

Ingo Take

# Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates im Vergleich. Die globalen Bemühungen zur Beseitigung der Kinderarbeit

## 1. Einleitung

Die Konzeption legitimen und effektiven Regierens jenseits des Nationalstaates ist das zentrale Anliegen des Governance-Ansatzes, der in der Disziplin der Internationalen Beziehungen seit Mitte der 1990er-Jahre große Aufmerksamkeit erfährt. Um die Theoriebildung in diesem Bereich weiter voranzutreiben, bedarf es einer systematischen Verknüpfung der theoriegeleiteten Annahmen über legitime Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates mit den bereits zu beobachtenden unterschiedlichen Formen globalen Regierens. Letztere beinhalten unter anderem die Schaffung problembezogener Regeln durch grenzüberschreitende Regelungsarrangements, welche weder formale Autorität noch zentrale Durchsetzungsmacht besitzen und ganz unterschiedliche Akteure, Organisationsformen und Steuerungsmuster aufweisen können. Dabei sind internationale Formen des Regierens (zwischenstaatliche Institutionen) von transnationalen (Netzwerke aus internationalen bzw. staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren) sowie rein privaten Formen des Regierens (Netzwerke ausschließlich nichtstaatlicher Akteure) zu unterscheiden. Diesen Regelungsarrangements ist gemein, dass sie auf die freiwillige Mitwirkung der Regelungsadressaten angewiesen sind und deshalb aus sich heraus Legitimität generieren müssen, um ihren Regelungen Geltung zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund betrachtet Moravcsik die Frage nach der demokratischen Legitimation von Global Governance als »one of the central questions – perhaps the central question – in contemporary world politics«. <sup>1</sup> Im Rahmen dieses Aufsatzes wird der Frage nachgegangen, inwiefern es unterschiedlichen Regelungsarrangements gelingt, durch die Ausgestaltung ihrer Organisationsstrukturen und Verfahren Akzeptanz zu generieren. Dazu wird auf einen kohärenten, konzeptionellen Rahmen für eine angemessene Bewertung der Anerkennungswürdigkeit unterschiedlicher Formen des Regierens zurückgegriffen (normative Legitimität als unabhängige Variable) und aufgezeigt, wie sich diese auf die faktische Akzeptanz (empirische Legitimität als abhängige Variable) auswirkt. Das innovative Potenzial des vorliegenden Aufsatzes liegt dabei in der Anwendung der Methode des strukturierten, fokussierten Vergleichs der Legitimität internationaler, transnationaler und privater Governance-Formen.

1 Andrew Moravcsik, »Is there a »Democratic Deficit« in World Politics? A Framework for Analysis« in: *Government and Opposition* 39: 2 (2004), S. 336-363, hier S. 336.

Um einen Beitrag zur Schließung der oben benannten Forschungslücke leisten zu können, müssen geeignete Messindikatoren zur Bewertung der normativen und empirischen Legitimität der unterschiedlichen Formen des Regierens identifiziert werden. Dabei hängt die Art der Operationalisierung von dem die Untersuchung anleitenden Verständnis von Legitimität sowie von der Art und Weise ab, wie das internationale Umfeld, in dem agiert wird, konzeptualisiert wird und für wie aufnahmefähig es für bestimmte Legitimitätsstandards gehalten wird.<sup>2</sup> Globales Regieren kann aufgrund des unterschiedlichen Kontextes nicht auf im Rahmen des Nationalstaates etablierte Formen der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung von Entscheidungen zurückgreifen. Deshalb sind die Maßstäbe für legitimes globales Regieren mit Hinblick auf die strukturellen Merkmale grenzüberschreitender Politik auszuwählen und nicht aus dem Ideal der repräsentativen Demokratie abzuleiten. Der hier zur Anwendung kommende Indikatorenkatalog fasst einige der in der aktuellen Debatte<sup>3</sup> kursierenden kontextadäquaten Prüfsteine legitimen Regierens jenseits des Nationalstaates systematisch zusammen, ohne dass damit ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird.<sup>4</sup> Die Auswahl greift auf die Unterscheidung zwischen Input- und Throughput zurück. Die Input-Dimension umfasst die Frage nach den Entscheidungsbefugten und den zu repräsentierenden Interessen. Hier geht es um die gleichberechtigte und aktive Teilnahme aller Stakeholder an Entscheidungsfindungsprozessen, um Steuerungsanforderungen möglichst unverfälscht aus den Präferenzen der Regelungsadressaten herzuleiten.<sup>5</sup> In der Throughput-Dimension steht die Frage im Mittelpunkt, auf welche Art und Weise entschieden wird und inwiefern die Entscheidungsträger für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können.<sup>6</sup> Der aus der Literatur gewonnene Katalog normativer Indikatoren zur

- 2 Klaus Dieter Wolf, »Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State« in: Bernard Gbikpi / Jürgen R. Grote (Hg.), *Participatory Governance. Political and Social Implications*, Opladen 2002, S. 35-50.
- 3 Zur Bedeutung von Legitimität in der internationalen Politik siehe unter anderem: Ian Clark, *International Legitimacy and World Society*, Oxford 2007; Ian Clark / Christian Reus-Smit (Hg.), *Resolving International Crises of Legitimacy*, Special Issue of International Politics 44: 1 (2007); Achim Hurrelmann / Steffen Schneider / Jens Steffek (Hg.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, Houndmills 2007; Wolf 2006; Shane P. Mulligan, »The Uses of Legitimacy in International Relations« in: *Millennium Journal of International Studies* 34: 2 (2005), S. 349-375; Steven Bernstein, *The Elusive Basis of Legitimacy in Global Governance: Three Conceptions*, Institute on Globalization and the Human Condition, Working Paper Series GHC 04/2, Toronto 2004; Jean-Marc Coicaud, *Legitimacy and Politics: A Contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility*, Cambridge 2002; Ian Hurd, »Legitimacy and Authority in International Politics« in: *International Organization* 53: 2 (1999), S. 379-408; Mark Suchman, »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches« in: *Academy of Management Review* 20: 3 (1995), S. 571-610; David Beetham, *The Legitimation of Power*, Houndmills 1991.
- 4 Die im Folgenden begründete Auswahl der Indikatoren hätte demnach auch anders ausfallen können, was bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen ist.
- 5 Fritz W. Scharpf, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates*, MPIfG Working Paper 04/6, November 2004, Köln 2004, S. 5; Benz / Papadopoulos, *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, London and New York 2006, S. 275.
- 6 Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt a.M. 2002, S. 236.

Messung der Anerkennungswürdigkeit von Regelungsarrangements wird um Daten ihrer empirischen Anerkennung seitens der Stakeholder ergänzt (empirische Legitimität bzw. Output-Dimension legitimen Regierens). Empirische Legitimität lässt sich als die von einem Regelungsarrangement erzeugte Akzeptanz seiner Regelungen durch die Regelungsadressaten konzeptualisieren, die sich von normativ begründeter Legitimität (Anerkennungswürdigkeit von politischen Entscheidungen und Regeln) abhebt.<sup>7</sup> Im Rahmen der Untersuchung der empirischen Legitimität von Regelungsarrangements wird unter anderem auf qualitative Interviews mit Repräsentanten der untersuchten Organisationen, deren jeweilige Regelungsadressaten<sup>8</sup> sowie Experten<sup>9</sup> zurückgegriffen.

*Tabelle 1: Die drei Dimensionen des Regierens jenseits des Nationalstaates*

<i>Normative Legitimität</i>		<i>Empirische Legitimität</i>
Input-Dimension	Throughput-Dimension	Output-Dimension
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Repräsentativität der Regelungsarrangements (Kongruenzprinzip)</li> <li>▪ Grad der politischen Gleichheit</li> <li>▪ Konsensorientierung der Verhandlungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparenz</li> <li>▪ Überwachungsverfahren</li> <li>▪ Sanktionsmechanismen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faktische Akzeptanz</li> </ul>

Im Folgenden soll gezeigt werden, inwieweit die in den unterschiedlichen Regelungsarrangements zu beobachtenden Organisationsformen und Verfahren den normativen Maßstäben der Input- und Throughput-Legitimität gerecht werden. Die dadurch gewonnenen Hinweise auf die Anerkennungswürdigkeit der jeweiligen Organisationen werden dann mit den Erhebungen zur faktischen Akzeptanz der Organisationen seitens der Regelungsadressaten sowie von Experten konfrontiert. Die Ergebnisse hinsichtlich der Korrelation zwischen der Anerkennungswürdigkeit bestimmter Formen von Global Governance und deren faktischer Akzeptanz bilden die Vorstufe zur Formulierung einer

7 Michael Zürn, »Global Governance and Legitimacy Problems« in: *Government and Opposition* 39: 2 (2004), S. 260-287, hier S. 260; Achim Hurrelmann / Steffen Schneider / Jens Steffek, »Introduction: Legitimacy in an Age of Global Politics« in: dies. (Hg.), *Legitimacy in an Age of Global Politics*, aaO. (FN 3), S. 1-16, hier S. 3.

8 Für die ILO: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; ITUC; US Council for International Business (USCIB); Ceylon Bank Employees Union; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber; Deutscher Gewerkschaftsbund. Für Rugmark: Nordic Home Interiors, USA; Diagne Horse& Crafts; formation carpets; Emma Gardner Design; Zafar Orient Designer. Für SAI: Eileen Fischer; It A Carpets; Kastex; APEX Vietnam; Raagan Exports, India; Inter Market Knits, Pakistan.

9 Für die ILO: Eva Senghaas-Knobloch, Uni Bremen; Andrea Liese, FU Berlin; Werner Sengenberger, ehem. ILO; Fair Labour Association; Campaign for Labor Rights; National Labor Committee; US Department of Labor; ICTFU United Nations Office; Human Rights Watch; International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU). Für Rugmark: UNICEF Deutschland. Für SAI: NLC USA; Jasjit Sodhi, Lead Auditor; Madhuri Lele; Badacsony and Kiraly Ltd HU; Ana Delgado, Conexion Social; Vic Thorpe, Just Solutions.

theoretischen Erklärung entsprechender Kausalzusammenhänge. Insofern sich für die ausgewählten normativen Indikatoren eine Akzeptanz generierende Wirkung belegen lässt, sollen sie zukünftigen Fallstudien als Folie dienen und damit einen weiterführenden Beitrag zur Systematisierung der Governance-Forschung leisten. Nicht zuletzt soll die Analyse der konstitutiven Merkmale grenzüberschreitender Regelungsarrangements in legitimationstheoretischer Perspektive auch helfen, deren eigenständige Legitimationspotenziale zu identifizieren und Wege zu deren institutioneller Sicherung und Übertragung auf andere Arrangements aufzuzeigen. Gegenstand der Ausführungen werden die Bemühungen zur Verregelung des Problemfelds Kinderarbeit sein.

## 2. Fallauswahl

### 2.1. Die Regulierung der Kinderarbeit durch Arbeits- und Sozialstandards

Die Globalisierung von Wirtschaftsbeziehungen, Unternehmen und Produktionsprozessen wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die Handlungsoptionen von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus. Dies kommt exemplarisch in den unterschiedlichen Arbeitsbedingungen zum Ausdruck, die weltweit zu konstatieren sind. Gegenüber Arbeitnehmern und Regierungen haben insbesondere die multinationalen Unternehmen in den letzten Jahren erheblich an Einfluss gewonnen. Die weltweite Verlagerung von Standorten und der unbeschränkte Zugriff auf Arbeitskräfte ermöglicht es global tätigen Unternehmen, nationale Arbeitsstandards zu umgehen und vom internationalen Wettbewerb der Staaten um die besten Standortbedingungen zu profitieren. Durch dieses »jurisdiction shopping« kommt es in vielen Orten zu einer Absenkung von Standards. Der Trend zum Outsourcing der Produktion an Subunternehmer und die Praxis des Franchising stellen eine weitere Bedrohung etablierter Arbeitsstandards dar. Zudem wurde ein nicht unerheblicher Teil der Arbeit in Sonderwirtschaftszonen verlagert oder ist in den informellen Sektor abgerutscht, die sich jeweils durch besonders niedrige Arbeits- und Sozialstandards auszeichnen. Allerdings sind auch die Handlungsoptionen der Unternehmen nicht unbegrenzt. Zwar können sie einerseits von niedrigen Arbeitsstandards profitieren, sind andererseits aber auf staatlichen Schutz und rechtliche Rahmenbedingungen sowie soziale Stabilität angewiesen, um ihre Investitionen ertragreich gestalten zu können. Durch das zunehmend weltweite Agieren der Unternehmen steigt zudem ihr Bedarf an Informationen und damit die Nachfrage nach einheitlichen Standards. Gleichzeitig hat die weltweite Konkurrenz der Unternehmen deren Marktverhalten zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor gemacht, was ihre Anfälligkeit für öffentliche Kritik zum Teil erhöht hat. Insbesondere seit den 1990er Jahren hat der Druck auf die Unternehmen, sich Verhaltensstandards zu unterwerfen, zugenommen.<sup>10</sup>

10 Zu den Gründen im Einzelnen vgl. Anke Hassel, »The Evolution of a Global Labor Governance Regime« in: *Governance* 21: 2 (2008), S. 231-251.

Dies lässt sich exemplarisch am Verbot unzulässiger Formen der Kinderarbeit aufzeigen.<sup>11</sup> Ein Grund für die Fokussierung auf das Problem der Kinderarbeit liegt darin, dass diese spätestens seit der Verabschiedung des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Kinderkonvention) am 20. November 1989 weltweit als zu bearbeitendes Problem anerkannt ist (mehr als 190 Staaten haben die Konvention ratifiziert, allerdings zum Teil mit einer Reihe von Vorbehalten). UNICEF geht davon aus, dass weltweit ca. 158 Mio. Kinder arbeiten. Das bedeutet, dass jedes siebte Kind in der Welt betroffen ist.<sup>12</sup> Ein Bericht der Internationalen Arbeitskonferenz konstatiert, dass »ungeachtet des verstärkten Einsatzes und der Bemühungen der Regierungen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft, gegen die Kinderarbeit vorzugehen, dieses Problem nach wie vor ein gewaltiges Ausmaß hat«.<sup>13</sup> Das Problemfeld Kinderarbeit bietet sich auch deshalb als Untersuchungsgegenstand an, weil dort in den letzten zwanzig Jahren eine Reihe institutioneller Neugründungen sowie neue innovative Instrumente entstanden sind. Zudem gehört das Verbot der Kinderarbeit inzwischen zu den Kernbestandteilen von Arbeitsbestimmungen zahlreicher Regelungsarrangements.<sup>14</sup> Im Folgenden werden entsprechend dem Untersuchungsdesign exemplarisch die Regelungsbemühungen ausgewählter internationaler, transnationaler und privater Arrangements vergleichend untersucht, die im Problemfeld Kinderarbeit bereits über einen längeren Zeitraum aktiv sind.

## 2.2. Regelungsarrangements zur Beseitigung der Kinderarbeit

Zwar verfolgen die drei ausgewählten Regelungsarrangements das gleiche Ziel (Beseitigung unzumutbarer Formen der Kinderarbeit), weisen aber hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen, Kapazitäten, Adressaten sowie ihrer geografischen und thematischen Reichweite erhebliche Unterschiede auf. Diese Unterschiede werden in den folgenden Ausführungen soweit und insofern berücksichtigt, als sie sich potenziell auf die Anerkennungswürdigkeit bzw. Akzeptanz des betreffenden Regelungsarrangements auswirken.

### *Internationale Regelungsarrangements für Sozialstandards (ILO)*

Als internationales Regelungsarrangement spielt die tripartitisch besetzte ILO mit ihren 185 Konventionen und mehr als 190 Empfehlungen über internationale Sozial-

11 UNICEF sieht den Tatbestand der Kinderarbeit erfüllt, wenn (a) Kinder bis zu 11 Jahren pro Woche mehr als eine Stunde gegen Geld arbeiten bzw. mehr als 28 Stunden im Haushalt helfen; (b) Kinder im Alter zwischen 12 und 14 mehr als 14 Stunden gegen Geld arbeiten bzw. mehr als 28 Stunden im Haushalt helfen; (c) Kinder zwischen 15 und 17 Jahren mehr als 43 Stunden bezahlte Arbeit leisten oder im Haushalt helfen. Siehe UNICEF, *The State of the World's Children 2006: Excluded and Invisible*, New York 2006, S. 50.

12 UNICEF, *The State of the World's Children 2006: Excluded and Invisible*, aaO. (FN 11).

13 Internationale Arbeitskonferenz, *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf 2002, S. xi.

14 Vgl. International Labour Organisation, *Overview of global developments and Office activities concerning codes of conduct, social labelling and other private sector initiatives addressing labour issues*, GB.273/WP/SDL/1(Rev 1), Genf 1998, Abs. 54.

standards eine herausragende Rolle, indem sie den normativen Bezugsrahmen fast sämtlicher Regulierungsbemühungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen liefert. Dies gilt u.a. für das allgemeine Verbot von Kinderarbeit, das für die ILO zu den wichtigsten Arbeitsfeldern gehört. Ihren bisherigen Höhepunkt fanden diese Bemühungen der ILO in der im November 2000 in Kraft getretenen Konvention Nr. 182, welche alle Staaten die sie ratifiziert haben auffordert, »unverzügliche und wirksame Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden« (Art. 1).

#### *Transnationale Regelungsarrangements für Sozialstandards (RugMark)*

Die 1994 gegründete RugMark-Initiative zur Beseitigung illegaler Kinderarbeit in der südasiatischen Teppichindustrie stellt das erste Regelungsarrangement in diesem Problembereich dar, welches internationale, staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure umfasst und damit transnationalen Charakter besitzt. Es wurde von NGOs, Arbeitnehmervertretungen, Vertretern der Teppichproduzenten, internationalen Kinderrechtsorganisationen und Hilfswerken gegründet und zielt im Gegensatz zur ILO direkt auf die Unternehmen. Dazu hat es ein unabhängiges Überwachungs- und Zertifizierungssystem für Teppiche, die ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, etabliert. Von Beginn an wurden Regierungsbehörden und internationale Organisationen in die programmatische Arbeit involviert.

#### *Private Regelungsarrangements für Sozialstandards (SAI)*

Social Accountability 8000 (SA8000) ist der erste prüffähige Sozialstandard für Unternehmen mit globaler Reichweite, der auf private Initiative zurückgeht. Geschaffen wurde er 1997 von der Akkreditierungsagentur CEPAA (seit 2000 Social Accountability International, SAI) in Kooperation mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen sowie privatwirtschaftlichen Organisationen und Wissenschaftlern. Inzwischen hat SAI ein weltweit gültiges Zertifizierungs- und Monitoringsystem auf der Ebene der Produktionsstätten eingerichtet, welches sicherstellen soll, dass die Produkte von Unternehmen unter sozial akzeptablen Bedingungen hergestellt werden. Die Beseitigung unzumutbarer Kinderarbeit ist der erstgenannte unter einer ganzen Reihe von SA8000-Standards.

### *3. Die Legitimität der Regelungsarrangements<sup>15</sup>*

Im Folgenden werden die einzelnen Indikatoren vorgestellt, die Auskunft über die Anerkennungswürdigkeit der untersuchten Regelungsarrangements geben sollen und durch entsprechende Informationen über die Ausgestaltung der jeweiligen Arrangements ergänzt. Dabei wird auf die Satzungen der Organisationen selbst sowie auf Sekundärlite-

15 Die folgende Analyse und Interpretation der Daten muss notwendigerweise begrenzt bleiben, da eine umfassendere konzeptionelle, methodische und inhaltliche Diskussion den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.

ratur zurückgegriffen. Diese Informationen werden mit eigenen Erhebungen zur faktischen Akzeptanz der Regelungsarrangements konfrontiert.<sup>16</sup>

### 3.1. Repräsentativität von Regelungsarrangements

Globale Formen des Regierens müssen in der Input-Dimension primär danach bemessen werden, inwieweit sie alle relevanten Stakeholder in den Prozess der Regelsetzung mit einbeziehen. Dieses Kongruenzprinzip rechtfertigt sich aus dem Verständnis von Menschen als selbst bestimmte, autonome Akteure, die Mitsprache bei den Angelegenheiten haben sollten, die sie betreffen und deshalb gleichberechtigt am Zustandekommen kollektiver Entscheidungen mitwirken sollten.<sup>17</sup> Die partizipatorische Demokratietheorie begründet dies mit der These, dass die Präferenzen der Stakeholder nicht vorab vollständig festgelegt und unveränderlich seien, sondern sich im Prozess der Erarbeitung von Standards, Regelungen oder Entscheidungen erst bilden bzw. einen Wandel erfahren. Aus diesem Grund seien diese Prozesse so zu gestalten, dass ein Höchstmaß an authentischer Partizipation realisiert wird. Die Erfüllung des Kongruenzprinzips kann sich auf globaler Ebene natürlich nicht an einer territorial definierten Grundgesamtheit orientieren, sondern muss sich stattdessen um die möglichst vollständige Partizipation der sektoral organisierten Referenzgruppen bemühen.<sup>18</sup> Das heißt, Teilnahmerechte können nicht mehr aus der Mitgliedschaft in einer bestimmten, territorial definierten Gemeinschaft abgeleitet werden, sondern nur aus der glaubhaft zu machenden Betroffenheit durch ein bestimmtes Problem bzw. eine bestimmte Entscheidung oder Nicht-Entscheidung.<sup>19</sup> Dies bedeutet aber auch, dass die Zusammensetzung der Teilnahmeberechtigten von Problemfeld zu Problemfeld variiert und deshalb jedes globale Regelungsarrangement vor die Herausforderung gestellt ist, die in seinem Bereich relevanten Stakeholder zu identifizieren und zur Teilnahme zu motivieren.<sup>20</sup> Um zu messen, inwiefern die Kongruenzbedingung erfüllt ist, muss der Grad der Offenheit der Regelungssysteme für die Teilnahme der Regelungsadressaten sowie der Regelungsbetroffenen an der Standardsetzung dargelegt werden.

Die ILO sorgt mit ihrer tripartitären Organisationsstruktur für eine relativ starke Repräsentation der Sozialpartner (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen) in den unterschiedlichen Organen. Allerdings bleiben die Regierungsvertreter die dominanten

16 Im Frühjahr 2008 wurden 37 Befragungen per Fragebogen oder Interview durchgeführt. Die Liste mit Interviewpartnern sowie die Fragebögen und transkribierten Interviews können bei Bedarf vom Verfasser abgefordert werden. Im Rahmen dieses Aufsatzes kann nur cursorisch auf die Ergebnisse dieser Erhebungen eingegangen werden.

17 Robert Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven/London 1989.

18 Zürn, *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates. Unterschiedliche Formen von Global Governance im Vergleich*, Baden-Baden 2009, S. 349.

19 Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford 1998, S. 114.

20 Da schon aus praktischen Gründen nicht alle Regelungsadressaten in einen Entscheidungsprozess inkorporiert werden können, stellt sich die Frage nach den Selektionskriterien und der Zusammensetzung der diese Selektion vornehmenden Instanz.

Akteure, solange sich die Sozialpartner nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können, was angesichts der Interessendivergenz kaum zu erwarten ist. Zu bemängeln ist zudem die Repräsentativität der nichtstaatlichen Delegierten aus einzelnen Ländern (wie z.B. China, wo es vor allem staatliche Gewerkschaften gibt) und die auf die Politikformulierungsprozesse und die operative Ebene beschränkte Beteiligung von NGOs. Demgegenüber sind in den Organen von RugMark sowohl Unternehmen bzw. Unternehmensverbände als auch NGOs, internationale Organisationen und staatliche Behörden vertreten. In der praktischen Arbeit der Organisation dominieren aber offensichtlich entweder die zertifizierten Exporteure (RugMark Indien) oder diese zusammen mit den NGOs (RugMark Nepal). Über festgelegte Verfahren zur Beteiligung von Stakeholdern verfügt RugMark im Gegensatz zur ILO und zur SAI nicht. SAI weist ebenfalls eine relativ hohe Bandbreite von Akteuren auf, die in den Organen der Organisation repräsentiert sind, schließt Staaten jedoch aus. Darüber hinaus scheinen die Unternehmensvertreter in den Organen ein leichtes Übergewicht gegenüber den anderen repräsentierten Organisationen zu besitzen. Auf Verfahrensebene bietet SAI NGOs und Gewerkschaften allerdings zahlreiche Optionen der Beteiligung. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Organisationsstruktur von RugMark zwar eine umfassendere Repräsentativität als ILO und SAI aufweist. Da jedoch nicht klar ist, inwieweit sich diese Repräsentativität auch auf der Verfahrensebene niederschlägt und die Organisation auch nicht über festgelegte Verfahren zur Beteiligung von Stakeholdern verfügt, wird sie hier nicht besser bewertet als die anderen beiden Regelungsarrangements.

### *3.2. Grad der politischen Gleichheit*

Einen weiteren Indikator der Input-Dimension legitimen Regierens bildet die gleichberechtigte Beteiligung von Stakeholdern an Prozessen der Standardsetzung. Grenzüberschreitende institutionelle Arrangements sind oft durch asymmetrisch verteilte Machtpotenziale, Ressourcen und kommunikative Fähigkeiten der unterschiedlichen Stakeholder gekennzeichnet, die eine effektive Inanspruchnahme formal gleicher Beteiligungsrechte unterlaufen können und die Gefahr einer systematischen Unterrepräsentation einzelner Gruppierungen bergen. Dieser Gefahr ist durch institutionelle Vorkehrungen zu begegnen, die diese Ungleichgewichte auszubalancieren helfen. So müssen globale Regelungsarrangements so ausgestaltet werden, dass sie allen Mitgliedern die gleichen Rechte gewähren, unabhängig von der Zahl ihrer jeweiligen Mitglieder, ihres öffentlichen Status, ihrer Ressourcen und ihres Zugangs zum politischen Prozess. Dabei ist zu berücksichtigen, inwieweit die Regelungssysteme diese Rechte in der Praxis auch gewährleisten.

In der ILO besitzen die Staaten zusammengekommen mehr Stimmrechte als die einzelnen Sozialpartner, benötigen zur Verabschiedung von Konventionen oder Empfehlungen jedoch zumindest einen Teil ihrer Stimmen. Andere internationale Organisation und NGOs können sich in unterschiedlicher Form an der Arbeit der ILO beteiligen, besitzen jedoch weder Mitspracherechte bei der Formulierung von Standards noch



Stimmrechte bei deren Annahme und auch keinen direkten Zugang zu den Beschwerdeverfahren der ILO. Wie die anderen beiden Regelungsarrangements auch, stellt die ILO den Regelungsadressaten materielle und immaterielle Ressourcen zur Verfügung, damit diese ihre Rechte wahrnehmen können, allerdings reichen diese Ressourcen auch hier nicht aus, um allen Ansprüchen gerecht zu werden. RugMark gewährt den verschiedenen Stakeholdergruppen ebenfalls unterschiedliche Partizipationsrechte, wobei hier Unternehmen und NGOs mehr Rechte besitzen als staatliche und internationale Organisationen. SAI sieht keine abgestuften Partizipationsrechte vor, da es sich aber um ein privates Regelungsarrangement handelt, sind Staaten und internationale Organisationen von der Standardsetzung und -revision weitgehend ausgeschlossen. Für alle anderen Stakeholdergruppierungen gewährleistet SAI nach Information der Interviewpartner eine weitgehend gleichberechtigte Beteiligung, wobei großen Unternehmen unter Umständen eine Blockademacht zukommt. Dagegen besitzen NGOs und Gewerkschaften nicht nur Zugang zu Beschwerdeverfahren, sondern können sich sogar als Zertifizierungsagenturen akkreditieren lassen. Zusammenfassend betrachtet gewähren demnach alle drei Regelungsarrangements lediglich abgestufte Partizipationsrechte für je unterschiedliche interne und externe Stakeholdergruppierungen. Zwar bemühen sie sich alle, ihren Regelungsadressaten durch Informationen, Expertise sowie finanzielle und personelle Unterstützung die gleichberechtigte Wahrnehmung ihrer Rechte zu ermöglichen, doch reichen die entsprechenden Ressourcen dafür nicht aus.

### 3.3. Konsensorientierung der Verhandlungen

Auch die Ausrichtung der Politikformulierungs- und Standardsetzungsprozesse am Konsensprinzip kann als Indikator für die Input-Legitimität eines Regelungsarrangements dienen.<sup>21</sup> Konsens im hier verstandenen Sinne ist nicht durch Verhandlungsprozesse, sondern nur durch Überzeugungsprozesse herzustellen, das heißt, es bedarf des Austauschs von Wissen und Argumenten. Dadurch erfahren Akteure, die in traditionellen Verhandlungsprozessen aufgrund ihrer Ressourcenschwäche strukturell benachteiligt sind, eine Aufwertung, was wiederum die Fairness von Verhandlungen steigert.<sup>22</sup> Allerdings sind unter anderem die Probleme der Vielfalt von Problemwahrnehmungen, der Umstand einer generell geringeren Informationssicherheit sowie der möglichen Inkompatibilität der Präferenzen von Akteuren zu berücksichtigen.<sup>23</sup> Konsensorientierung entfaltet demnach nur unter bestimmten Bedingungen eine legitimierende Wirkung.

Alle drei Regelungsarrangements weisen eine klare Konsensorientierung auf. Die ILO versucht dies durch ein mehrstufiges Verfahren umzusetzen, an dem sich alle interes-

21 »Input-oriented arguments often rely simultaneously on the rhetoric of »participation« and of »consensus««. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa*, Frankfurt a.M./New York 1999, S. 7.

22 Nicole Deitelhoff, »Was vom Tage übrig blieb. Inseln der Überzeugung im vermachteten Alltagsgeschäft des Regierens« in: Peter Niesen / Benjamin Herborh (Hg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt a.M. 2007, S. 26-56.

23 Jürgen Neyer, »Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9: 1, S. 9-38, hier S. 18.

sierten Mitglieder beteiligen dürfen. RugMark geht nach eigenen Angaben noch darüber hinaus, indem die Organisation neben den Mitgliedern auch externe Stakeholder in einem offenen, konsensorientierten Prozess an der Ausgestaltung von Standards mitwirken lässt. Auch SAI initiiert anlässlich der Überarbeitung des SA8000-Standards öffentliche Konsultationsprozesse, lässt dann aber letztlich die Beiratsmitglieder im Konsens über die Annahme entscheiden. Parallel dazu sorgen einzelne Gremien und Workshops auf regionaler Ebene für die zusätzliche Berücksichtigung der Anliegen externer Stakeholder.

### *3.4. Transparenz der Entscheidungsprozesse*

Zu den zentralen prozeduralen Erfordernissen auf Seiten der Throughput-Dimension legitimen Regierens zählt die Transparenz der Strukturen und Verfahren eines Regelungsarrangements. Transparenz beinhaltet den uneingeschränkten und rechtzeitigen Zugang der Stakeholder zu allen Informationen und die Öffnung der Strukturen und Entscheidungsprozesse für eine beobachtende Teilnahme seitens der Stakeholder. Nur ein über alle Stufen des Entscheidungsprozesses informierter Akteur ist in der Lage, seine Anliegen einzubringen, deren Einbindung in den Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und seine Kontrollfunktion sowie gegebenenfalls seine (Veto-)Rechte wahrzunehmen. Transparenz zwingt die Akteure zudem zur Begründung ihrer Positionen in Entscheidungsprozessen unter Rückgriff auf die Allgemeinheit der Stakeholder überzeugende Argumente und zur Auseinandersetzung mit gegenteiligen Positionen. Zur Messung von Transparenz ist danach zu fragen, inwieweit die Debatten zu den Entscheidungen über die Annahme eines Standards öffentlich dokumentiert werden; ob die Entscheidungen dadurch den einzelnen Entscheidungsträgern zurechenbar werden; ob alle Informationen in angemessener Sprache und Form den Stakeholdern zugänglich gemacht werden; und ob gegebenenfalls klar definiert ist, welche Informationen bestimmten Stakeholdern zur Verfügung gestellt werden und welche nicht.

Die ILO bekennt sich klar zur Transparenz und der Umfang und Gehalt der Webseiten liefert den Beleg, dass sich die Organisation ernsthaft darum bemüht. Die Debatten innerhalb der Organisation werden öffentlich dokumentiert, die Abstimmungsergebnisse genannt, jedoch nicht nach Delegationen differenziert. Die ILO informiert externe Stakeholder umfänglich und antwortet auf fast alle Anfragen, wobei klar definiert ist, welche Informationen nach außen gegeben werden dürfen. Zudem sind den Regelungsadressaten Berichtspflichten auferlegt, wodurch zum Beispiel auch alle Aktivitäten zur Bekämpfung der Kinderarbeit offen gelegt werden. Demgegenüber bieten RugMark und SAI kaum oder keine Informationen über interne Verfahrensabläufe, verpflichten aber ihre Regelungsadressaten auf Transparenz. Während sich die Regelungsadressaten von RugMark allerdings nur gegenüber der Organisation offenbaren müssen, sind jene von SAI auch angehalten, externen Stakeholdern Informationen zur Verfügung zu stellen, sofern diese einen vertraulichen Umgang damit garantieren. Insgesamt ist der Grad der Transparenz von RugMark und SAI also wesentlich geringer als der der ILO.

### 3.5. Überwachungsverfahren

Ein weiteres Kriterium der Throughput-Dimension legitimen Regierens bildet die Möglichkeit der (öffentlichen) Kontrolle der Entscheidungsfindung durch die Regelungsadressaten (»internal accountability«) und die Stakeholder (»external accountability«),<sup>24</sup> die auf der Rechenschaftspflicht Standard setzender Akteure beruht. Rechenschaftspflicht (*Accountability*) beinhaltet, dass ein Individuum oder eine Gruppe einen Akteur dazu auffordern kann, über seine Aktivitäten und Entscheidungen zu berichten und sich dafür gegebenenfalls zu rechtfertigen. Indem die Rechenschaftspflicht die Entscheidungsträger zwingt, die Reaktionen der Regelungsadressaten und der Betroffenen zu antizipieren, sorgt sie für eine Verbindung zwischen den Regelsetzern und ihren Adressaten und wird so zu einem zentralen normativen Kriterium für Legitimität.<sup>25</sup> Um die Kontrolle globaler Regelungsarrangements zu sichern, ist zunächst einmal die vollständige Information aller Stakeholder über die getroffenen Entscheidungen (zu messen an regelmäßigen Berichtspflichten) und die Gründe, die zu den Entscheidungen geführt haben, erforderlich sowie Klarheit darüber, für wen und in welchem Interesse die Entscheidungen getroffen wurden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Regelerhaltung von unabhängigen Instanzen geprüft wird (Überwachungsverfahren), ohne dass dieser Prozess von den betroffenen Akteuren beeinflusst werden kann.<sup>26</sup>

Verfahren zur Überwachung der Regeleinhaltung beziehen sich bei allen drei Regelungsarrangements fast ausschließlich auf die Regelungsadressaten, weniger auf die Regel setzende Organisation selbst. SAI und in Zukunft auch RugMark unterliegen in begrenztem Maße der Kontrolle von ISEAL, die den Organisationen zumindest die Einhaltung bestimmter Verfahren bei der Standardsetzung abverlangt. Die Überwachung dieser Vorgaben erfolgt durch Berichte, die von den Organisationen selbst erstellt werden. Die ILO verfügt immerhin über interne und externe Evaluierungsverfahren für ihre Programme. Bei der ILO und SAI unterliegen die Regelungsadressaten Berichtspflichten, deren Einhaltung kontrolliert wird. Die ILO macht diese Berichte sogar in unterschiedlicher Form publik. Alle drei Regelungsarrangements verfügen über institutionalisierte Verfahren der Überwachung ihrer Regelungsadressaten. Die ILO überwacht die Regeleinhaltung ihrer Adressaten (Mitgliedsstaaten) zwar nicht direkt, kontrolliert aber deren Berichte unter Einbeziehung von Eingaben der Sozialpartner. Auf Projektebene kontrollieren sich die Adressaten in erster Linie selbst bzw. werden von staatlichen Akteuren überwacht. Auch RugMark setzt eigene Inspektoren ein, die vor Ort-Begutachtungen vornehmen. Die Arbeit dieser Inspektoren wird wiederum von RugMark kontrolliert. Ergänzend kontrollieren sich die Lizenznehmer selbst sowie wechselseitig und

24 Robert O. Keohane, »Global Governance and Democratic Accountability« in: David Held / Mathias Koenig-Archibugi (Hg.), *Taming Globalization*, Oxford 2003, S. 130-159.

25 Benz / Papadopoulos, *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, aaO. (FN 5), S. 275.

26 Kenneth W. Abbott / Robert O. Keohane / Andrew Moravcsik / Anne-Marie Slaughter / Duncan Snidal, »The Concept of Legalization« in: *International Organization* 54: 3 (2000), S. 401-419, hier S. 415.

durch Fachverbände. SAI hat seine Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren auf die SAAS ausgelagert, die als eigenständige und unabhängige Organisation fungiert. SAAS akkreditiert und überwacht unabhängige Zertifizierungsagenturen, welche ihrerseits mit der Zertifizierung und Kontrolle der Regelungsadressaten betraut sind. Diese Kontrolle umfasst vor Ort-Begutachtungen und die Einbeziehung von NGOs und Gewerkschaften. Darüber hinaus überwachen sich die Regelungsadressaten der SAI auch selbst bzw. lassen sich von Fachverbänden überwachen. Keines der drei Regelungsarrangements bietet externen Akteuren Anreize oder Ressourcen für ergänzende Monitoringaktivitäten an, obwohl es ihnen allen an personellen und finanziellen Kapazitäten mangelt, um Fälle von Kinderarbeit verlässlich aufdecken zu können. Demnach werden die Monitoringverfahren der drei Regelungsarrangements jeweils als durchschnittlich bewertet.

### 3.6. Sanktionsmechanismen

Schließlich muss es zur Sicherstellung der Rechenschaftspflichtigkeit auch Möglichkeiten geben, die Verantwortlichen gegebenenfalls zu sanktionieren, zum Beispiel durch Reputationsverluste, Regulierung oder den Ausschluss aus dem Regelungsverbund.<sup>27</sup> Dazu bedarf es geeigneter Beschwerde- bzw. Klageverfahren. Um effektiven Gebrauch von solchen Verfahren machen zu können, ist die detaillierte Kenntnis des Regelungsgegenstandes erforderlich sowie ein Verständnis dafür, wann dieser verletzt wurde. Darüber hinaus müssen die Kriterien, nach denen Klagen behandelt werden, bekannt sein und es müssen Ressourcen zur Aufdeckung von Standardverletzungen und zur Klageerhebung vorhanden sein. Oft ist die Verfügbarkeit von Wissen und Macht zu ungleich verteilt, um Klagen der direkt Betroffenen zu ermöglichen, so dass hier Klagebefugnisse Dritter eine Hilfe sein können. Deshalb sollte ein solcher Prozess auch von Nicht-Vertragsparteien ausgelöst werden können.<sup>28</sup> Globale Regelungsarrangements müssen deshalb daraufhin untersucht werden, ob eine unabhängige Schiedsgerichtsbarkeit installiert wurde, ob sich die Einhaltung von Regeln einklagen lässt, ob Sanktionsverfahren gegen Regelbrüche auch von Nicht-Vertragsparteien ausgelöst werden können und ob Regelverstöße nur angeprangert werden oder substanzielle Strafen verhängt werden können. In diesem Zusammenhang dürften die Anzahl der in Gang gesetzten Verfahren sowie deren Ausgang und die darauf zurückzuführenden Verhaltensänderungen bzw. Strafzahlungen aufschlussreich sein.

Die drei untersuchten Regelungsarrangements halten keine Verfahren vor, mit denen sie selbst zur Rechenschaft zu ziehen zu wären. Sie haben allerdings Verfahren etabliert, mit denen die Regelverstöße ihrer Regelungsadressaten sanktioniert werden können. Die

27 Sanktionsinstrumente sowie Widerspruchsrechte gelten Vertretern der ökonomischen Theorie der Demokratie wie Schumpeter oder Downs als wesentliche Elemente zur Sicherung von Accountability.

28 Robert O. Keohane / Andrew Moravcsik / Anne-Marie Slaughter, »Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational« in: *International Organization* 54: 3 (2000), S. 457-488.

Beschwerde- und Klageverfahren der ILO bilden „einen historischen Vorreiter bei der Etablierung quasi-gerichtlicher Regelauslegungsverfahren jenseits des Nationalstaates“ (Neubauer 2005: 125) und werden zu den Stärken der ILO gezählt (vgl. Chayes/Chayes 1995). Sie sind sehr detailliert und beinhalten Korrektorempfehlungen und deren Überprüfung sowie Einspruchsmöglichkeiten gegen die Ergebnisse. Eine Schwäche besteht allerdings darin, dass die Beschwerde- und Klageverfahren der ILO für externe Stakeholder nur eingeschränkt zugänglich sind, relativ selten in Gang gesetzt werden und Sanktionen sich meist auf „naming“ und „shaming“ beschränken. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die ILO eher auf die Unterstützung der Regelungsadressaten bei der Umsetzung der Standards als auf deren Bestrafung setzt. Auch Verstöße der Staaten gegen ihre Berichtspflichten werden nur zum Teil öffentlich publik gemacht und resultieren im Wesentlichen in Korrektorempfehlungen. Auch für RugMark und SAI stehen die Hilfestellungen für die Regelungsadressaten im Vordergrund. Zur Herstellung und Sicherung der Glaubwürdigkeit ihrer Zertifizierungssysteme müssen sie jedoch im Falle fortgesetzte Verstöße gegen ihre Standards Sanktionen ergreifen und tun dies auch, indem sie Regelverstöße publik machen und Zertifizierungen suspendieren oder gar entziehen. Bei RugMark scheint dies allerdings nur bei einer nationalen Initiative möglich und ebenfalls lediglich eine Initiative scheint ihre Regelungsadressaten einer Berichtspflicht zu unterstellen. Darüber hinaus haben einige der Regelungsadressaten von RugMark nach eigenen Angaben selbst Beschwerdeverfahren installiert. Dies trifft auch auf etliche der Regelungsadressaten von SAI zu. Die Organisation zeichnet sich gegenüber den anderen beiden vor allem dadurch aus, dass sie nicht nur die Akkreditierung und Zertifizierung an eine unabhängige Instanz (die SAAS) ausgelagert hat, sondern auch die Klage- und Beschwerdeverfahren. Diese sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt, werden ausführlich dokumentiert, gewährleisten Vertraulichkeit und ermöglichen Einspruch gegen ihre Ergebnisse. Stakeholder können nicht nur Unternehmen, sondern auch die von SAAS akkreditierten Zertifizierungsagenturen und sogar SAAS selbst im Falle von Regelverletzungen zur Verantwortung ziehen. Auch hier gab es bisher wenige Fälle, in denen tatsächlich Sanktionsmaßnahmen eingeleitet wurden. Insgesamt verfügen insbesondere die ILO und SAI bzw. SAAS über verbindliche und institutionalisierte Klage- und Beschwerdeverfahren, während vergleichbares bei RugMark nicht zu beobachten ist. Die Sanktionsfähigkeit bzw. die Sanktionsbereitschaft scheint dagegen bei allen drei Regelungsarrangements eher gering zu sein.

### *3.7. Akzeptanz der Regelungen*

Die empirische Legitimität eines Regelungsarrangements soll hier explizit nicht als die materielle Erfüllung gesetzter Ziele bzw. die faktisch zu beobachtende Lösung konstanter Probleme konzeptualisiert werden, sondern wird stattdessen daran bemessen, inwieweit es einem Regelungsarrangement gelingt, Akzeptanz für seine Regeln und Entscheidungen bei den Regelungsadressaten – und idealer Weise auch den Regelungsbe-

troffenen – zu erzeugen.<sup>29</sup> Der Völkerrechtler Thomas Franck sieht in der Anerkennung einer Regel als rechtens gar den grundlegendsten Indikator für deren Legitimität.<sup>30</sup> Bezüglich dieser Konzeption von empirischer Legitimität ist zwischen der in ihren Statements und Stellungnahmen sich manifestierenden Akzeptanz der Standards und Regeln einerseits (Befürwortung, konstruktive Kritik, Kritik, Ablehnung) und der freiwilligen Unterwerfung der Regelungsadressaten unter ein Regelungsarrangement bei freier Wahlmöglichkeit andererseits zu unterscheiden.<sup>31</sup> Letzteres ist bereits für sich genommen ein Legitimitätsbeweis im Sinne der aktiven Zustimmung, die sich an der Zahl der Mitglieder eines Regelungsarrangements messen lässt. Darüber hinaus wird die Akzeptanz der drei Regelungsarrangements anhand der im Rahmen von Interviews geäußerten Statements von Regelungsadressaten und Experten gemessen.

Betrachtet man die Entwicklung der Zahl der Staaten, die die einschlägigen ILO-Konventionen ratifiziert haben, die Bemühungen um ihre Umsetzung und die positiven Äußerungen anderer internationaler Organisationen, konkurrierender Regelungsarrangements und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände über die ILO, muss man auf einen hohen Akzeptanzgrad schließen. Diese Einschätzung wird auch durch die befragten Experten und wissenschaftlichen Analysen weitgehend bestätigt. Die von ihnen geäußerte Kritik hinsichtlich der mangelnden Überwachungskapazitäten und der schwachen Sanktionsfähigkeit der ILO schränkt dieses Urteil zwar ein, wirkt aus der Perspektive der Staaten jedoch vermutlich Akzeptanz steigernd. Dass sich immer mehr Unternehmen freiwillig den Standards von RugMark bzw. der SAI unterwerfen, ist als Indikator für die steigende Akzeptanz beider Regelungsarrangements zu interpretieren. Bei RugMark ist auch die zunehmende Zahl zertifizierter Teppiche und Importeure erwähnenswert, bei SAI ebenfalls die steigende Zahl der Zertifikate und die fortschreitende geografische Ausbreitung. Allerdings sind die Daten zur wachsenden Zahl von Regelungsadressaten, die sich freiwillig den Standards der analysierten Organisationen unterwerfen, nur schwer miteinander vergleichbar. Deshalb sind auch die Bewertungen der Regelungsadressaten und Experten zu berücksichtigen. Dabei fällt auf, dass weder die befragten Regelungsadressaten noch die interviewten Experten die normative und empirische Legitimität von RugMark höher bewerten als die von SAI oder der ILO. Letztere erhält oftmals sogar bessere Bewertungen als RugMark, was auf eine relativ geringe Akzeptanz des Regelungsarrangements hindeutet. Bei SAI sind es vor allem die interviewten Experten, die sich zurückhaltend bis kritisch über die normative und empirische Legitimität der Organisation äußern, während die Urteile der Regelungsadressaten auf eine

29 Neyer 2004, *Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates*, Baden-Baden 2004, S. 101; Steven Bernstein / Benjamin Cashore, »Non-State Global Governance: Is Forest Certification a Legitimate Alternative to a Global Forest Convention?« in: John Kirton / Michael Trevilcock (Hg.), *Hard Choices, Soft Law: Combining Trade, Environment, and Social Cohesion in Global Governance*, London 2004, 33–63.

30 Thomas Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford/New York 1990, S. 198; vgl. auch Friedrich Kratochwil, »On Legitimacy« in: *International Relations* 20: 3 (2006), S. 302–308, hier S. 302; Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, aaO. (FN 3), S. 574.

31 David Beetham, *The Legitimation of Power*, Houndmills 1991.

hohe Akzeptanz von SAI schließen lassen. Die ILO erfährt sowohl von den befragten Regelungsadressaten als auch von den Experten durchweg die besten Bewertungen.

#### 4. Fazit

Vergleicht man die jeweilige Anerkennungswürdigkeit der drei Regelungsarrangements – gemessen an den Indikatoren der Input- und Throughput-Legitimität – so sticht die ILO hinsichtlich ihrer Repräsentativität und der Sicherstellung der gleichberechtigten Teilnahme der Stakeholder hervor, während sich alle drei analysierten Regelungsarrangements durch eine ähnlich hohe Konsensorientierung auszeichnen, die sie durch mehrstufige formelle und informelle Konsultationsprozesse sicherzustellen suchen. In der Throughput-Dimension überzeugt die ILO durch einen vergleichsweise hohen Grad an Transparenz, muss sich jedoch im Hinblick auf die vorhandenen Überwachungsverfahren vorwerfen lassen, dass sie noch nicht den Schritt zum Monitoring durch Dritte vollzogen hat und ihre Überwachungskapazitäten sehr beschränkt sind. Darüber hinaus ist die extrem zurückhaltende Anwendung der durchaus vorhandenen Sanktionsmechanismen zu bemängeln. Allerdings leiden auch RugMark und SAI unter unzureichenden Kontrollkapazitäten und greifen allenfalls in Einzelfällen zu Sanktionsmaßnahmen. Die Akzeptanz der drei Regelungsarrangements lässt sich aus den Äußerungen der Regelungsadressaten und der Experten der einzelnen Regelungsarrangements<sup>32</sup> sowie aus der wachsenden Zahl von sich freiwillig den Standards der Regelungsarrangements unterwerfenden Akteuren ablesen. Angesichts der zunehmenden Zahl von Staaten, die die einschlägigen ILO-Konventionen ratifiziert haben, deren Implementationsaktivitäten und die positiven Äußerungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, anderer internationaler Organisationen und konkurrierender Regelungsarrangements über die ILO, lässt sich auf einen hohen Akzeptanzgrad schließen. Diese Einschätzung wird durch die befragten Experten weitgehend bestätigt. Kritik wird lediglich an den mangelhaften Überwachungskapazitäten und der schwachen Sanktionsfähigkeit der ILO geübt. Dass sich immer mehr Unternehmen freiwillig den Standards von RugMark bzw. der SAI unterwerfen, ist als Indikator für deren steigende Akzeptanz zu interpretieren. Bei RugMark ist auch die zunehmende Zahl zertifizierter Teppiche und Importeure erwähnenswert, bei SAI ebenfalls die steigende Zahl der Zertifikate und die fortschreitende geografische Ausbreitung. Allerdings sind die Daten über die Zunahme von Regelungs-

32 Die Experten und Regelungsadressaten wurden explizit danach gefragt, inwieweit sie die einzelnen Indikatoren der Input- und Throughput-Legitimität bei den jeweiligen Organisationen als erfüllt ansehen. Um auch alternative Erklärungen für deren faktische Akzeptanz in den Blick zu bekommen, wurden sie darüber hinaus zusätzlich nach ihrer Einschätzung der Problemlösungskapazitäten (Expertise und materielle Ressourcen) und der Effektivität der jeweiligen Regelungsarrangements befragt sowie nach der Angemessenheit und Spezifiziertheit der von diesen formulierten Regelungen. Dabei zeigte sich, dass die Indikatoren der Input- und Throughput-Legitimität durchaus einen eigenständigen Einfluss auf die Akzeptanz der Regelungsarrangements ausüben. Für eine dezidierte Gewichtung der unterschiedlichen Indikatoren wären allerdings noch weitere derartige Untersuchungen notwendig.

adressaten aufgrund der unterschiedlichen Reichweite der Regelungsarrangements, unterschiedlicher Regelungsmaterien (staatliche Rechtssetzung bei der ILO, Zertifizierung von Produkten bei RugMark, Zertifizierung von Produktionsprozessen bei SA 8000) und der Zahl potenzieller Regelungsadressaten nur schwer miteinander vergleichbar. Deshalb sind auch die Bewertungen der Regelungsadressaten und Experten zu berücksichtigen. In der Zusammenschau ihrer Einschätzungen der Legitimität der drei Organisationen bestätigt sich das Bild, dass aus der vergleichenden Analyse ihrer Anerkennungswürdigkeit gewonnen wurde. Ein hoher Grad an Akzeptanz wird allein der ILO zugesprochen, während RugMark und SA 8000 jeweils einen mittleren Akzeptanzgrad aufweisen. Die hohe Akzeptanz der ILO stützt sich insbesondere auf die Kriterien Repräsentativität, gleichberechtigte Beteiligung, Konsensorientierung und Transparenz, die deshalb auch in weiteren Studien eine verstärkte Berücksichtigung finden sollten. Dagegen scheinen die Überwachungs- und Sanktionsmechanismen für sich genommen nicht ausreichend zu sein, um Akzeptanz generieren zu können. Stattdessen zeigen die Regelungsarrangements, dass die Defizite in diesem Bereich offensichtlich durch Bemühungen zur Befähigung der Adressaten zur Regeleinhaltung zumindest ansatzweise kompensiert werden können. Des Weiteren fällt auf, dass weder die interviewten Regelungsadressaten von RugMark noch die befragten Experten die normative Legitimität höher bewerten als die von SAI oder der ILO. Letztere erhält oftmals sogar bessere Bewertungen als RugMark, was auf eine relativ geringe Akzeptanz des Regelungsarrangements hindeutet. Bei SAI sind es vor allem die interviewten Experten, die sich zurückhaltend bis kritisch über die normative Legitimität der Organisation äußern, während die Urteile der Regelungsadressaten auf eine hohe Akzeptanz von SAI schließen lassen. Die ILO erfährt sowohl von den befragten Regelungsadressaten als auch den interviewten Experten durchweg die besten Bewertungen.

Offensichtlich gelingt es der ILO am ehesten, den normativen Kriterien der Input- und Throughput-Legitimität gerecht zu werden, was sich auch in der zu beobachtenden faktischen Akzeptanz ihrer Normen und Regelungen seitens der Regelungsadressaten widerspiegelt. Vor dem Hintergrund der Euphorie, mit der sich zahlreiche Forscher den neuen Governance-Formen zuwenden, muss dieses Ergebnis zunächst einmal überraschen. Es liegt nahe, hierfür den hohen Institutionalisierungsgrad sowie die relativ gute Ressourcenbasis der ILO verantwortlich zu machen. Während der hohe Institutionalisierungsgrad womöglich auf die Bestandsdauer der Organisation zurückzuführen ist und sich damit die Hoffnung verbinden lässt, dass sich in den anderen oder vergleichbaren Institutionen über die Zeit ebenso belastbare Strukturen manifestieren, legt die Ressourcenstärke der ILO den Verdacht nahe, dass internationale Organisationen gegenüber transnationalen bzw. privaten Organisationen möglicherweise strukturell im Vorteil sind. Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass die Formalisierung der Beteiligungsverfahren der letztgenannten Organisationen und ihre Öffnung für die gleichberechtigte Teilnahme aller Stakeholder (inklusive staatlicher Repräsentanten) nicht in erster Linie ein Ressourcenproblem darstellt. Auch die Erhöhung der Transparenz ist heute keine Kostenfrage mehr. Insofern besitzen auch transnationale und private Regelungsarrangements durchaus Spielraum zur Verbesserung ihrer Anerkennungswürdigkeit.



Erste Hinweise darauf, inwieweit sich diese Annahmen bestätigen lassen, hat die dreidimensionale empirische Erhebung der faktischen Akzeptanz dieser Regelungssysteme ergeben. Auch wenn die Datenlage hier noch ausbaufähig ist, scheint sich der Eindruck zu bestätigen, dass die ILO zwar bisher am ehesten in der Lage ist, für ihre Konventionen, Regeln und Aktivitäten Akzeptanz von Seiten der Regelungsadressaten zu generieren, dass wechselseitige Lernprozesse aber auch alternativen Regelungsarrangements mehr Akzeptanz eintragen könnte. Die Interviews, aber zum Teil auch die Satzungen der unterschiedlichen Regelungsarrangements belegen, dass ein Ausbau des Informationsaustausches und eine Angleichung von Standards im Problemfeld durchaus stattfindet. Diese vorläufigen Ergebnisse sollen durch weitere vergleichende Fallstudien in anderen Problemfeldern verfeinert werden. Dabei zeigen erste Ergebnisse aus parallelen Untersuchungen im Problemfeld Umwelt<sup>33</sup> sowie im Bereich der Internetregulierung,<sup>34</sup> dass private Regelungsarrangements unter bestimmten Bedingungen durchaus die hier konstatierten Nachteile kompensieren können.

### *Zusammenfassung*

Im Mittelpunkt des Aufsatzes steht die Frage nach angemessenen Strukturen und Mechanismen legitimen Regierens jenseits des Nationalstaates. Dabei werden internationale Formen des Regierens von transnationalen sowie rein privaten Formen des Regierens unterschieden. Der Aufsatz soll die Lücke zwischen theorielastigen Arbeiten zum legitimen Regieren jenseits des Nationalstaates einerseits und hauptsächlich auf die Empirie des globalen Regierens fokussierten Studien andererseits schließen helfen, indem er einen kohärenten, konzeptionellen Rahmen für eine angemessene Bewertung der Legitimität der unterschiedlichen Formen des Regierens liefert. Dazu wird ein Indikatorenkatalog zur Anwendung kommen, der die in der aktuellen Debatte kursierenden Prüfsteine legitimen Regierens jenseits des Nationalstaates unter Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen Input-, Throughput- und Output-Legitimation systematisch zusammenfasst. Gegenstand der Ausführungen sind Sozialstandards (Verbot von Kinderarbeit). Ziel hierbei ist es, empirisch fundierte Aussagen über die (normative) Anerkennungswürdigkeit und die tatsächliche Akzeptanz systematisch ausgewählter globaler Regelungsarrangements zu generieren, um daraus erste Erkenntnisse über die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen legitimen Regierens jenseits des Nationalstaates sowie die Ausgestaltung institutionalisierter Formen des globalen Regierens zu gewinnen.

33 Philipp Pattberg, *Private Institutions and Global Governance. The New Politics of Environmental Sustainability*, Cheltenham 2007; Klaus Dingwerth, *The New Transnationalism: transnational governance and democratic legitimacy*, Basingstoke 2008.

34 Ingo Take, »Wer soll für die Regulierung der Internetinfrastruktur zuständig sein? Eine vergleichende Analyse« in: ders. (Hg.), *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates. Unterschiedliche Formen von Global Governance im Vergleich*, Baden-Baden 2009, S. 121-145.

### Summary

This article focuses on the search for (normatively) legitimate and (empirically) acceptable structures and mechanisms of governance beyond the nation-state. To that effect international forms of governance will be differentiated from transnational and private forms. The paper provides a coherent theoretical framework for an adequate evaluation of the legitimacy of different forms of global governance by applying a catalogue of normative and empirical indices. On the basis of this catalogue it will first be outlined to which extent the observable forms of organization and procedures in arrangements of governance in the social sector cope with the normative standards of input- and throughput-legitimacy. In a second step the acceptance of these forms of governance by their stakeholders will be investigated. The aim of the paper is to generate empirically sound statements on the legitimacy of systematically selected global governance arrangements in order to draw conclusions about the conditions, options and limits of legitimate governance beyond the nation-state.

*Ingo Take*, Legitimate Governance Beyond the Nation State. Global efforts to eliminate child labour



### Lösungsansätze für Berg-Karabach/Arzach

Selbstbestimmung und der Weg zur Anerkennung

Herausgegeben von  
Vahram Soghomonian  
2010, 238 S., brosch., 49,- €  
ISBN 978-3-8329-5588-5  
[nomos-shop.de/12490](http://nomos-shop.de/12490)

Die Republik Berg-Karabach hat 1991 ihre Unabhängigkeit erklärt. Das Volk erkämpfte sein Selbstbestimmungsrecht auch während des ihm aufgezwungenen Krieges mit Aserbaidschan. Nun stellt sich die Frage nach der völkerrechtlichen Anerkennung. Im Buch stellen renommierte Wissenschaftler eigene Lösungsansätze vor.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**