

## Internationale Autorität und Nationale Diktatur<sup>1</sup>

Laut Michael Zürns „*A Theory of Global Governance*“ beugen sich Staaten einer übergeordneten Instanz, weil sie ihre epistemischen und politischen Handlungsgrenzen erkennen. Dies setzt eine Fähigkeit zu kritischer und aufgeklärter Reflexion voraus. Zugegebenermaßen fällt es schwer, in Diktatoren kritische und reflektierte Geister zu sehen, die eine externe Autorität anerkennen. Ist Zürns Theorie der reflexiven Autorität daher nur auf stabile und reife Demokratien anwendbar, die mehr Anlass dazu bieten, diesen Reflexionsprozess als plausibel zu betrachten? Vermeiden Diktatoren nicht eher nationale und internationale Handlungsschranken? Dieser Forumsbeitrag setzt Michael Zürns Theorie internationaler Autorität in Dialog mit jüngeren Forschungsergebnissen der Autokratieforschung. Er erörtert die Bedingungen, unter denen auch autokratische Eliten in einen Reflexionsprozess eintreten können. Aus der theoretischen Diskussion leiten sich zwei empirische Erwartungen ab, die mit neuen Daten überprüft werden. Die Ergebnisse einer quantitativen Ereignisdatenanalyse zeigen, dass Demokratien und Diktaturen in gleichem Maße IOs anerkennen.

### 1. Einleitung

Autoritäre Regime stellen oft internationale Organisationen (IO) in Frage. Zum Beispiel belog Saddam Hussein die AtomwaffeninspektorInnen der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) und missachtete die Sicherheitsratsresolutionen der Vereinten Nationen zur Beendigung der Invasion Kuwaits. Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass Diktaturen die Mitgliedschaft und einen stärkeren Einfluss in autoritativen IOs anstreben. Chinas langjähriges Bemühen um Aufnahme in die Welt-handelsorganisation (WTO) oder die Erhöhung chinesischer Stimmanteile im Internationalen Währungsfond (IWF) sind nur zwei Beispiele von vielen.

Oft lehnen Diktaturen auf fundamentale Weise die Autorität internationaler Organisationen ab. Gleichzeitig entfaltet jedoch diese internationale Autorität auch eine starke Sogwirkung auf andere Diktaturen. Dieses Verhaltensmuster wirft die wichtige theoretische Frage auf, inwiefern die internationale Autorität der Herrschaftslogik autoritärer Staaten widerspricht. Vor allem authoritative IOs spiegeln eine gewisse Hierarchie wider und stellen eine Quelle unterschiedlichster politischer Handlungsschranken dar, die oft schrankenlos herrschende Diktatoren kaum überzeugen.

---

1 Für hilfreiche Kommentare, Anregungen und erkenntnisreiche Diskussionen möchte ich mich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Tagung „Die Zukunft des globalen Regierens. Zum Wandel internationaler Autorität im 21. Jahrhundert“ in Tutzing (17.-18. Mai 2019) bedanken. Bedanken möchte ich mich auch bei den OrganisatorInnen der Tagung, Tine Hanrieder und Bernhard Zangl. Mein ganz besonderer Dank gilt Rupert Gaderer.

Ein weiterer wichtiger Aspekt besteht darin, inwiefern Nichtdemokratien aus ähnlichen Gründen wie Demokratien die Mitgliedschaft in IOs anstreben und die wenigen autoritären Herausforderer von IO-Autorität zu eigenwilligen Ausreißern machen.

Michael Zürn argumentiert, dass die Anerkennung internationaler Autorität die Einsicht in die eigenen politischen und epistemischen Handlungs- und Vorstellungsgrenzen voraussetzt (Zürn 2018). Diese Eigenerkenntnis, die sich in einem reflexiven Akt vollzieht, begründet die Bereitschaft von Staaten, Kompetenzen auf internationale Organisationen zu übertragen und diese als autoritativ anzuerkennen. Eine solche Reflexion setzt selbstkritische und aufgeklärte Staaten voraus, die bereit sind ihre Defizite anzuerkennen. Zudem muss ein externer Akteur akzeptiert werden, der die einzelstaatliche Handlungs- und Entscheidungsautonomie einschränkt (Zürn 2018: 51). Die Zürnsche Theorie der reflexiven Autorität unterscheidet nicht explizit zwischen nationaler Demokratie und Diktatur. Die Überlegungen umfassen beide Regimetypen. Für die meisten ist es jedoch schwierig, sich Joseph Stalin oder Augusto Pinochet als aufgeklärte und kritische Führer vorzustellen, die öffentlich ihre epistemischen und politischen Handlungsgrenzen eingestehen und IOs akzeptieren, die an ihrer Stelle teilweise *regieren*. Was folgt daraus? Gilt reflexive Autorität nur für aufgeklärte Staaten, die in der Lage sind, sich kritisch mit sich selbst auseinanderzusetzen? Dies würde den empirischen Geltungsbereich der Theorie auf perfekte Demokratien beschränken oder auf Diktaturen mit Philosophenkönigen.

Eine solche kurSORISCHE Lesart wird jedoch weder der Theorie der reflexiven Autorität noch der autoritären Herrschaftslogik gerecht. Ziel dieses Beitrages ist es daher, das Zürnsche Argument der reflexiven Autorität weiter zu denken und empirisch zu beleuchten. Wie ich weiter unten erörtere, gibt es Bedingungen, unter denen autoritäre Eliten durchaus ihre eigene politische Situation reflektieren und dementsprechend autoritative IOs anerkennen. Die autokratischen Beweggründe dafür unterscheiden sich jedoch grundlegend von etwaigen demokratischen Reflexionen. Anstatt die Bereitstellung öffentlicher Güter anzustreben, sehen autoritäre Eliten in autoritativen internationalen Institutionen eine Möglichkeit, ihr politisches Commitmentproblem, das prägend ist für autoritäre Politik, zu überwinden. Mein empirischer Analysefokus richtet sich dabei auf das Beitrittsverhalten von Demokratien und Diktaturen als Maß ihrer Anerkennungsbereitschaft internationaler Autorität. Dabei erweitere ich den International Authority Datensatz (IAD), der am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) entwickelt wurde (Zürn et al. 2017), um Daten zur Beitrittsgeschichte von Staaten. Die Ergebnisse der statistischen Analyse zeigen, dass Diktaturen internationale Organisationen – auch solche mit hoher Autorität – nicht meiden. Im Gegenteil: das Beitrittsverhalten von beiden Regimetypen ähnelt sich sehr. Gleichzeitig zeigt sich, dass sowohl Demokratien als auch Autokratien IOs mit hoher Autorität Organisationen mit niedrigerer vorziehen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zuerst diskutiere ich die Theorie reflexiver Autorität von Michael Zürn und setze die Überlegungen in Dialog mit jüngeren Ansätzen der Autokratieforschung. Darüber hinaus leite ich zwei theoretische Erwar-

tungen ab, die die Bereitschaft der Anerkennung internationaler Organisationen durch Diktaturen betreffen. Nach der Vorstellung der Daten beschreibe ich die Muster und Zusammenhänge, die sich hinsichtlich Regimetyp, Autorität und IO-Beitritt zeigen. Zum Schluss fasse ich die Ergebnisse zusammen und erörtere die Implikationen für reflexive Autorität.

## 2. Erwartungen

In seinem Buch „*A Theory of Global Governance*“ argumentiert Michael Zürn, dass reflexive Autorität dem *global governance* System zu Grunde liegt und es verstetigt. Aufgrund von Einschränkungen in ihrer Rationalität, dem Informationsmangel beim Treffen von Entscheidungen und der Interpretation der Welt statten Staaten IOs mit weitreichenden politischen Kompetenzen aus. Aus diesen Kompetenzen erwächst unter anderem die Autorität von IOs, verstanden als ihre Fähigkeit bindende Entscheidungen und kompetente Urteile zu treffen. Um autoritativ zu sein, sollte eine IO über ein gewisses Maß an Entscheidungsautonomie verfügen. Zudem sollten ihre Politiken, Regeln und Interpretationen den politischen und epistemischen Handlungsspielraum ihrer Mitgliedsstaaten zumindest teilweise begrenzen (Zürn 2018). IOs als zentrale Bestandteile des *global governance* Systems können Autorität auf verschiedene Weise ausüben, sei es durch ihr formelles Mandat oder auch durch informelle Einflussmechanismen und Verhaltensstandards. Der vorliegende Beitrag richtet sein Hauptaugenmerk auf ein formal-legales Verständnis von Autorität und rückt damit das institutionelle Design von IOs in den Vordergrund. Dieses reflektiert das Maß an Kompetenzen, das Staaten bereit sind an internationale Organe zu delegieren.<sup>2</sup> Damit eine Organisation Autorität besitzt, müssen ihre PolitikadressatInnen diese auch anerkennen. Die Anerkennung kann auf vielfältige Weise erfolgen. So ist zum Beispiel die Befolgung von Regeln ein Zeichen für die kontinuierliche Anerkennung von IOs. Eine viel grundsätzlichere Variante besteht im staatlichen Beitritt zu IOs. Erst wenn Staaten einer IO beitreten, binden sie sich an die Regeln der IO und verpflichten sich ihre Regeln und Entscheidungen einzuhalten. Der Beitritt zu einer IO signalisiert damit den Akt der prinzipiellen Anerkennung der IO und ihrer formalen Autorität.

Was bewegt Staaten dazu, die Autorität von IOs anzuerkennen? Ausgangspunkt der Zürnschen Theorie reflexiver Autorität sind „enlightened and critical subordinates“ (Zürn 2018: 46), also Staaten, die fähig sind, sich einer übergeordneten Instanz aufgrund einer selbsterlangten Einsicht in ihre eingeschränkte Gestaltungs- und Erkenntnisfähigkeit zu beugen. Wie bereits eingangs erwähnt, lässt sich die Reflexivitätsannahme intuitiv nur schwer mit gängigen Diktatorenbildern in Einklang bringen. Die oft bizarren Persönlichkeitskulte zahlreicher Diktatoren (z.B. Gaddafi, Kim Jong-Un) lassen an ihren reflexiven Fähigkeiten zweifeln. Davon abgesehen stellt sich die viel grundsätzlichere Frage, warum Diktaturen sich überhaupt autoritativen

2 Zumindest für diejenigen Staaten, die das Design einer IO ausverhandeln.

IOs unterordnen würden. Es ist ja ein Wesensmerkmal von Diktaturen, dass sie sich explizit der politischen Kontrolle durch ihre eigene Bevölkerung mittels freier, regulärer und kompetitiver Wahlen entziehen. Das Bestreben ihrer politische Autonomie zu wahren, zwingt Diktaturen in einen Abwehrkampf gegen inländische und internationale Störquellen ihrer politischen Autorität. Insofern wären autoritative IOs, zumal meist von Demokratien geschaffen, inkompatibel mit autokratischen Herrschaftslogiken. Ist die Reflexivitätsannahme, die zentral für das Entstehen und Wirken internationaler Autorität ist, überhaupt mit autoritären Regimen vereinbar? Müssen wir die Zürnsche Theorie internationaler Autorität auf Demokratien beschränken, in denen wir eher „aufgeklärte“ und „kritische“ Akteure erwarten können?

Zur Klärung dieser Fragen ist es wichtig zu verstehen, was eine Diktatur ist. Daraus leitet sich nämlich die politische Handlungslogik ab, die maßgeblich das innenpolitische und internationale Verhalten dieser Regime begründet. Eine lange Tradition politischen Denkens definiert Diktaturen *ex negativo*: Sie stellen all das dar, was nicht die Kriterien für eine Demokratie erfüllt. Trotz zahlreicher Demokratiekonzeptionen folge ich hier der minimalistischen Definition, da sie erlaubt, auf einen wesentlichen Unterschied zwischen Demokratie und Diktatur zu fokussieren. Aus diesem Unterschied ergeben sich zwei fundamentale politische Problem autoritärer Herrschaft, welche die Wahrscheinlichkeit der Autoritätsanerkennung unterschiedlich beeinflussen.

Im Gegensatz zu Demokratien verhindern Diktaturen freie, regelmäßige und kompetitive Wahlen zur Besetzung von Legislativ- und Exekutivämtern (Przeworski et al. 2000). Der Ausschluss der Bevölkerung von politischen Gestaltungsmöglichkeiten und die Monopolisierung politischer Macht durch eine – notwendigerweise kleine – diktatorische Elite begründen den zumindest institutionellen Hauptunterschied zwischen Diktatur und Demokratie. Dieses Wesensmerkmal schafft jedoch zwei fundamentale Probleme für autoritäre Herrschaft: das Problem der Kontrolle der Bevölkerung und das Problem verlässlicher Abmachungen zwischen Mitgliedern der Elite (Commitmentproblem) (Svolik 2012).

Das Kontrollproblem bezieht sich auf das Verhältnis zwischen diktatorischer Elite und Bevölkerung. Die bewusste Unterdrückung von politischen Partizipationsmöglichkeiten erhöht die Wahrscheinlichkeit von Aufständen oder Rebellionen, die, je nach Intensität, die Regimestabilität bedrohen. Autoritäre Eliten stehen somit vor der Herausforderung, die politische Opposition zu kontrollieren und einzuhegen (Svolik 2012). Außer der Anwendung von physischer und psychischer Gewalt, die auf lange Sicht kostspielige Kontrollinstrumente darstellen, existieren subtilere Formen der Kooptation (Gandhi 2008), wie das Zulassen anderer Parteien. Dies erweckt jedoch nur den Anschein der Partizipation, da oft diese Parteien de facto kaum Einfluss auf die Politikgestaltung ausüben, wie das Beispiel der sogenannten Blockflöten-Parteien, die neben der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) existierten, zeigt. Das Ziel besteht vielmehr darin, potenzielle politische Gegner zum Schweigen zu bringen und somit die Bedrohung der Herrschaft der autoritären Eliten zu verringern (Gandhi 2008).

Die Mitgliedschaft in internationalen Institutionen stellt ein weiteres Kooptationsinstrument dar. Wie eindrücklich von Vreeland (2008) gezeigt wurde, räumen Diktatoren innenpolitischen Gegnern scheinbar Zugeständnisse ein, indem sie Menschenrechtskonventionen, wie die Anti-Folter-Konvention, ratifizieren. Trotz dieses Signals der Liberalisierung werde in Wirklichkeit Folter weiter praktiziert, was auch damit zu begründen ist, dass die meisten Autokratien die optionalen Protokolle der Konventionen, welche Staaten mehr Verpflichtungen auferlegen und strengere Überprüfungsmechanismen zur Einhaltung von Menschenrechten einführen, nicht ratifizieren (Dai/Tokhi 2018). Dieses Verhalten ist mit dem Kontrollproblem vereinbar: (Potenziellen) Gegnern aus der Bevölkerung werden vermeintlich erweiterte Mitwirkungsrechte und politische Zugeständnisse eingeräumt, ohne dass die Autonomie und Macht der autoritären Führung, sei es durch inländische oder internationale Vereinbarungen, wesentlich eingeschränkt wird.

Das zweite Problem autoritärer Herrschaft bezieht sich auf das Innenverhältnis der Eliten. Weil Autokratien genuin demokratische Wahlen unterbinden, berauben sie sich gleichzeitig eines Mechanismus zur Überwachung und Durchsetzung politischer Abmachungen, indem politische Entscheidungsträger durch Wieder- oder Abwahl belohnt oder bestraft werden. Freie Wahlen dienen demnach nicht nur der politischen Beteiligung der Bevölkerung, sondern auch als Mechanismus zur Einhaltung von politischen Versprechen. Infolgedessen können autoritäre Eliten, die sich aus dem Diktator und seinen mächtigen Verbündeten zusammensetzen, sich gegenseitig nicht glaubhaft versichern, interne Abmachungen einzuhalten (North/Weingast 1989; Svolik 2012). Diktatoren fürchten fortwährend von mächtigen KonkurrentInnen innerhalb der Elite gestürzt zu werden und versuchen daher ihre Macht auszubauen, während die Verbündeten die Diktatoren der Machthusurpation verdächtigen. Das innenpolitische Commitmentproblem bringt daher einen ständigen Machtkampf hervor, der autoritäre Innen- und Außenpolitik durchzieht und formt. Vereinbarungen zur Machtteilung können daher nur eingehalten werden, wenn die Verbündeten in der Lage sind das unilaterale Machtstreben des Diktators rechtzeitig zu erkennen und gegebenenfalls zu sanktionieren (Svolik 2012).

Die Machtverteilung innerhalb der Elite beeinflusst das Entstehen und die Stärke institutioneller Handlungsschranken. Bei annähernd gleicher Machtverteilung spielen formale Institutionen eine Schlüsselrolle, da sie der Elite ermöglichen die Einhaltung ihrer Abmachung zur Machtteilung zu überprüfen und damit das Commitmentproblem abschwächen (Boix/Svolik 2013; Magaloni 2008). Die Einrichtung solcher regime-erhaltender Institutionen kann daher als ein reflexiver Akt gesehen werden. Diktatorische Eliten erkennen die Notwendigkeit die Unsicherheit, das gegenseitige Misstrauen und die mangelnde Verlässlichkeit von Vereinbarungen zu überwinden, um dauerhaft gemeinsam regieren zu können (North/Weingast 1989). Dafür benötigen autoritäre Eliten (belastbare) Informationen über die Absichten und Handlungen der jeweils anderen Seite.

Um Informationsasymmetrien zu minimieren und ihre Herrschaft zu verstetigen, schaffen autoritäre Eliten inländische Institutionen. Warum würden aber diese Eliten auch autoritative IOs akzeptieren? Hierfür sehe ich maßgeblich drei Faktoren

am Werk. Zuerst schaffen IOs eine weitere Option zur Sicherung von Pfründen und Einfluss. Die Machtteilung bedeutet ja unter anderem die Allokation politischer Entscheidungsgewalt auf verschiedene Fraktionen der Elite. Einflussreiche IOs bieten mehrere solcher Positionen. Zweitens können autoritative IOs die internationale Glaubwürdigkeit von Diktaturen stärken. Das Commitmentproblem wirkt sich nicht nur auf die Verlässlichkeit von innenpolitischen Vereinbarungen aus, sondern auch auf internationale. Wie Songying Fang und Erica Owen (2011) zeigen, nutzen Diktaturen oft autoritative Organisationen, wie den Internationalen Währungsfonds (IMF), um dauerhaft bestimmte Politiken umzusetzen. Drittens stellen autoritative IOs neutrale Informationen unabhängig von der autoritären Elite bereit, die die Informationsasymmetrie innerhalb der Elite reduzieren können (Zürn 2018: 49). Beispielsweise erfuhren reformorientierte Fraktionen um den iranischen Präsidenten in den Jahren 2002/2003 erst durch die IAEO vom Ausmaß der Regelverletzungen im iranischen Atomprogramm, das zu dieser Zeit von den Revolutionsgarden, einer rivalisierenden Fraktion, betrieben wurde.

Richtet man den Blick auf das autoritäre Kontrollproblem und das Commitmentproblem lassen sich mindestens zwei unterschiedliche Erwartungen oder Hypothesen hinsichtlich der Anerkennungsbereitschaft von IOs durch Diktaturen formulieren. In dem Maße, in dem das Kontrollproblem überwiegt, werden Diktaturen versuchen, jede wesentliche Einmischung externer Akteure in ihre inneren Angelegenheiten sowie externe Handlungsschranken zu vermeiden. Darüber hinaus können internationale Institutionen sogar einheimische GegnerInnen der Diktatur bestärken und damit das Kontrollproblem der Führung sogar noch verschärfen (Dai 2005; Simmons 2009). Dementsprechend lautet die erste Erwartung:

*Erwartung 1:* Diktaturen haben eine niedrigere Wahrscheinlichkeit autoritative IOs anzuerkennen als Demokratien.

In dem Maße wie das autoritäre Commitmentproblem überwiegt, ändert sich jedoch die Erwartung. Wie oben beschrieben, ergeben sich aus der Dynamik des internen Eliten-Konfliktes Anreize zum Beitritt zu autoritativen IOs. In einem gewissen Sinne nutzt die autoritäre Elite internationale Organisationen, um sich selbst zu binden und damit ihre Übereinkunft zur Machtteilung umzusetzen (Elster 2000; Zürn 2018). Daher lautet die zweite Erwartung:

*Erwartung 2:* Diktaturen unterscheiden sich nicht von Demokratien in ihrer Anerkennung (autoritativer) IOs.

Die zweite Erwartung fußt auf dem Argument, dass Demokratien und Diktaturen aufgrund ihrer politischen Handlungsgrenzen und epistemischen Beschränkungen internationale Autorität anerkennen. Jedoch gibt es einen entscheidenden Unterschied in der Art dieser Grenzen. Während Demokratien über ihre Grenzen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter reflektieren, anerkennen Diktaturen ihre Grenzen bei der Durchsetzung innerstaatlicher Vereinbarungen innerhalb der autoritären Elite. Trotz eines ähnlichen internationalen Verhaltens legt die theoretische Diskussion nahe, dass sich die Anerkennungsmechanismen von Demokratien und Autokratien grundlegend unterscheiden.

### 3. IO Mitgliedschaftsdaten

Die Plausibilität beider Erwartungen untersuche ich mittels neuer Daten, die aus dem International Authority Data (IAD) Project (Zürn et al. 2017) stammen und durch selbst-erhobene Mitgliedschaftsdaten komplementiert werden. Die abhängige Variable misst die Zeit bis zum IO-Beitritt eines Staates. Ziel ist es, die staatliche Bereitschaft zur Anerkennung von IOs quantitativ abzubilden. Vergeht ein langer Zeitraum bis zum IO-Betritt, kann dies auf eine geringe Anerkennungsbereitschaft hinweisen. Tritt ein Staat einer IO schnell bei, so deutet dies wiederum auf eine höhere Akzeptanz der jeweiligen Organisation hin. Ähnliche Operationalisierungen finden Verwendung in der Ratifikationsliteratur (Vreeland 2008; Simmons 2009).

Die Analyseeinheit ist das IO-Staaten-Paar basierend auf insgesamt 34 IOs und 193 Staaten. Im Fokus steht dabei die Beitrittsdynamik der aktuellen Mitgliedsstaaten. Um die Dauer bis zum Beitritt zu messen, definiere ich ein Startdatum, ab dem ein Staat dem Risiko ausgesetzt, ist einer IO beizutreten. Dieses Startdatum ergibt sich aus dem Inkrafttreten des Gründungsvertrages einer IO und damit der effektiven Aufnahme ihrer Funktionen (Pevehouse et al. 2004). Sollte ein Staat zu diesem Zeitpunkt nicht existieren, verschiebt sich das Startdatum auf den Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit. Die Beobachtung schließt mit dem Beitritt eines Staates zu einer IO ab, die das Enddatum für die Bestimmung der Dauer markiert. Sollte ein Staat während des gesamten Untersuchungszeitraums nicht beigetreten sein, so wird er zensiert. Im Ereignisdaten-Jargon bedeutet dies, dass in einem IO-Staaten-Paar das Ereignis (Beitritt) nicht eintritt und mit Null kodiert wird. Der Beitritt eines IO-Staatenpaars wird mit dem Wert Eins markiert. Das Resultat ist ein Ereignisdatensatz bestehend aus 1441 IO-Staatenpaaren, der die Zeit von der Gründung der International Labor Organisation im Jahr 1919 bis 2005 abdeckt.

Für die unabhängige Variable, den Regimetyp, verwende ich zwei verschiedene Datenquellen. Obwohl die Analysen mit beiden durchgeführt wurden und die Ergebnisse substantiell nicht voneinander abweichen, beschränke ich mich in diesem Beitrag auf die Darstellung der Ergebnisse unter der Verwendung des Democracy-Dictatorship (DD) Datensatzes.<sup>3</sup> Wie in Abschnitt 2 bereits erörtert, verwende ich eine minimalistische Definition von Demokratie und Diktatur. Dementsprechend sollte die Operationalisierung der unabhängigen Variable dies widerspiegeln. Der von José Antonio Cheibub et al. (2010) entwickelte Democracy-Dictatorship Indikator erfüllt dieses Kriterium. Die DD-Daten folgen einer sehr strengen und scharfen Trennung von beiden Regimetypen. Nur wenn ein Land freie, faire, kompetitive und reguläre Wahlen abhält, wird es als Demokratie klassifiziert. Diese vier Kriterien sind nicht substituierbar. Sollte ein Land eines dieser vier Kriterien nicht erfüllen, so gilt es als Autokratie. Das Ergebnis ist ein dichotomer Indikator, der Demokratien den Wert Eins zuweist und allen Autokratien den Wert Null.

---

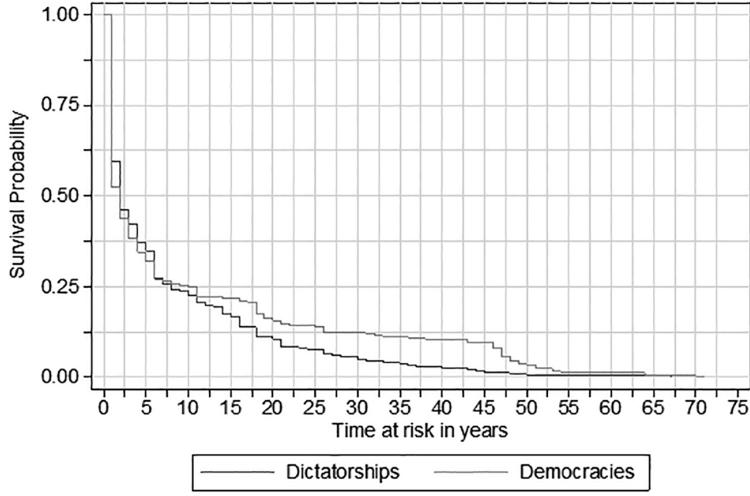
3 Ergebnisse unter Verwendung des Polity IV Indikators können auf Anfrage vom Autor bereitgestellt werden.

Eine weitere wichtige Variable, die sich aus der Zusammenschau des Zürnschen Arguments und den Überlegungen zur autoritären Herrschaftslogik ergibt, ist der Grad internationaler Autorität. Dazu verwende ich den IO-Autoritätsindikator aus dem IAD Projekt. Dieser schwankt für insgesamt 34 IOs aus diesem Datensatz von Null bis Zehn. Höhere Werte weisen auf mehr IO Autorität hin, während der Wert Null IOs charakterisiert, die weder über einen nennenswerten Grad organisatorischer Autonomie verfügen noch in der Lage sind Entscheidungen und Urteile mit Bindekraft zu treffen. Für die anschließende Untersuchung kategorisiere ich die IO Autorität in drei Stufen. Den Wert Eins, den niedrigsten, erhalten IOs die über keine bzw. eine sehr niedrige Autorität verfügen (eine Standardabweichung unter dem Mittelwert). Der Wert Zwei wird IOs zugewiesen, die um den Stichprobenmittelwert angesiedelt sind. Der höchste Wert, die Zahl Drei, wird schließlich IOs zugewiesen, die eine Standardabweichung über dem Mittelwert liegen.

#### 4. Ergebnisse

Abbildung 1 zeigt die Beitrittsdynamik von Demokratien und Diktaturen, die mittels des Kaplan-Meier-Verfahrens berechnet wurde.

*Abbildung 1: Kaplan-Meier-Schätzer der Dauer des IO-Beitritts für Demokratien und Diktaturen*

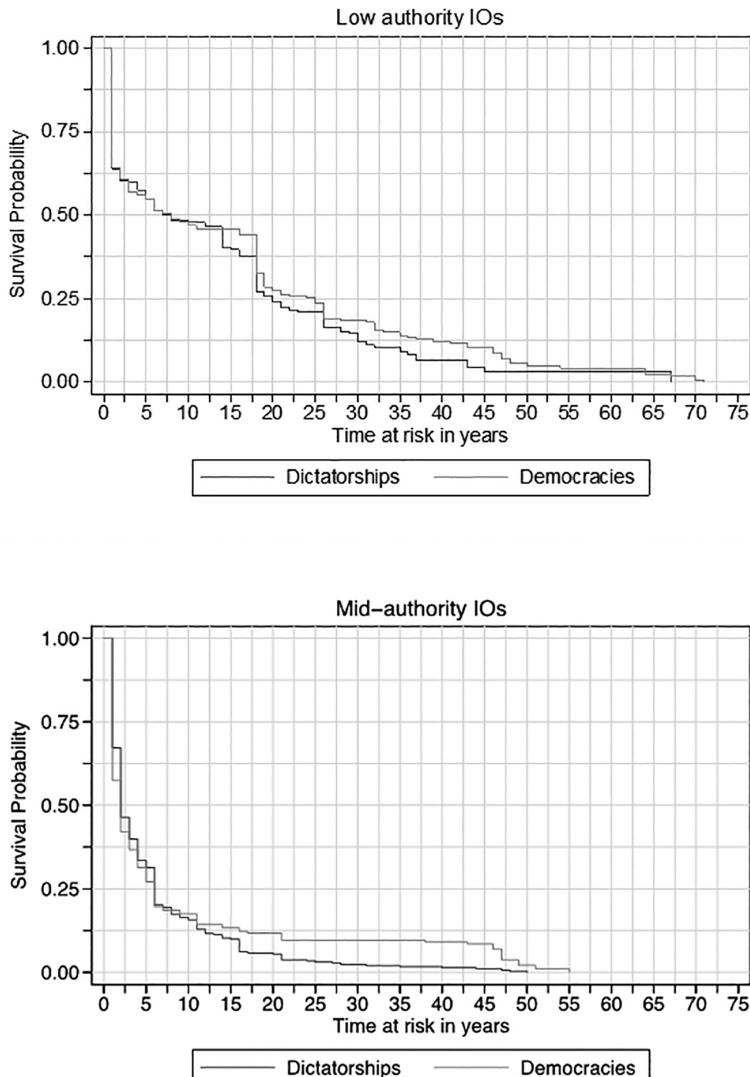


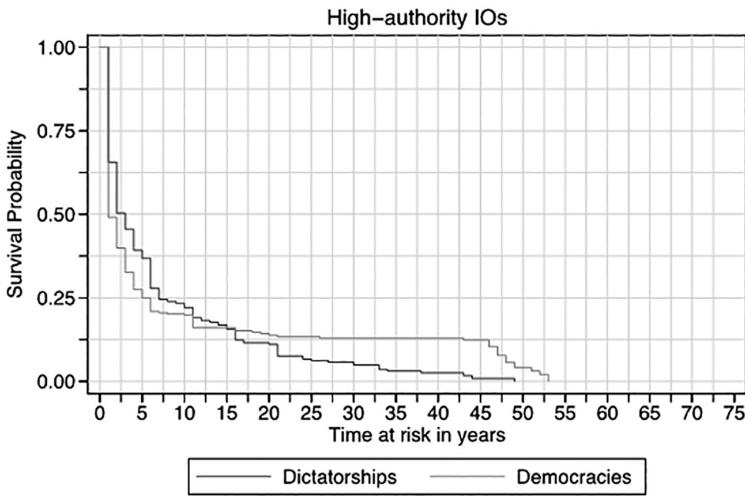
Das Kaplan-Meier-Verfahren, ein deskriptives Verfahren aus der Ereignisdatenanalyse, ermittelt die Überlebenswahrscheinlichkeit in Abhängigkeit der Zeit. Die Überlebenswahrscheinlichkeit beschreibt die Wahrscheinlichkeit des Nicht-Eintritts des betreffenden Ereignisses (IO-Beitritt) zum Zeitpunkt  $t$ . Die Y-Achse in Abbildung 1 zeigt die Überlebenswahrscheinlichkeit an. Die X-Achse gibt die Überlebenszeit, also die Jahre seitdem ein Staat dem Risiko des IO-Beitritts ausgesetzt ist, wieder. Die Kaplan-Meier-Kurven in Abbildung 1 zeigen die Überlebenszeiten und die dazugehörigen Wahrscheinlichkeiten an. Daraus können Überlebensraten abgeleitet werden, also die Anzahl der Staaten, die pro Zeiteinheit *nicht* einer IO beigetreten sind. Zum Zeitpunkt 0, also gerade in dem Moment in dem eine IO ihre Arbeit aufnimmt, liegt die Wahrscheinlichkeit des Nicht-Beitritts bei 100 Prozent. Umgekehrt beträgt die Wahrscheinlichkeit des Beitritts 0 Prozent. Eine zentrale Statistik der Ereignisdatenanalyse ist die mediane Überlebenszeit. Diese gibt den Zeitpunkt wieder, zu dem die Hälfte der Beobachtungseinheiten (hier IO-Staatenpaare) das Ereignis (den Beitritt also) *erfahren* hat. Die mediane Überlebenszeit informiert also über die Zeit, bis zu der die eine Hälfte aller Staaten, die einer bestimmten IO beitreten können, ihr auch beigetreten ist und die andere Hälfte ihren Beitritt aufschiebt.

Wie man in Abbildung 1 sehen kann, unterscheiden sich die Überlebensraten von Demokratien und Diktaturen kaum. Die beiden Kaplan-Meier-Kurven verlaufen parallel zueinander und weichen kaum voneinander ab. Entscheidend ist dabei die mediane Überlebenszeit. Sowohl für Demokratien als auch für Diktaturen beträgt diese ca. zwei Jahre und unterscheidet sich nicht. Obwohl zu späteren Zeitpunkten (>17 auf der X-Achse) Demokratien ihren Beitrittswillen anscheinend dämpfen, bleibt im Großen und Ganzen der Befund für beide Regimetypen ähnlich: im Mittel dauert es zwei Jahre ab IO Gründung, bis Demokratien und Diktaturen IOs beitreten. Diese erste Inspektion der IO-Mitgliedschaftsdaten schwächt Erwartung 1. Sollte diese zutreffen, müssten Diktaturen im Mittel länger bis zum IO-Beitritt brauchen als Demokratien.

Als nächstes beschreibe ich die Beitrittsdynamik zu IOs mit variierenden Autoritätsgraden. Zuerst gehe ich dabei auf IOs mit niedriger Autorität ein, wie im obersten Panel in Abbildung 2 gezeigt. Auch bei IOs mit niedriger Autorität stellen sich, wie im allgemeinen Muster in Abbildung 1, keine Unterschiede zwischen Demokratien und Diktaturen ein. Die mediane Überlebensdauer beträgt sieben Jahre für Demokratien und acht Jahre für Autokratien. Dieser Unterschied von einem Jahr ist nicht statistisch signifikant.

Abbildung 2: Beitreitsmuster zu IOs mit niedrigen, mittleren und hohen Autoritätsgraden





Auch was den Beitritt zu IOs mit mittleren und hohen Autoritätsgraden angeht, unterscheiden sich Diktaturen kaum von Demokratien in ihrer jeweiligen medianen Überlebenszeit. Das mittlere und untere Panel in Abbildung 2 zeigen die jeweiligen Überlebens- bzw. Beiträtsraten bei jeweils mittel- und hochgradig autoritativen IOs. Im untersten Panel von Abbildung 2 weichen die Kurven etwas voneinander ab, beim Y-Wert 0.50. Demokratien haben dabei eine niedrigere mittlere Überlebenszeit (also eine kürzere Dauer bis zum Beitritt) als Autokratien. Demokratien benötigen im Mittel ein Jahr um IOs mit hoher Autorität beizutreten, während Diktaturen dafür im Mittel drei Jahre brauchen. Betrachtet man die Beiträtsdynamiken beider Regime über den gesamten Analysezeitraum, so treten keine signifikanten Unterschiede auf.

Visuelle Verfahren eignen sich dazu, markante Unterschiede zu identifizieren und die generelle Dynamik zu betrachten. Allerdings können sie auch das Auge ausricksen und etwaige systematische Unterschiede übersehen. Daher schätze ich eine Survival-Regression. Diese Regressionen dienen vor allem deskriptiven Zielen, um die Korrelation zwischen Beiträtswahrscheinlichkeit, Regimetyp und IO-Autorität zu quantifizieren. Ich schätze ein log-logistisches parametrisches Survivalmodell, um diese Beziehungen in den Daten zu inspirieren.

Die Interpretation dieser Modelle, auch bekannt als *Accelerated-Failure-Time* Modelle, ist wie folgt: Ein negativer Koeffizient verringert die Dauer bis zum IO-Beitritt, während ein positiver die Zeit bis zum Beitritt erhöht. Anders als bei der grafischen Darstellung verwende ich die IO Autoritäts-Variable in ihrer ursprünglichen quasi-kontinuierlichen Kodierung. Darüber hinaus füge ich noch eine binäre Kontrollvariable hinzu: ob es sich um eine regionale (Wert 0) oder globale IO (Wert

1) handelt. Ich schätze zwei Modelle. Das erste untersucht die Beziehung zwischen Regimetyp (Diktatur oder Demokratie) und Beitrittsdauer und umfasst die weiteren genannten Variablen. Das zweite Modell interagiert Regimetyp mit IO-Autorität, um etwaige Wechselwirkungen zwischen beiden Konzepten auf die Beitrittsdauer zu untersuchen.

*Tabelle 1: Ergebnisse einer log-logistischen Survivalregression*

	(1)	(2)
IO Autorität	-.230* [-.258,-.202]	-.230* [-.275,-.186]
Globale IO	1.117* [.937,1.296]	1.116* [.933,1.300]
DD	-.0843 [-.299,.,131]	-.0833 [-.457,.290]
DD*Autorität		-.000217 [-.0608,.,0604]
Konstante	1.300* [1.080,1.519]	1.299* [1.050,1.548]
Log gamma	-.290* [-.351,-.228]	-.290* [-.351,-.228]
Chi-Quadrat	218.2*	225.6*
AIC	4813.3	4815.3
BIC	4839.7	4847.0
N	1441	1441

90% Konfidenzintervall in eckigen Klammern

Geclusterte Standardfehler (Land)

+ p<0.10, \* p<0.05

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse. Modell 1 zeigt, dass eine Demokratie dazu tendiert, schneller einer IO beizutreten als eine Autokratie. Der Koeffizient der DD Variable hat ein negatives Vorzeichen und einen geschätzten Wert von -0,0843. Jedoch ist der Koeffizient nicht statistisch signifikant und zeigt damit, dass es keinen systematischen Unterschied im Beitrittsverhalten beider Regimetypen gibt. Verfügen IOs über mehr Autorität, so hängt dies mit einer niedrigeren Beitrittsdauer zusammen. Diese Korrelation ist statistisch signifikant. Folgendes Beispiel verdeutlicht die Stärke dieses Zusammenhangs: Steigt die Autorität einer IO um eine Einheit an, verringert sich die Zeit bis zum Beitritt um 21 Prozent. Staaten tendieren demnach dazu, unabhängig davon ob sie Demokratien oder Diktaturen sind, IOs mit höherer als mit niedrigerer Autorität beizutreten. IOs mit globalem Wirkungsbereich hingegen verzögern Beitritte.

Unterscheidet sich die Anerkennungsbereitschaft von Diktaturen und Demokratien bei variierenden Autoritätswerten? Modell 2 beleuchtet diese Frage mit einer In-

teraktion zwischen den DD- und IO Autoritätsvariablen. Die Interpretation der Koeffizienten in Modell 2 ändert sich im Vergleich zu Modell 1 jedoch. Der Koeffizient von IO Autorität zeigt nun den Zusammenhang zwischen dieser Variable und der Beitrittsdauer an, wenn DD den Wert null annimmt. Insofern handelt es sich um das Beitrittsverhalten von Diktaturen ( $DD=0$ ) bei steigenden Autoritätsgrenzen (geschätzter Koeffizient von  $-0.230$ ). Hier zeigt sich eine Tendenz, dass Diktaturen IOs mit höherer Autorität eher beitreten als mit niedrigerer Autorität. Diese Dynamik ist auch statistisch signifikant. Jedoch ist bei der Interpretation der Signifikanz interagierter Variablen Vorsicht geboten, wie weiter unten beschrieben wird. Der Koeffizient der DD-Variable in Modell 2 gibt den Zusammenhang zwischen Demokratie (also wenn  $DD=1$  ist) und der Beitrittsdauer bei einem Autoritätswert von 0 wieder. IOs ohne Autorität verringern die Beitrittszeit von Demokratien. Der Interaktionsterm zwischen DD und Autorität ( $DD^*Autorität$ ) zeigt das Beitrittsverhalten von Demokratien bei steigenden Autoritätswerten an. Auch hier besteht ein negativer Zusammenhang zur Beitrittsdauer, der jedoch wie auch zuvor nicht statistisch unterschiedlich von null ist.

Um die Interaktion genauer zu untersuchen, schätze ich die mittlere Überlebenszeit von Demokratien und Diktaturen bei steigenden Autoritätswerten basierend auf Modell 2 in Tabelle 1. Dieser Schritt ist vor allem bei Interaktionen zwischen Variablen wichtig, da oftmals Interaktionen in den Ergebnistabellen als signifikant erscheinen, sie es aber bei genauerer Betrachtung nicht sind (Brambor et al. 2006).

*Abbildung 3: Geschätzte mediane Beitrittszeit von Demokratien und Autokratien bei steigenden Autoritätswerten*

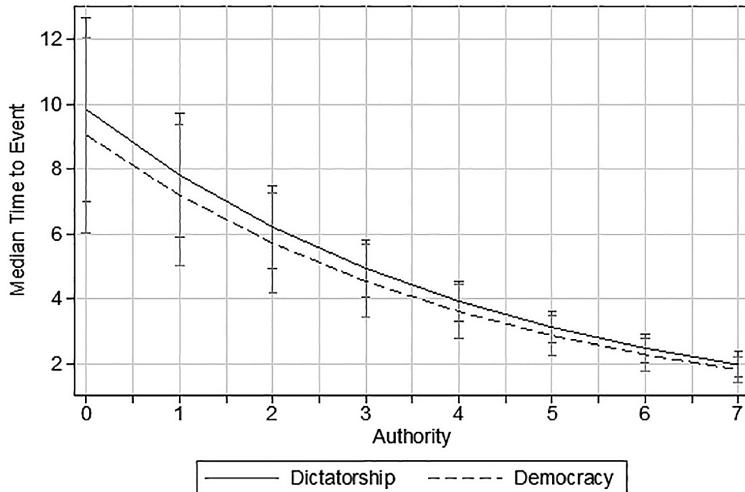


Abbildung 3 zeigt die geschätzte mittlere Beitrittsdauer für Demokratien (DD=1) und Diktaturen (DD=0) bei steigender IO Autorität an. Für sämtliche Autoritätsgrade von IOs gibt es keinen signifikanten Unterschied zwischen Demokratien und Diktaturen. Zwar neigen Demokratien dazu, IOs etwas schneller beizutreten als Autokratien. Doch überschneiden sich die vertikalen 95 Prozent Konfidenzintervalle der geschätzten mittleren Beitrittsdauer von Diktaturen und Demokratien. Damit ist der leichte zeitliche Vorsprung von Demokratien statistisch nicht signifikant. Beide Regimetypen folgen in etwa derselben Beitrittsdynamik. Folgendes Muster sticht jedoch hervor: Beide Regime treten autoritativeren IOs eher bei als schwächeren. Dazu kann man die mittlere Beitrittsdauer bei einem Autoritätswert von 2 (knapp über sechs Jahre) mit der mittleren Beitrittsdauer bei einem Autoritätswert von 7 (um die zwei Jahre) vergleichen. Dieser Unterschied ist auch statistisch signifikant, da die Konfidenzintervalle dieser beiden geschätzten mittleren Beitrittsdauern nicht überlappen. Auch wenn Demokratien und Diktaturen in ihrem Beitrittsverhalten nicht systematisch voneinander abweichen, so treten beide Regimetypen IOs mit höherer Autorität eher bei als IOs mit niedrigerer.

### 5. Schlussbetrachtung

Die empirische Untersuchung bringt zwei wichtige Ergebnisse hervor: Erstens scheint es keinen systematischen Unterschied zwischen Diktaturen und Demokratien in ihrer Anerkennung internationaler Autorität zu geben. Entgegen der Erwartung, dass Autokratien autoritative IOs nicht anerkennen, sondern dies eher Demokratien vorbehalten ist, zeigen die Ergebnisse dieses Beitrages, dass ihr Beitrittsverhalten mit dem von Demokratien übereinstimmt. Zweitens streben beide Regimetypen die Mitgliedschaft in autoritativeren IOs an. Anscheinend neigen Staaten eher dazu, Organisationen mit tiefergehenden Regulierungskompetenzen anzuerkennen als solche mit schwachem politischem und epistemischem Mandat.

Die Logik der reflexiven Autorität, wie sie in Zürns „*A Theory of Global Governance*“ theoretisiert wird, mag zu diesem Befund beitragen. Jedoch können sich die Beitrittsmotive, vor allem zu autoritativeren IOs, zwischen Demokratien und Autokratien unterscheiden. Während beide Regime ihre institutionellen, politischen und epistemischen Handlungsgrenzen in irgendeiner Form anerkennen müssen, variieren die Beweggründe, sich an internationale Organisationen zu wenden. Die demokratischen Staaten versuchen, die Bereitstellung öffentlicher Güter voranzutreiben. Autokratien hingegen streben die Mitgliedschaft in autoritativen IOs an, um ihre mangelnde innenpolitische Vertragstreue und das daraus resultierende autokratische Herrschaftsproblem innerhalb der Elite zu überwinden. Der vorliegende Beitrag beantwortet die aufgeworfenen Fragen, jedoch bleibt der Aspekt der empirischen Validität der angenommenen internen Mechanismen und autoritären Herrschaftslogiken ein Desiderat der Forschung.

Das Ziel dieses Beitrages liegt im Weiterdenken von Zürns Ansatz der reflexiven Autorität und seiner Anwendung auf demokratische und autokratische Muster der

Anerkennung von IO Autorität. Der empirische Befund erstaunt, legt er doch nahe, dass der Regimetyp eines Staates kaum Auswirkungen auf seine Anerkennungsbe reitschaft zu haben scheint. Eine vollumfängliche Erklärung kann in diesem Beitrag nicht geliefert werden. Jedoch wirft er Fragen nach unserem Verständnis vom Anerkennungsverhalten von Demokratien und Diktaturen gegenüber internationalen Institutionen auf. *Decoupling-Prozesse* (Hafner-Burton/Tsutsui/Meyer 2008), die einen gewissen Automatismus in der Übernahme globaler Verhaltensnormen theoretisieren, könnten diesen Befund genauso erhellen wie die zunehmende internationale Kooperation zwischen Diktaturen, die teilweise mit eigenen autokratischen IOs, ihren Rückstand zu Demokratien aufzuholen suchen (Tansey/Koehler/Schmotz 2017). Die Suche nach einer Erklärung dieses Befundes beginnt gerade und Michael Zürns „*A Theory of Global Governance*“ liefert die notwendigen Elemente und die benötigten theoretischen Überlegungen, um diese Arbeit konzeptionell und empirisch fortzuführen.

## Literatur

- Boix, Carles/Svolik, Milan W 2013: The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions and Power-Sharing in Dictatorships, in: *The Journal of Politics* 75: 2, 300-316.
- Brambor, Thomas/Clark, William Roberts/Golder, Matt 2006: Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses, in: *Political Analysis* 14: 1, 63-82.
- Cheibub, José Antonio/Gandhi, Jennifer/Vreeland, James Raymond 2010: Democracy and Dictatorship Revisited, in: *Public Choice* 143: 1-2, 67-101.
- Dai, Xinyuan 2005: Why Comply? The Domestic Constituency Mechanism, in: *International Organization* 59: 2: 363-398.
- Dai, Xinyuan/Tokhi, Alexandros 2018: Rethinking Democratic Commitments to International Human Rights Treaties (Paper vorgestellt beim APSA Annual General Meeting, Boston, August 30 – September 2).
- Elster, Jon 2000: *Ulysses Unbound*, Cambridge.
- Fang, Songying/Owen, Erica 2011: International Institutions and Credible Commitment of Non-Democracies, in: *The Review of International Organizations* 6: 2, 141-162.
- Gandhi, Jennifer 2008: *Political Institutions Under Dictatorship*, Cambridge.
- Hafner-Burton, Emily/Tsutsui, Kiyoteru/Mayer, John 2008: International Human Rights Law and the Politics of Legitimation. Repressive States and Human Rights Treaties, in: *International Sociology* 23: 1, 115-141.
- Magaloni, Beatriz 2008: Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule, in: *Comparative Political Studies* 41: 4-5, 715-741.
- North, Douglass C./Weingast, Barry R. 1989: Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England, in: *The Journal of Economic History* 49: 4, 803-832.
- Pevehouse, Jon C./Nordstrom, Timothy/Warneke, Kevin 2004: The COW-2 International Organizations Dataset Version 2.0, in: *Conflict Management and Peace Science* 21, 101-119.
- Przeworski, Adam/Alvarez, Michael E./Cheibub, José Antonio/Limongi, Fernando 2000: Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990, Cambridge.
- Simmons, Beth A. 2009: *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge.

- Svolik, Milan* 2012: The Politics of Authoritarian Rule, Cambridge.
- Tansey, Oisin/Koehler, Kevin/Schmotz, Alexander* 2017: Ties to the Rest. Autocratic Linkages and Regime Survival, in: Comparative Political Studies 50: 9, 1221-1254.
- Vreeland, James Raymond* 2008: Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture, in: International Organization 62: 1, 65-101.
- Zürn, Michael* 2018: A Theory of Global Governance, Oxford.
- Zürn, Michael/Tokhi, Alexandros/Binder, Martin* 2017: The International Authority Data Project (IAD) (Paper vorgestellt beim APSA Annual General Meeting, San Francisco, August 31 – September 3).