (Koremenos et al. 2001b: 794). Bei einer Vielzahl von Akteuren kann die bewusste Fehlinterpretation von flexibel formulierten Vertragsklauseln schwerer identifiziert werden (Franck 1990: 86). Insgesamt kann sich Flexibilität also in einem *free rider*-Problem äußern: Akteure können unvorteilhafte Vertragspflichten umgehen und gleichzeitig profitieren sie trotzdem von den Gewinnen, die durch die vertragskonformen Akteure erbracht werden. Dieses Problem kann durch die Verringerung von Flexibilität gemindert werden, um der mangelnden Identifizierbarkeit und Sanktionierbarkeit bei einer zu großen Anzahl von Akteuren entgegenzutreten (Abbott/Snidal 2001: 49; Nußberger 2005: 43 zu diesem Grundproblem siehe auch Axelrod/Keohane 1993: 94ff). Die Verwässerung von Regeln und Normen kann also auch negative Auswirkungen haben.

Weiterhin wird die Rolle von Flexibilität überschätzt. So wird das Kostenbewusstsein von rationalistischen Akteuren nur unzureichend berücksichtigt. Die

⁵ Ein Trial-and-Error-Ansatz spricht allerdings eher für einen evolutionären Ansatz, in dem die „Designer“ weitaus weniger intentional handeln, als dies durch das Rational Design-Projekt eigentlich unterstellt wird (Wendt 2001: 1036f).

Vielzahl von Akteuren und die langwierigen Abstimmungsprozesse im Vorfeld von internationalen Verhandlungen lassen eine kontinuierliche Rekalibrierung und Neuverhandlungen sehr teuer werden und sind entsprechend wenig attraktiv. Daraus ist zu folgern, dass einmal verabredete institutionelle Arrangements widerstandsfähig gegenüber allzu schnellen Reformen sind. Risikoaversität und Kostenbewusstsein können daher sowohl für als auch gegen die Einrichtung von Flexibilitätsmechanismen sprechen (Chayes/Chayes 1993: 178-185). Allemal sind „easy changes“ (Koremenos et al. 2001b: 769) in internationalen Institutionen deutlich schwieriger zu realisieren, als dies durch die flexiblen Instrumente suggeriert wird (Duffield 2003: 418; Koremenos 2005: 551).

Kritisch zu sehen an der rationalistischen Konzeption von Institutionen ist auch deren Annahme über die geringe Eigenwirkung von Regeln und Normen. Denn der Kausalpfad könnte sich auch umdrehen: Der Grad der Verrechtlichung hat auch Einfluss auf die Handlungsorientierung der Regelungsadressaten. Die beteiligten Akteure könnten die Identität von *law abiding* annehmen und langfristig können sich dadurch Interessen der Akteure wandeln (Kahler 2001: 295). Entsprechend sind Ursachen für Akzeptanz von Regeln und Normen nicht allein in utilitaristischen Motiven zu finden. Vielmehr müssen die besondere Qualität von Regeln und Normen und deren eigenständige Wirkung auf ihre Adressaten in eine gehaltvolle Analyse einfließen.

Dennoch ist Flexibilität aus rationalistischer Perspektive ein wichtiges Instrument, um im internationalen Raum Kooperation durch Institutionen zu ermöglichen. Flexibilität kann es leisten, die Interessen unterschiedlicher Akteure bei der Aushandlung von Kompromissen zu wahren. Bei der Operationalisierung werden daher die Angebote der vorgestellten Projekte noch einmal aufgegriffen. Durch die folgende Betrachtung konstruktivistischer Theorieangebote werden die identifizierten Lücken weiter geschlossen.

2.3 Sozialkonstruktivistische Perspektiven: Flexible Regeln als Standards angemessenen Verhaltens

Die konstruktivistische Kritik an den rationalistischen Perspektiven setzt an deren enger Konzeptualisierung von Regeln und Normen an (Finnemore/Toope 2001: 744; Wendt 2001: 1020ff). Institutionen und die in ihnen verankerten Regeln und Normen werden durch rationalistische Ansätze auf der Seite der abhängigen Variablen gesehen. Dadurch wird die fundierte Analyse eigenständiger Wirkungen von Institutionen ausgeblendet (Martin/Simmons 1998: 738), ihre Gestalt und Wirkung bleibt von den Interessen der Akteure abhängig (Deng 2007: 146). Doch durch die Fokussierung auf Fragen der Interessendurchsetzung und Nützlichkeits-erwartungen werden normative Konsequenzen von Verregelungsprozessen vernachlässigt (Wendt 2001: 1043ff). Die Ergebnisse aus der rationalistischen Perspektive sind daher unvollständig. Die einseitige Betrachtung läuft Gefahr, an der Oberfläche zu bleiben. Wichtigster Einwand aus konstruktivistischer Sicht ist dabei, dass Normen und Regeln nicht nur als Handlungsbeschränkungen konzeptualisiert werden dürften. Stattdessen müssen Regeln und Normen auch als sinnstiftende Ermöglichung von Handlungen berücksichtigt werden.

2.3.1 Die Rolle von Institutionen im Konstruktivismus

Für das Verständnis der eigenständigen Wirkung von Institutionen in der internationalen Umwelt ist die Unterscheidung zwischen regulativen und konstitutiven Regeln und Normen notwendig. Die primäre Funktion von regulativen Normen besteht demnach darin, möglichst effektiv und effizient „das menschliche Zusammenleben zu regeln“ (Risse 2003: 118). Ein oft genanntes Beispiel ist der Straßenverkehr, der durch eine entsprechende Regulierung sicher und störungsfrei ablaufen soll.

Konstitutive Normen haben darüber hinaus die Funktion, „einen geteilten Bedeutungszusammenhang in einer Gesellschaft herzustellen“ (Risse 2003: 118).

Dadurch wird der Blick auf den ermöglichenden und definierenden Charakter von Regeln und Normen gelenkt. Ein Beispiel sind etwa Schachregeln, die die teilnehmenden Spielfiguren überhaupt erst als solche definieren und ihnen als Handlungsoptionen bestimmte Spielzüge geben. Auf dieser Grundlage können sich Interessen und Handlungsstrategien überhaupt erst bilden. Konstitutive Regeln „beschreiben“ also das Selbst der an der Interaktion und Kooperation beteiligten Akteure und sind so in der Lage, beispielsweise deren Interessen und folgende Bewertung von Handlungsoptionen zu verändern (Ruggie 1998b: 871). Die Unterscheidung ist jedoch idealtypisch, in allen Regeln und Normen sind sowohl regulative wie auch konstitutive Elemente zu finden. Der Blick auf konstitutive Funktionen von Regeln und Normen lässt jedoch deren eigenständige Wirkung deutlicher hervortreten.

Internationale Institutionen und die in ihnen enthaltenen „[...] Normen und Regeln machen soziale Interaktion zuallererst möglich, indem sie wechselseitige Verhaltenserwartungen nicht nur stabilisieren, sondern auch Sinnkonstruktionen und ‚Wissen‘ bereitstellen, die den Akteuren helfen, sich in der Welt zurecht zu finden“ (Risse 2003: 108; siehe auch Finnemore 2005: 114).

Nach der konstruktivistischen Logik sind Akteure und deren Präferenzen nicht als stabile (unabhängige) Variablen aufzufassen. Interessenbildung wird in konstruktivistischen Theorien endogenisiert (Finnemore 2005: 113). Das Forschungsinteresse liegt somit auf den Auswirkungen von Regeln und ihrer Flexibilität auf Akteure, die sich den Regeln unterwerfen oder anderweitig betroffen sind. Dies bedeutet einerseits, dass sich die Akteure im Prozess der Regelerarbeitung auf ein gemeinsames Verständnis einigen und dabei ihre Interessen abwägen und auch zurückstellen können. Andererseits ist daraus zu folgern, dass der bestehende Horizont von Regeln und Normen Akteure dazu anhält, ihre Identität zu verändern, Interessen neu zu definieren und daraus neue Handlungsoptionen abzuleiten. Zusammengefasst wird dies im Begriff des gegenseitig konstitutiven Verhältnisses zwischen den Identitäten der Akteure (aus denen Interessen und Präferenzen ab-

geleitet werden können) und den systemischen Strukturen (in Gestalt von geronnenen Regeln und Normen internationaler Institutionen) (Finnemore 2005: 116; Wendt 2001: 1023; Ruggie 1998a: 16).

2.3.2 Normative Öffnung: Die Anerkennungswürdigkeit legitimen Regierens

Aus konstruktivistischer Sicht sollten normative Aspekte in die Analyse integriert werden, um Auswirkungen von Regeln und Normen auf den Grund zu gehen. Wer sollte für die Entscheidungsfindung zuständig sein? Welche grundlegenden Werte und Normen sollten in einer Institution Berücksichtigung finden? Sind Prozeduren oder Ergebnisse institutioneller Entscheidung höher zu bewerten (Wendt 2001: 1046)?

Diese normative Öffnung berücksichtigt, dass sich der Verpflichtungscharakter von Regeln und Normen auch aus deren Legitimität speist (Finnemore/Toope 2001: 755). An dieser Stelle hat der Realismus ausschließlich Machtbeziehungen, Dominanz und Allianzbildung anzubieten. Der rationalistische Institutionalismus erklärt die Gestaltung und Akzeptanz von Regeln und Normen vornehmlich interessenbasiert. So aber bleiben Prozesse, in denen einerseits die Legitimität von Normen infrage gestellt wird und sich andererseits auf der Grundlage von Normen Werte und Wertsysteme ändern, ausgeblendet (Schimmelfennig 1997: 222). Eine konstruktivistische Lesart geht zwar konform mit der Annahme, dass Interessen eine Rolle spielen. Doch das Verpflichtungsgefühl, das sich aus in internationales Recht gegossenen Regeln und Normen ergibt, ist auch in dessen Legitimität zu suchen.

Der Legitimationsbedarf internationaler Regeln und Normen entsteht einerseits durch ihren Anspruch auf Universalisierbarkeit (Kratochwil 2006: 304). Durch Regeln wird also immer auch ein Herrschaftsverhältnis ausgedrückt zwischen denjenigen, die entscheidungsbefugt sind und denjenigen, die sich den Entscheidungen unterwerfen müssen. Dabei wohnt jedem Anspruch auf Herrschaft über einen sozialen Zusammenhang die Notwendigkeit inne, Folgebereitschaft

und Anerkennung seitens der Regelungsadressaten und Regelungsbetroffenen zu erzeugen (Hurd 1999: 388). Legitimität ist damit in den subjektiven Vorstellungen und Wahrnehmungen derjenigen verankert, die von einer Regel betroffen sind. Andererseits verfügen im anarchisch strukturierten internationalen System Institutionen über kein sanktionsbewährtes Gerichtswesen. Gegen den Willen ihrer Adressaten sind Übereinkommen, Recht und Verträge somit kaum effektiv umzusetzen. Die freiwillige Umsetzung von kostenträchtigen und innenpolitisch oft unbequemen Standards kann daher nicht ausschließlich durch Machtstrukturen im internationalen System und auch nicht durch egoistische Kosten-Nutzen-Rechnungen erklärt werden.

Es gilt demgegenüber die Annahme, dass sich eine hohe Legitimität (= hohe Anerkennungswürdigkeit) positiv auf die Akzeptanz der Regeln und Normen auswirkt (Beetham 1991: 11f). Nur eine als legitim wahrgenommene Ordnung kann einen „internal sense of moral obligation“ erzeugen (Hurd 1999: 387). Der grundsätzliche Beitrag von Legitimität zur Akzeptanz wird in der konstruktivistisch orientierten Forschung als sehr robust angenommen.⁶ Legitimität ist daher eine der Akzeptanz und Regeleinhaltung vorgelagerte Variable (Finnemore/Toope 2001: 750), was in rationalistischen Projekten überhaupt nicht berücksichtigt wird.

Bei der Frage danach, woher sich der Sog zur Anerkennung von Regeln leitet, richtet sich der Blick auf die Institutionen, in denen Regeln beschlossen werden und dem sie umgebenden sozialen Kontext: Die Dynamiken der Erarbeitung, Gestaltung, Anwendung und Interpretation von Recht sind demnach die entscheidenden Ansatzpunkte (Franck 1990, 1997; Finnemore/Toope 2001: 751). Durch institutionelle Vorkehrungen der Entscheidungsfindung, die normative Einbettung von Regeln und Normen in bestehende Kontexte und die Einhegung von Machtungleichgewichten zwischen Entscheidungsbefugten und –betroffenen kann diese Zustimmung abgesichert werden. Demnach erklärt sich die Akzeptanz von Regeln

⁶ Z.B. Franck 1990, Franck 1997; Beetham 1991; Hurd 1999; Zürn 2005b, Zürn 2005c: 237f; Zürn/Joerges 2005; Zürn et al. 2007; Risse 2006: 180; Take 2009a, Take 2011, Take 2013; Geis et al. 2012.

und Normen beispielsweise aus der inhaltlichen Ausgestaltung einer Regel. Darüber hinaus sind auch Entscheidungsprozeduren und die institutionelle Einbettung von Regelerarbeitung und -anwendung relevante Erklärungsfaktoren (Hurd 1999: 381). Das besondere Demokratiedefizit internationalen Regierens und die daraus folgenden Möglichkeiten für eine Erhöhung der Legitimität des Regierens sind daher bei der Operationalisierung eines gehaltvollen Legitimitätsverständnisses und Akzeptanzbegriffs zu berücksichtigen. Dieses Legitimitätsverständnis bildet ein kontextadäquates System von *checks* und *balances*, in dem Prüfsteine von Legitimität von demokratietheoretischen Überlegungen inspiriert sind.

Dem Legitimitätsbegriff kann auf der anderen Seite der Begriff der Anerkennung oder der faktischen Akzeptanz gegenübergestellt werden. Ein konstruktivistisches Verständnis der Akzeptanz legitimer Ordnung ist von tatsächlicher Regeleinhaltung zu unterscheiden. Die Anerkennung von Regeln und Normen als rechtes geht deren Umsetzung voraus (Dingwerth et al. 2011: 47). Die besondere Fokussierung auf Akzeptanz statt auf Regeleinhaltung fußt auf der Annahme, dass eine auf normativen Faktoren gründende Anerkennung von Regeln und Normen beobachtbar sein kann, ohne dass sich dies zwangsläufig in Regeleinhaltung äußern muss. Regeleinhaltung muss sich nicht einmal aus Akzeptanz ableiten, sondern kann auch aus z.B. Zwang, Gewohnheit oder Zufall resultieren. Das hier verwendete Akzeptanzverständnis geht jedoch von einer intrinsischen Motivation aus, die sich aus der wahrgenommenen Legitimität speist. Daher sind auch Absichtserklärungen und politische Bekundungen in den Blick zu nehmen. Andererseits kann eine grundsätzliche Akzeptanz vorliegen, aber Kapazitäten fehlen, die zur Umsetzung und Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO nötig sind. Die Operationalisierung von Akzeptanz muss diesen Schwierigkeiten Rechnung tragen und die empirische Erhebung sollte sich über verschiedene Wege annähern (Franck 1990: 46).

2.3.3 Flexibilität von Regeln und Normen im Konstruktivismus

Das gegenseitig konstitutive Verhältnis zwischen Akteuren und handlungsleitenden Strukturen kann als argumentativer Austausch in Entscheidungsfindungsprozessen, die auf Anerkennung abzielen, begriffen werden:

„Dealing with rules prompts people to talk about reasons for following them and involves them in the many arguments to which rules relate. [...] the people doing the talk also exist as agents who (according to the rules) are in a position to make choices afforded by rules. Through rules people constitute the multiple structures of society, and societies constitute people as agents” (Onuf 2008: 301).

Deutlich wird, dass aus Regeln und Normen nicht zwangsläufig eindeutige Handlungsanweisungen entstehen, sondern dass diese eine Struktur darstellen, die durch soziale Praxis verändert werden kann und die soziale Praxis gleichzeitig bedingt (Wiener 2003: 149f). Regeln und Normen müssen ausgelegt werden und die Einigung auf ihre Deutung folgt einem Austausch. Die Auseinandersetzung darüber, welche Normen auf welche Weise handlungsleitend sind, ist daher grundlegend politisch (Finnemore 2005: 117).

Flexibilität von Regeln und Normen kann dazu beitragen, diese Auseinandersetzung zu ermöglichen und daher zur Akzeptanz beitragen.⁷ Dabei kann Flexibilität sehr unterschiedliche Formen annehmen. Schon in der Struktur von Sprache liegt begründet, dass Regeln und Normen unterschiedlich ausgelegt werden können und oft eine Bandbreite von verschiedenen Handlungsvarianten möglich ist (Klabbers 2006: 298). Die Regeln, die auf der übergeordneten internationalen Ebene in internationalen Organisationen entstehen, sind häufig sehr genereller Natur und variieren in verschiedenen sozialen Kontexten hinsichtlich ihrer Interpretation und ihrer Anwendung (Lang et al. 2006: 281): „It is common to find that laws and organizational forms developed for economies and societies in the West do not work the same way when transplanted elsewhere“ (Finnemore 2007: 272).

⁷ Börzel/Risse 2002: 151; Neyer/Wolf 2005: 59f. Siehe auch Franck: “The degree of determinacy directly affects the degree of a rule text’s perceived legitimacy” (Franck 1990: 56) oder Chayes/Chayes 1993, 1995.

Erst der Blick auf die Möglichkeit des Streits über den Inhalt von Regeln und Normen würde diesen in konkreten Situationen eine regulative Bedeutung geben. Zwischen Text und Substanz zeigt sich jedoch mehr als nur eine Normenbedeutung. In dieser Spannweite an Bedeutungen von Normen und Regeln wird der Geltungsanspruch durch soziale Interaktion bestimmt (Wiener 2003: 150). Der Begriff der Flexibilität von Regeln und Normen umfasst diese besondere Eigenschaft als gleichzeitig interpretationsbedürftig und handlungsorientierend. Der Flexibilität von Regeln und Normen wird daher hier verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet.

Die Vorbehalte rationalistischer Theorien gegenüber einer mangelhaften Steuerungsfähigkeit von softeren und flexiblen Regeln werden infrage gestellt. Empirische Studien zum Gewohnheitsrecht im harten Politikfeld Sicherheit, aber auch im eher weichen Bereich der Menschenrechte zeigen, dass Staaten vor dem Hintergrund flexibler Regeln und Normen sehr wohl Verhaltensanpassungen vornehmen (Kirton/Trebilcock 2004a). Allein die Anpassung der diplomatischen Rhetorik in zwischenstaatlichen Verhandlungen kann als ein offensichtliches Beispiel für die Akzeptanz von internationalen Regeln gelten, auch wenn diese zum Teil unzulänglich umgesetzt werden. Internationales Recht beschreibt demnach nicht bereits etablierte Verhaltensweisen, sondern versucht Regeln und Normen über das erwünschte Verhalten aufzustellen, an denen sich die Regelungsadressaten messen lassen müssen (Koh 1997: 2630f). Es gilt: „In a number of well-established areas of international law with strong records of influence and compliance, norms are relatively imprecise“ (Finnemore/Toope 2001: 747). Auch Regeln im Sicherheitsbereich – die als besonders harte Testfälle von Akzeptanz gelten können – werden nicht zwangsläufig häufiger verletzt, nur weil sie eine geringe Spezifität aufweisen und auslegungsbedürftig sind (Legro 1997: 55).

Aus konstruktivistischer Perspektive deutet insgesamt vieles auf einen Zusammenhang zwischen Legitimität, Flexibilität und Akzeptanz hin. Zwar kann die Berücksichtigung einer Vielzahl an betroffenen Stakeholdern im Vorfeld der Vertragsverhandlungen zu schwammigen Ergebnissen und zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen (Chayes/Chayes 1993: 184). Die anschließende Möglichkeit Normen zu hinterfragen und über ihren Inhalt zu streiten aber

kann auch als eine Form politischer Beteiligung gesehen werden (Wiener 2003: 150). Dabei findet eine Verknüpfung zwischen Normensetzung auf internationaler Ebene und Normenauslegung durch Regelungsbetroffene statt (Wiener 2004, 2007a: 57, 61). Dies macht insbesondere auf das adaptive Potenzial von Regeln und Normen aufmerksam, die bei sehr unterschiedlichen Regelungsadressaten und -betroffenen auf Resonanz stoßen müssen. Die Operationalisierung von Flexibilität darf daher nicht nur auf ihre Funktion zur Erhöhung der Kompromissfähigkeit, sondern muss auch auf das Potenzial zur Übertragung in unterschiedliche Kontexte aufmerksam machen.

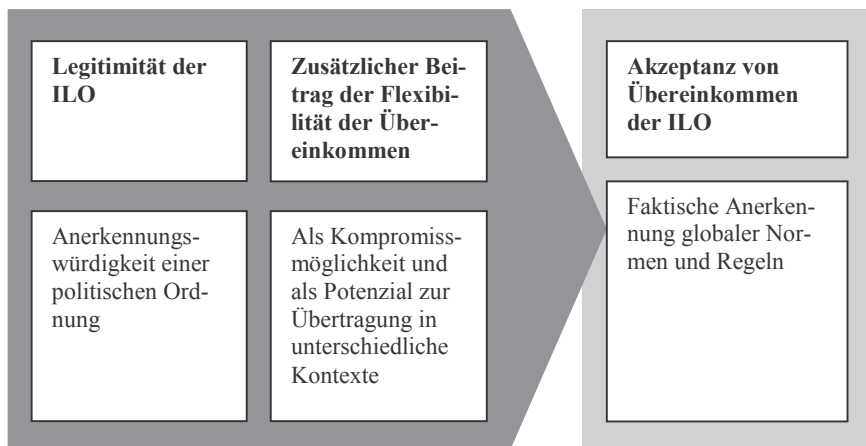
2.4 Erklärungsbeiträge zur Akzeptanz zwischen rationalistischem Institutionalismus und Konstruktivismus

Die Arbeit bleibt für unterschiedliche Dynamiken während der Phasen der Regelerarbeitung auf internationaler Ebene und ihrer Übertragung in die Nationalstaaten offen. Die theoretischen Perspektiven des Rationalismus und des Konstruktivismus können in diesen Phasen möglicherweise einen unterschiedlichen Beitrag zur Erklärung leisten. Mit Blick auf die Legitimität internationalen Regierens wird der Erklärungsbeitrag konstruktivistischer Theorien hervorgehoben, während der Flexibilitätsbegriff an beide Theoriestränge anknüpfungsfähig ist. Flexibilität von Regeln und Normen wird daher als zusätzlicher Beitrag zur Akzeptanz legitimen Regierens in internationalen Organisationen begriffen.

Das Angebot der Theorietraditionen weist verschiedene Zusammenhänge zwischen Flexibilität und Akzeptanz aus. Aus rationalistischer Perspektive ermöglicht Flexibilität den divergenten Interessen auf internationaler Ebene, ihre Interessen zu wahren und dennoch eine Kooperation einzugehen. Unsicherheiten über die Gewinnverteilung aus einer Kooperation und unvorhergesehene Auswirkungen können durch Flexibilität nachjustiert werden. Demgegenüber betont der Konstruktivismus, dass unterschiedliche Auslegungen der Texte von Regeln und Normen möglich werden. Mit der Betrachtung von Flexibilität werden an die Stelle

fixierter Normenbedeutungen situationsbedingte Auslegungsmöglichkeiten und Anpassungsfähigkeit gesetzt. Demnach kann durch Flexibilität der Bereich des intersubjektiv Geteilten vergrößert werden. Flexibilität ermöglicht es auf diese Weise, globale Regeln in verschiedene Kontexte zu übertragen und an bestehende Normen anzuschließen.

Aus beiden Perspektiven kann ein Zuviel an Flexibilität negativ wirken: Die Substanz der Übereinkommen der ILO kann verwässert werden. Es könnten zu große Schlupflöcher entstehen und jedes Verhalten könnte als regelkonform dargestellt werden. Hieraus kann auch ein *freerider*-Problem entstehen. Steigende Kosten wiederholter Verhandlungen können sich in mangelnder Akzeptanz niederschlagen. Auch der Verlust der normativen Rückbindung an bereits bestehende institutionelle Geflechte bzw. deren Regeln und Normen durch zu viel Flexibilität wirkt sich negativ auf die Akzeptanz aus. Genauso abträglich für die Akzeptanz kann ein zu geringes Maß an Flexibilität sein. Unflexible Regeln könnten zu unangemessenen oder kontraproduktiven Ergebnissen führen. Die Anforderungen könnten für die Regelungsadressaten so groß sein, dass diese gar nicht erst auf eine Kooperation eingehen. Der zusätzliche Beitrag von Flexibilität von Regeln und Normen für die Akzeptanz muss daher ergänzend zur Legitimität untersucht werden (siehe Abb. 1), um den jeweiligen Erklärungsbeitrag der Theorien abzuschätzen.

Abbildung 1: Anordnung der Variablen

Flexibilität und Legitimität in der ILO
Ursachen der Akzeptanz von Kernarbeitsnormen
Stübig, S.
2015, XIV, 360 S. 22 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-08763-0