

***Compliance* mit internationalen Verpflichtungen –  
Die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen unter  
besonderer Berücksichtigung intra-institutioneller  
Variationen**

DISSERTATION

der Otto-Friedrich-Universität Bamberg  
Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften  
zur Erlangung des akademischen Grades  
„Doctor rerum politicarum“

vorgelegt von

**Olaf Deutschbein**

Betreuer der Dissertation:

**Prof. Dr. Thomas Gehring**  
und  
**Prof. Dr. Johannes Schwarze**

## **Danksagung**

Eine Dissertation ist selten das Werk eines Einzelnen und kann ohne vielfältige Unterstützung kaum gelingen.

Mein fachlicher Dank gilt zuallererst meinem Doktorvater Prof. Dr. Gehring, der den Gedankengang dieser Arbeit geschärft hat. Die Diskussionen mit ihm haben den Arbeitsfortschritt stets vorangebracht.

Ebenso gebührt mein Dank Prof. Dr. Schwarze für die Übernahme des Zweitgutachten sowie wertvolle Verbesserungsanstöße.

Darüber hinaus sei allen Professoren und Kollegiaten des Graduiertenkollegs „Märkte und Sozialräume in Europa“; insbesondere Prof. Dr. Münch, für konstruktive Anmerkungen und hilfreiche Diskussionen gedankt.

Der außerfachliche Dank gebührt vor allem meinen Eltern, die diese Arbeit stets auf vielfältige Weise unterstützt haben.

Olaf Deutschbein

Bamberg, 16.08.2006

# Inhalt

Tabellen und Abbildungen	VI
Abkürzungen	VIII
<b>Kapitel I: Einleitung</b>	<b>1</b>
1. <i>Compliance</i> mit den Kernarbeitsnormen der ILO: Das Thema der Arbeit	1
2. Der Gang der Untersuchung	8
<b>Kapitel II: Was ist <i>Compliance</i>?</b>	<b>11</b>
1. Internationale Institutionen als Normsysteme	11
2. <i>Compliance</i> als interdisziplinäres Forschungsprogramm	13
3. Regelanerkennung und Regeleinhaltung	17
4. Drei Ebenen von <i>Compliance</i>	20
5. Die Beziehung von <i>Compliance</i> und Effektivität	25
5.1 Die Bestimmung der Effektivität internationaler Institutionen	25
5.2 Die Berücksichtigung von Effektivitätskriterien bei <i>Compliance</i>	27
5.3 Abgrenzungskriterien von <i>Compliance</i> zu Effektivität	30
6. <i>Compliance</i> als endogene Strategie	33
<b>Kapitel III: Wie kann (Non-) <i>Compliance</i> erklärt werden?</b>	<b>37</b>
1. Unterschiedliche Handlungsmotivationen für <i>Compliance</i>	37
2. Der <i>Enforcement</i> -Ansatz: Keine intrinsische Motivation der Akteure zur Regeleinhaltung	41
3. Der <i>Management</i> -Ansatz: Intrinsische Motivation der Akteure zur Regeleinhaltung	43
4. Die Beziehung beider Handlungsmotivationen zueinander	47
<b>Kapitel IV: Der <i>Enforcement</i>-Ansatz</b>	<b>53</b>
1. Die Gründe für Regelverstöße	54
1.1 Die Kosten der Regeleinhaltung am Beispiel grundlegender Arbeitsstandards	56
1.1.1 Die Reduktion komparativer Kostenvorteile	56
1.1.2 Die Bedrohung politischer Herrschaft	60
1.2 Der Nutzen der Regeleinhaltung am Beispiel grundlegender Arbeitsstandards	64
1.2.1 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf die wirtschaftliche Entwicklung	64
1.2.2 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf die <i>Terms of Trade</i>	67
1.2.3 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf ausländische Direktinvestitionen	69

2.	<i>Compliance</i> -Strategien	74
2.1	Regeldurchsetzung durch dominante Staaten	74
2.2	Regeldurchsetzung durch dezentrale Sanktionen und Sanktionierung durch Dritte	79
2.2.1	<i>Monitoring</i> als Voraussetzung	81
2.2.2	Dezentrale Regeldurchsetzung durch Vergeltungsmaßnahmen	82
2.2.3	Dezentrale Regeldurchsetzung aufgrund von Reputationskosten	86
2.2.4	Regeldurchsetzung durch Dritte	92
	2.2.4.1 Regeldurchsetzung durch zentralisierte Sanktionsinstanzen	92
	2.2.4.2 Regeldurchsetzung durch Verrechtlichungsprozesse	96
	2.2.4.3 Verbesserte Regeldurchsetzung durch institutionelle Interaktionen	100
3.	Fazit	105

## **Kapitel V: Der *Management*-Ansatz** 107

1.	Die Gründe für Regelverstöße	108
1.1	Fehlende Kapazitäten zur Regeleinhaltung	108
1.2	Umstrittene Geltung und Anwendbarkeit der Regeln	115
1.3	Fehlende Anerkennung der Regeln als Standard angemessenen Verhaltens	118
1.4	Zeitliche Verzögerung zwischen Regelanerkennung und –einholung	120
2.	<i>Compliance</i> -Strategien	122
2.1	Die Institutionalisierung problemlösender Verfahren	122
2.2	„Capacity-building“ – Aufbau von politischen, administrativen und ökonomischen Kapazitäten	125
2.3	Sozialisation von regelverletzenden Akteuren in internationale Normen	131
	2.3.1 Sozialer Druck/Mobilisierung	133
	2.3.2 Überzeugungsprozesse	137
	2.3.3 Rechtliche Internalisierung ( <i>Litigation</i> )	143
2.4	<i>Compliance</i> durch legitime Regeln – Die Verrechtlichung der Regelsetzung	147
2.5	Demokratie als Voraussetzung für <i>Compliance</i>	151
3.	Die Beziehung der <i>Compliance</i> -Mechanismen zueinander	154
4.	Fazit	159

## **Kapitel VI: Die Kernarbeitsnormen der ILO** 160

1.	Was sind Kernarbeitsnormen?	160
2.	Die universale Geltung der Kernarbeitsnormen	167
2.1	Ratifikation der Kernübereinkommen	169
2.2	Positivierung der Kernarbeitsnormen in verschiedenen internationalen Übereinkommen	175
2.3	Anerkennung der Kernarbeitsnormen über kulturelle und geographische Grenzen hinweg	180
3.	Der Effekt der universalen Geltung der Kernarbeitsnormen auf <i>Compliance</i>	182
4.	Fazit	186

<b>Kapitel VII: Institutionelle Faktoren der Regeleinhaltung im Rahmen der ILO</b>	187
1. <i>Enforcement</i> und <i>Management</i> als komplementäre Strategien	187
2. Der Grad der Verrechtlichung der Kernarbeitsnormen	190
2.1 Präzision und Verbindlichkeit der Anforderungen	190
2.2 Delegation von Autorität	193
2.3 Verrechtlichung der Regelsetzung zu Legitimitätsstiftung	196
3. <i>Enforcement</i> -Verfahren im Rahmen der ILO	198
3.1 Informationsgewinnung und Kontrolle	198
3.2 Regelauslegung und Rechtsprechung	203
3.3 Regeldurchsetzung	206
4. <i>Management</i> -Verfahren zur Förderung der Regelumsetzung	209
4.1. Verwaltungsdialog und Verfahren zur Regelinterpretation	209
4.2. Technische Zusammenarbeit	213
5. Institutionelle Interaktionen zur Verbesserung der Regeleinhaltung	216
5.1 Die Kernarbeitsnormen und die WTO	216
5.1.1 Geringe synergetische Effekte auf der <i>Output</i> -Ebene	218
5.1.1.1 Die allgemeine Vereinbarkeit des GATT mit den Kernarbeitsnormen	218
5.1.1.2 Die Vereinbarkeit individueller Maßnahmen zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen mit dem GATT	220
5.1.1.3 Änderungen des GATT hinsichtlich der besseren Durchsetzung der Kernarbeitsrechte?	226
5.1.2 Fehlende synergetische Effekte auf der <i>Outcome</i> -Ebene	228
5.2 Die Kernarbeitsnormen und die Weltbankgruppe	229
5.3 Die Kernarbeitsnormen und die Vereinten Nationen	233
6. Fazit	236
<b>Kapitel VIII: Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen – Indikatorenbildung zur Bestimmung des Ausmaßes der Regeleinhaltung</b>	238
1. Die Quantifizierung der Einhaltung der Kernarbeitsrechte – Probleme und Herausforderungen	238
2. Die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen	242
3. Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit	247
4. Die Abschaffung der Kinderarbeit	250
5. Die Beseitigung der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung	255
5.1 Die verschiedenen Dimensionen von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	256
5.1.1 Die Zulassung zur Beschäftigung	256
5.1.2 Die Zulassung zu einzelnen Berufen	258
5.1.3 Die Gleichheit des Entgeltes	262
5.1.4 Die Zulassung zur Berufsausbildung	263
5.2 Die Berücksichtigung der Mehrdimensionalität von Diskriminierung	265
5.2.1 Die geringe inhaltliche Validität bestehender Indizes	265
5.2.2 Eine neue Maßzahl: Der „Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung“	269

6.	Das Ausmaß der Einhaltung der Kernarbeitsnormen	274
7.	Der Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen	281
8.	Fazit	292
<b>Kapitel IX: Die Erklärung intra-institutioneller Variationen der Einhaltung der Kernarbeitsnormen</b>		294
1.	Indikatoren für die erklärenden Variablen	294
2.	Analyseverfahren	303
3.	Empirische Ergebnisse	308
3.1	Die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen	308
3.2	Die Einhaltung des Verbotes aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit	318
3.3	Die Einhaltung des Verbotes von Kinderarbeit	324
3.4	Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes in Beschäftigung und Beruf	331
4.	Diskussion der Ergebnisse	339
5.	Fazit	347
<b>Kapitel X: Schlußfolgerungen</b>		349
Anhang		356
Literatur		365

## Tabellen und Abbildungen

### Tabellen

Tabelle 6.1	Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	163
Tabelle 6.2	Anzahl der Ratifikationen der Kernübereinkommen nach Weltregionen	173
Tabelle 6.3	Menge der Staaten, die eine bestimmte Anzahl der Kernübereinkommen ratifiziert haben (nach Weltregionen)	174
Tabelle 6.4	UN-Menschenrechtsabkommen mit Bezug zu den Kernarbeitsnormen	178
Tabelle 7.1	<i>Enforcement</i> und <i>Management</i> in internationalen Institutionen	188
Tabelle 8.1	Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen	246
Tabelle 8.2	Regionale Verteilung der Zwangsarbeit	249
Tabelle 8.3	Kinderarbeit und ökonomische Aktivität von Kindern (5-17 Jahre) in 2000	252
Tabelle 8.4	Ökonomisch aktive Kinder (5-14 Jahre) nach Regionen in 2000	253
Tabelle 8.5	Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes	254
Tabelle 8.6	Inhalt der Indizes zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	271
Tabelle 8.7	Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung des Verbotes von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	273
Tabelle 8.8	Anzahl der ILO-Mitgliedstaaten, bei denen Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen registriert worden	275
Tabelle 8.9	Anzahl regelverletzender Staaten (Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten)	276
Tabelle 8.10	Mittelwerte der Einhaltung der Kernarbeitsnormen (Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten)	280
Tabelle 8.11	Der Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen	285
Tabelle 9.1	Geringqualifizierte und technologiearme Güter	295
Tabelle 9.2	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte (UNION 00)	309
Tabelle 9.3	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte (UNION 1)	310
Tabelle 9.4	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes (FORCED)	319
Tabelle 9.5	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes (CLTOTAL)	325
Tabelle 9.6:	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (EDUCATION)	332
Tabelle 9.7	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (IDBB)	333
Tabelle 9.8	Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (IDBB 2)	334
Tabelle A.1	Werte des IDBB	358
Tabelle C.1	<i>Ordered Probit</i> -Modelle (Einfluß der Ratifikation auf <i>Compliance</i> )	360
Tabelle C.2	OLS-Modelle (Einfluß der Ratifikation auf <i>Compliance</i> )	361
Tabelle D.1	<i>Ordered Probit</i> -Modelle (Kontrolle der Schätzer)	362
Tabelle D.2	OLS-Modelle (Kontrolle der Schätzer)	363

## Abbildungen

Abbildung 2.1	<i>Compliance</i> als Prozeß	22
Abbildung 4.1	Effekte der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards auf FDI-Zuflüsse	70
Abbildung 4.2	Reputationsbasierte Verbindungen zwischen verschiedenen Übereinkommen	90
Abbildung 4.3	Mögliche Beziehungsmuster zwischen Quell- und Zielinstitution hinsichtlich <i>Compliance</i>	103
Abbildung 6.1	Anzahl der Ratifikationen der ILO-Kernübereinkommen im Zeitverlauf	170
Abbildung 8.1	Anteil der ökonomisch aktiven 10-14 Jährigen an der Altersgruppe (in Prozent)	251
Abbildung 8.2	Anteil von Frauen an der Erwerbsbevölkerung (in Prozent)	257
Abbildung 8.3	Geschlechtsspezifische Segregation in Beruf und Beschäftigung	260
Abbildung 8.4	Verhältnis von alphabetisierten Frauen zu Männern (15-64 Jahre)	264
Abbildung 8.5	Durchschnittswerte des GDI im Zeitverlauf	266
Abbildung 8.6	Durchschnittswerte des GEM im Zeitverlauf	267
Abbildung 8.7	Ratifikationsquoten in Abhängigkeit des Grades der Einhaltung der Kernarbeitsnormen	282

## Abkürzungen

AB	Appellate Body of WTO Dispute Settlement Body/Berufungsinstanz des WTO- Streitschlichtungsmechanismus
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
APS	Allgemeines Präferenz Zollsystem
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEDAW	Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women/Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species/Washingtoner Artenschutzabkommen
d.h.	das heißt
DSB	Dispute Settlement Body/Streitschlichtungsorgan der WTO
ECOSOC	Economic and Social Council/Wirtschafts- und Sozialrat der UN
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade/Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GDI	Gender Related Development Index/Index für geschlechtsbezogene Entwicklung
GEM	Gender Empowerment Index/Index der Gleichberechtigung bzw. der geschlechtsspezifischen Ermächtigung
HDI	Human Development Index/Index der menschlichen Entwicklung
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO/ILO	International Labour Organization/Internationale Arbeitsorganisation
IBDR	International Bank for Reconstruction and Development/Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions/ Internationale Bund Freier Gewerkschaften
ID	Duncan Index of Dissimilarity, Verschiedenheitsindex
IDA	International Development Association/Internationale Entwicklungsorganisation
IDBB	Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung
IFC	International Finance Corporation/Internationale Finanzkorporation
IGH	Internationaler Gerichtshof
IGO	International Governmental Organization/Internationale zwischenstaatliche Organisation
INGO	International Non-Governmental Organization/Internationale nicht-staatliche Organisation
IPEC	International Programme for the Elimination of Child Labour/ Internationale Programm zur Eliminierung der Kinderarbeit
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund

Jge.	Jahrgänge
Kap.	Kapitel
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency/Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur
NAFTA	North American Free Trade Agreement/Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NGO	Non-governmental Organization/Nicht-Regierungsorganisation
Nr.	Nummer
ODA	Official Development Assistance/Offizielle Entwicklungshilfe
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Res.	Resolution
S.	Seite
s.u.	siehe unten
SIGE	Standardised Index of Gender Equality
TBT	Technical Barriers to Trade/Übereinkommen über technische Handelshemmnisse
u.a.	unter anderem
UN/UNO	United Nations/United Nations Organization
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development/Handels und Entwicklungskonferenz der der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme/Entwicklungsprogramm der der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund/Kinderhilfswerk der der Vereinten Nationen
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization/ Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
US	United States/Vereinigte Staaten (von Amerika)
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume/Volumen
WCL	World Confederation of Labour
WDI	World Development Indicators
WTO	World Trade Organization/Welthandelsorganisation
z.B.	zum Beispiel

# Kapitel I: Einleitung

## 1. *Compliance* mit den Kernarbeitsnormen der ILO: Das Thema der Arbeit

Grundlegende universale Arbeitsrechte sind eines der am kontroversesten diskutierten Themen in der Globalisierungsdebatte der letzten Jahre. Globalisierung ist ein mehrdimensionaler Prozeß, der sich auf verschiedenen Ebenen vollzieht. Nachdem zu Beginn der Globalisierungsdebatte die ökonomische Dimension die Diskussion dominierte, findet gegenwärtig die soziale Dimension der Globalisierung zunehmende Beachtung (Sautter 2000a; Sengenberger 2001; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004). Bei der sozialen Flankierung der ökonomischen Dimension der Globalisierung geht es nicht nur darum, dieser durch „menschenwürdige Arbeit“ ein „menschliches Antlitz“ zu geben (IAA 1999), sondern sie liegt oft im Interesse der Marktteilnehmer selbst, um auf diese Weise Verzerrungen auf den Märkten zu verringern.

Seit Beginn der 80er Jahre nimmt die Einbindung von Volkswirtschaften und multinationalen Unternehmen in ein zunehmend enger vernetztes Weltwirtschaftssystem zu. Im Zentrum dieser unter den Begriffen ‚Globalisierung‘ (Beck 1998; Busch/Plümper 1999; Bhagwati 2004), ‚Internationalisierung‘ (Hirst/Thompson 1996), ‚Denationalisierung‘ (Zürn 1998a; Beisheim et al. 1999) bzw. ‚Entgrenzung‘ (Kohler-Koch 1998) diskutierten Entwicklungen steht vorrangig die Öffnung von Märkten. Öffnung bedeutet die Beseitigung von Grenzen für Kapital und Güter sowie den Abbau von Rechtsnormen, die den Handlungsspielraum der Akteure einschränken (Deregulierung). Dadurch gerät die Ordnung von Sozialräumen unter Anpassungsdruck. Die ökonomische Globalisierung greift teilweise tief in nationale Regelungen ein, indem breite Gesellschaftsschichten zum einen von internationalen Regelungen, welche die Öffnung vorantreiben, und zum anderen von der Reduzierung nationaler Regelungen betroffen sind. Marktöffnungsprozesse können dabei zu einem ‚race to the bottom‘ führen, in dessen Verlauf bereits existierende nationale Standards *de jure* bzw. *de facto* sinken. Offenerere Märkte verursachen somit Spannungen und Konflikte auf nationaler Ebene. Dadurch entsteht Bedarf für neue Regulierung auf internationaler Ebene, die den erweiterten Marktaktivitäten angepaßt ist. Diese ‚Schließung‘ bezieht sich auf die Errichtung neuer Formen der Regulierung bzw. Re-Regulierung. In Bereichen, in denen Sozialordnungen auf der nationalen Ebene aufgrund von Marktöffnungsprozessen nicht mehr oder nur schwer stabilisiert bzw. wiederhergestellt werden können, ist die Verlagerung von Regulierungsaktivitäten auf eine höhere Ebene beobachtbar. Auf diese Weise entstehen

internationale Standards, welche die nationalstaatliche Regulierung ergänzen. Um die ökonomische Globalisierung in sozial gewünschte und akzeptierte Bahnen zu lenken, ist somit auch eine internationale Sozialordnung nötig, d.h. zu den internationalen Ordnungsregeln müssen auch sozialpolitische Regeln gehören (Sautter 2000, 2004; Sengenberger 2001; Betz 2003).

Globalisierung ist folglich nicht auf den Aspekt der Öffnung beschränkt. Die Wechselwirkung von Öffnung und Schließung führt vielmehr dazu, daß nationale politische Systeme nicht nur durch die intensivere Konkurrenz anderer Volkswirtschaften und deren Unternehmen beeinflußt werden, sondern auch durch allgemeinverbindliche Entscheidungen, die im Rahmen von spezifischen Steuerungsinstitutionen jenseits des Nationalstaates getroffen werden (Münch 2002). Nationale Rechtssysteme werden dadurch mit Rechtsnormen konfrontiert, die außerhalb des nationalen Kontextes entstehen. Da diese Normen mit nationalen Regeln und Bedürfnissen konfliktieren können und oftmals Anpassungskosten hervorrufen, ist die Einhaltung von ‚Recht jenseits des Nationalstaates‘ meist nicht unproblematisch (Börzel/Risse 2002; Raustiala/Slaughter 2002). Dies trifft auch auf das in dieser Arbeit betrachtete Problemfeld zu. Als Hindernis einer funktionierenden Sozialordnung auf staatenübergreifender Ebene erweist sich nicht die mangelnde Regelsetzung und Positivierung von Normen, sondern die effektive Um- und Durchsetzung bereits bestehender Normen und Regeln.

Die Phase der Institutionenbildung und des *Standard-Setting* ist weitgehend abgeschlossen (Charnovitz 2000; Gareis/Varwick 2002; Brupbacher 2002; IAA 2004). Internationale Arbeitsstandards sind in verschiedenen internationalen Institutionen, wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), den UN-Menschenrechtsabkommen oder der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert. Die ILO bildet dabei das Zentrum dieser ‚global social policy‘ (Deutschbein 2005a; Greven 2005). Seit ihrer Gründung im Jahr 1919 hat die ILO durch die Verabschiedung von mehr als 180 Übereinkommen einen globalen sozialen Ordnungsrahmen geschaffen. Aber speziell im Kontext der ökonomischen Globalisierung wurde Anfang der 90er Jahre die unzureichende Geltungskraft der Übereinkommen deutlich. Die Mitgliedstaaten antworteten auf dieses Problem, indem sie 1998 mit der ‚Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen‘ faktisch acht Übereinkommen aus allen anderen hervorhoben und für allgemeinverbindlich erklärten. Diese ‚Kernarbeitsnormen‘ bzw. ‚Kernarbeitsrechte‘ haben sich zu einem ‚Fokuspunkt‘ (Schelling 1960) im Bereich internationaler Arbeitsstandards entwickelt. Die Erklärung von 1998 hat

somit zu weiten Teilen die Debatte beendet, was als universaler Mindestarbeitsstandard gilt (Brupbacher 2002; Elliott/Freeman 2003; Scherrer/Greven 2005).

Zwischenstaatliche internationale Organisationen wie die ILO und die UN waren in den letzten Jahren in ihren Bemühungen erfolgreich, diesen fundamentalen Arbeitsrechten weltweite Geltung zu verschaffen. Sie wurden mittlerweile von der überwiegenden Mehrheit der Staaten anerkannt. Das fast universale Bekenntnis zu diesen Normen steht jedoch im Widerspruch zu deren tatsächlichen Einhaltung (Deutschbein 2005b). Zwischenstaatliche internationale Organisationen und nicht-staatliche Organisationen weisen auf andauernde Verstöße hin (OECD 2000; Amnesty International 2000; US-Department of State 2002; ICFTU 2002; IAA 2003a, 2004c, 2005). Diese beziehen sich auch auf Staaten, welche die Normen formal anerkannt und sich somit den damit einhergehenden prozeduralen und substanziellen Pflichten unterworfen haben. Die beobachtbare Diskrepanz zwischen Regelanerkennung und Regeleinhaltung wurde auch für andere Problemfelder, insbesondere bei den Menschenrechten, festgestellt (Camp-Keith 1999; Heyns/Viljoen 2001; Hathaway 2002). Sie markiert den analytischen Ausgangspunkt dieser Arbeit: *Wie können Regelverstöße bzw. die Regeleinhaltung von Mitgliedern eines internationalen Übereinkommens in einer systematischen Weise erklärt werden?* Damit ist die systematische Begründung von *Compliance* angesprochen, bei der die Regeleinhaltung explizit als zu erklärende Variable konzipiert wird.

Die Forschung in den Internationalen Beziehungen (IB), wie auch im Völkerrecht hat die Problematik der tatsächlichen Einhaltung der vereinbarten Normen und Regeln lange Zeit nicht berücksichtigt und sich auf die Entstehung und Weiterentwicklung internationaler Institutionen konzentriert. Die zentrale Funktion spezifischer Regulierungsinstitutionen wird darin gesehen, daß sie Akteuren helfen, Probleme zu lösen, die sie anderweitig nicht oder nur mit höherem Aufwand lösen können (Zürn 2002: 235). Mit ihrer Hilfe versuchen Staaten – als die hauptsächlich beteiligten Akteure – steuernd in die Interaktionen der internationalen Beziehungen einzugreifen. Mit der Errichtung internationaler Institutionen ist verbunden, daß kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden, von deren Einhaltung sich die beteiligten Akteure Kooperationsgewinne versprechen. Eine wichtige Aufgabe internationaler Institutionen ist es daher, die Einhaltung ihrer Normen und Regeln sicherzustellen, beispielsweise um Trittbrettfahren zu verhindern (Efinger et al. 1988; Mayer et al. 1993).

Im Gegensatz zu Staaten können internationale Institutionen nicht auf das Monopol physischer Gewalt zurückgreifen, um die Regelkonformität der Akteure sicherzustellen. Die Einhaltung festgelegter Normen findet nicht im Schatten der Hierarchie statt (Scharpf 1992),

da ein durchsetzungsfähiger Vollzug auf zwischenstaatlicher Ebene bis auf wenige Ausnahmen fehlt. Akteure können sich im internationalen System nicht an eine übergeordnete Instanz wenden, um sich wirksam vor Normverstößen anderer Akteure zu schützen. Dies bedeutet aber nicht, daß kein Mechanismus auf internationaler Ebene zur Gewährleistung der Regeleinhaltung existiert. Es weist lediglich darauf hin, daß in der weit überwiegenden Zahl der Fälle Maßnahmen bei Verstößen gegen die Regeln und Normen einer internationalen Institution durch die jeweiligen Mitgliedstaaten ausgeführt werden müssen (Young 1979; Gehring 2002a). Dies führte dazu, daß die IB-Literatur anfangs mit dem Problem konfrontiert war „why governments, seeking to promote their own interests, ever comply with the rules of international regimes when they view these rules as in conflict with [...] their myopic self-interest“ (Keohane 1984: 99).

Diese die 80er Jahre dominierende Fragestellungen, wann und warum Staaten bei Abwesenheit einer zentralen Durchsetzungsinstanz miteinander kooperieren (Axelrod 1984; Oye 1985; Haggard/Simmons 1987) und welchen Beitrag Institutionen zum Gelingen internationaler Kooperation leisten können, werden mittlerweile als weitgehend beantwortet angesehen. Allerdings garantiert die erfolgreiche Einführung internationaler Institutionen noch lange nicht, daß sie auch Effekte auf das Verhalten der Akteure haben. Haas formulierte die in dieser Hinsicht richtungsweisende Frage: „Do Regimes matter?“ (Haas 1989). Seit Mitte der 90er Jahre rückten so vermehrt Fragen der Wirkung und der Effektivität internationaler Regime in den Vordergrund der wissenschaftlichen Analyse (Levy et al. 1993; Wettstad 1995; Oberthür 1997; Victor et al. 1998; Zürn 1998b; Young/Levy 1999; Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002; Hovi et al. 2003). Nach fast zwei Jahrzehnten der Forschung bestehen wenig Zweifel, daß Regime in den unterschiedlichen Problemfeldern Wirkungen zeigen (Haas et al. 1993; Risse et al. 2002; Simmons/Martin 2002; Raustiala/Victor 2004).

Die Frage, inwieweit die Regimemitglieder dabei die eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich einhalten, wurde dabei aber entweder ignoriert oder als weniger relevant erachtet (Oberthür 1997; Sprinz 2003). In den letzten Jahren hat sich die Einhaltung internationaler Normen und Regeln jedoch als „zentrales Problem“ der Analyse der internationalen Beziehungen herausgestellt (Ginsburg/McAdams 2003: 2; vgl. Guzman 2002; Raustiala/Slaughter 2002). Für Werksmann (1996: xvi) stellt *Compliance* gar die „Achillesferse“ internationaler Regulierung dar. Nicht der Weiterentwicklung und Ausweitung des internationalen Normsystems ist demnach zukünftige Aufmerksamkeit zu schenken, sondern der verbesserten Einhaltung bestehender Regelungen: „[...] the greatest

challenge for the future of the rule of law internationally is to enhance rates of compliance” (Moore 1999: 884; vgl. Gareis/Varwick 2002: 169).

Diese theoretische Lücke versucht der in den letzten Jahren an Konturen gewonnene *Compliance*-Ansatz zu schließen (Chayes/Chayes 1995; Underdal 1998; Raustiala 2000; Simmons 2000; Checkel 2001; Jacobsen/Brown Weiss 2001; Börzel/Risse 2002; Tallberg 2002; Guzman 2002; Ginsburg/McAdams 2003; Börzel et al. 2003a; Frischmann 2003; Beach 2005). Diese Arbeiten haben zwar wesentlich zum Verständnis von *Compliance* beigetragen. Zwei Aspekte werden aber bislang nicht ausreichend berücksichtigt: Zum einen wird die unterschiedliche Regeleinhaltung innerhalb einer Institution nicht hinreichend problematisiert. Zum anderen beschränkt der Mangel an systematischen empirischen Vergleichen, die über einzelne Fallstudien hinausgehen, bisher die Aussagen von *Compliance*-Forschern.

(1) Die Literatur hat sich im Kontext der Regeleinhaltung fast ausschließlich auf Unterschiede *zwischen* Institutionen konzentriert, warum also in bestimmten internationalen Institutionen ein höherer Grad an Regelkonformität zu beobachten ist, als in anderen. Der Erklärung von Unterschieden *innerhalb* einer Institution wurde wenig Beachtung geschenkt, so daß die Frage, warum einige Vertragsstaaten die eingegangenen internationalen Verpflichtungen einhalten, andere hingegen nicht, bislang weitgehend ignoriert wurde. Vielmehr wird die Identifizierung der Gründe, warum einige internationale Institutionen erfolgreicher als andere in der Lösung der Probleme sind, die zu ihrer Gründung geführt haben, als die dominierende Frage der gegenwärtigen Kooperationstheorie betrachtet (Raustiala 2000: 387; Sprinz 2003). In diesem Kontext angesiedelte Arbeiten zur *Compliance*-Problematik rekurrerten insbesondere auf unterschiedliche Problemlösungskapazitäten (Chayes/Chayes 1995; Jacobsen/Brown Weiss 2001), auf die „Natur des zu lösenden Problems“ (Underdal 2002a) oder das Institutionendesign (Abbott/Snidal 1998; Zangl 2001; Koremenos et al. 2001b; Zangl/Zürn 2004b). Diese Vorgehensweise hilft Variationen bei der Regeleinhaltung zwischen Institutionen zu erklären. Es trägt aber nicht zur Erklärung von intra-institutionellen Variationen bei. Da institutionelle Faktoren für alle Mitglieder in einer bestimmten Periode konstant sind, können diese nicht erklären, warum der Grad der Regeleinhaltung zwischen ihnen variiert. Die bisherige Vernachlässigung intra-institutioneller Unterschiede bei identischen institutionellen Vorgaben markiert daher den zweiten Anknüpfungspunkt dieser Arbeit: *Wie kann man erklären, daß Mitglieder eines internationalen Übereinkommens die dort festgelegten Regeln einhalten, während andere gegen sie verstoßen?*

Mit dieser Fragestellung nimmt die Arbeit einen Wechsel der bisher üblichen Forschungsperspektive vor. Um sich dem Untersuchungsgegenstand der (Nicht-)Einhaltung

der Regeln internationaler Übereinkommen zu nähern, werden dazu explizit länderspezifische Einflußfaktoren in die Analyse einbezogen, die bisher nicht systematisch berücksichtigt wurden. Beispielsweise werden unterschiedliche Kapazitäten hauptsächlich vor dem Hintergrund der Problemlösungsfähigkeit *der Institutionen* diskutiert (Miles et al. 2002), weniger aber vor dem Hintergrund, daß auf nationaler Ebene höchst verschieden auf die durch die Institution induzierten Anpassungskosten reagiert werden kann. Mit der Betonung des intra-institutionellen Aspekts soll aber nicht gesagt sein, daß eine inter-institutionelle Betrachtungsweise unbedeutend für das Verständnis von Akteurshandeln und die Regeleinhaltung ist. Sie hilft vielmehr die institutionellen Faktoren zu identifizieren, welche die Entscheidung über die Regelkonformität der Staaten beeinflussen. Diese institutionellen ‚Rahmenbedingungen‘ auf zwischenstaatlicher Ebene wirken dabei gleichermaßen auf alle Mitglieder eines Übereinkommens. Sie können so helfen, das gesamte Ausmaß der Regeleinhaltung zu erklären. So können starke Sanktionsmechanismen länderspezifische Einflußfaktoren hinsichtlich der Regelkonformität dominieren oder institutionalisierte Ressourcentransfers können fehlende Kapazitäten zur Regeleinhaltung auf nationaler Ebene ausgleichen. Die Bestimmung dieser Faktoren ist somit ein unverzichtbarer Bestandteil einer Analyse von *Compliance* und bildet daher auch einen Schwerpunkt dieser Arbeit. Damit kann aber nicht die Varianz im Grad der Regeleinhaltung hinsichtlich eines Übereinkommens erklärt werden. Sie ist daher durch eine Analyse der länderspezifischen Variablen zu ergänzen.

(2) Bei *Compliance* handelt es sich immer noch um ein junges Forschungsfeld, das typischerweise durch das Fehlen empirischer Überprüfungen der theoretischen Ansätze gekennzeichnet ist (Raustiala/Slaughter 2002: 548). Gerade an systematischen empirischen Vergleichen, die über einzelne Fallstudien hinausgehen, hat es zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit gemangelt, was die Aussagen von *Compliance*-Forschern beschränkt. Die Kritik von Jacobsen/Brown Weiss hinsichtlich der Untersuchung von Umweltübereinkommen gilt auch für andere Problemfelder: „There has never been a systematic study of factors affecting compliance at the national level of the international environmental accords into which countries have already entered“ (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 408, Hervorhebung ausgelassen). Seitdem hat sich die wissenschaftliche Beschäftigung diesen Fragestellungen geöffnet und erste ländervergleichende Studien im EU-Kontext (Börzel et al. 2003a), im Bereich der Menschenrechte (Hathaway 2002; Simmons 2005) und der internationalen Finanzbeziehungen (Simmons 2000) generiert. Diese Arbeiten geben zwar erste Ansatzpunkte, unter welchen Bedingungen bestimmte (konkurrierende) Annahmen zutreffend

bzw. nicht zutreffend sind und helfen somit die Gültigkeit von Hypothesen in spezifischen Problemfeldern zu bestimmen. Der Mangel an systematischen Studien wurde aber bislang nur ansatzweise behoben. Weitere Arbeiten sollten an diesem Punkt ansetzen: „More is needed“ (Raustiala/Slaughter 2002: 549; vgl. Simmons 2000; Risse 2003). Eine Aufgabe besteht somit darin, relevante Erklärungsfaktoren in ein Modell zu überführen und deren Bedeutung in einer spezifischen empirischen Situation, hier der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen, zu bestimmen: „[W]e fail not (primarily) in identifying what is important but in specifying importance“ (Underdal 2002c: 459). Die vorliegende Arbeit soll daher auch einen Beitrag zur Überwindung dieses Defizits liefern, indem versucht wird, intra-institutionelle Variationen aus einer systematisch vergleichenden Forschungsperspektive heraus mittels statistischer Verfahren zu erklären.

Damit ist der *Gegenstandsbereich der Arbeit* umrissen. Behandelt werden das gesamte Niveau der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie die beobachtbaren Unterschiede bei der Regeleinhaltung zwischen den Vertragsstaaten. Während bei ersterem institutionelle Faktoren die Erklärungsgrundlage bilden, stehen bei letzterem länderspezifische Faktoren im Vordergrund. Dazu wird ein systematischer Erklärungsansatz von *Compliance* erstellt, der gewährleistet, daß sowohl die institutionellen Rahmenbedingungen sichtbar werden, die das Handeln aller Mitgliedstaaten hinsichtlich *Compliance* beeinflussen, als auch die Mechanismen, die Unterschiede zwischen den Vertragsparteien trotz gleicher institutioneller Rahmenbedingungen erklären können. Die Arbeit versucht dabei, *Compliance* über die Grenzen der Teildisziplinen und Theorierichtungen hinweg zu erschließen. Im Ergebnis steht ein gesamtheitliches Analyseraster für *Compliance* zur Verfügung, das sowohl die zwischenstaatliche als auch auf die nationale Ebene umfaßt und dessen integrierende Sichtweise gewährleistet, alle relevanten Bereiche der *Compliance*-Problematik untersuchen zu können.

Der Fokus der Arbeit liegt auf dem Prozeß, der von der Regelanerkennung zur Einhaltung oder auch zu Verstößen führt. Die Entstehung der Regelsysteme wird dabei ausdrücklich ausgelassen, da als Ausgangspunkt der Analyse die Ratifikation eines internationalen Abkommens steht, an dessen Verpflichtungen sich der ratifizierende Staat formal bindet. Ziel dieser Arbeit ist es aber nicht, mit einer neuen Theorie zur *Compliance*-Diskussion beizutragen. Vielmehr geht es darum, theoretisch begründbare und operational nutzbare Kriterien zu entwickeln, anhand derer die Problematik der Einhaltung internationaler Übereinkommen auch innerhalb eines institutionellen Rahmens analysiert werden kann und

die sich für eine statistische Überprüfung eignen. Die theoretisch gewonnenen Erkenntnisse werden somit letztlich in ein empirisches Modell überführt, das in Form einer strukturalistisch ausgerichteten *Policy*-Analyse, kausale Einflußbeziehungen auf *Compliance* in einer systematisch ländervergleichenden Perspektive untersucht. Dabei ist ein Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, die Erklärungskraft der auf theoretischer Ebene identifizierten Kausalmechanismen zu ermitteln. Diese Verbindung der theoretischen Debatte über Gründe von Regelverstößen und entsprechenden *Compliance*-Strategien mit der quantitativ orientierten Forschung über konkrete Einflußfaktoren von Regelverletzungen und zur Bestimmung deren Bedeutung, wird für ein besseres Verständnis der *Compliance*-Problematik als vielversprechend betrachtet (vgl. auch Schmitz/Sikkink 2002: 533; Raustiala/Slaughter 2002: 548).

## **2. Der Gang der Untersuchung**

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit mangelte es in der *Compliance*-Forschung an systematisch vergleichend angelegten Studien, die auf eine ausgearbeitete theoretische Konzeption der Regeleinhaltung zurückgreifen konnten. Diese Arbeit versucht zur Überwindung beider Defizite beizutragen. Bevor das Thema empirisch bearbeitet werden kann, ist daher eine konzeptionelle Grundlage zu schaffen. In *Kapitel II* wird daher zunächst *Compliance* definiert, deren prozessualer Charakter aufgezeigt, die Regeleinhaltung von der Effektivität internationaler Institutionen abgrenzt und es werden Kriterien eingeführt, welche die verschiedenen Dimensionen von *Compliance* wiedergeben.

In *Kapitel III* werden die Voraussetzungen für die theoretische Konzeption der Regeleinhaltung gelegt. Um der Vielfältigkeit der Gründe von Regelverstößen gerecht zu werden, wird die Handlungsmotivation der Akteure als Ausgangspunkt gewählt. Es wird gefragt, ob Akteure eine intrinsische Motivation zur Regeleinhaltung haben oder nicht. Damit rückt in den Vordergrund, ob Regelverstöße „gewollt“ oder „ungewollt“ sind. Anhand dieses Kriteriums lassen sich eine *Enforcement*- und *Management*-Perspektive begründen. Da beide Handlungsmotivationen miteinander verflochten sind, erscheinen die *Compliance*-Perspektiven aber nicht als Gegensätze, sondern als wechselseitig erklärungsbedürftig. Gegenstand ist somit nicht deren Gegenüberstellung, sondern deren Integration in Form eines theoretisch angeleiteten empirischen Untersuchungsansatzes. Es wird herausgestellt, daß nur eine kombinierte Betrachtungsweise der Ansätze zu einem Analyseraster führt, das der

Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* Rechnung trägt. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen somit nicht zu einer neuen handlungstheoretischen Begründung von *Compliance* führen, sondern in ein Modell überführt werden, das kausale Einflußbeziehungen auf *Compliance* untersucht.

In den *Kapiteln IV und V* werden daher in detaillierter Form zum einen die Gründe regelabweichenden Verhaltens und zum anderen mögliche Strategien zur Erlangung bzw. Gewährleistung von *Compliance* jeweils aus *Enforcement*- und *Management*-Perspektive analysiert. Die Unterteilung in Gründe und Strategien liefert Orientierungspunkte zur Herausarbeitung der unterschiedlichen Kausalmechanismen. Deren zentrale Aussagen werden zu möglichst einfachen („parsimonious“) Hypothesen verdichtet, die eine Fokussierung auf die Aspekte ermöglichen, die das gesamte Niveau der Regeleinhaltung und intra-institutioneller Variationen erklären können und für eine empirische Überprüfung geeignet sind. Das hier entwickelte Analyseverfahren soll dabei – abgesehen von erforderlichen normspezifischen Modifikationen – auch für die Untersuchung anderer vertraglicher internationaler Verpflichtungen anwendbar sein. Hypothesen hinsichtlich intra-institutioneller Variationen werden mit arabischen Ziffern gekennzeichnet. Hypothesen hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen, die für alle Staaten gleichermaßen die Entscheidung über die Regelkonformität beeinflussen, werden mit römischen Zahlen kenntlich gemacht.

Mit *Kapitel VI* beginnt der empirische Teil der Arbeit. Zuerst wird das Untersuchungsobjekt spezifiziert, indem die Regeln, die konkret als grundlegende internationale Arbeitsstandards gelten, herausgestellt werden. Anhand verschiedener Kriterien wird untersucht, inwieweit diese Normen universale Geltung haben und ein relevanter Bezugspunkt für Akteurshandeln geworden sind. Schließlich wird der Einfluß einer universalen Geltung der Kernarbeitsnormen auf *Compliance* analysiert.

In *Kapitel VII* steht die Frage im Mittelpunkt, in welchem Ausmaß *Enforcement*- und *Management*-Mechanismen zur institutionellen Bearbeitung von Regelverstößen beitragen und so das gesamte Niveau der Regeleinhaltung beeinflussen. Dazu werden die im Rahmen der ILO bestehenden *Enforcement*- und *Management*-Verfahren herausgearbeitet sowie die Beeinflussung der Regeleinhaltung durch Interaktionen der ILO mit anderen internationalen Institutionen untersucht. Es kann dargestellt werden, daß nur ein ausbalanciertes Verhältnis der verschiedenen Instrumente eine angemessene Reaktion auf die unterschiedlichen Regelverstöße gewährleistet.

Gegenstand des *Kapitels VIII* ist die Quantifizierung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen, um das gesamte *Compliance*-Niveau bestimmen zu können. Nach einer Diskussion

methodischer Probleme, mit denen jede Untersuchung im Menschenrechtsbereich konfrontiert ist, werden detailliert Indikatoren für die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen analysiert, um gezielte Aussagen treffen zu können. Mittels der gebildeten Indikatoren wird das gesamte Niveau der Einhaltung der Kernarbeitsnormen festgestellt und eruiert, inwieweit das Ausmaß der Regelverstöße den theoretischen Vermutungen entspricht. Am Ende des Kapitels werden die Regeleinhalten der Vertragsstaaten mit der der Nicht-Vertragsstaaten vor dem Hintergrund der ‚Endogenitätsproblematik‘ verglichen sowie empirische Erkenntnisse zum Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der einzelnen Kernarbeitsnormen generiert.

In *Kapitel IX* steht die Erklärung intra-institutioneller Varianz im Vordergrund. Dazu wird eine multivariate Regressionsanalyse verwendet. Sie bietet eine geeignete Möglichkeit, den Erklärungswert der in den Kapiteln IV und V identifizierten Einflußfaktoren zu bestimmen. Für jede der Kernarbeitsnormen wird diese Analyse durchgeführt. Dabei zeigt sich die Abhängigkeit der Erklärungskraft der Variablen von den normenspezifischen Anforderungen und Problemen.

Den Abschluß der vorliegenden Arbeit bilden die in *Kapitel X* gezogenen Schlußfolgerungen.

## **Kapitel II: Was ist *Compliance*?**

In diesem Kapitel werden die Grundlagen einer *Compliance*-Analyse gelegt. Internationale Institutionen, als Ausgangspunkt der Untersuchung, werden als Normsysteme gekennzeichnet. Anschließend wird die Regelanerkennung von der Regeleinhaltung unterschieden, der Begriff *Compliance* definiert und der prozessuale Charakter der Regeleinhaltung aufgezeigt. Schließlich wird die Regeleinhaltung von der Effektivität internationaler Institutionen abgegrenzt und es werden Kriterien eingeführt, welche die verschiedenen Dimensionen von *Compliance* wiedergeben.

### **1. Internationale Institutionen als Normsysteme**

Da internationale Institutionen eine zentrale Rolle für *Compliance* haben, indem sie die Kriterien festlegen, nach denen *Compliance* beurteilt wird, soll vorab geklärt werden, was unter ihnen zu verstehen ist. Internationale Institutionen können allgemein als „persistent and connected sets of rules and practices that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations” (Levy et al. 1995) definiert werden. Solche Normsysteme können spontan als Resultat unkoordinierten Verhaltens von Akteuren entstehen (von Hayek 1963; Young 1989: 84-89). Im Gegensatz dazu zeichnen sich verhandelte Institutionen dadurch aus, daß sie mit dem Ziel errichtet werden, auf das Verhalten von Akteuren Einfluß zu nehmen, um Kooperation zu fördern (Young 1982). Nur solche in internationalen Verhandlungen errichteten spezifischen Institutionen (Gehring 2002a) dienen als Untersuchungsobjekt im *Compliance*-Ansatz, da sie explizit versuchen, Akteursverhalten zu beeinflussen.

Um die notwendige Spezifität sowohl für die theoretischen als auch die empirischen Untersuchungen in dieser Arbeit zu gewährleisten, erscheint eine enge Betrachtungsweise von Institutionen angebracht. Konkretisierend können internationale Institutionen dann verstanden werden als “explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe and/or authorize behavior” (Koremenos/Snidal 2003: 433; vgl. auch Ostrom 1990: 139; kritisch Finnemore/Toope 2001; Duffield 2003). Die zugrundeliegenden Normen und Regeln verringern die Bandbreite möglichen Verhaltens, indem sie erlaubte, verbotene und gebotene Handlungen definieren (Ostrom et al. 1994: 38). Die lange Zeit maßgebliche Definition von Institutionen als Zusammenhang von “implicit or explicit principles, norms,

rules, and decision-making procedures” (Krasner 1983: 2; vgl. Keohane 1989: 4) ist für die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Untersuchung ungeeignet. Durch die Einbeziehung von impliziten Normen und Entscheidungsverfahren sind auch institutionelle Formen enthalten, bei denen eine empirische Bestimmung der Regeleinhaltung schwer durchführbar ist (Simmons/Martin 2002: 194).

Die diskutierten Definitionen von Institutionen beschreiben diese, auf einer gemeinsamen neo-institutionalistischen Perspektive basierend, somit als Komplexe normativ verbindlicher Regeln. Internationale Institutionen sind daher letztlich als Normsysteme zu verstehen, da die genannten Elemente als Normen aufgefaßt werden können, die etwas erlauben, verbieten oder vorschreiben. Die Unterscheidung zwischen Prinzipien, Normen und Regeln verweist hierbei lediglich auf unterschiedliche Grade der Spezifizierung (Krasner 1983: 2; Kratochwil 1989: 45-68; Zangl 2003: 119).<sup>1</sup> In dieser Arbeit wird der Begriff der Norm, soweit es nicht anders ausgewiesen wird, in diesem weiten Sinn verwendet. Damit erscheint er auch als synonym mit einem weiten Verständnis von Regeln. Die den Institutionen zugrunde liegenden Normen und Regeln umfassen aber nicht nur inhaltliche sondern auch prozedurale Bestimmungen. Solche Verfahrensregeln oder sekundären Regeln sind grundsätzlich von substanziellen, primären Regeln zu unterscheiden. Während die Funktion ersterer darin liegt, Akteursverhalten dahingehend zu beeinflussen, „to do or abstain from certain actions“, handelt es sich bei sekundären Regeln um „rules about rules“ (Hart 1994: 79). Mit sekundären Regeln werden die Interaktionen innerhalb der Institution geregelt, insbesondere die Verfahren zur Regelsetzung, -anwendung und -durchsetzung. Verhandelte, auf explizite Verhaltensangaben zugespitzte Institutionen variieren dabei nicht nur hinsichtlich der primären Regel, sondern auch im Ausmaß der institutionellen Definition sekundärer Regeln wie die Literatur zur Verrechtlichung (Abbott et al. 2000; Zangl/Zürn 2004a) und zum rationalen Design internationaler Institutionen (Koremenos et al. 2001a) verdeutlicht. Alle internationalen Institutionen haben aber gemeinsam, daß sie mit dem Ziel errichtet werden, auf Akteursverhalten Einfluß zu nehmen sowie verbindliche Entscheidungen herzustellen und durchzuführen (Gehring 2002a).

Sozialkonstruktivistische Ansätze betonen darüber hinaus die intersubjektive Qualität internationaler Institutionen (Kratochwil/Ruggie 1986: 754). Diese erweitert die Bedeutung von Institutionen, so daß sie auch soziale Normen und kulturell verfestigte Bedeutungssysteme umfassen (March/Olsen 1989). Um größere analytische Klarheit zu erhalten, werden sie als soziale Institutionen gekennzeichnet. Hinsichtlich der Analyse von

---

<sup>1</sup> Systeme allgemeinerer Normen stellen ohne spezifische Erlaubnisse sowie Ver- und Gebote in der hier zugrunde gelegten Perspektive allerdings keine internationalen Institutionen dar (vgl. Oberthür 1997: 40).

*Compliance* beschränkt sich die Untersuchung allerdings auf formale rechtliche Normen und Regeln. Die Untersuchung ist aber auch an sozialkonstruktivistische Ansätze angeschlossen. Vor allem konstruktivistische Perspektiven, die sich mit der Regelkonformität von Akteursverhalten beschäftigen, thematisieren die handlungsleitende Wirkung internationaler Normen. Unter der Annahme stabiler Normen, welche standardisierte Verhaltensanweisungen enthalten (Finnemore/Sikkink 1998: 891), werden internationale Normen als soziale Fakten konzeptualisiert, die Akteursverhalten strukturieren und insofern handlungsleitend sind (Klotz 1995; Risse/Sikkink 1999; Checkel 2001; Risse et al. 2002).<sup>2</sup> Die Betonung der strukturellen Rolle und Funktion von Normen ermöglicht es, sozialkonstruktivistische Erkenntnisse über die Bedingungen, unter denen Akteure sich normkonform verhalten, in die Analyse einzubeziehen.

Abschließend qualifizieren sich internationale Regime und internationale Organisationen als Formen verhandelter internationaler Institutionen, wobei letzterer Typ selbst agieren und beispielsweise Verträge abschließen kann (Keohane 1989: 3-4; Young 1994: 163-183; Abbott/Snidal 1998; Rittberger/Zangl 2003). Internationale Regime sind problemfeldspezifische Normsysteme, die auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen beruhen (Keohane 1993; Hasenclever et al. 1997; Miles et al. 2002). Sie besitzen allerdings keine Akteursqualität, von ihnen werden aber wie von internationalen Organisationen Wirkungen auf das Akteursverhalten erwartet (Underdal 2002a; Simmons/Martin 2002; Sprinz 2003). Internationale Institutionen, die von nicht-staatlichen Akteuren errichtet und getragen werden, bilden in dieser Arbeit hingegen keinen selbständigen Untersuchungsgegenstand. Sie sind jedoch ein wesentlicher Bestandteil der Analyse des Prozesses der Regeleinhaltung, soweit sie staatliches Handeln beeinflussen und/oder direkt Einfluß auf von Staaten aufgebaute internationale Institutionen gewinnen.

## **2. *Compliance* als interdisziplinäres Forschungsprogramm**

In den letzten Jahren wurde die Einhaltung internationaler Normen und Regeln als „zentrales Problem“ der Analyse der Internationalen Beziehungen (Ginsburg/McAdams 2003: 2) oder als „Achillesferse“ internationaler Regulation identifiziert (Werksmann 1996: xvi), so daß „[...] the greatest challenge for the future of the rule of law internationally is to enhance rates of compliance“ (Moore 1999: 884; vgl. Guzman 2002; Raustiala/Slaughter 2002; kritisch

---

<sup>2</sup> Dabei wird nicht immer deutlich zwischen Rechtsnormen und sozialen Normen unterschieden (Wiener 2003: 148).

Raustiala/Victor 1998: 693). Weder in den Internationalen Beziehungen (IB) noch im Völkerrecht hat die Frage nach der tatsächlichen Regeleinhaltung bis vor kurzem größeren Anklang gefunden. In den letzten Jahren hat sich allerdings mit dem *Compliance*-Ansatz ein Forschungszweig entwickelt, der diese Problematik untersucht und dabei in besonderem Maß von der Integration der Erkenntnisse verschiedener Disziplinen profitiert. Die Aufgabe für die weitere Arbeit besteht darin, diese Vielfalt analytisch zu nutzen und dabei gleichzeitig die zugrunde gelegten Annahmen zu explizieren.

Völkerrechtler haben es bisher überwiegend als gegeben angesehen, daß internationale Regeln eine reale Wirkung haben. Sie heben die pädagogische Wirksamkeit und Überzeugungskraft von Recht hervor (vgl. Henkin 1979: 46-49; Kennedy 1994: 335) und betonen, daß Recht und *Compliance* konzeptionell miteinander verbunden sind, „because law explicitly aims to produce compliance with its rules“ (Raustiala/Slaughter 2002: 538). Die Forschung konzentrierte sich daher auf die Entwicklung, Verbreitung und Kodifizierung zwischenstaatlichen Rechts. Das „*Compliance*-Dilemma“ (Frischmann 2003: 683), d.h. das wahrgenommene Risiko für einen Staat, daß andere Staaten internationale Bestimmungen anerkennen, aber nicht einhalten (und *vice versa*), wird zwar als inhärente Schwäche des zwischenstaatlichen Rechtes anerkannt. Dieses Dilemma wird jedoch durch negative Anreize wie Reputationskosten, Ausschluß der Mitgliedschaft oder Sanktionen als prinzipiell lösbar betrachtet (Weschke 2001; Guzman 2002), auch wenn diese Instrumente nicht immer zur Verfügung stehen oder effektiv sind. Selbst wenn Staaten gegen internationale Verpflichtungen verstoßen, wird die Wirkung zwischenstaatlichen Rechts nicht in Frage gestellt. Traditionelle völkerrechtliche Ansätze problematisieren *Compliance* nicht, sie setzen es vielmehr als gegeben voraus (vgl. die Kritik von Chayes/Chayes 1995). Aufgrund der angenommenen Wirkung des zwischenstaatlichen Rechtes, wurde *Compliance* lange Zeit nicht als eigenständiges Untersuchungsobjekt wahrgenommen.

Diese Auffassung koexistierte mit skeptischeren Konzeptionen von Recht in den Internationalen Beziehungen (Young 1979: 1; Keohane 1984, 1997; Mearsheimer 1995).<sup>3</sup> Die Bedenken von Franck (1988: 705) hinsichtlich der Wirksamkeit zwischenstaatlichen Rechts stehen stellvertretend für die IB-Forschung: „The surprising thing about international law is that nations ever obey its strictures or carry out its mandates“. Mit der Analyse der Gründe, warum Staaten zwischenstaatliche Verpflichtungen eingehen und einhalten, rückten zum

---

<sup>3</sup> Gleichwohl haben Segmente der Internationalen Beziehungen seit den 70er Jahren zwischenstaatlichem Recht einen zentralen Platz eingeräumt. Die Englische Schule (Bull 1977) betrachtet die Staatenwelt als rechtlich verfaßte internationale Staatengesellschaft, die durch Norm und Übereinkunft geregelt ist. Sie bezieht sich dabei auf eine grotianische Konzeption von Recht, die eine Gemeinschaft für diejenigen konstituiert, die an der rechtlichen Ordnung partizipieren.

einen nicht-rechtliche Faktoren wie Macht und Interessen und zum anderen das politische und ökonomische Umfeld, das die Ausgestaltung zwischenstaatlichen Rechts beeinflusst, in den Vordergrund. Aufgrund der angenommenen Wirksamkeit internationaler Rechtsnormen haben völkerrechtliche Arbeiten diesen Faktoren wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Sie stehen jedoch traditionell im Zentrum der IB-Literatur. In den letzten zwanzig Jahren haben sich eine Vielzahl theoretischer und empirischer Arbeiten mit Erklärungen beschäftigt, warum Staaten freiwillig eine Vielzahl von vertraglichen Bindungen auf internationaler Ebene eingegangen sind. Wesentlich weniger Aufmerksamkeit wurde aber der Frage gewidmet, warum staatliche Akteure tatsächlich diese Verpflichtungen befolgen, wenn dies zumindest kurzfristig Kosten verursacht (Simmons 1998: 76; Ginsburg/McAdams 2003: 6). Dabei war das „*Compliance*-Dilemma“ in diesen Arbeiten durchaus präsent. Staaten versuchen demnach Institutionen so zu gestalten, daß dieses Problem minimiert wird. Die Perzeption des *Compliance*-Dilemmas im Vorfeld der Errichtung von Institutionen kann zu zwei Effekten führen: Zum einen werden die substanziellen Verpflichtungen, die Staaten bereit sind einzugehen, so beeinflusst, daß sie entweder sehr ambitioniert sind und Abweichungen einkalkuliert werden oder daß sie so gering sind, daß deren Einhaltung einfach ist und keine Verhaltensänderung erfordert (Downs et al. 1996; Barrett 1999; Frischmann 2003). Zum anderen kann es zur Einrichtung von Streitschlichtungs-, Durchsetzungs-, sowie unterstützenden *Compliance*-Mechanismen führen. Eine explizite Auseinandersetzung mit der Frage, warum einige Staaten sich regelkonform verhalten, während andere Staaten von den vertraglichen Verpflichtungen abweichen, fand aber auch in den IB-Debatte nicht statt.<sup>4</sup>

Seit Mitte der 90er Jahren kam es zu einer stärkeren wechselseitigen Befruchtung der zwei Disziplinen (Chayes/Chayes 1995; Slaughter et al. 1998; Abbott et al. 2000; Abbott/Snidal 2002; Hathaway 2002; Guzman 2002; Goldsmith/Posner 2002b; Ginsburg/McAdams 2003; Frischman 2003). IB-Ansätze, insbesondere die Spieltheorie sowie die Transaktionskosten-Ökonomie, aber auch die stärkere Einbeziehung von Macht und Interessen, gewinnen in rechtlichen Abhandlungen an Gewicht. In den Internationalen Beziehungen werden hingegen der normative Gehalt von Recht und dessen Auswirkungen auf die Regeleinhaltung sowie die Effekte von Verrechtlichungsprozessen wiederentdeckt bzw. stärker beachtet.

In diesem Kontext hat in den letzten Jahren auch der *Compliance*-Ansatz an Bedeutung und Konturen gewonnen (Chayes/Chayes 1995; Simmons 1998; Underdal 1998; Raustiala 2000; Checkel 2001; Jacobsen/Brown Weiss 2001; Börzel/Risse 2002; Tallberg 2002; Guzman 2002; Raustiala/Slaughter 2002; Ginsburg/McAdams 2003; Börzel et al. 2003a; Frischmann

---

<sup>4</sup> Auffallend war dabei vor allem, daß der Begriff Recht nahezu obsolet für diese Argumentationen war (vgl. Chayes/Chayes 1995: 303; Koh 1997: 2625).

2003; Beach 2005). Er weist eine ausgeprägte Interdisziplinarität auf und ist an der Schnittstelle verschiedener Disziplinen und Forschungszweige angesiedelt: der Forschung zur Effektivität internationaler Regime (Young 1992, 2001, 2003; Haas et al. 1993, Oberthür 1997; Victor et al. 1998; Young/Levy 1999; Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002; Hovi et al. 2003; Raustiala/Victor 2004; Sprinz et al. 2004), zur Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen (Abbott et al. 2000; Abbott/Snidal 2002; Zangl/Zürn 2004a), zum zwischenstaatlichen Recht (Henkin 1979; Slaughter 1993; Slaughter et al. 1998; Raustiala 2000; Guzman 2002; Hathaway 2002; Goldsmith/Posner 2002a; Frischmann 2003) wie auch der vergleichenden *Policy*-Forschung (Obinger et al. 2003). Zudem werden explizit Erkenntnisse soziologischer Ansätze (Meyer/Rowen 1991; Boli/Thomas 1999; Checkel 2000; Meyer 2005) und der Neuen Entwicklungsökonomik (Rodrik 1996; Dollar/Kraay 2001; Durth et al. 2002; Barro/Sala-i-Martin 2004) einbezogen.

Die gemeinsame Grundlage dieser Ansätze ist eine neoinstitutionalistische Forschungsperspektive. Die jeweils in den verschiedenen Disziplinen verwurzelten unterschiedlichen neoinstitutionalistischen Sichtweisen teilen die Grundannahme, daß Akteurshandeln in Institutionen eingebettet ist, die als Komplexe von normativ verbindlichen Regeln verstanden werden. Dabei erfassen sie unterschiedliche Aspekte der von Institutionen induzierten Verhaltensänderungen von Akteuren. Aus verschiedenen Perspektiven werden so zum einen die Effekte internationaler Institutionen auf individuelles und aggregiertes Handeln und zum anderen deren Abhängigkeit vom institutionenschaffenden Akteurshandeln untersucht. Dabei geht es dem *Compliance*-Ansatz weniger darum zu erklären, wie und weshalb formal freie Akteure Institutionen etablieren, mit deren Hilfe sie ihren Handlungsbereich zugleich einschränken und erweitern (Schmid/Maurer 2003). Er verläßt somit die in den 80er und Anfang der 90er Jahre dominierenden Debatten, warum Staaten Institutionen errichten (Haggard/Simmons 1987; Efinger et al. 1990), welchen Beitrag sie zum Gelingen internationaler Kooperation leisten können und ob „institutions matter“ (Haas 1989). Vielmehr fokussiert der *Compliance*-Ansatz auf die Identifizierung der Gründe, warum Staaten die eingegangenen internationalen Verpflichtungen tatsächlich einhalten bzw. warum nicht sowie auf die Strategien zur Erlangung regelkonformen Verhaltens.

Dabei handelt es sich nicht um eine ausgearbeitete Theorie. Vielmehr ist der *Compliance*-Ansatz als theoretisch angeleitete Forschungsperspektive zu verstehen. Gerade dabei gewinnt er durch die Integration der Erkenntnisse verschiedener Forschungszweige an Erklärungskraft. „The advantage of these approaches is their potential for multicausal synthesis; the disadvantage is the difficulty of disentangling and weighing the relative

importance of different variables. Disaggregating compliance theories in their component parts should help sharpen and refine them for empirical testing” (Raustiala/Slaughter 2002: 545). Kapitel III bis V legen daher besonderes Augenmerk darauf, die zugrunde gelegten Annahmen zu explizieren und in möglichst einfache („parsimonious“) Hypothesen zu verdichten, um sie mittels statistischer Analyseverfahren überprüfen zu können.

### **3. Regelanerkennung und Regeleinhaltung**

Wesentliches Element des *Compliance*-Ansatzes ist die analytische Unterscheidung zwischen Norm- bzw. Regelanerkennung und –einholung (exemplarisch Risse 2004). Hinsichtlich der Anerkennung ist eine allgemeine Anerkennung, die sich auf die Geltung einer Norm bezieht (vgl. dazu Kap. VI), von der individuellen-juristischen abzugrenzen. Die individuelle Anerkennung einer internationalen Norm erfolgt gewöhnlich durch die Ratifizierung des entsprechenden Übereinkommens. Ratifikation bedeutet nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge die „völkerrechtliche Handlung, durch die ein Staat im internationalen Bereich seine Zustimmung bekundet, durch einen Vertrag *gebunden zu sein*“ (Art. 2 Abs 1 [b], Hervorhebung O.D.; vgl. auch Art. 14). Die Ratifikation stellt allerdings keinen „magic moment“ der Anerkennung internationaler Normen dar (Goodman/Jinks 2003: 173); sie ist vielmehr ein Punkt im weiteren Inkorporationsprozeß, der die Initiierung oder die Kulmination der Anerkennung repräsentieren kann. Übereinkommen im Problemfeld Menschenrechte sind beispielsweise darauf angelegt, überhaupt erst einen Prozeß der stärkeren Beachtung der Menschenrechte zu initiieren (Chayes/Chayes 1995: 15; Heyns/Viljoen 2001). Durch die Ratifikation erkennen die Staaten jedoch die festgelegten Verpflichtungen eines internationalen Übereinkommens formal an. Dabei unterwerfen sie sich den prozeduralen und substanziellen Pflichten, so daß für den Mitgliedstaat vertraglich die volle Verbindlichkeit entsteht (Hathaway 2003: 5; Riedel 2004: 16).

Die Ratifikation ist aber nicht in allen Fällen Voraussetzung der formalen Anerkennung internationaler Regeln. Zum einen fallen im Gemeinschaftsrecht der EU Normsetzung- und -anerkennung zusammen, da das Gemeinschaftsrecht seit der EuGH Entscheidung zu *Costa/E.N.E.L.* Vorrang vor dem nationalen Recht genießt. Gemeinschaftsrechtliche Regeln in Form von Verordnungen sind beispielsweise von den Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden. Durch Verordnungen werden sowohl entgegenstehendes existierendes als auch nachträglich geändertes nationales Recht verdrängt. Zum anderen sind Normen, die zum

Völkergewohnheitsrecht zählen, auch ohne Positivierung in internationalen Abkommen und deren Ratifikation für alle Staaten verbindlich (vgl. Goldsmith/Posner 1999; Finnemore/Toope 2001; Goodman/Jinks 2003). Aufgrund der empirischen Orientierung konzentriert sich diese Arbeit auf die Anerkennung und Einhaltung positiver Normen, die zur Verbindlichkeit der Ratifikation bedürfen, ohne damit eine Aussage zu deren Bedeutung zu treffen.

Individuelle Normanerkennung und Normeinhaltung bedingen sich nicht gegenseitig. Weil Staaten eine internationale Norm völkerrechtlich anerkannt haben, kann nicht darauf geschlossen werden, daß sie diese auch tatsächlich einhalten (Camp-Keith 1999: 111; Heyns/Viljoen 2001; Risse et al. 2002: 184; Hathaway 2002: 1982-1987). Zwischen dem „law in the books“ und dem „law in action“ (Weiss 2001) klafft oftmals eine große Lücke: “Even if a state may believe that signing a treaty is in its best interest, the political calculations associated with the subsequent decision actually to comply with international agreements are distinct and quite different” (Haas 1998: 19). Staaten ratifizieren internationale Übereinkommen aus Reputationsgründen oder um sich in eine internationale Gemeinschaft zu integrieren ohne die Absicht oder die Ressourcen zu haben, die Regeln auch tatsächlich einzuhalten. Myanmar hat beispielsweise das ILO-Übereinkommen über die Zwangsarbeit (Nr. 29) ratifiziert. Jedoch ist Myanmar einer der Staaten mit den meisten festgestellten Verstößen gegen diese Konvention (IAA 2001a, 2005). Die Ratifizierung ist hier bestenfalls in einer optimistischen Lesart als Absichtserklärung zu werten.

Gleichwohl bedeutet die Weigerung, ein Übereinkommen zu ratifizieren keineswegs, daß der Staat zwangsläufig entgegen dessen Bestimmungen handelt. Einige Staaten lehnen die Ratifikation ab, obwohl die nationalen Praktiken den Anforderungen der Konventionen entsprechen. Ein Grund dafür ist, daß internationale Übereinkommen nicht nur die Ziele regeln, sondern auch die Mittel (Flasbarth 2003: 164). Die Schweiz hat beispielsweise das ILO-Übereinkommen über das Recht auf Kollektivverhandlungen bis 1999 aus formalen Gründen der innerstaatlichen Zuständigkeit nicht ratifiziert, obwohl die Sozialpartnerschaft bereits fest verankert war (Brupbacher 2002: 33).

Da die vorliegende Arbeit nach den Gründen der tatsächlichen Einhaltung internationaler Regeln sucht, gilt nicht dem letzten Aspekt das Erkenntnisinteresse, sondern der empirisch häufig auftretenden Diskrepanz zwischen erfolgter Normanerkennung und der mangelnden nachhaltigen Einhaltung. Dieses Phänomen wird auch als ‚Entkoppelung‘ bezeichnet (Meyer/Rowen 1991: 58; Meyer et al. 1997: 156; Boli/Thomas 1999: 18; Meyer 2005; vgl. Krasner 1999). In vielen Staaten ist nicht nur die verbale, sondern auch die formale-juristische

Anerkennung internationaler Normen durch die Ratifikation von den tatsächlichen Praktiken losgelöst. Regeleinhaltung und –anerkennung sind vielmehr zwei unterschiedliche Phasen eines Prozesses, bei dem die Regeleinhaltung als pragmatisches Verhalten der Akteure von der Anerkennung der Regeln abgekoppelt ist.

Sozialkonstruktivistische Ansätze weisen darauf hin, daß es zu dieser Entkoppelung kommt, wenn internationale Normen konstitutive Wirkungen haben. Die von den Akteuren primär wahrgenommene Funktion der internationalen Norm liegt dann nicht in der Regulierung des Akteursverhaltens, sondern darin, einen geteilten Bedeutungszusammenhang für eine Gemeinschaft herzustellen (Risse 2003: 118). Obwohl sie ratifiziert haben, verstoßen Akteure in diesen Situationen gegen internationale Normen, weil sie nicht dem konkreten Regelungsgehalt der Normen zustimmen. Sie erachten aber die Regime-Partizipation bis hin zur Ratifikation als wichtig, um Teil der Gemeinschaft zu sein (Tallberg 2002: 611). Diese Entkoppelung ist umso wahrscheinlicher, je stärker die formal-juristische Anerkennung einer Norm von anderen Akteuren erwartet wird (vgl. Kap. V, 1.3).

Auch aus rationalistischer Perspektive ist die Regeleinhaltung nicht an deren Anerkennung gebunden. Die Kooperations- und Regimetheorie weist hierbei auf die Bedeutung der Reputation für (künftige) Verhandlungen hin, um sich für andere internationale Akteure als verlässlicher Vertragspartner zu präsentieren (Keohane 1984, 1997; Axelrod 1984; Young 1992; Downs/Jones 2002; Guzman 2002). Gerade wenn Verstöße schwer zu erkennen sind, effektive *Monitoring-* und *Enforcement-*Instrumente fehlen und nur imperfekte Informationen über das tatsächliche Verhalten staatlicher Akteure vorliegen, reicht oftmals die Ratifikation des Übereinkommens aus, um die Vertrauenswürdigkeit gegenüber anderen Akteuren zu signalisieren. Durch die Ratifikation kann ein Staat glaubhaft signalisieren, daß er bereit ist, sich an internationale Vorgaben zu binden (Guzman 2002). Die tatsächliche Einhaltung der Verpflichtungen ist dann nach erfolgter Ratifikation oftmals gar nicht notwendig, da die anderen Akteure diese nicht bzw. nur unter großem Aufwand in Erfahrung bringen können. Sie orientieren sich zur Einschätzung der zu erwartenden Verlässlichkeit vielmehr an der formalen Bindung an die internationalen Verpflichtungen, die leicht feststellbar und interpretierbar ist. In diesen Situationen wird *Compliance* im Gegensatz zur Ratifikation nicht belohnt (Hathaway 2002). Staaten können somit Reputationsgewinne durch die Ratifikation erzielen, haben aber aufgrund der geringen Möglichkeit anderer Akteure Verstöße zu entdecken und zu sanktionieren, nur geringe Kosten bei Nichteinhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu erwarten. Da die Gewinne durch die Ratifikation höher sind, als die Verluste die entstehen, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden,

kann es auch aus rationalistischer Perspektive zur Entkoppelung von Regelanerkennung und – einhaltung kommen.

*Compliance* wird somit zu einem eigenständigen erklärungsbedürftigen Phänomen. Die Diskrepanz zwischen Regelanerkennung und – einhaltung konstituiert den analytischen Ausgangspunkt der Arbeit: Wie kann (non)konformes Verhalten mit den Regeln einer internationalen Institution erklärt werden, die zuvor als verbindlich anerkannt worden? Dabei gilt es zu insbesondere zu untersuchen, wie intra-institutionelle Unterschiede bei der Regelkonformität erklärt werden können. Vor der Beantwortung dieser Fragen soll zunächst spezifiziert werden, was unter *Compliance* zu verstehen ist.

#### **4. Drei Ebenen von *Compliance***

*Compliance* wird in der einschlägigen Literatur mit der korrekten Implementierung internationaler Vorgaben gleichgesetzt (Mayer et al. 1993) bzw. als regelkonformes Verhalten definiert (Young 1979; Fisher 1981; Chayes et al. 1998; Victor et al. 1998; Underdal 1998; Raustiala 2000; Frischmann 2003): “The term compliance refers to all behavior by subjects or actors that conforms to the requirements of behavioural prescriptions or compliance systems. Conversely, noncompliance (or violation) is behavior that fails to conform to such requirements” (Young 1979: 4-5). Chayes et al. (1998: 39) verstehen unter *Compliance* „when an actor’s behavior conforms to an explicit rule of a treaty“. Beide Definitionen sind jedoch unbefriedigend. *Compliance* als regelkonformes Verhalten zu definieren läßt offen, auf welche Akteure (staatlich oder nicht-staatliche) und Phasen sich die Regeleinhaltung beziehen soll. Die Konzentration auf die rechtliche Implementierung, d.h. auf Maßnahmen, die staatliche Akteure unternehmen, um internationale Vereinbarungen in nationales Recht zu übersetzen, läßt hingegen offen, ob die Akteure die eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich einhalten. In dieser Hinsicht richtungsweisend ist die Begriffsbestimmung von Jacobsen/Brown Weiss, welche *Compliance* als das Ausmaß definieren, in dem Adressaten einer Regel „in fact adhere to the provision of the accord and to the implementing measures that they have instituted“ (Jacobsen/Brown Weiss 1998: 4).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Compliance* kann zudem in *first order* und *second order Compliance* unterschieden werden (Fisher 1981; Simmons 1998; Ginsburg/McAdams 2003). Während sich *first order Compliance* auf die Einhaltung internationaler Normen bezieht, die in vertraglichen Verpflichtungen oder dem Völkergewohnheitsrecht eingebettet sind, betrifft *second order Compliance* die autoritativen Entscheidungen Dritter, wie des IGH oder des EuGH (vgl. dazu Ginsburg/McAdams 2003). Die Unterscheidung zwischen *first* und *second order Compliance* ist insofern relevant, da Staaten in bestimmten Fällen erst dann bereit sind ihre vertraglichen

Um *Compliance* deutlich von den Konzeptionen der Implementationsforschung unterscheiden und deren Beziehung zueinander verdeutlichen zu können, bietet es sich an, den prozessualen Charakter der Regeleinhaltung zu beschreiben. Drei Stadien werden gewöhnlich betrachtet (Easton 1965: 351-352; vgl. auch Windhoff-Heritier 1987; Börzel/Risse 2002; Underdal 2002a; Oberthür/Gehring 2005):

- *Output*: rechtliche und administrative Maßnahmen (Politikinhalt);
- *Outcome*: Wirkung der Maßnahmen auf das Verhalten der Zielakteure (Verhaltensänderung);
- *Impact*: Effekt auf die sozio-ökonomische Umwelt, Ziel des Handelns (Problemlösungsfähigkeit, Effektivität).

*Output* bezieht sich bei der Regeleinhaltung auf den nationalen Kontext. Der *Output* der internationalen Institutionen, d.h. die Regelsetzung im Rahmen internationaler Institutionen, geht dem Prozeß der individuellen Einhaltung voran. An dessen Anfang steht die auf der *Output*-Ebene zu verortende Implementation, d.h. die Durchführung und Umsetzung der internationalen Regeln auf nationaler Ebene. Die überwiegende Mehrheit internationaler Übereinkommen benötigt nationale Gesetzgebung und administrative Maßnahmen, um wirksam zu werden. Sie werden erst durch die Ratifizierung und die Transformation in staatliches Recht für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. Wie diese Transformation geschieht, ist von dem jeweiligen Übereinkommen und der staatlichen Praxis abhängig. Die ILO-Übereinkommen überlassen beispielsweise die Wahl der Mittel zur Durchführung der Bestimmungen den Staaten selbst. Die Art des Vollzuges richtet sich nach der innerstaatlichen Praxis. Die Bestimmungen können über Gesetze, Gerichtsentscheide oder Tarifverträge umgesetzt werden (Morrhard 1988: 62). Implementation bezeichnet letztlich die Maßnahmen, internationale Übereinkommen in nationales Recht zu übernehmen und administrativ zu begleiten (Raustiala 2000: 392). Diese rechtliche Implementation internationaler Verpflichtungen ist von einer effektiven Implementation zu unterscheiden, die eine Änderung im Verhalten der Zielakteure induziert (Zürn 1997). Wenn im folgenden von Implementation die Rede ist, dann ist die rechtliche Implementation gemeint.

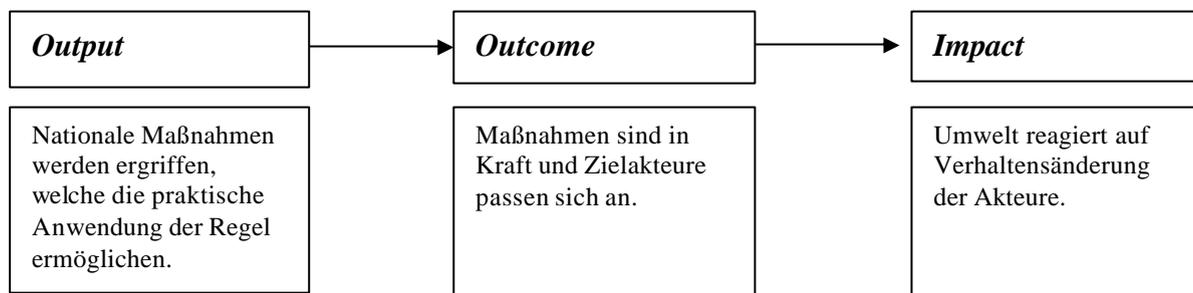
Damit die rechtliche Implementation insofern effektiv ist, daß die Ziele des internationalen Übereinkommens erreicht werden, muß dieser *Output* zu einem beobachtbaren Einfluß auf

---

Verpflichtungen einzuhalten, wenn diese durch Rechtsentscheidungen Dritter artikuliert wurden. Dieser Aspekt wird in der weiteren Analyse von *Compliance* hinsichtlich vertraglicher Verpflichtungen vertieft, ohne daß *second order Compliance* jedoch zum weiteren Untersuchungsgegenstand wird.

das Verhalten von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren führen (Zürn 1997; Oberthür/Gehring 2005). Diese Konsequenzen des *Output* auf das Verhalten der Akteure (*Outcome*-Dimension) können Auswirkungen auf das Erreichen der festgelegten Ziele haben (*Impact*), sie müssen es aber nicht. Die Dimensionen – *Output*, *Outcome* und *Impact* – sind somit analytisch als drei unterscheidbare Stadien in einer kausalen Kette von Ereignissen zu verstehen, die hierarchisch geordnet sind. Änderungen in der *Impact*-Dimension setzen beispielsweise immer auch Änderungen des Verhaltens der Akteure in der *Outcome*-Dimension voraus (Jacobsen/Brown Weiss 1998: 5; Oberthür/Gehring 2003). Abbildung 2.1 zeigt den Umsetzungsprozeß schematisch.

Abbildung 2.1: *Compliance* als Prozeß



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Underdal 2002a: 7.

Hinsichtlich der *Output*-Dimension erfordert *Compliance*, daß erstens die Bestimmungen vollständig in nationales Recht umgesetzt werden, also rechtlich implementiert werden. Dies schließt auch die Änderung und Aussetzung entgegenstehender nationaler Bestimmungen mit ein (Risse/Börzel 2002: 144). Vor allem die Transformation internationaler Bestimmungen in nationales Recht ist ein wesentliches Kriterium zur Bestimmung von *Compliance*, da viele Übereinkommen die Umsetzung in nationales Recht verlangen. Das ILO-Übereinkommen Nr. 111 legt beispielsweise in Art. 3 [b, c] fest, daß jedes Mitglied sich verpflichtet: „Gesetze zu erlassen [...], die geeignet erscheinen, die Annahme und Befolgung dieser Politik zu sichern“ bzw. „alle gesetzlichen Bestimmungen aufzuheben und alle Verwaltungsvorschriften oder -gepflogenheiten abzuändern, die mit dieser Politik nicht in Einklang stehen“. Zweitens ist für *Compliance* erforderlich, daß die Regelungsadressaten einen entsprechenden Verwaltungsapparat und Ressourcen bereitstellen, um die praktische Anwendung der Regel zu ermöglichen. Dies ist notwendig, um die Einhaltung zu überwachen, Daten zu generieren und weiterzuleiten (prozedurale Pflichten) sowie positive und/oder negative Anreize bereitstellen zu können. Meßbare Faktoren wären die Quantität und Qualität der erhobenen

Daten oder das Ausmaß, in dem positive und negative Anreize tatsächlich verwendet wurden (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 411).

Das *Compliance*-Konzept geht über die bloße Implementierung einer internationalen Norm hinaus und umfaßt neben der *Output*- auch die *Outcome*-Dimension (Simmons 1998; Chayes et al. 1998: 39; Börzel/Risse 2002: 144). Für *Compliance* reicht es nicht aus, daß Maßnahmen zur Implementierung der Übereinkommen in Kraft sind. Die Existenz von nationalen Regelungen und Gesetzen ist eine notwendige, keineswegs aber eine hinreichende Bedingung für *Compliance*: „One cannot simply read domestic legislation to determine whether countries are complying“ (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 408). *Compliance* bezieht sich auch darauf, ob die getroffenen Implementierungsmaßnahmen tatsächlich beachtet werden. Dabei verlangt *Compliance* in der *Outcome*-Dimension, daß Handlungen unternommen werden, um den internationalen Verpflichtungen zu entsprechen bzw. daß gegebenenfalls Handlungen unterlassen werden, die einen Verstoß darstellen.

Viele Analysen konzentrieren sich bei der Regelkonformität auf die Regierungen. Diese sind zwar im Regelfall die Adressaten internationaler Regelungen, aber nicht notwendigerweise deren Hauptzielgruppe (Oberthür 1997: 46-47; Börzel/Risse 2002: 143). Wenn ein Staat internationale Regeln nicht einhält, muß dies nicht zwangsläufig bedeuten, daß die Regierung diese Verstöße verursacht hat. In fast allen internationalen Institutionen ist zwischen den formalen Mitgliedern (den Staaten), die für die Regeleinhaltung verantwortlich sind, und den Akteuren zu separieren, deren Verhalten das Problem verursacht hat bzw. die zur Einhaltung der Verpflichtungen relevant sind (Young 1999: 273). Solche ‚Zielakteure‘ können die Regierungen selbst sein, aber auch substaatliche Regierungen, Unternehmen und Individuen (Young 1992: 161, 1999: 273). Beispielsweise sind im Fall des ILO-Übereinkommens Nr. 100 zur Gleichheit des Entgeltes Staaten die Adressaten der Verpflichtungen, während *Compliance* von staatlichen Behörden als auch privaten Unternehmen als ‚Zielakteuren‘ die Einhaltung der Verpflichtungen voraussetzt und dabei u.U. eine Änderung ihres Verhaltens erfordert. *Compliance* sollte daher auch den Grad erfassen, inwieweit das Verhalten der Zielakteure, auf die das Übereinkommen gerichtet ist, den Implementierungsmaßnahmen und somit letztlich den Verpflichtungen des Übereinkommens entspricht (vgl. Kent 1999: 236). Unter Hinzunahme der Unterscheidung zwischen Regelungsadressat und Zielakteur kann *Compliance* als „rule-consistent behavior of those actors, to whom a rule is formally addressed and whose behavior is targeted by the rule“ definiert werden (Börzel et al. 2003a: 13; auch Chayes et al. 1998: 39).

Auch wenn Handlungen von nicht-staatlichen Akteuren zu Regelverstößen führen, ist nach geltendem Völkerrecht letztlich der Staat als Regelungsadressat für die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen in seinem Staatsgebiet verantwortlich. Jenseits der formalen Regelimplementierung ist er auch für eine effektive Durchsetzung der internationalen Regeln verantwortlich. Es ist daher keine Verwischung der getroffenen Unterscheidung, daß „the State’ either complies or does not comply with its commitments, even if (non)compliance is, practically speaking, the result of actions by sub-national actors“ (Frischmann 2003: 703). Die Unterscheidung zwischen Regeladressaten und Zielakteuren ist aber wesentlich für die Bestimmung der Gründe von Regelverletzungen und den darauf aufbauenden *Compliance*-Strategien.

Nach der bisherigen Begriffsbestimmung ist eine generelle Abkoppelung der Implementierung von *Compliance* nicht zulässig (vgl. aber Jacobsen/Brown Weiss 1998, 2001; Raustiala 2000). In vielen Fällen werden Implementationsmaßnahmen, sowohl auf der *Output*-Ebene, wie die Übertragung der internationalen Vorgaben in nationales Recht, als auch auf der *Outcome*-Ebene als eine konkrete Verpflichtung festgelegt.<sup>6</sup> Allerdings ist die tatsächliche Einhaltung substanzieller Bestimmungen nicht zwangsläufig an deren vorherige Implementierung gebunden. Entspricht die aktuelle Praxis der Akteure bereits den internationalen Verpflichtungen, dann sind Implementationsmaßnahmen für die *de facto* Einhaltung nicht erforderlich. Davon unbenommen ist allerdings die *de jure* Einhaltung. *Compliance* umfaßt sowohl die inhaltlichen als auch die prozeduralen Verpflichtungen. Das ILO-Übereinkommen Nr. 182 legt beispielsweise in Art. 5 fest: „Jedes Mitglied hat [...] geeignete Mechanismen zur Überwachung der Durchführung der Bestimmungen zur Umsetzung dieses Übereinkommens einzurichten oder zu bezeichnen“ (Hervorhebung O.D.). Wenn *Compliance* bestimmen soll, inwieweit Staaten internationale Regeln einhalten, dann kann folglich die Regeleinhaltung nicht generell ohne die Berücksichtigung von Implementationsmaßnahmen konzipiert werden.

Im Blickpunkt dieser Arbeit steht allerdings die Frage, inwieweit Maßnahmen auf nationaler Ebene tatsächlich wirksam sind oder nur zu Alibizwecken – ohne Intention einer substanziellen Befolgung der eingegangenen Verpflichtungen – durchgeführt werden: „A state may be legally ‚in compliance’ with an agreement, but this may tell us nothing about the impact of the agreement on state behavior“ (Simmons/Martin 2002: 200; vgl. auch Heyns/Viljoen 2001: 484-485). *Compliance* sollte daher auch auf die *Impact*-Dimension

---

<sup>6</sup> Eine solche Verpflichtung findet sich beispielsweise im ILO-Übereinkommen Nr. 182, Art. 4 Abs.1: „Die unter Artikel 3 d) erwähnten Arten von Arbeit sind durch die innerstaatliche Gesetzgebung [...] zu bestimmen, wobei die einschlägigen internationalen Normen zu berücksichtigen sind [...]“.

gerichtet sein, d.h. auf die Effektivität hinsichtlich der tatsächlichen Erlangung der festgelegten Ziele des Übereinkommens. Nur so lassen sich die Gründe eruieren, warum Staaten die Einhaltung der niedergelegten Verpflichtungen nicht gewährleisten. Durch die Berücksichtigung von Effektivitätsaspekten nähert sich die *Compliance*-Analyse der Forschung zur Regimeeffektivität an. Dabei läuft sie Gefahr, als eigener Untersuchungsgegenstand zu verwässern. Obwohl *Compliance* eng mit Effektivität verbunden ist, besteht Konsens, daß beide Konzepte nicht identisch sind (Neyer/Wolf 2005: 42; Victor et al. 1998b: 7, 39; Jacobsen/Brown Weiss 1998a: 5; Simmons 1998: 78; Underdal 1998: 6, 2002a: 6).

## **5. Die Beziehung von *Compliance* und Effektivität**

*Compliance* kann als Teilmenge der Aspekte verstanden werden, die Effektivität definieren (Young/Levy 1999: 4; Jacobsen/Brown Weiss 2001). Die Effektivität, das der Institution oder dem konkreten Übereinkommen zugrunde liegende Problem zu lösen, markiert dabei die Trennlinie zwischen beiden Konzepten. Während die Problemlösungsfähigkeit für die neuere Effektivitätsforschung von zentraler Bedeutung ist, stellt diese für *Compliance* kein konzeptionelles Kriterium dar. Ein Vergleich beider Konzepte zeigt, daß die Effektivitätsforschung auch nach dem theoretisch Möglichen fragt, während für *Compliance* nur die tatsächliche Einhaltung relevant ist. Um *Compliance* von Effektivität abgrenzen zu können, ist es erforderlich festzustellen, wie sich die Effektivität internationaler Institutionen bestimmen läßt.

### **5.1 Die Bestimmung der Effektivität internationaler Institutionen**

Die zentrale Frage der Effektivitätsforschung ist, ob und in welchem Ausmaß die Existenz internationaler Institutionen einen Unterschied zu der kontrafaktischen Situation ihrer Nichtexistenz macht. Um diese Frage beantworten zu können, wird eine direkte Kausalverbindung konzipiert (Keohane et al. 1993; Young 1999; Underdal 2002b: 53; Hovi et al. 2003). Eine Institution ist demzufolge dann effektiv, wenn sie Akteure dazu veranlaßt, ihr Verhalten in die von der Institution intendierte Richtung zu ändern, während in Abwesenheit oder bei Existenz anderer Regeln diese Verhaltensänderung nicht zu verzeichnen wäre (Young 1992: 161; Keohane et al. 1993: 7; Raustiala 2000: 394; Mitchell 2002). Die Differenz zwischen der bekannten aktuellen Politikumsetzung und dem *status quo ante* dient

dabei zur Bestimmung von Regimeeffektivität (Young 2001: 112). Problematisch ist bei dieser Vorgehensweise, daß ein Vergleich mit dem *status quo ante* ohne eine unterstützende kontrafaktische Analyse einen feststellbaren Wechsel nicht ausreichend erklären kann. Bei der Bestimmung des kontrafaktischen Zustandes tritt jedoch deutlich das Problem zu Tage, daß bisher keine überzeugende Studie vorliegt, die erklärt, unter welchen Umständen es *nicht* zur Errichtung von Regimen kommt (Simmons/Martin 2002; Sprinz 2003). Die Effektivitätsforschung ist somit, wie die Regimetheorie generell, der Gefahr ausgesetzt, nur nach Erfolgsfällen zu suchen (Strange 1983; Jachtenfuchs 2003).

Effektivität bestimmt darüber hinaus, in welchem Maß Institutionen das Verhalten der Akteure dahingehend beeinflussen, die Probleme zu lösen, die ursprünglich zur Errichtung der Institution geführt haben. Im Bereich des Welthandels könnte beispielsweise die Problemlösung in der Vermeidung von Verzerrungen durch Handelsbarrieren verortet werden. Die Problemlösung durch die Institution kann dabei zu einer Annäherung an ein kollektives Optimum führen; sie muß es aber nicht (Young 1992: 164, Keohane et al. 1993: 7).

Die sog. „Oslo-Potsdam-Lösung“ fragt hierbei explizit, inwieweit die durch die Institution induzierten Verhaltensänderungen zu einer Annäherung an die angestrebte, kollektiv optimale Lösung geführt haben (Helm/Sprinz 2000; Miles et al. 2002; Hovi et al. 2003; Sprinz et al. 2004). Drei Bewertungsdimensionen gilt es hierbei zu beachten: Die Untergrenze der Regimeeffektivität stellt das Nicht-Regime Kontrafaktum (NR) dar (Handel ohne Abbau der Handelsbarrieren). Als Vergleichsmaßstab fungiert ein im Einzelfall zu bestimmendes kollektives Optimum (KO) als kontrafaktische Obergrenze der Regimeeffektivität (hier die vollständige Abschaffung von Handelsbarrieren). Schließlich wird die tatsächliche Politikumsetzung (TP) bestimmt, die sich zwischen der Unter- und Obergrenze befindet (Ausmaß der Handelsbarrieren am Ende des Untersuchungszeitraumes). Die Regimeeffektivität ergibt sich aus dem Verhältnis dieser Werte. Drei meßbare Größen können auf diesem Grundgerüst aufgebaut werden: Das Verhältnis des tatsächlich Erreichten (TP-NR) zu dem theoretisch Möglichen (KO-NR) umfaßt alle drei Bewertungsdimensionen (Helm/Sprinz 2000; Sprinz et al. 2004). Alternativ kann auch die tatsächliche Umsetzung gegenüber dem Nicht-Regime Kontrafaktum (TP/NR) gemessen werden, um die Existenz einer Regimewirkung zu ermitteln. Darüber hinaus kann das Ausmaß der Erreichung eines kollektiven Optimums anhand des Verhältnisses des kollektiven Optimums gegenüber der tatsächlichen Politikumsetzung (KO/TP) bestimmt werden (Miles et al. 2002). Ein wesentliches Kriterium zur Bestimmung von Effektivität ist für diesen Zweig daher die

Berücksichtigung des *theoretisch* Möglichen bei der Bestimmung der Regimeeffektivität in Form einer kollektiv optimalen Lösung als kontrafaktische Obergrenze. Während die Einbeziehung eines kollektiven Optimums in der Effektivitätsforschung nicht unumstritten ist,<sup>7</sup> ist die Fähigkeit, das der Errichtung der Institution zugrunde liegende Problem zu lösen, hingegen eine wesentliche Bewertungsdimension für Effektivität.

## 5.2 Die Berücksichtigung von Effektivitätskriterien bei *Compliance*

Für die Konzipierung der Anforderungen an *Compliance* ist die Tatsache wichtig, daß die Lösung des Problems, das zur Errichtung der Institution geführt hat, nicht zwangsläufig hohe *Compliance*-Grade voraussetzt. Im Fall von schlecht konstruierten Institutionen wirkt sich die Einhaltung aller Verpflichtungen nicht auf die Problemlösung aus, da die Bestimmungen keinen Effekt auf die Erfüllung der eigenen Zielvorgaben haben. Zur Bestimmung von *Compliance* kann daher nur die Einhaltung spezifischer Regeln herangezogen werden, nicht aber das Erreichen des Regelungszieles, das einer Institution zugrunde liegt.

Beispielsweise kann selbst bei vollständiger Einhaltung der Regeln eines internationalen Umwelt-Übereinkommens dieses uneffektiv sein, die zugrunde liegenden Probleme der Reinhaltung von Gewässern oder der Luft zu lösen (Curlier/Andresen 2002: 362). So können zwar die Emissionen einer durch ein internationales Übereinkommen verbotenen Substanz gänzlich zurückgehen. Durch Verwendung von Substituten, welche die Gewässer noch stärker belasten, wird das angestrebte Ziel der Reinhaltung von Gewässern allerdings verfehlt. Auch kann die vollständige Einhaltung des Verbotes des Handels mit gefährdeten Tieren im Rahmen des Washingtoner Artenschutzabkommens (CITES) den grenzüberschreitenden Handel beenden. Eine Wirkung auf die gefährdeten Populationen muß damit allerdings nicht verbunden sein. Mit der Erfassung der Entwicklung der Populationen kann folglich keine Aussage über den Grad der Regeleinhaltung im Rahmen von CITES getroffen werden, da die Populationen durch andere Faktoren beeinflußt werden und sich unabhängig von der Regeleinhaltung entwickeln können. „Perfect compliance [...] and zero effectiveness therefore are not necessarily mutually exclusive“ (Neyer/Wolf 2005: 42; auch Raustiala 2000: 397).

---

<sup>7</sup> Young kritisiert die Fokussierung auf ein zu enges Verständnis von Effektivität in Form der Konzipierung eines kollektiven Optimums folgendermaßen: „It leads us to neglect consequences that are defined in other currencies, such as the distributive effects of regimes [...] or the side effects of regimes“ (Young 2001: 113-114). Diese Exklusion „weiterer“ Regimekonsequenzen kann zu verzerrten Ergebnissen führen, die für Institutionen einen hohen Grad an Effektivität feststellen, deren sozialer Nettonutzen jedoch gering oder sogar negativ ist (Simmons/Martin 2002; Young 2003).

Diese Argumentation bezieht sich auf die „*ultimate dependent variable*“ (Oberthür/Gehring 2003: 8), d.h. auf die Effektivität, die Probleme zu lösen, die ursprünglich zur Errichtung des Regimes und damit zu dem Übereinkommen geführt haben (Oberthür 1997: 46; Sprinz 2000; Underdal 2002a). Während diese Problemlösung für die Bestimmung der Regimeeffektivität zentral ist, kann deren Verfehlen nicht als regelabweichendes Verhalten gewertet werden (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 411-412; Sprinz 2003; auch Young/Levy 1999: 4-6).

Die Bewertung hinsichtlich der Erfüllung der spezifisch festgelegten Ziele eines Übereinkommens fällt hingegen weniger eindeutig aus (zur Unterscheidung vgl. Jacobsen/Brown Weiss 2001: 412). Auch die Erfüllung der konkreten Vorgaben wird oftmals nicht zu *Compliance* gezählt, da das Übereinkommen an sich ungeeignet ist, die eigenen konkreten Vorgaben zu erreichen (Levy 1993; Jacobsen/Brown Weiss 1998a: 5; Simmons 1998: 78). Dies kann bei detailliert ausgearbeiteten Verhaltensvorgaben zur Erlangung des Ziels der Fall sein. Bei allgemeineren Bestimmungen, die eher eine grundsätzliche Zielrichtung angeben und als ‚promotional standards‘ (Senti 2002: 33) die Wahl der Mittel zur Erreichung der festgelegten Ziele den Staaten überlassen, ist diese Möglichkeit reduziert und Effektivität in Form der Erreichung der spezifisch-substanziellen Vorgaben gewinnt an Bedeutung zur Bestimmung von *Compliance*. Generell geht durch den Ausschluß dieses Aspektes von Effektivität viel Erklärungswert für *Compliance* verloren. Es ist daher im Einzelfall zwischen Erklärungsverlust und möglichen Fehlinterpretationen abzuwägen.

Zudem können substanzielle Verpflichtungen explizit verlangen, daß vereinbarte Ziele erreicht werden, ohne daß dazu weiterführende Vorgaben festgeschrieben werden. Das ILO-Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit legt in Art. 1 beispielsweise fest: „Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, hat unverzügliche und *wirksame* Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden“ (Hervorhebung O.D.). Art. 7 bestimmt: „Jedes Mitglied hat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die wirksame Durchführung und Durchsetzung der Bestimmungen zur Umsetzung dieses Übereinkommens sicherzustellen [...]“.<sup>8</sup> Die Erfüllung der im Übereinkommen festgelegten substanziellen Verpflichtungen ist in diesem Fall für *Compliance* unerlässlich. Auch der Verwaltungsrat der ILO (vgl. Kap. VII) berücksichtigt die *Impact*-Dimension für die Bestimmung von *Compliance*. Hinsichtlich der mangelnden Einhaltung des Verbotes der Zwangsarbeit in Myanmar stellte er fest: „Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis [...], daß sich die Regierung Myanmars verpflichtet hat, mit Unterstützung des Amtes Worte in konkrete

---

<sup>8</sup> Ähnliche Bestimmungen finden sich in allen acht Kernübereinkommen der ILO.

Taten umzusetzen, damit bei der Abschaffung der Zwangsarbeit sichtbare Fortschritte erzielt werden“ (IAA 2003b: 14; vgl. ILO 1999: 5). Effektivität in Form der Erreichung der spezifisch-substanziellen Vorgaben sollte somit nicht *a priori* von *Compliance* separiert werden (vgl. auch Kent 1999: 236; Tallberg 2002: 623).

Die *Impact*-Dimension – in Form der tatsächlichen Einhaltung der spezifisch-substanziellen Verpflichtungen eines Übereinkommens – wird daher bei der Konzeption von *Compliance* im Rahmen dieser Arbeit einbezogen.<sup>9</sup>

Unter Berücksichtigung der *Output*-, *Outcome*- und *Impact*-Ebene können nun vier Dimensionen von *Compliance* unterteilt werden (vgl. auch Jacobsen/Brown Weiss 2001: 412; Schmitz/Sikkink 2002: 529; Hathaway 2002: 1964):

- Transformation der internationalen Regeln in nationales Recht;
- die Einhaltung prozeduraler Pflichten, wie Berichtspflichten;
- die Einhaltung von Verpflichtungen, bestimmte Aktivitäten zu beenden oder zu fördern;
- die tatsächliche Erfüllung der festgelegten substanziellen Verpflichtungen des Übereinkommens.

Bei *Compliance* handelt es sich dementsprechend um ein elastisches Konzept, das verschiedene Abstufungen regelwidrigen Handelns zuläßt (Young 1979: 105; Young 1992: 163; Chayes/Chayes 1995: 17). Beispielsweise kann die Regelkonformität nur hinsichtlich einiger Dimensionen bestehen. Aber auch innerhalb der einzelnen Dimensionen kann sich die Regeleinhaltung unterscheiden. So können Staaten nur Teilbereichen der substanziellen Verpflichtungen entsprechen bzw. die Bestimmungen nicht im vollen Umfang und/oder später als gefordert einhalten. Indikatoren zur Regeleinhaltung sollten daher so weit wie möglich das Kontinuum von regelkonformem Verhalten bis zu schweren Verletzungen abbilden. Trotz der Berücksichtigung verschiedener Aspekte ist die Identifizierung regelkonformen bzw. regelabweichenden Verhaltens nicht immer zweifelsfrei möglich. Simmons weist darauf hin, daß *Compliance* selten eine transparente, binäre Wahl darstellt: „Actors behavior is often intentionally ambiguous, dilatory, or confusing, and frequently takes place under conditions in which verification of compliance is difficult“ (Simmons 1998: 77; vgl. auch Young 1979: 105; Underdal 2002b: 4). Die Festlegung, inwieweit *Compliance* vorliegt, bleibt daher letztlich auch immer eine Frage der Beurteilung.

---

<sup>9</sup> Für die Berücksichtigung der *Impact*-Dimension vgl. Camp-Keith 1999; Heyns/Viljoen 2001; Hathaway 2002.

In dieser Arbeit wird die Aufmerksamkeit auf die letzte Dimension fokussiert, indem die *tatsächliche Gewährung der Kernarbeitsrechte* gegenüber der Bevölkerung untersucht werden soll. Die Einhaltung prozeduraler Pflichten, der Transformationspflichten und der Implementationsverpflichtungen wird für die Bestimmung der *de facto* Situation in dieser Studie als vernachlässigbar erachtet, obwohl es auf einen geringen Grad an Verbundenheit mit dem Übereinkommen hinweist. Die geringe Verbundenheit mit Berichtspflichten erschwert beispielsweise die Feststellung der aktuellen Menschenrechtssituation und kann auf die absichtliche Verschleierung von Regelverstößen deuten (Heyns/Viljoen 2001: 488-489; Goodman/Jinks 2003). Im Fall von Staaten, in denen die Akteure die festgelegten Verpflichtungen „zufällig“ einhalten, ist es überdies wahrscheinlich, daß bei einer Änderung exogener Faktoren Regelverstöße zunehmen. Fehlende Implementationsmaßnahmen, kombiniert mit Verstößen gegen die Berichtspflichten, können hier auf einen hohen Grad der Zufälligkeit bei der Regeleinhaltung und geringe Intentionen zu regelkonformem Verhalten hinweisen. Da aber zwischen dem „law in the books“ und dem „law in action“ generell eine große Lücke klaffen kann (Weiss 2001), werden in dieser Arbeit trotz der Bedeutung der weiteren *Compliance*-Dimensionen diese für die Bestimmung der letztlichen Erfüllung der inhaltlichen Vorgaben eines Übereinkommens nicht gesondert berücksichtigt. Im folgenden wird daher davon ausgegangen, daß ein Staat immer dann ein Übereinkommen befolgt, wenn seine Praxis mit den festgelegten inhaltlichen, substanziellen Verpflichtungen übereinstimmt. Der Fokus dieser Arbeit ist somit ausschließlich auf die letzte der vier *Compliance*-Dimensionen gerichtet.

### **5.3 Abgrenzungskriterien von *Compliance* zu Effektivität**

Durch diese Zuspitzung von *Compliance* erfolgt eine Annäherung an das Effektivitätskonzept. Um Mißverständnisse auszuschließen, werden die hier verwendeten fünf Unterscheidungskriterien dargestellt:

Erstens ist *Compliance* konzeptionell weder eine notwendige noch eine ausreichende Bedingung für Effektivität. *Compliance* ohne Effektivität (vgl. 3.3.2) ist dabei genauso möglich wie Effektivität ohne *Compliance*. Selbst unter der Berücksichtigung der *Impact*-Dimension, wie in der hier vertretenen Konzeption, kann die Analyse von *Compliance* nicht feststellen, ob eine Institution effektiv ist, sondern nur, ob und in welchem Ausmaß die Regeln tatsächlich eingehalten werden. Die (In)Effektivität einer Institution kann folglich auch nicht allein auf die Einhaltung der substanziellen Verpflichtungen zurückgeführt werden. So setzt die Lösung des der Institution zugrunde liegenden Problems nicht zwangsläufig hohe

*Compliance*-Grade voraus. Zwar ist Effektivität nicht ohne Kausalität zu konzipieren (Keohane et al. 1993; Young 1999; Underdal 2002b: 53; Hovi et al. 2003), sie ist aber nicht zwangsläufig auf *Compliance* zurückzuführen: „Rules or regimes can be effective [...] even if compliance is low“ (Raustiala/Slaughter 2002: 539; vgl. Sprinz 2003).

Bei letzterem kann sogar regelabweichendes Verhalten mit institutioneller Effektivität einhergehen. Geschwindigkeitsbegrenzungen veranschaulichen dies beispielhaft. Sie werden selten eingehalten. Kontrafaktische Überlegungen legen aber nahe, daß trotz der Mißachtung der Tempolimits, deren Existenz zu einer Reduzierung der Geschwindigkeit führt, so daß Verhaltensänderungen aufgrund der Regeln stattfinden (King/Sunstein 1999; Raustiala 2000). Obwohl den gesetzlichen Vorgaben nur zu einem geringen Grad oder gar nicht entsprochen wird, kommt es zu einer Verbesserung gegenüber dem *status quo ante* und zu einer Annäherung an das angestrebte Ziel, welche es ohne diese Regeln nicht gegeben hätte. Selbst wenn Akteure sich nicht regelkonform verhalten, beeinflußt also die Existenz der Regeln die Art und den Grad der Abweichung (Frischmann 2003: 692). Dies setzt allerdings voraus, daß sich die Akteure zumindest dem grundlegenden Regelungsziel, d.h. hier einer Geschwindigkeitsreduzierung, verpflichtet fühlen. Der feststellbare Effekt kann sonst nicht auf die Existenz der Regeln zurückgeführt werden. Während folglich *Compliance*, im hier verwendeten Sinn der tatsächlichen Einhaltung der spezifisch-substanziellen Verpflichtungen, d.h. des konkreten Tempolimits, nicht für die Effektivität einer Institution konzeptionell vorauszusetzen ist, ist hingegen die Befolgung der *grundlegenden* Zielstellung einer Institution für die Feststellung von Effektivität prinzipiell erforderlich.

Zweitens ist die Regeleinhaltung nicht zwangsläufig auf die Existenz bzw. die Aktivitäten der regelsetzenden Institution zurückzuführen. Da *Compliance* keine Kausalbeziehungen zwischen der zugrunde liegenden internationalen Institution und der Regeleinhaltung voraussetzt, ist vielmehr „nur“ relevant, ob die institutionellen Verpflichtungen tatsächlich eingehalten werden. Dies kann völlig unabhängig von den internationalen Institutionen geschehen. Im Fall des wesentlich höheren Regulierungsniveaus westlicher Wohlfahrtsstaaten im Sozialbereich wurde bereits vor der Etablierung bestimmter Sozialstandards auf internationaler Ebene diesen entsprochen. *Compliance* mit existierenden internationalen Regeln ist in diesen Fällen nicht auf das unmittelbare Wirken der Institution zurückzuführen. *Compliance* bedarf somit keiner kausalen Verbindung zwischen Regel und Akteursverhalten, sondern lediglich der Konformität von Regel und Verhalten (vgl. Raustiala 2000: 398; Raustiala/Slaughter 2002: 539).

Drittens, da *Compliance* im Gegensatz zur Effektivitäts-Forschung keine Kausalannahmen hinsichtlich der dazugehörigen Institution enthält, ist eine vorausgegangene Verhaltensänderung keine notwendige Bedingung für die Regeleinhaltung. Internationale Übereinkommen verlangen nicht zwangsläufig, daß alle Akteure, sowohl auf staatlicher als auch auf substaatlicher Ebene, ihr Verhalten ändern müssen. Von Interesse ist nur, ob nach der Regelanerkennung die Regeln tatsächlich eingehalten werden (Jacobsen/Brown Weiss 2001). *Compliance* kann dabei zum einen auftreten, da bereits *ex ante* Maßnahmen getroffen wurden, welche nach der Ratifikation die Regelkonformität mit dem internationalen Abkommen bedingen. Zum anderen kann es zur Regeleinhaltung ohne jegliche Aktivitäten staatlicher und nicht-staatlicher Akteure im Vorfeld der Ratifikation kommen. Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag verbietet beispielsweise Nichtkernwaffenstaaten Atomwaffen zu entwickeln. Eine Vielzahl von Staaten ist unabhängig ihrer politischen und militärischen Interessen aber gar nicht dazu in der Lage (Raustiala 2004: 61).

Die Erreichung der festgelegten Ziele kann auch aufgrund exogener, nicht vom Übereinkommen induzierter, Faktoren zustandekommen. Strukturumbrüche und eine wirtschaftliche Rezession während der 90er Jahre haben beispielsweise in Rußland zu einer Verringerung umweltschädlicher Emissionen geführt, in deren Folge die Vorgaben internationaler Umweltabkommen teilweise übererfüllt wurden, ohne daß dies in irgendeiner Form von den Akteuren beabsichtigt war oder Anstrengungen hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Bestimmungen unternommen wurden (Kotov/Nikitina 1998). In beiden Fällen kommt es zur tatsächlichen Einhaltung der substantiellen Verpflichtungen ohne institutionell induzierte Verhaltensänderungen der Regeladressaten und Zielakteure. *Compliance* durch ‚Unterlassung‘ (Underdal 1998: 6) und „unfreiwillige“ Regeleinhaltung (Börzel/Risse 2002) fallen somit auch unter *Compliance*.<sup>10</sup> Hingegen läßt sich die Effektivität einer internationalen Institution nicht feststellen, wenn Staaten ihr Verhalten nicht ändern, bzw. Änderungen auf nicht-institutionelle Faktoren zurückzuführen sind (Keohane et al. 1993: 33; Oberthür 1997: 59; Simmons/Martin 2002).

Viertens kann *Compliance* nur für die Mitglieder eines Übereinkommens bestimmt werden. Die Ausweitung auf Nichtmitglieder ist im Fall vertraglicher Verpflichtungen konzeptionell nicht zulässig, da Nichtmitglieder nicht ihre Bereitschaft ausgedrückt haben, die Regeln zu befolgen. Eine Regimewirkung kann hingegen prinzipiell auch bei Nichtmitgliedern

---

<sup>10</sup> Eine enge Auslegung von *Compliance* ohne Berücksichtigung der *Impact*-Dimension kann zu dem widersprüchlichen Resultat führen, daß Staaten den substantiellen Bestimmungen bereits entsprechen, sich aber trotzdem nicht regelkonform verhalten. Da keine *Compliance* sichernden Maßnahmen nötig sind und somit kein Bedarf existiert, bestimmte gesetzgeberische Maßnahmen oder Aktionsprogramme durchzuführen, wird trotz *de facto* Einhaltung einem engen *Compliance*-Verständnis nicht entsprechen.

gemessen werden. Auch die durch die Institution induzierten Verhaltensänderungen in Nichtvertragsstaaten können zur ganzheitlichen Problemlösung beitragen (Sprinz 2003). Solche Effekte auf Nichtvertragsstaaten können z.B. dadurch entstehen, daß Institutionen Wissensprozesse initiieren (Haas 1989, 1992), wobei diese institutionellen („Neben-“)Effekte auch in Nichtvertragsstaaten zu Verhaltensänderungen führen, welche beitragen, das zugrundeliegende Problem zu reduzieren. Dabei muß nicht den vertraglich festgelegten Verpflichtungen entsprochen werden, sondern die durch die Institution induzierten Prozesse können zu anderen Lösungswegen führen. Die Beschränkung von *Compliance* auf Vertragsstaaten betrifft allerdings nicht die Regeln des Völkergewohnheitsrechts bzw. des *ius cogens*. Diese verpflichten die gesamte Staatengemeinschaft zur Regeleinhaltung, wodurch eine Unterscheidung in Mitglieder und Nichtmitglieder obsolet wird. Da der Fokus dieser Arbeit auf vertragliche Verpflichtungen gerichtet ist und die weit überwiegende Mehrzahl der internationalen Normen nicht zum *ius cogens* zählen, bezieht sich *Compliance* im folgenden nur auf die Vertragsstaaten und kann folglich auch nicht auf Nichtmitglieder ausgeweitet werden.

Effektivität geht folglich fünftens über *Compliance* hinaus. Die vollständige Regeleinhaltung muß zum einen – wie gezeigt – nicht mit der Lösung des zugrunde liegenden Problems einhergehen und kann sogar ungewollte oder gegenteilige Ergebnisse generieren, welche die Effektivität der internationalen Institution unterminieren. Sie ist nicht einmal zwingend notwendig, damit eine Institution effektiv ist (Young/Levy 1999: 4; Raustiala 2000). Zum anderen geht die Berücksichtigung des *theoretisch* Möglichen bei der Bestimmung der Regimeeffektivität in Form einer kollektiv optimalen Lösung als kontrafaktische Obergrenze deutlich über die Regeleinhaltung hinaus, welche sich auf die *tatsächliche* Einhaltung der bestehenden Vereinbarungen beschränkt. Die Unterschiedlichkeit von Effektivität und *Compliance* wird somit besonders am Verhältnis zwischen den Anforderungen der Regel und der kontrafaktischen Nicht-Regime-Situation deutlich. Sind die Anforderungen der Regel mit der Nicht-Regime-Situation deckungsgleich, dann ist *Compliance* maximal und Effektivität minimal (Sprinz 2000; Raustiala 2004: 61).

## **6. *Compliance* als endogene Strategie**

Der letzte Aspekt verweist auf ein ‚Endogenitätsproblem‘ (Simmons/Martin 2002). Internationale Institutionen besitzen eine endogene und eine exogene Dimension (Koremenos

2002: 259). Sie sind das Produkt von Verhandlungen zwischen Staaten,<sup>11</sup> in denen sie die Institutionen je nach Fähigkeiten und Zielen konzipieren. Sind die Regelungen etabliert, dann wirkt sich das festgelegte Design auf die Regeleinhaltung aus. Da die Staaten selbst – wenn auch teilweise nicht vollständig – die *Compliance*-Anforderungen bestimmen, stellen internationale Institutionen eher eine endogene Strategie für sie dar, als ein extern auferlegtes Regelsystem (Raustiala 2004: 62). Jeder Staat ist sich dabei *ex ante* bewußt, daß er sich *ex post* in einer Situation befinden kann, in der er die Regeln nicht einhalten will oder kann. „This is the reciprocal-conflict problem: Each country knows that it might turn out to be either the accuser or accused” (Ethier 2001: 5).

Die Perzeption dieses *Compliance*-Dilemmas im Vorfeld von Verhandlungen kann zu zwei Effekten führen: Zum einen ermöglicht die endogene Dimension internationaler Institutionen, daß Staaten die Regeleinhaltung *a priori* maximieren, indem sie die Anforderungen kollektiv auf ein niedriges Niveau festlegen. *Compliance* ist dann unproblematisch. Der Handlungsspielraum der Staaten wird durch die Institutionen nicht substantiell beeinflusst. Die Verpflichtungen sind so trivial, daß sie bestehendes Verhalten kodifizieren, anstatt Verhaltensänderungen zu induzieren. Internationale Übereinkommen entsprechen dann im wesentlichen nur einer zwischenstaatlichen Verrechtlichung von Standards, die auch ohne eine internationale Institution umgesetzt worden wären (Senti 2002: 49). *Compliance* ist in diesen Fällen unproblematisch „because the obligations imposed on parties are so weak as to eliminate any incentive not to comply” (Barrett 1999: 139). Für die Effektivitätsforschung würde dies bedeuten, daß Staaten nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners vorgehen, was sich nicht wesentlich von einer kontrafaktischen Politik (keine Institution) unterscheiden würde. Akteure müssen keine oder nur geringe Anpassungsleistungen erbringen und feststellbares normkonformes Verhalten würde nur wenig über die Bereitschaft aussagen, auch Verpflichtungen einzuhalten, die größere Anpassungsmaßnahmen erfordern (Downs et al. 1996: 383).

Zum anderen können die substanziellen Verpflichtungen, die Staaten bereit sind einzugehen, sehr ambitioniert sein, so daß Abweichungen von vornherein einkalkuliert werden (Frischmann 2003). Downs et al. (1996) sprechen in diesem Zusammenhang von der „Tiefe der Kooperation“. Die Tiefe der Kooperation beschreibt das Ausmaß, inwieweit ein Übereinkommen zu Verhaltensänderungen der Mitglieder führt. Je größer die Abweichung

---

<sup>11</sup> Auch andere Akteure wie INGOs und IGOs können internationale Verhandlungen beeinflussen und haben dies in den letzten Jahren auch verstärkt getan (Keck/Sikkink 1998; Curbach 2003). Jedoch besteht Konsens in den IB, daß weiterhin Regierungen die Hauptakteure von internationalen Verhandlungen sind, welche staatliche Verpflichtungen zum Ergebnis haben (vgl. Gehring 2002a).

vom *status quo ante* ist, umso „tiefer“ ist ein Übereinkommen. Mit zunehmender Tiefe der Kooperation werden auch hohe *Compliance*-Grade weniger wahrscheinlicher, da die Regeleinhaltung substantielle Transformationskosten verursacht. Regelabweichungen sind somit nicht als „Versagen“ von Kooperation zu sehen (Raustiala/Victor 1998: 694), sondern noch nicht erfolgreiche Bemühungen, anspruchsvolle Verpflichtungen umzusetzen, welche hinsichtlich der Lösung des zugrundeliegenden Problems effektiv sind. Ein bestimmtes Ausmaß an Regelverstößen ist in diesen Situationen unproblematisch. Der Grad der Regeleinhaltung verhält sich dabei invers zu dem Ausmaß an Verhaltensänderungen, das zur Einhaltung nötig ist. Da Staaten in unterschiedlichem Maße institutionell induzierte Anpassungskosten tragen können, werden intra-institutionelle Variationen im Grad der Regelbefolgung gewissermaßen zum Indikator anspruchsvoller Regeln. Ein hohes Niveau der Regeleinhaltung aller Vertragsparteien deutet hingegen auf „bequeme“, „kostenlose“ Regeln hin. Je bequemer die Regeleinhaltung aber ist, umso weniger wird *Compliance* erklärungsbedürftig. Die Feststellung von *Compliance*-Graden ist folglich besonders im inter-institutionellen Vergleich dann aussagegelos, wenn diese allein, ohne Berücksichtigung der Tiefe der Kooperation betrachtet werden. Eine Analyse von *Compliance* setzt somit auch immer eine Bewertung der Anforderungen und Möglichkeiten der Problemlösung voraus.

Neben der Perzeption des *Compliance*-Dilemmas im Vorfeld von Verhandlungen ist ein zweiter Aspekt der Endogenitätsproblematik zu beachten. Nachdem die Regeln vereinbart wurden, können die Staaten in dem folgenden Schritt bestimmen, ob sie dem Übereinkommen beitreten. Die meisten internationalen Übereinkommen gelten nicht unmittelbar und abstrakt. Das Inkrafttreten liegt vielmehr bei den Mitgliedstaaten, die darüber frei entscheiden können. Da die Ratifikation internationaler Übereinkommen freiwillig ist, existiert folglich die Möglichkeit, daß nur die Staaten den Übereinkommen beitreten, denen die Einhaltung der letztlich vereinbarten Regeln leichtfällt (Downs et al. 1996).

Wie (un)bequem internationale Regeln sind, ist dabei immer auch eine Frage der nationalen Gegebenheiten. Internationale Regeln knüpfen in unterschiedlichem Ausmaß an bereits bestehende nationale Regeln an, verursachen unterschiedliche Transformations- bzw. Opportunitätskosten und/oder sind nicht in gleichem Maß anschlussfähig an kollektive Bedeutungsgehalte bzw. Identitäten. Dieser Perspektivwechsel auf die nationale Ebene verdeutlicht, daß Regeln nicht nur insgesamt bequem oder unbequem, sondern für die Staaten jeweils auch unterschiedlich bequem/unbequem sind.

Wenn diese Sichtweise zutrifft, dann dürften sich Staaten, die Kosten bei der Einhaltung antizipieren bzw. in denen die neuen internationalen Regeln nicht an bestehende nationale

Regelungen anschlussfähig sind, nicht auf für sie unbequeme Regeln einlassen. In der Konsequenz müßten über die Vertragsstaaten hinweg hohe *Compliance*-Grade zu beobachten sein, da nur Staaten den Übereinkommen beitreten, für die die Regeleinhaltung unproblematisch ist. Die existierenden Studien im Rahmen der jungen *Compliance*-Forschung zeigen allerdings, daß dies für die wenigsten internationalen Institutionen zutrifft. Vielmehr sind trotz Freiwilligkeit der Ratifikation in den verschiedenen Problemfeldern, unabhängig von der Tiefe der Kooperation, unterschiedliche Grade der Regelkonformität der Vertragsstaaten zu beobachten, die von schweren Verstößen bis zur vollständigen Regeleinhaltung reichen (Camp-Keith 1999; Simmons 2000; Busch 2000; Hathaway 2002; Leitner/Lester 2003; Deutschbein 2005b). Das Endogenitätsproblem muß zwar für den jeweiligen institutionellen Kontext einzeln bestimmt werden (vgl. hierzu Kap. VIII), aber die empirischen Ergebnisse deuten darauf hin, daß die Endogenitätsproblematik allgemein nicht so schwerwiegend ist, daß intra-institutionelle Variationen von Vertragsparteien aufhören, ein erklärungsbedürftiges Phänomen zu sein. Zudem ist auf die analytische Unterscheidung zwischen Regelanerkennung und –einhalten hinzuweisen. Eine wesentliche Erkenntnis der bisherigen Forschung ist, daß die Anerkennung von der tatsächlichen Einhaltung oftmals entkoppelt ist. Dementsprechend ratifizieren Staaten internationale Abkommen aus Reputationsgründen oder aus dem Grund, sich in eine Gemeinschaft integrieren zu wollen, obwohl es sich für diese Staaten um unbequeme Regelwerke handelt. Die daraus resultierende Existenz verschiedener Grade der Regeleinhaltung in einem internationalen Übereinkommen macht es somit erforderlich, Einflußfaktoren zu eruieren, die diese Variationen erklären können. Die forschungsleitende Frage bleibt daher auch unter Berücksichtigung der Endogenitätsproblematik relevant: Wie läßt sich erklären, daß Staaten die eingegangenen Verpflichtungen einhalten, während andere gegen sie verstoßen?

## **Kapitel III:     Wie kann (Non-)Compliance erklärt werden?**

In diesem und den folgenden beiden Kapiteln wird das Untersuchungskonzept entwickelt, daß der anschließenden empirischen Analyse als Grundlage dient. Hier werden die Voraussetzungen für die theoretische Konzeption der Regeleinhaltung gelegt. Dazu werden die verschiedenen Ansätze und Theoriekomponenten bezüglich der *Compliance*-Problematik anhand der zugrunde liegenden Akteurskonzeption in eine *Enforcement*- und *Management*-Perspektive gegliedert. Sie werden nach der Frage unterschieden, ob Akteure eine intrinsische Motivation zur Regeleinhaltung haben oder nicht. Damit rückt in den Vordergrund, ob Regelverstöße „gewollt“ oder „ungewollt“ sind. Es zeigt sich, daß beide Handlungsmotivationen miteinander verflochten sind, so daß die *Compliance*-Perspektiven nicht als Gegensätze, sondern als wechselseitig erklärungsbedürftig erscheinen. Gegenstand ist somit nicht deren Gegenüberstellung, sondern deren Integration in Form eines theoretisch angeleiteten empirischen Untersuchungsansatzes. Es wird herausgestellt, daß nur eine kombinierte Betrachtungsweise der Ansätze zu einem Analyseraster führt, das der Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* Rechnung trägt.

### **1.     Unterschiedliche Handlungsmotivationen für *Compliance***

Auf die Frage, warum Staaten internationale Verpflichtungen einhalten, werden verschiedene, teilweise konkurrierende Antworten gegeben (Chayes/Chayes 1995; Franck 1995; Downs et al. 1996; Koh 1997; Underdal 1998; Simmons 1998; Abbott et al. 2000; Jacobsen/Brown Weiss 2001; Guzman 2002; Risse et al. 2002; Abbott/Snidal 2002; Hathaway 2002; Beach 2005). Die verschiedenen erklärenden Variablen werden in der gegenwärtigen *Compliance*-Debatte zumeist in zwei oder drei konzeptionellen Kategorien zusammengefaßt. So wird auf metatheoretischer Ebene eine rationalistische von einer konstruktivistischen (Checkel 2001) oder einer normativen Sichtweise (Keohane 1997) abgegrenzt sowie zusätzlich von einer liberalen Perspektive unterschieden (Raustiala 2000; Hathaway 2002). Hinsichtlich der Strategie zur Erreichung von *Compliance* werden *Enforcement*- von *Management*-Ansätze voneinander abgegrenzt (Chayes/Chayes 1995; Victor et al. 1998; Tallberg 2002; Börzel et al. 2003b). Während *Enforcement*-Vertreter charakteristischerweise eine auf Kontrolle und Zwang basierende Strategie hervorheben, verfolgen Vertreter des *Management*-Ansatzes eine

problemlösende Strategie des ‚capacity building‘ und der Regelinterpretation. Schließlich läßt sich nach dem disziplinären Hintergrund zwischen traditionell völkerrechtlichen und politikwissenschaftlichen IB-Ansätzen differenzieren (Guzman 2002). Die Abgrenzungskriterien zwischen den Kategorisierungen sind jedoch nicht immer trennscharf. Gesucht ist also ein theoretisch gehaltvolles Abgrenzungskriterium, mit dem die verschiedenen Ansätze und Theoriekomponenten bezüglich der *Compliance*-Problematik eingeteilt werden können. Dieses liegt in der zugrundegelegten Akteurskonzeption. Die verschiedenen Ansätze können anhand der Frage unterschieden werden, ob Akteure eine intrinsische Motivation zur Regeleinhaltung haben oder nicht. Damit rückt in den Vordergrund, ob Regelverstöße „gewollt“ oder „ungewollt“ sind.

Die vorherrschende Einteilung in eine *Enforcement*- und *Management*-Perspektive wird in dieser Arbeit beibehalten, da sie diese Dichotomie der Akteursmotivation reflektiert. Die Perspektiven werden im Gegensatz zu ihrer herkömmlichen Verwendung daher nicht nach der Strategie zur Herstellung von *Compliance* konzipiert, sondern handlungsmotivational fundiert. M.E. liegt das Hauptunterscheidungskriterium zwischen beiden Perspektiven in der Motivation der Regeleinhaltung, d.h. ob Verstöße „gewollt“ oder „ungewollt“ sind. Diese handlungsmotivationalen Unterschiede werden selten explizit hervorgehoben oder zum Ausgangspunkt einer Analyse gemacht. Sie liegen jedoch den verschiedenen *Compliance*-Strategien zugrunde, nach denen die beiden Ansätze sonst differenziert werden. Es wird hier also ein Perspektivwechsel vorgenommen, wobei die Handlungsmotivation die konzeptionelle Grundlage für die Einteilung der dazugehörigen Ansätze bildet. Der Gewinn liegt darin, daß die Gründe von (Non-) *Compliance* klarer erkennbar werden.<sup>12</sup>

Der *Management*-Ansatz thematisiert ausdrücklich die Unfreiwilligkeit von Regelverstößen. Es wird davon ausgegangen, daß Akteure grundsätzlich bereit sind, internationale Regeln einzuhalten, selbst wenn dies größere Kosten verursacht (Henkin 1979; Chayes/Chayes 1995). Verstöße entstehen vielmehr unbeabsichtigt aufgrund der unklaren Normgeltung bzw. fehlender Kapazitäten. Der *Enforcement*-Ansatz führt hingegen die *Compliance*-Entscheidung auf Kosten-Nutzen-Kalkulationen zurück (Downs et al. 1996). Regelverstöße sind als gewollt anzusehen, da Akteure nicht bereit sind, die Kosten von *Compliance* zu tragen. Die

---

<sup>12</sup> Analytische Einteilungen helfen, das Forschungsfeld zu strukturieren. Sie haben aber prinzipiell das Defizit, Unterschiede in der Argumentation und der Position individueller Autoren zu negieren. Die Zuordnung individueller Ansätze zu unterschiedlichen Forschungsperspektiven ist daher auch immer der Forschungsfrage geschuldet. In der vorliegenden Arbeit hat der vorgenommene Perspektivwechsel von der *Compliance*-Strategie hin zu der zugrundeliegenden Handlungslogik folglich auch die Veränderung der Zuordnung einzelner Ansätze, Theoriekomponenten und „Kausalmechanismen“ (dazu Little 1991: 15-17; Elster 1989b: viii) gegenüber anderen Arbeiten zur Folge.

Bezugnahme auf die Akteursmotivation erfordert allerdings eine grundlegende handlungstheoretische Fundierung beider Positionen.

Die analytische Unterscheidung beider Perspektiven, die auf die Handlungsmotivation rekurriert, erfolgt auf ontologischer Ebene.<sup>13</sup> Die handlungsmotivationalen Differenzen zwischen *Enforcement*- und *Management*-Ansatz lassen sich weitgehend auf eine zugrundeliegende rationalistische und sozialkonstruktivistische Sichtweise zurückführen. Beide Perspektive sind jedoch nicht vollständig deckungsgleich mit dem hier konzipierten *Enforcement*- und *Management*-Ansatz. Beispielsweise werden auch in der *Rational Choice*-Theorie unklare und unübersichtliche Handlungssituationen thematisiert, wobei internationale Normen bei der Bewältigung des Orientierungsproblems helfen (s.u). Darüber hinaus können die Kosten-Nutzen-Kalkulationen hinsichtlich der Regelkonformität nicht nur durch negative, sondern auch durch positive selektive Anreize beeinflusst werden. Diese Aspekte spielen im *Enforcement*-Ansatz aber nur eine untergeordnete Rolle. Im Rahmen des *Management*-Ansatzes, wo von unfreiwilligen Regelverletzungen ausgegangen wird, nehmen sie hingegen einen zentralen Platz ein. Trotz dieser Einschränkungen bietet die Handlungsmotivation ein theoretisch gehaltvolles Abgrenzungskriterium, da es eine analytisch gewinnbringende Einteilung der verschiedenen Ansätze und Theoriekomponenten bezüglich der *Compliance*-Problematik ermöglicht.

Bei den zugrundeliegenden rationalistischen bzw. sozialkonstruktivistischen Perspektiven handelt es sich jedoch nicht um substantielle Theorien der Internationalen Beziehungen. Da sie erst einmal nichts darüber aussagen, welche inhaltlichen Präferenzen die Akteure besitzen, reicht eine Unterscheidung auf dieser Ebene allein nicht aus. Um beide *Compliance*-Ansätze unterscheiden zu können, ist vielmehr zwischen „thick theories“ und „thin theories of preferences“ zu differenzieren (Ferejohn 1991; Green/Shapiro 1994). „Gewollte“ Regelverstöße lassen sich nur mit einer inhaltlich angereicherten „thick theory“ der Akteurspräferenzen handlungstheoretisch fundieren. Eine Theorie ohne inhaltliche Annahmen zu den Präferenzen und Zielen der Akteure reicht hierzu nicht aus (Fearon/Wendt 2002). So bezieht sich der „thin rationalism“ auf Intentionalerklärungen, die aber nichts über den Inhalt der Präferenzen, z.B. für die Regeleinhaltung, aussagen. Akteure verhalten sich nach einer „Verhaltenslogik der Konsequenzen“ (March/Olsen 1989, 1998). Ihr Verhalten ist von dem Ergebnis der Handlungen geleitet (Elster 1989a). Sie verhalten sich instrumentell, indem sie

---

<sup>13</sup> Sie findet vor dem epistemologischen Hintergrund eines „auf dem gemeinsamen wissenschaftstheoretischen Fundament des hermeneutisch informierten Positivismus“ (Zangl/Zürn 1996: 342) statt. Der epistemologische Kern der weiteren Arbeit ist, daß kausale Erklärungen möglich und angemessen sind. Eine Integration der Ansätze ist demzufolge nur insoweit möglich, wie sich testbare Kausalhypothesen generieren lassen.

die Kosten und Nutzen verschiedener Verhaltensweisen kalkulieren. Solche zweckrationalen Akteure partizipieren in strategischen Interaktionen auf der Basis zumeist exogen gegebener und feststehender Identitäten und Interessen. Sie versuchen so, ihre Ziele auf der Grundlage transitiv geordneter Präferenzen (Handlungsoptionen) zu realisieren. Diese Ziele müssen dabei nicht nur materiell sein. Instrumentell handelnde Akteure können auch nicht-materielle Ziele wie Status oder Anerkennung verfolgen (Snidal 2002). Kennzeichen eines „thin rationalism“ sind somit nicht die Ziele, die Akteure zu erreichen versuchen, sondern die Art, wie sie diese erreichen (Abbott/Snidal 2002: 145; vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 914). Akteure realisieren ihre strategischen Ziele durch instrumentelles, zweckorientiertes Verhalten. Da über die Ziele keine Aussagen getroffen werden, ist die instrumentelle Logik des „thin rationalism“ vollständig kompatibel mit einer Präferenz für die Regeleinhaltung.<sup>14</sup> Die zentrale Frage lautet dann: Warum richten sich Akteure nach internationalen Normen bzw. warum nicht?

Zu ihrer Beantwortung muß die rationalistische Position um eine inhaltliche Theorie der Handlungsmotivation angereichert werden. In einem solchen „thick rationalism“ werden Vermutungen über die Präferenzbildung und die inhaltliche Bestimmung der Präferenzordnung, wie die Eigennützigkeit der Akteure und das Prinzip der Nutzenmaximierung, hinzugefügt. Die Einbeziehung von Vermutungen über die Inhalte der Präferenzen ermöglicht es nun, eine rationalistische Sichtweise, in der Akteure keine intrinsische Präferenz der Normeinhaltung haben, von einer sozialkonstruktivistischen zu unterscheiden, nach der Akteure durchaus eine intrinsische Motivation haben, internationale Normen einzuhalten (Fearon/Wendt 2002: 61). Aus der inhaltlich angereicherten rationalistischen Perspektive befolgen Akteure internationale Normen nur, wenn es ihnen nutzt, während sozialkonstruktivistische Ansätze eine Akteurskonzeption betonen, bei der die Normbefolgung ein grundlegendes Interesse darstellt, da Akteure annehmen, das „Richtige“ zu tun (March/Olsen 1998; Finnemore/Sikkink 1998). Dieses handlungsmotivationale Unterscheidungskriterium grenzt im folgenden den *Enforcement*- vom *Management*-Ansatz ab. Während im *Enforcement*-Ansatz Akteure „gewollt“ gegen internationale Regeln verstoßen, sind im *Management*-Ansatz Regelverstöße „ungewollt“, da Akteure grundsätzlich die Einhaltung internationaler Normen anstreben..

---

<sup>14</sup> Normative oder moralische Ziele sind mit einem „thin rationalism“ durchaus kompatibel, so daß *Rational Choice* nicht prinzipiell auf materielle Interessen und Nutzenmaximierung beschränkt ist (Snidal 2002: 75; Ferejohn 1991). „Weiche“ rationalistische Ansätze (Opp 1986) integrieren beispielweise Argumente, wie intrinsische Motivationen und „innere Sanktionen“ in die Präferenzordnung. Dabei besteht jedoch die Gefahr, daß sich die Theorie durch Addition immer neuer Nutzenkomponenten gegen empirische Kritik immunisiert (Diekmann/Voss 2004).

Dabei handelt es sich jeweils um Idealtypen im Weberschen Sinn, da Akteurshandeln oftmals auf einer Kombination aus Elementen beider Motivationen basiert (Abbott/Snidal 2002: 144; Beach 2005: 123). Obwohl diese Kategorisierung breit ist und die externen wie internen Trennlinien nicht immer scharf verlaufen, so ermöglicht sie doch eine theoretisch gehaltvolle Konzeption der *Compliance*-Ansätze, die zu größerer analytischer Klarheit hinsichtlich der Gründe von Regelverstößen und den darauf aufbauenden *Compliance*-Strategien führt.

## **2. Der *Enforcement*-Ansatz: Keine intrinsische Motivation der Akteure zur Regeleinhaltung**

Der *Enforcement*-Ansatz basiert auf einer rational-instrumentellen Handlungslogik. Akteure haben in einem „thick rationalist model“ keine intrinsische Motivation, Normen einzuhalten, da normkonformes Verhalten nicht *per se* als Ziel von Akteurshandeln gesehen wird. Die Ziele zweckorientierter Akteure werden in einer ordinalen Präferenzordnung abgebildet. Diese versetzt sie in die Lage, Güter und Ergebnisse hinsichtlich ihrer Wünschbarkeit vergleichend zu bewerten und unter Alternativen zu wählen. Diese Präferenzordnung ist exogen, d.h. sie wird nicht durch das Modell erklärt. Das Entscheidungsprinzip – zumeist Nutzenmaximierung bzw. -optimierung – bestimmt, welche Alternative sie wählen werden.<sup>15</sup> Einen möglichst großen Nettonutzen zu erreichen wird gemeinhin als das grundlegende Interesse der Akteure angesehen. Egoistisch-rationales Verhalten wird als gegeben konzipiert, das gewissermaßen als „universelles Charakteristikum des Menschen genetisch fixiert“ ist (Scharpf 2000: 49). Dadurch, daß Akteure bestmöglich ihre Ziele verwirklichen wollen, folgt aber nicht notwendigerweise, daß Normen und Regeln konsequent mißachtet werden. Strategisches Handeln, das gegen Recht verstößt, wird als opportunistisches Verhalten bezeichnet (Williamson 1990: 54). Im Gegensatz zu dieser gesteigerten Form des Eigeninteresses enthält strategisches Verhalten keine moralische Konnotation, sondern bezieht sich hier auf die Maximierung des eigenen Nutzens. Akteure handeln rational, wenn sie ihren Nutzen maximieren, unabhängig davon, ob sie dabei gegen Regeln verstoßen oder nicht. Zweckrational handelnde Akteure konstruieren und halten internationale Normen folglich immer dann ein, wenn sie ihnen helfen, ihre exogen vorgegebenen Ziele zu erreichen. Die Normeinhaltung wird aber nicht selbst zum Ziel von Akteurshandeln. Dies limitiert

---

<sup>15</sup> Nicht maximierende Entscheidungsregeln sind „satisficing behavior“, die in ‚bounded rationality‘-Ansätzen angewendet werden (Simon 1972; Rapoport 1998).

internationale Normen auf die „B-Seite“ der intentionalistischen Handlungsgleichung (Wendt 1999: 238-243). In dem handlungstheoretischen, intentionalistischen Grundmodell, auf dem letztlich beide Ansätze basieren (vgl. Maier 2003: 28-29), wird Handeln („action“) mit Zielen und Wünschen („desires“) und Annahmen oder Überzeugungen über die Möglichkeiten („beliefs“) erklärt:  $A = D + B$  (Elster 1989a: 20). Handeln ist nach dieser Vorstellung immer darauf ausgerichtet, bestimmte Ziele zu erreichen. Handlungen werden vorgenommen, da die Überzeugung besteht oder angenommen wird, daß sie eine Annäherung an das Ziel erbringen. Aufgrund der klaren Trennung zwischen Annahmen und Zielen/Präferenzen in rationalistischen Modellen werden internationale Normen als externe Daten in die eigene Entscheidungsfindung eingebaut und erscheinen nicht in der Präferenzordnung. Internationale Normen werden als Annahmen über die Umwelt gesehen, zu denen sich Akteure instrumentell verhalten. Sie werden zwar von zweckrationalen Akteuren in die Nutzenkalkulation einbezogen. Internationale Normen fließen aber nur in Form von Annahmen über die Handlungsmöglichkeiten in die Handlungsentscheidung ein. Als unabhängige Variable wirken sie auf Akteursverhalten, indem sie letztlich durch Veränderung der Handlungsbedingungen die Nutzenkalkulation der beteiligten Akteure beeinflussen, so daß bestimmte Handlungsalternativen zur Erreichung der Ziele relativ mehr und andere relativ weniger vorteilhaft werden (Kirchgässner 1991: 26; von Prittwitz 1994). Es wird daher oftmals argumentiert, daß internationale Normen primär regulative Wirkungen haben („do X to get Y“) und Akteursverhalten beschränken, weil sie die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern (Ostrom et al. 1994: 38). Um vor diesem Hintergrund die Einhaltung der Normen zu gewährleisten, gewinnt deren Sanktionsbewehrung an Bedeutung.

Internationale Normen schränken Akteurverhalten aber nicht nur ein, sondern helfen rational-instrumentellen Akteuren auch, in bestimmten Handlungssituationen ihre Ziele zu erreichen. In Ansätzen, welche die beschränkte Kalkulationsfähigkeit der Akteure („bounded rationality“) und die Unbestimmtheit von Handlungssituationen betonen, fungieren internationale Normen als „Landkarten“, „Wegweiser“ oder „Blitzlichter“. Sie zeigen Akteuren, wie sie ihre Interessen unter den gegebenen unsicheren Bedingungen realisieren können (Goldstein/Keohane 1993; McNamara 1998).<sup>16</sup> Darüber hinaus ermöglichen sie als ‚Fokalfunkte‘ (Schelling 1960) die Festlegung auf eine Lösung in Situationsstrukturen, die durch mehrere Gleichgewichtspunkte gekennzeichnet sind bzw. in denen mehrere

---

<sup>16</sup> In diesen Modellen wird nicht immer zweifelsfrei klar, ob Normen angesichts begrenzter Rationalität an die Stelle der Nutzenkalkulationen treten (vgl. Maier 2003).

Möglichkeiten existieren, ein pareto-optimales Ergebnis zu erzielen.<sup>17</sup> Akteure haben in derartigen Situationen ein Interesse daran, sich hinsichtlich einer bestimmten Bedeutung von Kooperation zu koordinieren, um nicht-koordinierte, pareto-suboptimale Ergebnisse zu vermeiden. Akteure wählen dann eine Handlung, da internationale Normen als Orientierungspunkte Grund zur Annahme geben, die anderen würden sich ebenfalls für diese Handlung entscheiden (Morrow 2002; Ginsburg/McAdams 2003). Je unübersichtlicher dabei die Handlungssituation ist und je weniger vollständig sie ein Akteur aufgrund der ‚Beschränkung‘ seiner Rationalität erfassen kann, desto mehr sind seine Selektionsprozesse durch Normen beeinflussbar (Gehring 2002a).

Aber auch unter den Bedingungen der Unbestimmtheit der Handlungssituation und beschränkter Rationalität richten rational-instrumentelle Akteure ihre Handlungen soweit wie möglich am eigenen Vorteil aus. Sie werden daher nicht systematisch auf die Umsetzung ihrer Interessen verzichten, um regelkonform zu handeln. Damit ist nicht gesagt, daß sich Akteure in einzelnen Situationen so verhalten. Ein Einfluß von Normen auf das Verhalten von Akteuren wird also nicht verneint. Zweckerationales Verhalten schließt aber aus, daß Akteure – unabhängig von der Beschränkung ihrer Rationalität – immer versuchen, den geltenden Normen zu folgen und Akteurshandeln die Normkonformität zum Handlungsziel hat (Etzrodt 2003: 12; Diekmann/Voss 2004: 13).

### **3. Der *Management*-Ansatz: Intrinsische Motivation der Akteure zur Regeleinhaltung**

Aus der dem *Management*-Ansatz zugrunde liegenden sozialkonstruktivistischen<sup>18</sup> Perspektive sind Normen nicht auf Annahmen beschränkt, sondern sie beeinflussen auch die Ziele von Akteurshandeln. Nicht die egoistische Nutzenmaximierung auf der Basis exogener Präferenzen ist das Ziel von Akteurshandeln, sondern die Akteure streben vielmehr danach, in einer gegebenen Situation das sozial „Angemessene“ und „Richtige“ zu tun. Um dies herauszuarbeiten zu können, sind einige Grundannahmen des Sozialkonstruktivismus herauszustellen.

---

<sup>17</sup> Neuere Arbeiten weisen darauf hin, daß Orientierungsprobleme nicht nur auf Situationen mit multiplen Gleichgewichten beschränkt sind, sondern auch in anderen Situationen, wie dem Gefangenendilemma, auftreten (Gehring 2002a: 73; Ginsburg/McAdams 2003: 15-18).

<sup>18</sup> Sozialkonstruktivismus wird hier von einem „radikalen“ oder „epistemologischen“ Konstruktivismus unterschieden (Ulbert 2003; Mayer 2003).

Während der methodologische Individualismus rationalistischer Ansätze soziale Phänomene durch die Rückführung auf Individuen erklärt (Elster 1989a; Zürn 1992), betonen sozialkonstruktivistische Ansätze die wechselseitige Konstituiertheit von Akteur und Struktur (Kratochwil/Ruggie 1986; Onuf 1989, Kratochwil 1989; Wendt 1999). Dies hat zur Folge, daß Normen nicht nur die zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen einschränken und verhaltensregulierend wirken bzw. der Bewältigung von Orientierungsproblemen dienen. Sie konstituieren auch die Identität von Akteuren und damit deren Interessen und Präferenzen. Im Gegensatz zum methodologischen Individualismus existieren Akteure insofern nicht außerhalb gemeinsam geteilter Bedeutungsstrukturen (Normen, Werte oder soziales Wissen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge („causal beliefs“)).

Aus der wechselseitigen Konstituiertheit von Akteursidentitäten und Normen folgt, daß sozialkonstruktivistische Ansätze eine andere Handlungslogik betonen (March/Olsen 1989, 1998). Die ‚Logik der Angemessenheit‘ bzw. normgeleitetes Verhalten unterscheidet sich von der rational-instrumentellen ‚Logik der Konsequenzen‘ dadurch, daß Akteure in einer gegebenen Situation versuchen, das „sozial Angemessene“ und „Richtige“ zu tun, anstatt ihren eigenen Nutzen auf der Grundlage von extern gegebenen Präferenzen zu optimieren.

Diese Verhaltenslogik der Angemessenheit bedingt, daß Normen nicht nur regulative Wirkungen haben („do X to get Y“), wie es rationalistische Ansätze hervorheben, sondern auch konstitutive Wirkungen („good people do X“) auf die Identitäten der Akteure (Fearon 1997: 25; Kratochwil 1989: 26; Tannenwald 1999: 437). Im Prozeß der wechselseitigen Konstitution von Identitäten und Normen, verstanden als kollektiv geteilte Bedeutungsstrukturen (Jepperson et al. 1996: 54), besagt dies, daß Normen Akteuren ihre soziale Identität vermitteln (Risse 2000: 5).<sup>19</sup> Normen sind somit in doppelter Hinsicht wirksam (Jepperson et al. 1996: 46, 54): Internationale Normen konstituieren die sozialen Identitäten der Akteure, indem sie die Angemessenheit von Verhalten bestimmen und regulieren, wie sich die Akteure verhalten sollen.

Die intrinsische Motivation der Regeleinhaltung ist somit nur im Zusammenhang mit der sozialen Konstruktion von Identitäten zu verstehen. Eine handlungsleitende Wahrnehmung von Normen ist dann möglich, wenn Akteure mit diesen in Bezug gesetzt werden (Kratochwil/Ruggie 1986: 764-765). Dies rückt die konstitutive Wirkung von Normen in das

---

<sup>19</sup> Da jedoch nicht jede internationale Norm die Identitäten der Akteure beeinflusst, bleibt an dieser Stelle unklar, welche kollektiv geteilten Überzeugungen konstitutive Effekte haben und zu regelgeleitetem Verhalten führen. Dem Sozialkonstruktivismus ist es bisher nur ansatzweise gelungen, Indikatoren für die Normen zu identifizieren, die eine solche konstitutive Wirkung haben (vgl. Risse 2003).

Zentrum der Analyse, welche besonders von strukturtheoretischen konstruktivistischen Ansätzen betont wird (Wendt 1987, 1999; Ruggie 1998).

Akteursidentitäten werden demnach durch intersubjektive Praxen konstituiert, d.h. sie werden durch Interaktionen mit anderen entwickelt und aufrechterhalten. Durch diese Partizipation in kollektiv geteilten Bedeutungsstrukturen erlangen Akteure ihre sozialen Identitäten, welche als „relatively stable, role-specific understandings and expectations about self“ zu verstehen sind (Wendt 1992: 397). Die so konstruierten sozialen Identitäten sind signifikant, da sie die Basis für Interessen bilden, indem sie definieren, welche Handlungen möglich und angemessen sind. Identitäten generieren Handlungsmotivationen und liegen somit der Art des Verhaltens zugrunde (Wendt 1999: 224). Im Gegensatz zu rationalistischen Ansätzen beeinflussen Interaktionsmuster nicht nur die Auszahlungsstruktur und das darauf basierende Verhalten, sondern auch die Akteursidentitäten und somit die Interessen und Präferenzordnungen selbst. Die so konzipierte Kausalbeziehung zwischen Normen und Akteursidentitäten bedeutet, daß Normen und Regeln empirisch überprüfbare Auswirkungen auf die Identitäten und entsprechend auch auf das Verhalten der Akteure haben (Wiener 2003: 144). Vor dem Hintergrund dieser Grundannahmen konstruktivistischer Ansätze läßt sich nun eine intrinsische Motivation der Regeleinhaltung konzipieren.

Die intrinsische Motivation der Akteure, sich regelkonform zu verhalten, speist sich aus einem umfassenderen intersubjektiven „normativen“ Kontext (Morrow 2002; Wendt 1999). Sie beruht auf der kollektiv geteilten Ansicht, mit der Regeleinhaltung das „Richtige“ bzw. „Angemessene“ zu tun (Keck/Sikkink 1998). Solche normativen „motivationalen“ Überzeugungen sind auf einem höheren Abstraktionsniveau angesiedelt als „konkrete“ Überzeugungen (Maier 2003: 43; Kratochwil 1989: 92). Die Annahme des höheren Abstraktionsgrades normativer Überzeugungen bleibt jedoch zumeist implizit (Jachtenfuchs 1995; Zehfuß 2002: 108). Indem bestimmte normative Überzeugungen gemeinsam geteilt werden, erlangen Akteure im Prozeß der (Re-)Definition von Identitäten ein Verständnis von sich selbst und den Erwartungshaltungen, die an sie gestellt werden. Normative Überzeugungen, d.h. gemeinsam geteilte Erwartungen über die Angemessenheit des Verhaltens werden so Teil der Konzeption von sich selbst. Das kollektive Interesse an der Aufrechterhaltung von Normen wird zum eigenen Interesse. Auf diese Weise wird die gemeinsam geteilte Überzeugung, mit der konkreten Regelbefolgung das „Richtige“ zu tun, zum individuellen Interesse und Ziel des Handelns (Wendt 1999: 337). So konzipierte Akteure befolgen Normen nicht, weil sie sanktionsbewehrt sind oder Nutzen generieren,

sondern selbst Ziele mit wahrgenommener Verbindlichkeit geworden sind.<sup>20</sup> Akteure, die beispielsweise das Verbot der Kinderarbeit vollständig internalisiert haben, werden diese Rechte auch dann gewährleisten, wenn Verstöße Nutzen generieren würden. Regelkonformes Verhalten dauert auch ohne selektive Anreize an.

Da Identitäten nicht gegeben, sondern sozial konstruiert sind, ist die intrinsische Handlungsmotivation, mit der konkreten Regelbefolgung das Angemessene zu tun, auch prinzipiell änderbar (Risse 2000: 5; Zehfuß 2002: 92). Jedoch werden Identitäten als relativ beständig und schwer veränderbar angesehen (Wendt 1999: 21), so daß Identitätstransformationen nicht jederzeit beliebig stattfinden. Die intrinsische Motivation der Regeleinhaltung wird daher in Arbeiten zur *Compliance*-Problematik, wenn sie im Prozeß der Identitätskonstruktion gebildet wurde, als stabil betrachtet.

Aufgrund der Betonung der wechselseitigen Konstituiertheit von Normen und Identitäten fungieren internationale Normen nicht nur als Kontext für Akteurshandeln und konstituieren Akteure durch deren Partizipation in intersubjektiven Überzeugungszusammenhängen. Vielmehr reproduzieren bzw. verändern Akteure durch ihre Interaktionen und tägliche Praxen diese Strukturen beständig (Adler 1997; Wendt 1999). Internationale Normen sind zwar jenseits der Akteursebene (hier der Staaten) angesiedelt. In den Interpretationen sind sie aber immer an die Akteure in Form der (Nicht-)Befolgung zurückgebunden (Wendt 1992: 403; Koslowski/Kratochwil 1995: 128; Maier 2003: 55-62). Hinsichtlich der *Compliance*-Problematik besteht das theoretische Erkenntnisinteresse allerdings weniger in der Frage, ob die Regelkonformität der Akteure eine Änderung der Normen induziert. Im Rahmen des Prozesses der wechselseitigen Konstituiertheit von Normen und Akteursidentitäten tritt die soziale Einbettung von Normen (Flynn/Farrell 1999: 510) und somit deren Wandlungsmöglichkeit gegenüber der strukturellen Rolle und Funktion von Normen in den Hintergrund (vgl. z.B. Börzel/Risse 2002: 142). Diese auch als „*Compliance*-Ansatz“ bezeichnete sozialkonstruktivistische Perspektive konzeptualisiert internationale Normen als soziale Fakten, die Akteursverhalten strukturieren und insofern handlungsleitend sind (Wiener 2003).<sup>21</sup> Unter der Annahme stabiler Normen, welche standardisierte Verhaltensanweisungen enthalten (Finnemore/Sikkink 1998: 891), rücken so auch für diese sozialkonstruktivistischen Ansätze die Bedingungen, unter denen sich Akteure normkonform verhalten, in den

---

<sup>20</sup> Daß ein Einfluß internationaler Normen einfach angenommen und somit einer Analyse entzogen wird, ist ein Hauptkritikpunkt am Sozialkonstruktivismus aus rationalistischer Perspektive (vgl. Gehring 2002a).

<sup>21</sup> Die *Compliance*-Perspektive konstruktivistischer Ansätze unterscheidet nicht deutlich zwischen Rechtsnormen und sozialen Normen, da internationale Normen weitgehend als Regeln konzipiert werden (Wiener 2003: 148).

Mittelpunkt der Analyse (Klotz 1995; Risse/Sikkink 1999; Checkel 2001; Risse et al. 2002). Damit ist die Anschlußfähigkeit an andere Erklärungsansätze gewährleistet.

#### **4. Die Beziehung beider Handlungsmotivationen zueinander**

Die Frage nach der Akteursmotivation, Normen zu folgen, erlaubt eine Differenzierung zwischen freiwilligen oder unfreiwilligen Regelverstößen. Die dementsprechenden *Compliance*-Perspektiven sind allerdings nicht als Gegensätze zu verstehen. Vielmehr zeigt sowohl eine statische als auch eine dynamische Betrachtungsweise deren wechselseitige Ergänzungsbedürftigkeit.

Die anhand der Handlungsmotivation vorgenommene dichotome Unterscheidung ist pragmatisch zu sehen. Beide Perspektiven werden als analytische Linsen zum Blick auf die empirische Wirklichkeit benutzt, um ein vollständigeres Bild von ihr gewinnen zu können. Da beide Ansätze verschiedene Fragen stellen, werden unterschiedliche Aspekte sozialer Interaktionen beleuchtet, was einen fundierten Blick auf die Gründe regelabweichenden Verhaltens und darauf basierend die Konzeption verschiedener *Compliance*-Strategien ermöglicht. Es ist mittlerweile akzeptiert, daß keine Handlungslogik einen Ausschließlichkeitsanspruch besitzt (Finnemore/Sikkink 1998: 914; Scharpf 2000: 50-51; Holzinger 2001a; Snidal 2002: 82). In bestimmten Situationen entscheiden Akteure, indem sie die Konsequenzen kalkulieren. In anderen sind die Wahlmöglichkeiten hingegen durch die Existenz von Normen eng begrenzt. Auch wenn die Normen Akteursverhalten strukturieren und damit handlungsleitend werden, so ist deren Wirkung nicht gleichförmig, sondern von Norm zu Norm unterschiedlich. Neben der handlungsleitenden Wirkung der Normen variiert auch das Ausmaß der Normübernahme durch die Akteure. Auch bei einer bestimmten Norm erfolgt die Norminternalisierung nicht einheitlich.

Akteursverhalten ist folglich nicht immer nur auf eine Angemessenheitslogik oder eine Logik der Konsequenzen zurückzuführen: „In the larger scheme of things, both hypotheses are probably true“ (Fearon/Wendt 2002: 61). Eine isolierte Analyse nur jeweils einer Motivation der Normbefolgung läuft somit Gefahr, wesentliche Elemente von *Compliance* zu übersehen: „[R]esearchers would do well to cast their nets broadly when asking why social actors comply“ (Checkel 2001a: 581; vgl. Abbott/Snidal 2002: 154; Fearon/Wendt 2002: 62; Beach 2005: 123). Die unterschiedlichen Handlungslogiken sind zwar auf theoretisch-analytischer Ebene zu trennen und schließen sich weitgehend wechselseitig aus. Auf der empirisch-

phänomenologischen Ebene können beide Handlungslogiken aber durchaus gemeinsam auftreten (Weber 1976; Giddens 1984; Fearon/Wendt 2002; Beach 2005). In „games real actors play“ (Scharpf 2000) kombinieren Akteure oftmals theoretisch differenzierte Handlungslogiken.<sup>22</sup> Nur eine kombinierte Betrachtungsweise, die Erkenntnisse beider *Compliance*-Perspektiven integriert, führt somit zu einem Analyseraster, das der Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* Rechnung trägt. Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich daher darauf, die Verschränkung der beiden Handlungsmotivationen aufzuzeigen.

In der neueren IB-Literatur besteht nicht nur Konsens, daß beide Ansätze koexistieren, sondern daß sie sich zu einem gewissen Teil auch komplementieren (Underdal 1998; Checkel 2001a; Fearon/Wendt 2002; Abbott/Snidal 2002; kritisch: Hasenclever et al. 1997: 224). Eine wichtige Implikation ist, daß die durch die unterschiedlichen Betrachtungsweisen gewonnenen Einsichten zu einem gewissen Grad kombinierbar sind. Diese Kombinierbarkeit bezieht sich primär auf die Produkte der Ansätze, weniger auf die Ansätze selbst (Underdal 1998: 28; Holzinger 2001a: 254).<sup>23</sup> Mit Blick auf die Empirie offerieren sie nicht nur einander ausschließende oder äquivalente, sondern auch komplementäre Hypothesen (vgl. Kap. V, Abschnitt 3).

Die Verbindung beider Motivationen der Normbefolgung geht jedoch über deren Komplementarität hinaus. Akteure können sich normkonform aufgrund beider, *simultan wirkender* Handlungsmotivationen verhalten – da Verstöße negative Konsequenzen verursachen und gleichzeitig als unangemessenes, falsches Verhalten angesehen werden (Abbott/Snidal 2002; Checkel 2001a: 581). Sagen beide Ansätze das gleiche Ergebnis voraus und existieren nur Informationen über das Verhalten der Akteure, dann ist es empirisch schwierig, den ursächlichen Grund zu identifizieren. Ob ein Akteur das Verbot der Sklaverei befolgt, weil die Konsequenzen eines Verstoßes zu schwerwiegend sind oder weil er annimmt, das „Richtige“ zu tun, ist im konkreten Fall oftmals nicht zu bestimmen. Sowohl Präferenzen als auch die Motivation sich regelkonform zu verhalten, sind nicht direkt beobachtbar. In beiden Herangehensweisen bleibt es bisher unklar, wie der relative Einfluß der einen oder anderen Motivation in konkreten empirischen Fällen gemessen werden soll. Es existiert folglich kein Grund, *a priori* die Möglichkeit auszuschließen, daß eine rationalistische (konstruktivistische) Analyse einen Erkenntnisgewinn liefern kann, selbst

---

<sup>22</sup> Max Weber (1976: 12-13) hat darauf hingewiesen, daß Handeln von Akteuren immer aus verschiedenen Handlungstypen (zweckrational, wertrational, affektiv und traditional) besteht, die situationsabhängig in ihrer Bedeutung variieren.

<sup>23</sup> Eine Intergration der Ansätze ist nur insoweit möglich, wie sich testbare Kausalhypothesen generieren lassen (Moravcsik 1997: 514; Fearon/Wendt 2002: 57-58). Für eine Integration der Ansätze in einen Analyserahmen zur Erklärung von *Compliance*, bei dem *Rational Choice* als konzeptioneller Kern dient, der durch weitere Ansätze in Form von „helfenden“ Modulen ergänzt wird, vgl. Guzman (2002).

wenn eine dominierende Handlungslogik der Angemessenheit (der Konsequenzen) vermutet wird (Finnemore/Sikkink 1998: 914; Holzinger 2001b: 251; Fearon/Wendt 2002: 62; Beach 2005: 123).

Die Verschränkung beider Handlungsmotivationen auf empirischer Ebene wird auch deutlich, wenn von einer statischen zu einer *dynamischen* Analyse übergegangen wird. Eine Beziehung zwischen den zwei Motivationen der Normbefolgung im Zeitverlauf wird generell eher vom Sozialkonstruktivismus thematisiert. Akteure können aus dieser Perspektive in internationalen Kontexten so sozialisiert werden, daß sich ihre ursprünglichen Interessen und Verhaltensweisen verändern. Ein Übergang vom zweckrationalen zum normgeleiteten Verhalten ist somit prinzipiell möglich (vgl. dazu Risse/Sikkink 1999; Risse et al. 2002). Rationalistische Ansätze betrachten selten explizit diese dynamische Komponente und sehen Interessen und Präferenzen gemeinhin als feststehend an. Jedoch lockern neuere rationalistische Arbeiten die Annahme der stabilen Präferenzen und deren Trennung von der primär als handlungsbeschränkend wahrgenommenen Umwelt. Internationale Normen bilden nicht nur eine Gruppe von Verhaltensbeschränkungen, sondern auch einen Kontext, der sich auf die Präferenzen der Akteure auswirkt (Abbott/Snidal 2002: 157). Versucht beispielsweise ein Unternehmer in ein Parlament einzuziehen, dann ändert sich seine Präferenz von der Gewinn- zur Stimmmaximierung. Gleichwohl ist es vom internationalen Kontext abhängig, ob ein Staat Sicherheit oder Wohlfahrt zu maximieren versucht. Was im Interesse eines Akteurs ist, kann sich somit ändern (vgl. Oberthür 1997: 66-69; Frieden 1999; Gehring 2002a). Oberthür (1997) spricht in diesem Kontext von einem „Rückkoppelungsprozeß“ bzw. „Aufschaukelungsprozeß“ zwischen internationalen Institutionen und Akteursinteressen. Im Zeitverlauf beeinflussen die durch die internationalen Institutionen induzierten Verhaltensänderungen der Akteure deren Interessen. Die geänderten Interessen führen zu einer Modifizierung der Institutionen, welche rückwirkend die Akteursinteressen verändern. Aber auch wenn die Art der Nutzenmaximierung umweltabhängig ist, so bleibt das grundlegende Interesse der Nutzenmaximierung exogen gegeben (Snidal 2002). Ein Übergang zu einer Angemessenheitslogik erscheint auf der Grundlage des methodologischen Individualismus nicht möglich.

Die Verflechtung beider Handlungsmotivationen wird aber nicht nur innerhalb der jeweiligen Ansätze untersucht. Neuere Arbeiten integrieren explizit beide Handlungsmotivationen in ein Modell. Dabei wird mehrheitlich ein sequentieller Ansatz verfolgt (Finnemore/Sikkink 1998; Risse et al. 1999, 2002; Schimmelfennig 2000, 2003; Beach 2005). Zum einen wird eine Abfolge diskutiert, bei der zu Beginn rationalistische Mechanismen dominieren.

Instrumentell-strategische Überlegungen führen zur Errichtung von Institutionen (Beach 2005) bzw. zur Regelanerkennung durch die Ratifikation. In dieser Phase können diverse Anreizstrukturen, wie ein *Enforcement*-Apparat oder instrumentell-strategisches Handeln transnationaler Akteure die Nutzenkalkulation des regelverletzenden Akteurs hinsichtlich *Compliance* verändern. Im Zeitverlauf gewinnen jedoch konstruktivistische Sozialisationsmechanismen wie argumentative Überzeugung an Bedeutung, so daß Akteure eine Norm am Ende dieses Sozialisationsprozesses internalisiert und als „selbstverständlich“ in ihr Handlungsrepertoire aufgenommen haben. Die zunehmende Bedeutung konstruktivistischer Mechanismen im Zeitverlauf befördert somit die Norminternalisierung und dadurch auch die Wahrscheinlichkeit der Regeleinhaltung.

Zum anderen ist auch die inverse Sequenz vorstellbar, wobei die Normbefolgung mit der Zeit abnimmt. Am Anfang steht hier die Logik der Angemessenheit. Die Regelbeachtung bleibt jedoch trotz der Akzeptanz der Regel als Verhaltensstandard abhängig von Vorkehrungen für den Fall des Regelbruchs (Franck 1990; Abbott/Snidal 1998). Werden Normverletzer durch soziale (Checkel 2001a) oder rechtliche Institutionen (Jackson 1998) nicht effektiv bestraft, so können infolgedessen Normverstöße zunehmen. Dies untergräbt die Überzeugung der anderen Akteure, mit der konkreten Regeleinhaltung das Angemessene oder „Richtige“ zu tun. Im Zeitverlauf stellen dann auch die prinzipiell Folgebereiten ihre Regelbeachtung ein, da die Gültigkeit internationaler Normen immer in Form der Regeleinhaltung an die Akteurebene zurückgebunden ist (Wendt 1992: 403; Koslowski/Kratochwil 1995: 128; Maier 2003). Eine gemeinsame Reaktion auf Verstöße hat in solchen Situationen weniger die Funktion der wirksamen Bestrafung, um den Normverletzer zur Verhaltensänderung zu zwingen. Vielmehr ist sie auf eine Signalwirkung gegenüber Dritten ausgerichtet, die dafür sorgen soll, daß die Norm weiterhin als gültig wahrgenommen wird und „schneeballartige Folgewirkungen“ verhindert werden (Gehring 2002a: 64; vgl. Oeter 2004: 53; Chayes/Chayes 1995). Rationalistische und sozialkonstruktivistische Mechanismen lösen sich in diesem Fall nicht im Zeitverlauf ab, sondern bleiben aufeinander bezogen. Fraglich ist hierbei allerdings, ob eine Norm tatsächlich als internalisiert gelten kann, wenn dies von der Einhaltung anderer Akteure abhängig ist (vgl. Kap. VI; Fearon/Wendt 2002).

Werden beide Interaktionsmechanismen in eine Betrachtungsweise integriert, dann sind im Fall neuer Normen zuerst rationalistische Motivationen hinsichtlich *Compliance* zu erwarten. Mit zunehmender Norminternalisierung kann die Logik der Angemessenheit überwiegen. Deren Erfolg ist aber weiterhin auf die Existenz sozialer oder rechtlicher Institutionen angewiesen, welche die gemeinsamen normativen Erwartungen stabilisieren und eine

Normerosion durch Reaktionen (z.B. Sanktionen) auf Verstöße verhindern (Fearon/Wendt 2002: 62). Dabei handeln Akteure aufgrund beider Verhaltenslogiken. Selbst wenn der Übergang zum regelgeleiteten Handeln gelingt, ist die Regeleinhaltung somit kein ständig zunehmender Prozeß, wie der sequentielle Ansatz vermuten läßt. Er kann vielmehr durch gezieltes Akteurshandeln gestoppt oder umgekehrt werden. Sowohl die normativen Vorschriften für akzeptables Verhalten als auch die instrumentellen Interessen der Akteure beeinflussen gemeinsam im Zeitverlauf die Regelkonformität ihres Verhaltens (vgl. Sewell 1992; Beach 2005).

Diese integrierende Betrachtung verdeutlicht, daß es erstens in der folgenden Untersuchung nicht darum gehen kann, welcher Ansatz richtig ist oder den anderen dominiert. Vielmehr sollen und können beide Ansätze helfen, intra-institutionelle Variationen im Grad der Regeleinhaltung zu erklären. Beide Ansätze lenken den Blick in einer heuristisch-nützlichen Weise auf verschiedene Erklärungsfaktoren, so daß ein umfassender und zugleich profunder Blick auf die *Compliance*-Problematik und damit die Konzeption verschiedener Hypothesen zur Erzielung von *Compliance* möglich wird. Eine isolierte Betrachtung läuft hingegen Gefahr, bedeutende Erklärungsfaktoren zu übersehen. Kein Ansatz kann allein eine hinreichende Erklärung für *Compliance* erbringen (Finnemore/Toope 2001; Snidal 2002).

Die Kombination sozialkonstruktivistischer und rationalistischer Ansätze zur Analyse empirischer Probleme mag den Vorwurf des Eklektizismus nach sich ziehen. M.E. ist sie aber sowohl aufgrund der dargestellten Interaktion beider Handlungslogiken als auch aufgrund der Schwierigkeit auf empirischer Ebene beide Handlungslogiken zu unterscheiden, angebracht, um sich der *Compliance*-Problematik analytisch adäquat zu nähern. Fearon/Wendt fassen dies folgendermaßen zusammen: „In the aggregate the two explanations are complementary rather than mutually exclusive, may be hard to distinguish empirically, and in some cases there might not even be any fact of the matter to distinguish at all. [...] This muddy empirical situation may encourage partisans to privilege their favored hypothesis on purely theoretical grounds, trying to subsume the other as a special case, but that seems unlikely to advance our understanding of the world” (Fearon/Wendt 2002: 62; vgl. Checkel 2001a; Beach 2005). Schmitz/Sikkink erheben eine kombinierte Betrachtungsweise sogar zur vielversprechendsten Forschungsstrategie für das in dieser Arbeit analysierte Problemfeld der Menschenrechte: „Rather than allow ourselves to be mired down in sterile debates over which IR theory is confirmed by the human rights case, we need to use whatever eclectic theoretical tools are at our disposal that most accurately help us explain the ebbs and flows of repression in the world“ (Schmitz/Sikkink 2002: 533).

Die Frage nach der Richtigkeit bzw. Dominanz der Ansätze relativiert sich zweitens auch vor dem Hintergrund, daß die im folgenden analysierten *Enforcement*- und *Management*-Ansätze als Analyserahmen für verschiedene potentielle Erklärungsfaktoren dienen. Das Erkenntnisinteresse gilt dabei nicht der Frage, unter welchen Bedingungen Akteure gemäß einer der Handlungslogiken agieren. Es ist vielmehr auf die Ebene der einzelnen Variablen verlagert, d.h. auf die Frage, welche Faktoren die zu beobachtenden Variationen der Regeleinhaltung in konkreten empirischen Situationen erklären können. Dies können Variablen beider Perspektiven sein, aber im Extremfall auch nur die Faktoren des *Management*- oder des *Enforcement*-Ansatzes. Die theoretische Beschäftigung kann hier lediglich zu einer Vorauswahl führen. Die Einbeziehung verschiedener Erklärungsfaktoren der miteinander verschränkten *Compliance*-Ansätze erfordert allerdings die Klärung und „Entwirrung“ der einzelnen Kausalmechanismen (Little 1991: 15-17; Elster 1989b: viii). In den folgenden beiden Kapiteln sollen daher jeweils potentielle erklärende Variablen aus *Enforcement*- bzw. *Management*-Perspektive soweit herausgearbeitet und konkretisiert werden, daß sie sich empirisch überprüfen lassen.

## Kapitel IV: Der *Enforcement*-Ansatz

Im Rahmen des *Enforcement*-Ansatzes wird der Wille der Akteure hervorgehoben, sich an internationale Normen zu halten oder gegen sie zu verstoßen. Staaten werden als zentrale internationale Akteure angesehen, die als rationale einheitliche Agenten in einer durch das Fehlen einer zentralen Entscheidungs- und Durchsetzungsinstanz gekennzeichneten Umwelt interagieren. Staaten handeln dabei nach ihrem Eigeninteresse. Nach neorealistischer Auffassung befolgen Staaten internationale Normen und Regeln nur dann, wenn diese mit den nationalen Interessen übereinstimmen (Mearsheimer 1995: 5).<sup>24</sup> *Compliance* mit internationalen Regeln erfolgt daher nicht, weil internationale Institutionen effektiv sind, sondern weil *Compliance* mit dem staatlichen Eigeninteresse zusammenfällt. Demgegenüber betont der neoinstitutionalistische Zweig des *Enforcement*-Ansatzes, daß trotz Fehlens einer zentralen Durchsetzungsinstanz die internationalen Beziehungen durch eine Vielzahl von Norm- und Regelsystemen gekennzeichnet sind, die das Verhalten von Akteuren beeinflussen (Keohane 1984; Zürn 1992; Martin 1992a; Mayer et al. 1993; Gehring/Oberthür 2000).

Wie der Neorealismus ist auch der neoliberale Institutionalismus ein interessenbasierter Ansatz, bei dem Anreize entscheidend sind. Sie unterscheiden sich im wesentlichen darin, daß sie unterschiedliche Arten egoistischer Präferenzen unterstellen, d.h. ob sich Akteure an absoluten oder relativen Gewinnen orientieren (Baldwin 1993). Letzterer sieht bestimmte Übereinkommen oder bestimmte Normen als kollektive Güter, von denen Staaten kollektiv profitieren und die das Gesamtinteresse aller Beteiligten fördern können, aber kein Akteur benachteiligt werden möchte (Simmons 1998: 80). Die Analyse fokussiert sich daher auf den wahrgenommenen Nutzen von internationalen Institutionen und die individuellen Anreize der Staaten, an ihnen teilzunehmen oder nicht. Internationale Institutionen ermöglichen dabei die Bewältigung der aus Interessenüberschneidungen der Akteure resultierenden Probleme. Sie stellen keine Instrumente zur Durchsetzung spezifischer Interessen einzelner Akteure wie im Neorealismus dar, sondern sie helfen Akteuren, Probleme zu lösen, die sie anderweitig nicht oder nur mit höherem Aufwand lösen können (Zürn 2002: 235). Das spieltheoretische Modell des Gefangenendilemmas und die Problematik kollektiver Güter (Olson 1965; Hardin 1982) haben sich hier zu „Metaphern“ (Gehring 2002a) der Kooperationsproblematik entwickelt, bei der ausschließlich ihr Eigeninteresse maximierende Akteure pareto-suboptimale Ergebnisse

---

<sup>24</sup> Henkin (1979: 49) charakterisiert diese Sichtweise folgendermaßen: „[...] since there is nobody to enforce the law, nations will comply with international law only if it is in their interest to do so; they will disregard law or obligation if the advantages of violation outweigh the advantages of observance“.

erzielen. In solchen Situationsstrukturen ist *Compliance* in besonderem Maße von Überwachungs- und Sanktionsmechanismen abhängig.

Obwohl die Frage, warum Staaten internationale Verpflichtungen eingehen, die Frage dominiert, warum Staaten diese Verpflichtungen tatsächlich auch einhalten, thematisieren der neorealistic und der neoinstitutionalistische Zweig des *Enforcement*-Ansatzes verschiedene Mechanismen, die zur Erklärung von *Compliance* fruchtbar gemacht werden können.

## 1. Die Gründe für Regelverstöße

Staaten werden im *Enforcement*-Ansatz als rationale Akteure konzipiert, die versuchen, ihren Nutzen zu maximieren bzw. zu optimieren. Sie wählen dabei zwischen *Compliance* und Regelverletzungen einer Logik der Konsequenzen folgend, indem sie die Kosten regelkonformen Verhaltens gegen den zu erwartenden Nutzen abwägen (Scott/Stephan 2004). Dieses Modell des rationalen Akteurs ermöglicht es, Vorhersagen darüber zu treffen, wann ein Staat seine eingegangenen Verpflichtungen erfüllt und wann nicht. Staaten verstoßen immer dann gegen internationale Normen und Regeln, wenn die Kosten der Befolgung deren Nutzen überwiegen bzw. sie durch Trittbrettfahren einen höheren Nutzen erzielen als durch die Regelbefolgung: "A country's decision to follow international law reflects a judgement that the costs of a violation outweigh the benefits" (Guzman 2002: 1853). Regelabweichendes Verhalten ist demzufolge als freiwillig anzusehen, da Akteure nicht bereit sind, die Kosten von *Compliance* zu tragen und unilaterales Abweichen als so vorteilhaft wahrgenommen wird, daß rationale Akteure dafür auch langfristige Kooperation aufgeben (Koremenos et al. 2001a).

Um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß Akteure ein Interesse an Regelverstößen haben, müssen die Faktoren geklärt werden, welche der Abwägung von Kosten und Nutzen hinsichtlich *Compliance* zugrunde liegen. Generell können drei Kategorien derartiger Interessengrundlagen unterschieden werden: Verursachung, Betroffenheit sowie Handlungskapazitäten (von Prittwitz 1990: 116-121; Oberthür 1997: 28-31). Verursachung bezieht sich auf die Aufrechterhaltung einer Situation, in der durch regelabweichendes Verhalten Nutzen generiert werden kann. Betroffenheit bezieht sich hingegen auf die Kosten von Regelverstößen sowie der Beendigung und Verhinderung regelverletzender Handlungen. Handlungskapazitäten stehen schließlich für die technologisch-ökonomischen Bedingungen,

die für die Umsetzung der Handlungsalternativen zur Verfügung stehen. Sie beschreiben die Fähigkeit, regelverletzendes Verhalten durch regelkonformes zu ersetzen. Aus dem Gegensatz der Interessengrundlagen Verursachung und Betroffenheit resultieren demnach die Regeleinhaltung bzw. freiwillige Verstöße. Handlungskapazitäten stellen dabei die Grundlage dar, auf der dieser Interessenkonflikt stattfindet. Die Handlungskapazitäten entscheiden darüber, ob die unter nutzenmaximierenden Gesichtspunkten vorteilhafteste Handlungsalternative realisierbar ist. Selbst wenn *Compliance* einen Nettonutzen verspricht, kann es zu Regelverstößen kommen, da die notwendigen Anpassungskosten aufgrund fehlender Handlungskapazitäten nicht erbracht werden können. Die ökonomisch-technologischen Kapazitäten eines Staates beeinflussen *Compliance* folglich über die Möglichkeiten, eine Nettonutzen generierende Handlungsalternative auch tatsächlich zu realisieren. Dieser Aspekt ist für den *Management*-Ansatz zentral. Er wird an dieser Stelle daher nicht vertieft. Die Notwendigkeit ausreichender Handlungskapazitäten weist jedoch darauf hin, daß es auch aus der *Enforcement*-Perspektive zu „ungewollten“ Regelverstößen kommen kann. Im *Enforcement*-Ansatz resultieren ungewollte Regelverstöße aber aus der Unmöglichkeit, eine nutzenbringende Alternative umzusetzen. Verspricht die Regeleinhaltung hingegen keinen Nettonutzen, dann sind fehlende Handlungskapazitäten irrelevant für *Compliance*, da Staaten in diesen Situationen aus rationalem Eigeninteresse gegen die internationalen Regeln verstoßen. Hingegen führen aus der *Management*-Perspektive mangelnde Handlungskapazitäten in jedem Fall zu ungewollten Regelverstößen, da Akteure unabhängig von Kosten-Nutzen-Kalkulationen generell bereit sind, internationale Regeln zu befolgen.

Wenn Staaten gegen internationale Regeln verstoßen, weil der Nutzen von Regelverletzungen deren Kosten überwiegt, dann ist zum einen zu untersuchen, welchen Nutzen Akteure durch Verstöße generieren können. Zum anderen ist zu analysieren, welche Kosten durch die Regelverstöße entstehen. Diese Fragen können nicht allgemein, sondern nur in Bezug auf das jeweilige internationale Übereinkommen beantwortet werden. Im Folgenden sollen Kosten und Nutzen der Regeleinhaltung exemplarisch für grundlegende internationale Arbeitsstandards analysiert werden, wie sie von der ILO definiert worden sind. Zu ihnen zählen die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, das Verbot von Zwangs- und von Kinderarbeit sowie das Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf (dazu ausführlich Kap. VI).

In der *Rational Choice*-Theorie ist es üblich, verschiedene Kategorien von Kosten und Nutzen zu berücksichtigen. Sowohl ökonomische als auch politische Faktoren fließen in die

Interessenkalkulation der Akteure ein und sind folglich bei einer Interessenanalyse zu beachten (von Prittwitz 1994: 146). Kosten regelkonformen Verhaltens beziehen sich nicht nur auf monetäre Größen. Sie ergeben sich über den wirtschaftlichen Bereich hinaus auch daraus, daß möglicherweise Verhaltensmuster, Herrschaftsstrukturen oder nationale Institutionen in Frage gestellt werden. Gleichmaßen beziehen sich Kosten von Regelverstößen nicht nur auf ökonomische Sanktionen, sondern auch auf die sozialen oder ökologischen Belastungen in einem Staat, die mit den Regelverletzungen einhergehen. Zudem sind nicht-materielle Faktoren, wie Reputationskosten, die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft oder der Ausschluß von politischen Entscheidungsprozessen ein wesentliches Element der Interessenkalkulation. Mit Blick auf die statistische Überprüfbarkeit der theoretischen Erkenntnisse werden zur weiteren Analyse der Interessen hinsichtlich *Compliance* mit grundlegenden Arbeitsstandards jedoch nur Faktoren herangezogen, die sich entsprechend operationalisieren lassen. Auf den Einfluß nicht-materieller Kosten und Nutzen, wie Reputation, auf die Regeleinhaltung wird in Abschnitt 2.2.3 sowie in den Kap. VI und XI ausführlich eingegangen.

## **1.1 Die Kosten der Regeleinhaltung am Beispiel grundlegender Arbeitsstandards**

Im Zentrum der Debatte um die Kosten der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards stehen ökonomische Variablen: Inwieweit verändern sich Produktionskosten und Exportvolumina durch die Beachtung der Kernarbeitsrechte? Die Kosten der Regeleinhaltung erstrecken sich darüber hinaus vor allem auf den politischen Bereich (Schmitz/Sikkink 2002: 518; Poe et al. 1999; Scherrer/Greven 2005).

### **1.1.1 Die Reduktion komparativer Kostenvorteile**

Ein zentrales Argument gegen die Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist, daß deren Einhaltung den komparativen Kostenvorteil eines Staates reduziert, da grundsätzlich jede Verteuerung des Faktors Arbeit die Absatzchancen auf dem Weltmarkt beeinträchtigt (Bhagwati 1994: 60, 2004; Srinivasan 1996; Singh/Zammit 2000: XV; Knorr 2002: 133).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Als Industrieländer werden alle OECD-Mitgliedstaaten mit „hohem Einkommen“ (nach der Weltbankklassifizierung ab 9266 US-\$) bezeichnet. In Kenntnis der Abgrenzungsproblematik von Entwicklungsländern (vgl. Nuscheler 1995; Rode 2004: 604-607) werden im weiteren so heterogene Staatengruppen wie die Schwellenländer, die am wenigsten entwickelten Staaten und Staaten mit hohem Einkommen aber gering diversifizierten Exporten zusammenfassend als Entwicklungsländer bezeichnet.

Vor allem internationale Sozial-, aber auch Umweltstandards werden als „Grauzonen-Protektionismus“ (Beise et al. 1998) betrachtet, welche insbesondere für die weniger entwickelten Staaten die Nutzung ihres komparativen Vorteils verhindern: der Produktion arbeitsintensiver, geringqualifizierter Güter (Krugman 1994; Krueger 1996, 1998; Deacon 1999). Demnach wird auf eine Umsetzung der Kernarbeitsnormen aufgrund befürchteter negativer Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten verzichtet („stalemate at the bottom“). Zwei Versionen dieses *Regulatory Chill* (Bagwell/Staiger 2001; Flasbarth 2003) werden diskutiert. Die starke Version unterstellt, daß Verletzungen der Kernarbeitsnormen bewußt als entwicklungspolitisches Instrument eingesetzt werden, um das wirtschaftliche Entwicklungsniveau über eine Stimulierung der Exportwirtschaft zu steigern. Das gehäufte Auftreten von Regelverletzungen in den Sonderwirtschaftszonen („export processing zones“) wird als Beleg dieser starken Version angeführt (OECD 1996; Kuruvilla 1996; Seguino 2000). Eine schwache Version des *Regulatory Chill* vermutet, daß Kernarbeitsstandards nicht eingehalten werden, da dies zusätzliche Kosten in Höhe der entgangenen Exporte und der Transformationskosten verursacht (vgl. u.a. Brown et al. 1996; Chau/Kanbur 2001a). Insbesondere Entwicklungsländer verzichten demnach auf die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen, weil sie dadurch negative Konsequenzen für ihre Wettbewerbsfähigkeit auf Exportmärkten befürchten. In den Verhandlungen über die Festlegung grundlegender Arbeitsstandards wurde diese Argumentation beispielsweise von Vertretern der Entwicklungsländer zur Abwehr weiterreichender Verpflichtungen vorgebracht. Die im Rahmen der ILO verabschiedete ‚Erklärung über grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit‘ legt daher auf Forderung der Entwicklungsländer explizit fest, daß der „komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt“ und die „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen“ (IAK 1998). Diese eindeutige Feststellung war eine Voraussetzung dafür, daß die Erklärung ohne Gegenstimme bei 43 Enthaltungen und 273 Zustimmungen angenommen wurde. Der Stimme haben sich fast ausschließlich die Regierungsvertreter von Entwicklungsländern enthalten (Brupbacher 2002; Elliott/Freeman 2003; dazu ausführlicher Kap. VI).

Beiden Versionen des *Regulatory Chill* ist gemein, daß politische Entscheidungsträger kurzfristige Exportzuwächse stärker gewichten als die Einhaltung der Kernarbeitsnormen als eigenständig nutzenstiftendes Element (Scherrer/Greven 2001b: 8-16; Flasbarth 2003: 81) bzw. mögliche langfristige Wohlfahrtsgewinne in Form größerer ökonomischer und sozialer Stabilität (Rodrik 1997; Klasen 1999; Palley 1999; Brown 2000). Kurzfristige

Konkurrenzvorteile ergeben sich dabei für Güter, bei denen Staaten komparative Kostenvorteile besitzen. Nach dem Faktorproportionentheorem bzw. dem Heckscher-Ohlin-Modell<sup>26</sup> hängen komparative Kostenvorteile von der Wechselwirkung zwischen der unterschiedlichen Faktorausstattung eines Staates und der Intensität, mit der die Produktionsfaktoren verwendet werden, ab. Die zentrale Aussage des Faktorproportionentheorems lautet, daß ein Staat bei gleicher Produktivität diejenigen Güter exportiert, bei deren Produktion seine *relativ* reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren intensiv genutzt werden.<sup>27</sup> Die unterschiedliche Faktorausstattung führt zu unterschiedlichen Faktorpreisproportionen: Im technologiereichen Staat ist Technologie im Verhältnis zur Arbeit billig, während im arbeitsreichen Staat Arbeit relativ billig zur Technologie ist. Aufgrund der unterschiedlichen Faktorpreisproportionen kann der arbeitsreiche Staat arbeitsintensive Güter im Verhältnis zu technologieintensiven Gütern billiger produzieren als ein technologiereicher Staat. Somit unterscheiden sich letztlich auch die Güterpreisproportionen. Nimmt die Menge eines Produktionsfaktors (z.B. Arbeit) ab, dann sinkt nach dem Rybczynski-Theorem bei konstanten Güterpreisen der *Output* des Gutes, das arbeitsintensiv hergestellt wird. Im umfassenden Heckscher-Ohlin-Modell ergeben sich demnach komparative Preisvorteile für Güter, die den reichlich vorhandene Faktor intensiv in der Produktion nutzen. Der arbeitsreiche Staat exportiert folglich das arbeitsintensive Produkt, da er für arbeitsintensiv hergestellte Güter einen relativen Produktionsvorteil hat.

Hinsichtlich der Verbindung zwischen der Einhaltung grundlegender Arbeitsnormen und dem Außenhandel sind die Arbeitsintensivität und der Produktionsfaktor der Technologieintensität zu betrachten (Busse/Braun 2002; Kucera/Sarna 2004). Güter, die eine geringe Technologieintensität aufweisen sind typischerweise arbeitsintensive, geringqualifizierte Güter. Die stärkere Einhaltung des Verbots der Zwangs- und Kinderarbeit sowie des Diskriminierungsverbotes verringert nun das Angebot an geringqualifizierter Arbeit, so daß die Ausstattung an diesem Produktionsfaktor abnimmt (Rodrik 1996; Rogers/Swinnerton 2002; Busse/Spielmann 2003). Durch den Einsatz bzw. die Tolerierung von Kinder- und Zwangsarbeit sowie von Diskriminierung lassen sich die Lohnkosten massiv senken, da die betroffenen Arbeitnehmer vorrangig für die Produktion arbeitsintensiver geringqualifizierter Industriegüter eingesetzt werden, für die sie typischerweise unterdurchschnittliche Löhne erhalten (Ashagrie 1997; Bales 2001; IAA 2001a; US Department of State 2003). Die

---

<sup>26</sup> Hinsichtlich der bedeutenden Beiträge und Verfeinerungen durch P.A. Samuelson wird diese Theorie auch als Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell bezeichnet (vgl. Gandolfo 1987: 76).

<sup>27</sup> Für die folgenden Aussagen werden generell Freihandel, keine Transportkosten und vollständige Konkurrenz angenommen.

Einhaltung der Kernarbeitsnormen verringert somit dieses Arbeitsangebot, wenn die betroffenen Arbeitnehmer bei Gewährleistung der Arbeitsrechte in geringerem Umfang oder nur für höhere Löhne arbeiten würden (Busse/Braun 2002), während es sich durch die Tolerierung von Regelverstößen erhöht und somit den Export arbeitsintensiver geringqualifizierte Güter vergrößert.

Die stärkere Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte bedeutet somit letztlich, daß die Produktion geringqualifizierter, arbeitsintensiver Güter gegenüber anderen Gütern abnimmt, so daß sich nach dem Rybczynski-Theorem der komparative Vorteil des regelkonformen Staates in der Produktion geringqualifizierter, arbeitsintensiver Güter vermindert. Beruht der Markterfolg vor allem auf dem Faktor der Arbeitskosten Geringqualifizierter, dann kann der Kostendruck durch Verletzung der Kernarbeitsnormen in einem anderen Staat nicht durch andere Faktoren ausgeglichen werden. Je höher der Anteil der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion am BIP eines Staates ist, umso höher ist folglich die Minderung der Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten durch die Regeleinhaltung und umso wahrscheinlicher ist ein *Regulatory Chill* in dem betreffenden Staat. Dies trifft vor allem auf Entwicklungsländer zu. Deren Außenhandel basiert in besonderem Maß auf komparativen Vorteilen, da er einen hohen Anteil an intersektoralen Handel aufweist. Im Außenhandel fortgeschrittener Industriestaaten spielen hingegen komparative Kostenvorteile eine geringere Rolle als zunehmende Skalenerträge (,economies of scale'), was sich im hohen Anteil des intrasektoralen Handels zwischen den Industriestaaten widerspiegelt (Krugman/Obstfeld 2003: 194-195). Entwicklungsländer sind zudem hauptsächlich arbeits- und ressourcenreich, während Industrieländer arbeitsarm und technologie- bzw. humankapitalreich sind (OECD 1996: 134-135).

Die wenigen hierzu existierenden statistischen Untersuchungen bestätigen, daß sich die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards negativ auf die Exportperformance arbeitsintensiver Produkte auswirkt. Rodrik stellt in einem Regressionsmodell fest: „Je laxer die Standards, desto höher der meßbare komparative Kostenvorteil bei arbeitsintensiv gefertigten Gütern“ (Rodrik 2000b: 62). Kuruvilla (1996) ermittelt für vier Entwicklungsländer (Singapur, Malaysia, die Philippinen und Indien) eine negative Korrelation zwischen Verstößen gegen grundlegende Arbeitsstandards und einer erfolgreichen ersten Phase der Exportorientierung, in der überdurchschnittliche Wachstumsraten des Exportvolumens erzielt wurden. Dies bestätigend erweist sich bei Entwicklungsländern das Ausmaß der Kinderarbeit als statistisch signifikant für die Wettbewerbsfähigkeit eines Staates (Rodrik 1996: 52-53). Ökonomische Kosten der

Regeleinhaltung und ein daraus resultierender *Regulatory Chill* sollten in dieser statischen Betrachtung insbesondere in Entwicklungsländern mit einem hohen Anteil arbeitsintensiver, geringqualifizierter Exportproduktion auftreten. Unter Berücksichtigung des Einflusses der Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte auf die Wettbewerbsfähigkeit von Staaten, welche bei arbeitsintensiven geringqualifizierten Gütern komparative Kostenvorteile besitzen, kann zur Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Regeleinhaltung folgende Hypothese entwickelt werden:

Hypothese 1: „Ein hoher Anteil der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion am BIP hat insbesondere in den Entwicklungsländern einen negativen Einfluß auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen.“

### 1.1.2 Die Bedrohung politischer Herrschaft

Neben ökonomischen Faktoren ist die Aufrechterhaltung von Herrschaft ein wesentliches Element der Kosten-Nutzen-Kalkulationen politischer Entscheidungsträger (Czempiel 1998: 149-150; Poe et al. 1999; Schmitz/Sikkink 2002). Für den Bereich der Menschenrechte wurde gezeigt, daß in autokratischen Systemen internationale Regeln absichtlich zur Herrschaftssicherung verletzt werden (Risse et al. 2002). Um den Einfluß der Herrschaftssicherung auf die Einhaltung internationaler Regeln bestimmen zu können, ist es notwendig, die ‚black box‘ des Staates zu öffnen und die Annahme „zu lockern“, daß staatliche Akteure die nationale Wohlfahrt zu maximieren versuchen. Dabei wird die Vorstellung des Staates als einheitlicher Akteur zugunsten der Konzeption des Staates als komplexe Organisation aufgegeben, in der Entscheidungen und Inhalte durch verschiedene ‚policy games‘ gebildet werden, über die kein einzelner Akteur vollständige Kontrolle hat. Nationalstaatliche politische Prozesse beinhalten einen Interessenwettbewerb, bei dem bestimmte gesellschaftliche Interessen durchsetzungsfähiger sind als andere. Die Einhaltung internationaler Bestimmungen, insbesondere im Menschenrechtsbereich, ist somit primär als „Kampf gegensätzlicher gesellschaftlicher Kräfte“ zu verstehen (Falk 1981).<sup>28</sup> *Compliance* hängt aus dieser polit-ökonomischen Perspektive wesentlich von den Charakteristika des politischen Systems ab, das die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung festlegt.

---

<sup>28</sup> „Im wesentlichen ist der Schutz der Menschenrechte das Ergebnis des Kampfes gegensätzlicher gesellschaftlicher Kräfte; er läßt sich nicht primär als eine Übung in der Schaffung neuer Gesetze oder rationaler Überzeugungsarbeit verstehen“ (Falk 1981: 34).

*Compliance* wird darüber hinaus von den Interessenkonstellationen und der Machtverteilung zwischen einzelnen Akteursgruppen beeinflusst. Hierbei rückt wieder die Unterscheidung zwischen Regelungsadressat und Zielakteur in den Vordergrund.

Erstens können die *Regelungsadressaten* ein *direktes* Interesse daran haben, daß bestimmte Kernarbeitsnormen, wie die Vereinigungsfreiheit, politisch motivierte Zwangsarbeit oder das Diskriminierungsverbot nicht eingehalten werden. In der Tradition der Ökonomischen Theorie der Politik bzw. der Neuen Politischen Ökonomie („Public Choice“: Downs 1957; Buchanan 1968; Olson 2000) ist anzunehmen, daß staatliche Akteure – wie alle Akteure – ihren eigenen Nutzen zu maximieren versuchen und Entscheidungen nicht ausschließlich auf der Basis aggregierter individueller Interessen zur Mehrung der nationalen Wohlfahrt treffen. Die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung werden durch die Eigenschaften der innerstaatlichen politischen Institutionen beeinflusst: „If elites cannot be controlled by their citizens whose interests they represent, then they may be maximizing their own welfare at the expense of social welfare (Scott/Stephan 2004: 33). Demokratien sind durch die Zügelung der gewählten Volksvertreter durch machtaufteilende Einrichtungen gekennzeichnet. Sie beschränken deren Möglichkeiten, eigene Interessen zu Lasten der nationalen Wohlfahrt zu verfolgen durch ein System von ‚Checks and Balances‘ und die Möglichkeit der Abwahl. In autokratischen Systemen<sup>29</sup> werden demgegenüber staatliche Akteure wesentlich weniger oder gar nicht durch die Bevölkerung kontrolliert (Schmidt 2000; Marshall/Jagers 2002). Die Regierung hat somit größere Handlungsspielräume gegenüber innenpolitischen und gesellschaftlichen Akteuren, ihre eigene Wohlfahrt zu Lasten der nationalen Wohlfahrt zu maximieren. Vor allem die Gewährung der Vereinigungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot stellen in autokratischen Systemen eine Bedrohung der politischen Herrschaft dar (Scherrer/Greven 2005: 137). Regierungen können hier ihre ungezügeltere Macht dazu einsetzen, diese Rechte der Bevölkerung zu verwehren.

Für autokratische Regelungsadressaten existiert neben dem direkten Nutzen von systematischen Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen zur Herrschaftssicherung auch ein *indirekter* Nutzen. Aufgrund der geringen *Input*-Legitimation autokratischer Systeme tendieren sie mehrheitlich dazu, dieses Legitimitätsdefizit durch ökonomische Modernisierung in Form von *Output*-Legitimität auszugleichen (Merkel/Puhle 1999; Linz 2000; Merkel 2003; zur Unterscheidung von *Input*- und *Output*-Legitimität vgl. Scharpf

---

<sup>29</sup> Autokratie ist die Sammelbezeichnung für nicht-demokratische Herrschaftssysteme. Diese können in totalitäre und autoritäre Systeme unterschieden werden (vgl. dazu Linz 2000). Autoritäre Regime unterscheiden sich von totalitären hauptsächlich durch deren geringeres Politisierungs-niveau. Relevant für die Argumentation ist hier, daß beide Herrschaftsformen durch einen eingeschränkten Pluralismus gekennzeichnet sind.

1998). Um Wachstumsprozesse zu initiieren, werden Verstöße gegen Kernarbeitsnormen als erfolgversprechende Strategie angesehen, indem sie heimische Produzenten entlasten und die Exportwirtschaft stimulieren (Kuruvilla 1996; Seguino 2000; Rodrik 2000; Lenz 2002; Berik et al. 2004). Dies führt zu dem oben beschriebenen *Regulatory Chill*. Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen werden von der Regierung toleriert, da sie sich davon höhere Wachstumsraten verspricht (Chau/Kanbur 2001a). Das Interesse der Regierung, auf diese Weise politische Legitimitätsdefizite zu kompensieren steht somit im Einklang mit dem Interesse privater Zielakteure, mit Regelverletzungen ökonomischen Nutzen zu generieren.

Zweitens, auch wenn Verstöße den *Zielakteuren* und nicht den Regeladressaten nutzen, führt eine ungleiche Verteilung politischen Einflusses tendenziell eher zu systematischen Regelverstößen. Private Akteure können ein Interesse an Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen in autokratischen Systemen, die durch einen „begrenzten Pluralismus“ gekennzeichnet sind, eher durchsetzen, als in demokratischen Staaten (Linz 2000: 25, 131). Während die Regierungen in demokratischen Systemen darauf angewiesen sind, daß ihre Entscheidungen in der Bevölkerung mehrheitsfähig bleiben, nehmen sie in autokratischen Systemen weniger Rücksicht auf die Interessen der Bevölkerungsmehrheit und orientieren sich stärker an den Präferenzen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (Czempiel 1998: 169; Linz 2000: 131; Russett/Oneal 2001: 54). Solche durch Klientel- und Patronagebeziehungen gekennzeichneten ‚strategischen Gruppen‘ (Shams 1991: 145) können politische Entscheidungen in ihrem Sinn beeinflussen, solange sie nicht den Interessen der autokratischen Regierung entgegenstehen (Sautter 2000a: 246; Linz 2000). Die Abhängigkeit der Möglichkeiten eines solchen *rent-seeking* von der Art des politischen Systems wird insbesondere vom republikanischen Liberalismus (Moravcsik 1997: 530-533) hervorgehoben. Ist politischer Einfluß nicht gleichmäßig verteilt, sondern auf wenige Gruppen mit spezifischen Interessen konzentriert, können diese die Art der Regeleinhaltung derart beeinflussen, daß deren Vorteile ihnen selbst zugute kommen. Die entstehenden Kosten müssen hingegen vom unterrepräsentierten Rest der Gesellschaft getragen werden (Schieder 2003: 180). Je weiter die Verteilung der Kosten und Nutzen auseinanderfällt, d.h. je asymmetrischer die Auswirkungen internationaler Regeln auf die Gesellschaft sind, umso wahrscheinlicher werden folglich Regelverstöße in autokratischen Systemen aufgrund der gesteigerten Möglichkeit des *rent seeking*.

Bei den Kernarbeitsnormen kommt der Nutzen von Regelverstößen hauptsächlich den Produzenten arbeitsintensiver, geringqualifizierter Güter zu. Er besteht primär in der Reduzierung der Arbeitskosten. Empirische Studien und Fallbeispiele belegen einheitlich

einen positiven Zusammenhang zwischen Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen und einer geringen Lohnhöhe (Dorman 1995; Große-Oetringhaus 1995; Rodrik 1996, 2002b; D. Haas 1998; Anker et al. 1998; Morici/Schulz 2001).<sup>30</sup> Die Internalisierung negativer externer Effekte des Produktionsprozesses durch internationale Arbeitsstandards läßt zumindest kurzfristig die Produzentenrente sinken, unabhängig davon, ob sie die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt langfristig erhöhen kann (OECD 1996: 84; Brown 2000: 36; Sautter 2000a: 243-246). Eine unmittelbare Verschlechterung der Einkommensposition der Produzenten ist die Folge. Die Kosten werden hingegen von den Arbeitnehmern getragen (D. Haas 1998; Scherrer/Greven 2001a, 2005). Da die profitierenden Akteure politische Entscheidungen stärker beeinflussen als der Teil der Bevölkerung, welcher durch die Regelverletzungen schlechter gestellt wird, können erstere die ungleichen Partizipationsmöglichkeiten zu ihren Gunsten ausnutzen (OECD 1996: 84). Selbst wenn Regelverletzungen nicht durch die Regierung verursacht werden bzw. nicht in ihrem ursprünglichen Interesse liegen, kommt es aufgrund der privilegierten Einflußmöglichkeiten ‚strategischer Gruppen‘ zu systematischen Verstößen. Internationale Arbeitsstandards werden dann nicht eingehalten, weil sie den ökonomischen Interessen einflußreicher Akteure aus wichtigen Sektoren der Volkswirtschaft entgegenstehen (Sautter 2000a: 246). Wie Argentinien und Brasilien unter Vargas bzw. Perón zeigen, können sich die privilegierten Zugangsmöglichkeiten im „bürokratischen Autoritarismus“ auch auf Gewerkschaften beziehen, während dem traditionell starken exportorientierten Sektor die bisherige Vormachtstellung entzogen wird (O’Donnell 1979; Linz 2000). Eine verstärkte Einhaltung der Kernarbeitsrechte sollte demnach nicht im Widerspruch zu dieser Form des Autoritarismus stehen, da Gewerkschaften aufgrund ihrer privilegierten Stellung diese zu Lasten der Unternehmen durchsetzen können. Da aber auch im bürokratischen Autoritarismus die Regierung von wirtschaftlichem Erfolg abhängig ist, definiert sie auch hier, welche Gruppen letztendlich unter welchen Bedingungen politischen Einfluß ausüben können: „Die ökonomische Bedeutung von Exporten sicherte jedoch weiterhin diesem [exportorientierten, O.D.] Sektor politischen Einfluß, der trotz des schwindenden Anteils am Sozialprodukt immer noch unverhältnismäßig hoch war“ (Linz 2000: 171).

Demokratische Systeme hingegen erlauben prinzipiell allen gesellschaftlichen Gruppen, an Entscheidungen zu partizipieren und mindern so, daß Zielakteure ihre Partikularinteressen im

---

<sup>30</sup> Mit diesen Untersuchungen zu den potentiellen Lohneffekten wird allerdings keine Aussage über die Auswirkungen auf die Produktionskosten getroffen. Entsprechende empirische Untersuchungen liegen m.W. nicht vor.

politischen Willensbildungsprozeß durchsetzen können.<sup>31</sup> Die Regierung kann zudem als Regelungsadressat für die Tolerierung der Nichteinhaltung internationaler Verpflichtungen zur Verantwortung gezogen werden. Dies verbessert bzw. ermöglicht die Durchsetzung internationaler Normen, solange dies im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung liegt (dazu Krueger 1996; Chau/Kanbur 2001a; allgemein Przeworski 1991).

Diese Überlegungen lassen den Schluß zu, daß sich ein hoher Grad an Autokratie insgesamt negativ auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen auswirken sollte. Dieser Effekt ist vermutlich am stärksten hinsichtlich der Gewährung der Vereinigungsfreiheit, da es sich hier um absichtliche Verstöße der Regeladressaten handelt. Aber auch die Gewährung der weiteren Kernarbeitsnormen wird durch die Existenz machtbegrenzender und –teilender Institutionen beeinflusst.

Hypothese 2: „Ein steigender Grad an Autokratie hat einen negativen Effekt auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen“

## **1.2 Der Nutzen der Regeleinhaltung am Beispiel grundlegender Arbeitsstandards**

Der Nutzen der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards betrifft endogen das Wirtschaftswachstum sowie das Sozial- und Humankapital eines Staates. Exogene Effekte beziehen sich vor allem auf die Exporte und die ausländischen Direktinvestitionen (FDI). Es kann gezeigt werden, daß die theoretisch nutzengenerierenden Faktoren der Regeleinhaltung nicht zur systematischen Erklärung von *Compliance* mit grundlegenden Arbeitsstandards beitragen können

### **1.2.1 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf die wirtschaftliche Entwicklung**

In der Literatur ist unstrittig, daß sich die Einhaltung aller vier grundlegenden Arbeitsstandards positiv auf die soziale Stabilität, die Produktivität und das Humankapital

---

<sup>31</sup> Begriffe wie Polyarchie oder die Pluralismuskritik drücken aus, daß auch in demokratischen Systemen partikulare Interessengruppen oftmals einen privilegierten Zugang zum Willensbildungsprozeß haben. Entscheidungen sind in solchen Fällen nicht an den Mehrheitswillen der Bevölkerung zurückgebunden. Je höher aber der Demokratiegehalt eines Staates ist, umso seltener werden Entscheidungen durch partikulare Interessengruppen beeinflusst, insbesondere hinsichtlich grundlegender Entscheidungen wie der Einhaltung fundamentaler Arbeitsrechte. In jedem Fall unterschieden sich die Mechanismen, die zu Regelverstößen führen. In autokratischen Staaten sind Regelverstöße absichtlich, während demokratische Staaten „fail to deliver on their promises“ (Underdal 1998: 28).

eines Staates auswirkt und somit indirekt die wirtschaftliche Entwicklung befördert (Sengenberger 1994; Piore 1994; OECD 1996; Rodrik 1998; Aidt/Tzannatos 2002). Diskriminierung am Arbeitsplatz veranschaulicht dieses Argument beispielhaft. Diskriminierung beinhaltet Kosten für die Produktivität und den wirtschaftlichen Fortschritt, indem die Akkumulation von Humankapital auf dem Arbeitsmarkt behindert wird und Menschen systematisch vom Zugang zu Ausbildung oder von produktiven Tätigkeiten ausgeschlossen werden. Die Allokation von Beschäftigung nach Geschlecht und Rasse anstelle nach Eignung und Fähigkeit hat einen negativen Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung. Die Verringerung von Diskriminierung am Arbeitsplatz erhöht hingegen die Produktivität der Beschäftigten und wirkt sich dadurch positiv auf Wachstum und Erhöhung des Lebensstandards aus (Brown et al. 1996, 2001; Klasen 1999; Weltbank 2001a; Galli 2001).

Gleiches gilt für Kinder- und Zwangsarbeit (Maskus 1997; Brown et al. 2003). Menschen, die als Kinder arbeiten müssen oder sich in Zwangsarbeitsverhältnissen befinden, besitzen nicht die Möglichkeit, sich für einen produktiveren Arbeitsplatz ausbilden zu lassen. Dies wirkt sich negativ auf die Entwicklung des nationalen Humankapitals aus bzw. verhindert eine Beschäftigung entsprechend den Fähigkeiten. Die fehlende Qualifikation und ein geringes Einkommen führen dazu, daß sie als Erwachsene gezwungen sind, auch ihre Kinder arbeiten zu lassen, um zum Familieneinkommen beizutragen (Basu/Van 1998). Eine Fallstudie im Bereich der Teppichherstellung in Indien ermittelte, daß 95 Prozent der Väter, deren Kinder arbeiten, selbst als Kinder gearbeitet haben (D. Haas 1998: 65-68). Diese langfristig negative Wirkung auf Produktivität und Humankapitalbildung behindert den wirtschaftlichen Fortschritt eines Staates (Maskus 1997).

Die theoretische als auch empirische Evidenz für die Wohlfahrtseffekte der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen ist hingegen weniger eindeutig (Scarpetta 1996; Maskus 1997; OECD 1997; Nickell and Layard 1999; Brown 2000; Aidt/Tzannatos 2002). Gewerkschaften können beispielsweise Lohnforderungen über ein effizientes Niveau hinaus durchsetzen, so daß Beschäftigung reduziert und die Inflation gesteigert wird (Freeman 1993). Diese negative Wirkung kann aber dadurch kompensiert werden, daß Gewerkschaften produktivitätssteigernde Aktivitäten fördern, indem sie unzufriedenen Beschäftigten die ‚Voice‘-Option ermöglichen (Brown 2000). Über die Firmenebene hinaus wirkt sich die Gewährung von Gewerkschaftsrechten zudem positiv auf die soziale Stabilität aus, indem Einkommensunterschiede geringer ausfallen (OECD 1997) und Konflikte eher durch Diskussion als durch Konfrontation gelöst werden. Die Einhaltung

des Rechts zu Kollektivverhandlungen reduziert beispielsweise die Streikaktivität signifikant (Aidt/Tzannatos 2002: 116).

Während über den positiven Einfluß der Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte auf die ökonomische Entwicklung durch die Steigerung von Humankapital, Produktivität und sozialer Stabilität in der Literatur weitgehend Einigkeit besteht, ist ein direkter Effekt der Regeleinhaltung auf das Wirtschaftswachstum wenig erforscht.

Bazillier (2004) ermittelt, daß sich die Einhaltung aller grundlegenden Arbeitsrechte langfristig positiv auf die Wachstumsraten des BIP pro Kopf auswirkt: „Countries with the same characteristics of investment, human capital or working population could have different growth path depending on their level of core labour standards“ (Bazillier 2004: 18-19). Diese Ergebnisse werden hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes bestätigt (Klasen 1999, 2002). Verschiedene Studien finden zudem einen positiven Zusammenhang zwischen dem BIP pro Kopf und einzelnen Grundarbeitsrechten (Krueger 1996; OECD 2000; Busse/Braun 2003; Busse/Spielmann 2003). Allerdings bleibt hier die Frage der Wirkungsrichtung offen. Ob eine Erhöhung der Arbeitsstandards der wirtschaftlichen Entwicklung förderlich ist oder ein höheres Wohlstandsniveau das Niveau der Arbeitsstandards hebt, läßt sich mit der verwendeten Methodik nicht klären.

Großmann et al. (2002) untersuchen zur Beantwortung dieser Frage, ob das Wachstum in der Zeit nach einer festgestellten Verbesserung der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte<sup>32</sup> gegenüber dem gleichen Zeitraum zuvor zugenommen hat. Ihre Ergebnisse zeigen keinen Effekt der verbesserten Regeleinhaltung auf das Wirtschaftswachstum. Zum einen verschwand ein positiver Effekt nach wenigen Jahren oder er ließ sich für die Hälfte der untersuchten Staaten gar nicht erst feststellen. Zum anderen divergierten die Entwicklungen insgesamt in erheblichem Maße, so daß kein gemeinsamer Trend erkennbar war. Die Ergebnisse der OECD (1996) hinsichtlich der Gewerkschaftsrechte, die auf einer vergleichbaren Methodik basieren, bestätigen dies. Der festgestellte positive Zusammenhang zwischen ökonomischem Entwicklungsniveau und Einhaltung fundamentaler Arbeitsrechte ist dann eher dahingehend zu interpretieren, daß Wirtschaftswachstum ein bedeutender Faktor für die Regeleinhaltung ist (vgl. Krueger 1996; Edmonds 2003; Busse/Spielmann 2003).

Aus Sicht regelverletzender Staaten kann es zusammenfassend durchaus ökonomisch sinnvoll sein, sozialpolitische Ziele zu verfolgen. „Die Einführung sozialer Mindeststandards allein garantiert allerdings kein Wirtschaftswachstum. Häufig setzt sozialer Fortschritt wirtschaftliche Entwicklung voraus“ (Großmann et al. 2002: 37). Damit ist der umgekehrte

---

<sup>32</sup> Die Auswahl der Vereinigungsfreiheit aus den vier grundlegenden Arbeitsrechten ist dadurch bedingt, daß bei ihnen als einzige Veränderungen im Zeitverlauf dokumentiert sind.

Kausalpfad angesprochen. Ökonomisches Wachstum wird zur Voraussetzung für die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards. Inwieweit deren Einhaltung zu einem früheren Zeitpunkt die wirtschaftliche Entwicklung durch positive exogene Effekte fördert, ist dabei umstritten. Zwei Aspekte gilt es zu berücksichtigen. Zum einen wird argumentiert, daß die Regeleinhaltung positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung über die Verbesserung der *terms of trade* wirkt. Zum anderen betont die neuere volkswirtschaftliche Literatur, daß mit der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards vermehrt ausländische Direktinvestitionen angezogen werden können.

### 1.2.2 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf die *Terms of Trade*

Die Regeleinhaltung hat erstens positive exogene Effekte, da höhere Standards die *terms of trade* für Exportländer verbessern (Chau/Kanbur 2001a: 7). Hohe Standards reduzieren zwar die Exporte, verbessern aber gleichzeitig die *terms of trade*, da die Exportprodukte auf dem Weltmarkt teurer werden und somit die Wohlfahrt eines Staates erhöhen (Siebert 1994: 144). Dies ist allgemein akzeptiert. Zwei Einschränkungen sind jedoch zu beachten. Der positive Effekt der Regeleinhaltung bezieht sich erstens nur auf große Exportländer, da sie Einfluß auf ihre *terms of trade* haben. Sie werden immer dann einen höheren Standard wählen, wenn die Verbesserung der *terms of trade* den Rückgang der Exporte kompensiert (Chau/Kanbur 2001a: 12-13). Kleine Exportländer können ihre *terms of trade* hingegen nicht selbst beeinflussen. Sie vergrößern ihren Nutzen nicht durch die Regeleinhaltung, da die Exportpreise durch andere Staaten vorgegeben werden. Kleine Exportländer sind deswegen vielmehr bestrebt, ihre Weltmarktanteile zu vergrößern. Dies gelingt nur durch niedrigere Standards, da durch höhere Standards die Produktionskosten steigen und die Exporte zurückgehen. Staaten mit hohen Exportmarktanteilen sollten demnach ein Interesse an der Regeleinhaltung haben, da durch die Verbesserung der *terms of trade* die nationale Wohlfahrt erhöht werden kann.

Zweitens hängt auch für große Exportländer das Ausmaß dieser Verbesserung vom Nachfrageverhalten in den Importstaaten ab. Die Nachfrage nach verschiedenen Gütern reagiert unterschiedlich stark auf Preisänderungen. Um das Ausmaß der Nachfrageänderung, d.h. die Preisempfindlichkeit der Nachfrage zu ermitteln, wird in der Volkswirtschaftslehre das Konzept der Preiselastizität verwendet. Bei elastischer Nachfrage nehmen die Ausgaben der Haushalte bei einer Preiserhöhung ab, während sie bei unelastischer Nachfrage zunehmen. Eine hohe Preiselastizität der Nachfrage begrenzt folglich den Spielraum für Preiserhöhungen und wirkt sich somit nachteilig auf die Höhe der Standards der großen Exportstaaten aus. Bei

großer Nachfrageelastizität können auch kleine Preisänderungen starke Mengenänderungen bewirken. Eine schnelle Umstrukturierung der Nachfrage auf ein anderes Gut ist die Folge (Siebert 1994: 144). Unelastisches Nachfrageverhalten in den Industriestaaten begünstigt hingegen die Wahl höherer Standards in großen Exportstaaten (Chau/Kanbur 2001a). Der prozentuale Rückgang der Nachfrage ist hierbei nicht größer als die Preiserhöhung.

Mit welchem Nachfrageverhalten die Exporteure arbeitsintensiver Güter in den Empfängerstaaten konfrontiert sind, ist nur empirisch bestimmbar. Untersuchungen zeigen, daß die Bereitschaft, für Produkte mehr zu bezahlen, die unter Beachtung fundamentaler Arbeitsstandards hergestellt wurden, gering ist. Auf der Basis z.T. eigener Umfragen und von Experimenten in den USA ermitteln Elliott/Freeman (2003), daß die geschätzte Nachfragefunktion für Güter, die unter Mißachtung grundlegender Arbeitsstandards hergestellt wurden, preisunelastisch ist (0,29). Die Nachfrage nach Gütern, die unter Beachtung fundamentaler Arbeitsstandards produziert wurden, ist hingegen preiselastisch (3 bis 5). Diese Asymmetrie in der Reaktion auf Informationen über die Arbeitsbedingungen hat Implikationen für die Exporteure: „[F]irms can lose greatly if their product is identified as being made under bad conditions but they have only limited space to raise prices for products made under good conditions“ (Elliott/Freeman 2003: 35). Die Untersuchungen zeigen zudem, daß die Bereitschaft für letztere Güter mehr zu bezahlen, auf eine kleine Bevölkerungsgruppe beschränkt ist: „[T]his suggests that higher-standards products can capture a niche market but are unlikely to sweep the field, even among ‚elite‘ consumers who are more likely to know about them and be able to afford to pay a price premium“ (ebenda: 39).

Diese Ergebnisse werden durch weitere empirische Untersuchungen bestätigt. Erkel-Rousse/Mirza (2002) ermitteln für arbeitsintensive ‚low technology‘ Produktgruppen Importpreiselastizitäten, die zwischen 6 (Textilien) und 29 (Schuhe) schwanken. Panagariya et al. (2001) erhalten eine direkte Preiselastizität von Textilien und Kleidung bei US-Importen aus Bangladesh von 26. Ältere Untersuchungen ermitteln u.a. auf Grund unterschiedlicher Methodiken geringere Importpreiselastizitäten. Jedoch zeigen auch deren Ergebnisse, daß Importe arbeitsintensiver Produktgruppen vergleichsweise hohe Elastizitäten aufweisen (Marquez/McNeilly 1988).

Eine Verbesserung der Wohlfahrt über eine Erhöhung der *terms of trade* ist somit weder für kleine noch für große Exportländer unter dem gegebenen Nachfrageverhalten möglich. Auch Staaten mit hohen Exportmarktanteilen arbeitsintensiver geringqualifizierter Produkte können unter den gegebenen Bedingungen mit der Regeleinhaltung keinen ökonomischen Nutzen in Form der Verbesserung der *terms of trade* generieren.

### 1.2.3 Die Wirkung der Regeleinhaltung auf ausländische Direktinvestitionen

Ein weiterer zu berücksichtigender exogener Faktor bei der Frage nach dem Nutzen der Regeleinhaltung sind die ausländischen Direktinvestitionen (FDI). Die Anziehung von FDI ist insbesondere für Entwicklungsländer bedeutsam. Der Anteil der Direktinvestitionen am BIP liegt in den 90er Jahren deutlich über dem der Industriestaaten. Die FDI-Zuflüsse für alle Entwicklungsländer übersteigen dabei mittlerweile die Gesamtaufwendungen der öffentlichen Entwicklungshilfe um das dreifache (Weltbank 2004). Es zeigt sich allerdings, daß FDI-Ströme nicht zur systematischen Erklärung von *Compliance* mit grundlegenden Arbeitsstandards beitragen können.

Eine kausale Verbindung zwischen Regeleinhaltung und einem Zuwachs an FDI erscheint dabei auf den ersten Blick kontraintuitiv. Nach gängiger Leseart versuchen Staaten, international mobiles Kapital durch geringe Arbeitskosten zu attrahieren. Die Regeleinhaltung verteuert aber den Produktionsfaktor Arbeit und wirkt daher negativ auf ausländische Direktinvestitionen. Theoretische und empirische Untersuchungen stellen diese "conventional wisdom about low-standard countries being a haven for foreign investors" (Rodrik 1996: 57) jedoch in Frage. Zum einen haben Verstöße gegen grundlegende Arbeitsstandards einen negativen Einfluß auf das Humankapitalwachstum sowie die soziale und politische Stabilität, was sich negativ auf die Produktivität (Brown et al. 2001) und das Wirtschaftswachstum auswirkt (Basu/Van 1998, Dollar/Gatti 1999, Klasen 1999, 2002, Baland/Robinson 2000; Galli 2001). Höhere Wachstumsraten des BIP begünstigen aber die Zuflüsse an Direktinvestitionen, wie empirische Studien zeigen (Überblick bei Chakrabarti 2001; Carkovitz/Levine 2002). Die Regeleinhaltung hat somit durch die Steigerung des Wirtschaftswachstums und durch Produktivitätsgewinne eine indirekte positive Wirkung auf FDI-Zuflüsse.

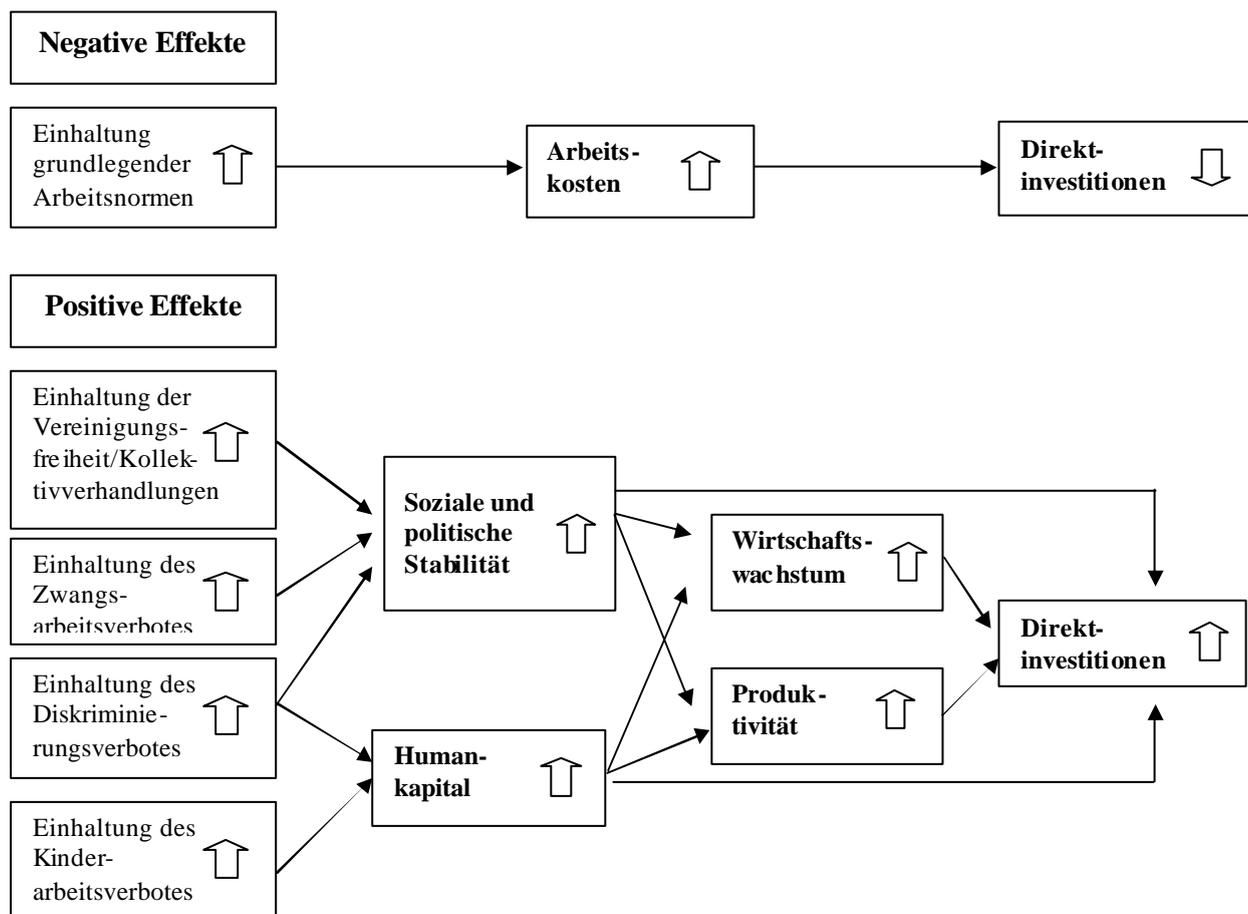
Daneben existieren direkte positive Effekte der Regeleinhaltung auf Direktinvestitionen. Sie beziehen sich auch auf die Steigerung des Humankapitals und der sozialen Stabilität durch die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards (Rodrik 1999; Kucera 2002). Die Existenz direkter positiver Effekte indizieren Umfragen zu den Investitionsentscheidungen multinationaler Unternehmen, die unter mehreren hundert Managern durchgeführt wurden. Bei Investitionen werden die politische und soziale Stabilität (Platz 4), die Qualität der Arbeit (5) sowie die rechtliche Sicherheit in einem Staat (6) deutlich stärker präferiert, als die erst auf Platz neun von dreizehn Investitionskriterien liegende Höhe der Arbeitskosten (Hatem 1997; vgl. Hanson 2001). Größe und Wachstumsraten des Marktes sind dabei die wichtigsten

Investitionskriterien. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Busse/Braun (2003), welche die Marktgröße, ökonomische Wachstumsraten und die Handelsoffenheit als wichtigste Investitionsvariablen identifizieren, während Arbeitskosten für Investitionsentscheidungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Sind diese „fundamentals“ jedoch von vergleichbarer Größe, dann hängt die Investitionsentscheidung auch von der Höhe der Arbeitskosten ab (Oman 2000). Zwangsarbeit, Diskriminierung und Kinderarbeit erhöhen das Angebot an ungelerten Arbeitern. Ohne das Recht auf Kollektivverhandlungen haben die Arbeitnehmer weniger Einfluß auf Lohnverhandlungen. Die Nichtbeachtung grundlegender Arbeitsstandards schlägt sich folglich in niedrigeren Löhnen nieder, so daß ein Standort *ceteris paribus* für ausländische Investoren attraktiver wird (Busse 2002: 13).

Die Beziehung zwischen FDI-Zuflüssen und der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards ist demzufolge mehrseitig. Abbildung 4.1 stellt sie schematisch dar.

Abbildung 4.1: Effekte der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards auf FDI-Zuflüsse



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kucera (2002: 37).

Welcher Effekt hinsichtlich der Attrahierung von FDI dominiert, läßt sich anhand theoretischer Überlegungen nicht bestimmen. Dazu sind empirische Studien notwendig. Diese finden allgemein keine Evidenz für einen negativen Einfluß der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards auf die Anziehung von FDI und ermitteln eher einen positiven Zusammenhang (Aggarwal 1995; Rodrik 1996; Busse 2002, 2003; Busse/Spielmann 2003). Die Ergebnisse der statistischen Untersuchungen werden aber dadurch erheblich eingeschränkt, daß bisher kein allgemein akzeptiertes Modell länderspezifischer Einflußgrößen von FDI-Zuflüssen existiert, wie dies beispielsweise bei den Handelsströmen der Fall ist. Die Erklärungsfaktoren von FDI lassen sich demzufolge nicht so zuverlässig kontrollieren wie die Determinanten des Außenhandels (Rodrik 1996; Flasbarth 2003). Darüber hinaus werden negative Auswirkungen der Regeleinhaltung auf die Höhe der Arbeitskosten festgestellt, was wiederum einen negativen Effekt auf FDI-Zuflüsse hat (Kucera 2002). Diese Ergebnisse werden durch vielfältige Belege über Verstöße grundlegender Arbeitsstandards in Ausfuhr-Freizonen („export processing zones“) bestärkt, die zur gezielten Förderung ausländischer Investitionen eingerichtet werden (Kuruvilla 1996; Wick 1998; Seguino 2000; ICFTU 2002; IAA 2004c). Deren Anzahl hat zwischen 1975 und 2002 von 79 auf über 3000 zugenommen (IAA 2004c: 49). Die ILO weist in diesem Kontext auf andauernde Verletzungen grundlegender Arbeitsrechte in diesen Sonderwirtschaftszonen hin (IAA 2003d: 224, 2004c: 49-51; vgl. ICFTU 2002). Nationale und internationale Verpflichtungen werden dabei nicht zuletzt mit dem Ziel ausgesetzt, ausländische Investitionen anzuziehen. Die Beschreibungen von solchen Regelverstößen gehen zwar nicht über anekdotische Evidenz hinaus. Sie relativieren in ihrer Breite jedoch den positiven Zusammenhang zwischen Regeleinhaltung und FDI-Zuflüssen. Sie verdeutlichen zudem, daß positive und negative Effekte der Regeleinhaltung zusammen auftreten. Da es sich in Sonderwirtschaftszonen um lokal begrenzte Regelverstöße handelt, lassen sich dort die Arbeitskosten reduzieren, ohne daß die gesamten Standortbedingungen eines Staates durch soziale Instabilitäten leiden (Flasbarth 2003: 80). Somit können sowohl Investitionen angezogen werden, bei denen die Arbeitskosten entscheidend sind als auch Investitionen, bei denen die politische und soziale Stabilität im Vordergrund steht.

Insgesamt können weder die „herkömmliche Lesart“ noch eine ausschließlich positive Wirkung der Regeleinhaltung auf ausländische Direktinvestitionen durch die empirischen Untersuchungen bestätigt werden. Zwar verringern Regelverstöße die Arbeitskosten. Dieser Effekt scheint sich jedoch nur sekundär auf die FDI-Ströme auszuwirken. Der Arbeitskosteneffekt der Regeleinhaltung kann innerhalb eines Staates vielmehr durch den

Beitrag der Regeleinhaltung zu sozialer Stabilität und Humankapitalbildung kompensiert werden (Kucera 2002; Busse 2003).

Aufgrund der mehrseitigen, simultan auftretenden Wirkung von Regelverstößen auf FDI-Zuflüsse ist es nicht wahrscheinlich, daß die Attrahierung ausländischer Direktinvestitionen die Kosten-Nutzen-Kalkulation hinsichtlich *Compliance* mit grundlegenden Arbeitsstandards in eine bestimmte Richtung beeinflußt. Intra-institutionelle Variationen bei der Regeleinhaltung lassen sich durch FDI-Ströme somit nicht verlässlich erklären.

Bei einem festgestellten positiven Zusammenhang zwischen Regeleinhaltung und FDI-Zuflüssen ist zudem die Richtung zu hinterfragen. Aus Reputationsgründen und Angst vor negativer Publizität gewähren viele multinationale Unternehmen bei ausländischen Investitionen höhere Standards als die heimischen Unternehmen der Zielstaaten (Bhagwati 1995; Compa/Hinchliffe 1996; McShane 1996). Diese Tatsache wird von einer stetig an Tiefe und Umfang zunehmenden Literatur über die Rolle multinationaler Unternehmen bei der Durchsetzung grundlegender Arbeitsstandards und über die ‚corporate social responsibility‘ betont (Blanpain 2000; Scherrer/Greven 2001a; Sparkes 2002; Wick 2003; Reichert 2004; Kirton/Trebilcock 2004). In Verhaltenskodizes („codes of conduct“) einzelner Unternehmen sind Richtlinien festgelegt, die nicht nur als Grundlage für das Verhalten des Unternehmens gegenüber seinen Angestellten, sondern auch gegenüber Subunternehmen und Zulieferern dienen, wo immer es Geschäftsbeziehungen unterhält. Die gesamte Wertschöpfungskette kann so von Verhaltenskodizes erfaßt werden. Sie regeln dabei vielfältige Aspekte der Arbeitsbeziehungen, und sie enthalten zumeist die grundlegenden Arbeitsstandards (Brupbacher 2002; Wick 2003).<sup>33</sup>

Damit kommt ihnen potentiell eine große Bedeutung für die Verbesserung der *de facto* Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards zu.<sup>34</sup> Zunehmende Direktinvestitionen würden sich demnach positiv auf die Regeleinhaltung auswirken und nicht umgekehrt. Die Investitionsentscheidung ist dabei von der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung grundlegender Arbeitsstandards abgekoppelt und hängt von Marktfaktoren und rechtlichen sowie sozialen Rahmenbedingungen ab (Hanson 2001). Die Ergebnisse für belegte Verstöße in

---

<sup>33</sup> Eine signifikante Ausnahme stellen Gewerkschaftsrechte dar. Sie sind oftmals nicht in Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen enthalten. Bei einer differenzierten Betrachtung einzelner Rechte ist eine Verbesserung der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte durch Verhaltenskodizes multinationaler Unternehmen im Gegensatz zu den anderen Arbeiterrechten in einem geringeren Ausmaß zu erwarten.

<sup>34</sup> Da Verhaltenskodizes rechtlich unverbindlich sind, wird deren Effektivität oftmals in Frage gestellt (Weiss 2001). Dies trifft insbesondere zu, wenn die Einhaltung nicht durch externes *Monitoring* überwacht wird und somit im Belieben des Unternehmens steht. Untersuchungen der Kodizes beschränken sich meist auf Inhaltsanalysen. Inwieweit sie zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen, ist bisher nicht systematisch erforscht worden. Die ILO hat dazu Untersuchungen begonnen. Ergebnisse sind dem Autor aber nicht bekannt.

Sonderwirtschaftszonen können dann dahingehend interpretiert werden, daß multinationale Unternehmen *trotz* und nicht wegen der Verstöße in diese Staaten investieren (so auch OECD 1996: 120). Damit soll aber nicht ausgeschlossen werden, daß multinationale Unternehmen aufgrund der Nichtgewährleistung grundlegender Arbeitsstandards in regelverletzende Staaten investieren. Zum einen binden sich nicht alle Unternehmen an die fundamentalen Arbeitsstandards mittels Verhaltenskodizes. Zum anderen müssen nicht alle investierenden Unternehmen aus „Markenüberlegungen“ auf ihre Reputation achten und die Einhaltung der internationalen Regelungen gewähren. Schließlich erstreckt sich die Verbesserung der Regeleinhaltung nicht auf die gesamte Volkswirtschaft, sondern nur auf einzelne Sektoren und Bereiche, in denen die multinationalen Unternehmen aktiv sind. *Compliance* bezieht sich aber gerade auf die Regelkonformität des gesamten Staates (Kap. II). Aus diesen Gründen kann auch nicht die inverse Richtung des Zusammenhanges zwischen Regeleinhaltung und FDI-Zuflüssen zur Erklärung intra-institutioneller Variationen herangezogen werden, bei der höhere ausländische Direktinvestitionen die Regeleinhaltung in einem Staat positiv beeinflussen.

Die Ergebnisse zeigen insgesamt, daß sich eine exogene positive Wirkung nicht bestätigen läßt (*terms of trade*, FDI), während die Ergebnisse hinsichtlich einer endogenen Wirkung uneindeutig sind. Die Steigerung des Humankapitals und die Zunahme sozialer Stabilität durch die Regeleinhaltung wirkt sich zwar positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Diese Vorteile stellen sich aber nicht kurzfristig ein. Analog zu Investitionen in die physische Infrastruktur zahlt sich die Regeleinhaltung erst nach längerer Zeit aus (IPEC 2004; Scherrer/Greven 2005). Dabei ist zu beachten, daß Kosten und Nutzen nicht gleichwertig gegeneinander aufgerechnet werden. Zweckrationale Akteure bewerten potentielle Verluste höher als potentielle Gewinne (Kahneman/Tversky 1979; Hardin 1982; Ostrom 1990: 208). Akteure neigen zudem dazu, zeitnahe Ereignisse höher zu gewichten als Ereignisse, die später eintreten. In der Konsequenz werden strategisch handelnde Akteure die Vermeidung voraussehbarer umgehender Kosten höher bewerten als mögliche zukünftige Gewinne. Es ist folglich wenig wahrscheinlich, daß rational nutzenmaximierende Akteure sofort anfallende Transformationskosten bezahlen und ökonomische Nachteile hinnehmen, um internationale Arbeitsnormen zu befolgen, wenn deren Nutzen sich nur langfristig einstellt bzw. sogar ungewiß ist. Regelverstöße resultieren dann aus der Tatsache, daß *Compliance* kurzfristig mit Kosten verbunden ist, längerfristige Vorteile aber unsicher sind.

## 2. *Compliance*-Strategien

Wie kann *Compliance* bei bestehenden Anreizen für Regelverstöße aus *Enforcement*-Perspektive gewährleistet werden? Als zentraler Mechanismus werden negative selektive Anreize betont, durch die die Kosten von Regelverletzungen erhöht werden (Krasner 1993; Keohane 1997; Guzman 2002; Downs/Jones 2002; Frischmann 2003). Prinzipiell können zwar auch die Kosten der Regelbefolgung durch positive Anreize gesenkt werden (Coase 1960; Olson 1965: 50; Levy et al. 1993; Barrett 2002), indem durch den Aufbau von Handlungskapazitäten die Transformationskosten der Regeleinhaltung abnehmen. Aufgrund der angenommenen Freiwilligkeit der Verstöße widmet der *Enforcement*-Ansatz der Beeinflussung der Kosten-Nutzen-Kalkulation hinsichtlich der Regelkonformität durch positive Anreize jedoch nur wenig Aufmerksamkeit. Bei freiwilligen Verletzungen ist zu vermuten, daß wenn imperfekte Informationen über das tatsächliche Verhalten der Akteure vorliegen, diese mangelnde Handlungskapazitäten signalisieren, um negative Anreize zu vermeiden und positive zu erlangen. Die Reduzierung der Kosten von *Compliance* in Form materieller Unterstützung schafft dann einen zusätzlichen Anreiz für Regelverletzungen. Der *Enforcement*-Ansatz fokussiert sich daher auf die Verhaltenssteuerung durch negative Anreize zur Erhöhung der Kosten von Verstößen. Im Rahmen des *Management*-Ansatzes, der von unfreiwilligen Regelverletzungen ausgeht, ist die Strategie der finanziellen und technischen Unterstützung von Staaten hingegen zielführend, da die Gefahr der „Belohnung“ regelabweichenden Verhaltens durch positive Anreize konzeptionell nicht gegeben ist (vgl. Kap. V, 2.2).<sup>35</sup>

Die Kosten von Regelverstößen in Form von negativen selektiven Anreizen können dabei durch dominante Staaten und Staatengruppen, Mechanismen dezentraler Regeldurchsetzung sowie durch Drittparteien erhöht werden.

### 2.1 Regeldurchsetzung durch dominante Staaten

In diesem Abschnitt wird die Bedeutung der Machtverteilung für die Regeldurchsetzung in einem Problemfeld diskutiert. Es zeigt sich, daß *Compliance* davon abhängig ist, ob dominante Staaten ein Interesse an bestimmten internationalen Normen haben und über die

---

<sup>35</sup> Die Gewährleistung von *Compliance* durch positive Anreize verdeutlicht, daß der *Enforcement*- und *Management*-Ansatz nicht vollständig deckungsgleich mit einer rationalistischen bzw. sozialkonstruktivistischen Perspektive sind (vgl. Kap. III).

Ressourcen verfügen, durch Erhöhung der Kosten von Verstößen andere Staaten zur Regeleinhaltung zu bringen. Mit zunehmenden Machtressourcen können sich Staaten diesem *Compliance*-Druck dominanter Akteure allerdings entziehen.

Die Ausführungen zu den Gründen von Regelverstößen zeigen, daß je höher die Kosten von *Compliance* sind, umso größer muß der Nutzen der Regeleinhaltung ausfallen, damit sich nutzenmaximierende Akteure regelkonform verhalten. Unter der Annahme vollständiger Informationen sollten sich Staaten allerdings gar nicht erst auf unbequeme Regeln einlassen, die Anpassungskosten bedingen und bei Verstößen Sanktionskosten nach sich ziehen. Vor diesem Hintergrund argumentieren neorealistic Ansätze, daß Staaten internationale Verpflichtungen befolgen, weil sie nur solche Regeln vereinbaren, die sie problemlos einhalten können. In der Konsequenz werden rechtlich bindende Verpflichtungen nicht nur als schwach, sondern teilweise auch als nicht existent betrachtet. Internationalen Institutionen wird dementsprechend keine eigenständige Wirkung zugesprochen. Sie werden vielmehr als Epiphänomene zugrundeliegender materieller Macht- und Interessenstrukturen betrachtet (Aron 1981; Strange 1983; Mearsheimer 1995). Internationale Normen und Regeln stellen somit auch keine weitergreifenden Beschränkungen des Akteurshandelns dar. *Compliance* ist somit letztlich von der Deckungsgleichheit der internationalen Verpflichtungen mit den nationalen Interessen abhängig (Morgenthau 1973). Die Regeleinhaltung wird immer dann problematisch, wenn internationale Bestimmungen diesen entgegen stehen.

Dazu kann es kommen, wenn internationale Regeln von mächtigen Staaten entstammen und ihre Interessen repräsentieren. Regierungen nehmen dann auch diese internationalen Regeln als verpflichtend wahr, obwohl sie „unbequem“ sind und nicht problemlos eingehalten werden können. Diese empirische Tatsache resultiert daraus, daß mächtige Staaten zusätzlich über die Ressourcen verfügen, die Regeleinhaltung zu gewährleisten. Vor allem hegemonial induzierter Druck führt aus neorealistischer Perspektive zur Regelkonformität anderer Staaten (Kindleberger 1976, 1986; Krasner 1976; Gilpin 1981). Dabei versucht ein mächtiger Staat, oder eine („k“) Gruppe<sup>36</sup> (Hardin 1982) mächtiger Staaten, in einem Problemfeld das Bekenntnis zu bestimmten Normen und Regeln auf andere Staaten zu übertragen (Waltz 1979: 200). Solche dominanten Staaten haben in Abwesenheit einer zentralen Durchsetzungsinstanz als einzige die notwendigen Ressourcen, durch eine Mischung aus Zwang und Anreizen die Regeleinhaltung anderer Staaten zu befördern und regelabweichendes Verhalten erfolgreich zu sanktionieren (Krasner 1976, 1993; Fearon 1998). Deren Führungspotential ist dabei kaum von ihren Dominanzabsichten zu trennen.

---

<sup>36</sup> In der Theorie kollektiver Handlungen gibt *k* das Minimum der Mitglieder an, die von Kooperation untereinander profitieren.

*Compliance* ist folglich immer dann zu erreichen, wenn ein Akteur oder eine Akteursgruppe ein Interesse an der Einhaltung bestimmter Normen hat und über die Ressourcen verfügt, schwächere Staaten zur Normbefolgung zu bringen. Krasner bringt dies exemplarisch für den Problembereich der Menschenrechte zum Ausdruck: „Only when powerful states enforce principles and norms were international human rights regimes consequential“ (Krasner 1993: 141; vgl. eine differenzierte Argumentation in Krasner 1999).<sup>37</sup>

Zur Sicherstellung der Regelkonformität anderer Akteure ist das gesamte Führungspotential eines Staates angesprochen. Der Begriff ‚Hegemon‘ ist daher mißverständlich, da er „overtones of force, threat, pressure“ enthält (Kindleberger 1986: 841). Vielmehr ist von dominanten Staaten und Staatenkoalitionen zu sprechen, die andere Staaten zu regelgerechtem Verhalten veranlassen können.<sup>38</sup> Zunehmende Machtressourcen sollten es einem Staat jedoch ermöglichen, sich diesem Druck dominanter Staaten oder Staatenkoalitionen zu entziehen.

Zwar gilt die starke Variante der Theorie der hegemonialen Stabilität, wonach es weder zur Bildung noch zur Aufrechterhaltung internationaler Kooperation ohne hegemoniale Führung kommt, sowohl theoretisch (Snidal 1985a) als auch empirisch mittlerweile als widerlegt. Hegemonie hat sich beispielsweise allenfalls als eine extreme, jedoch keineswegs als notwendige Bedingung für die Bildung und Aufrechterhaltung von internationalen Regimen erwiesen (Keohane 1989: 74-100; Rittberger/Zürn 1990; Young/Osherenko 1993; Efinger et al. 1993; Moravcsik 2000; Hawkins 2004). Das heißt aber nicht, daß der Einfluß der Machtverteilung zwischen den beteiligten Akteuren als Faktor zur Erklärung von Interaktionsergebnissen in Frage gestellt wird. Vielmehr werden Machtstrukturen auch in anderen Theorien der IB als wichtige Variable betrachtet. Neoinstitutionalistische Ansätze diskutieren den Einfluß der Machtverteilung auf die Regeleinhaltung (Keohane 1984: 31-46; Koremenos et al. 2001b: 1068) beispielsweise bei der Festlegung auf *eine* pareto-effiziente Lösung in Koordinationsspielen mit Verteilungskonflikten (Zürn 1992: 194; Snidal 1985b: 935) oder zur Lösung von Kooperationsproblemen zweiter Ordnung (Sanktionen) in Dilemmasituationen. Macht kann dabei instrumentell genutzt werden, um die Spielregeln bzw. die Auszahlungsmatrix anderer Akteure zu beeinflussen (Krasner 1991). Mitchell/Keilbach (2001) zeigen, daß die Machtverteilung in asymmetrischen Situationen

---

<sup>37</sup> Der Neorealismus erklärt nicht explizit, warum hegemoniale Staaten dieses Bekenntnis zu bestimmten Regeln, wie den Menschenrechten, ausprägen und warum sie bereit sind, Kosten für die Durchsetzung dieser Normen und Regeln in anderen Staaten zu tragen. Eine Antwortmöglichkeit ist ‚cheap talk‘. Staatliche Akteure benutzen den Verweis auf Menschenrechte um die Verfolgung der wirklichen Interessen im Bereich von ‚high politics‘, die nach dem Neorealismus höchste Priorität genießen, zu verschleiern (Goldsmith/Posner 2002b: 139) bzw. zu rechtfertigen (vgl. Keohane 1997: 488).

<sup>38</sup> Die Theorie hegemonialer Stabilität thematisiert, daß Kooperation zweiter Ordnung, d.h. die Sanktionierung, nicht ohne Einsatz eines dominanten Akteurs zustande kommt (Snidal 1985a).

(„Rambo-Spiel“) entscheidend ist, ob das Opfer von Regelverstößen Zwangsmitteln bzw. Kompensationszahlungen gegenüber dem Verursacher einsetzt.<sup>39</sup>

Die Bedeutung der Machtverteilung in einem Problemfeld zur Durchsetzung internationaler Regeln wird zudem im Kontext der Nord-Süd-Konfliktlinie artikuliert und dies nicht nur von *Dependencia*-Studien, die den Begriff der Abhängigkeit ausdrücklich in den Mittelpunkt stellen (vgl. Boeckh 1996; Kaltwasser 2003). Im Gegensatz zur Interdependenz der Industriestaaten ist die Beziehungsstruktur der Entwicklungsländer zu den Industriestaaten „eher durch Abhängigkeit“ charakterisiert (Rode 2004: 604). Die seit den 80er Jahren zurückgewonnene Machtposition der Industrieländer äußert sich nicht zuletzt in der gestiegenen Bedeutung „politischer Konditionalität“ in der Entwicklungspolitik. Dieses Konzept zeigt zum Teil das Vermögen, zumindest aber die Absicht der Industriestaaten und internationaler Organisationen, in politische Entscheidungsprozesse der Entwicklungsländer einzugreifen. So wurde im Rahmen der Weltbank „good governance“ zu einem Kriterium für die Vergabe von Krediten. Diese Form der Konditionierung in der Entwicklungszusammenarbeit wurde hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte in den 90er Jahren weiter ausgedehnt. Beispielsweise liegt der Erfolg des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der USA hinsichtlich einer verbesserten Einhaltung von Arbeitsstandards für Elliott/Freeman (2003: 78) zu einem großen Teil darin begründet, daß die Zielstaaten mehrheitlich arm und klein waren. Sich gegen die US-Forderungen zu widersetzen hätte für diese Staaten schwerwiegende Konsequenzen gehabt.

Aus diesen Ansätzen, welche Macht und Abhängigkeit betonen, läßt sich somit zur Erklärung intra-institutioneller Variationen die Hypothese entwickeln, daß kleinere und arme Staaten internationale Vereinbarungen nicht zuletzt deswegen einhalten, weil sie von mächtigeren Staaten dazu gezwungen werden bzw. unter den Druck der westlich dominierten internationalen Finanzinstitutionen geraten, die ihre Kredite zunehmend an die Einhaltung internationaler Normen binden (Donnelly 1986: 625; Brysk 1994: 51-56; von Schorlemer 1999; Schmitz/Sikkink 2002: 530; Dreher 2002; Wallerstein 2003). Die Durchsetzungschancen internationaler Verpflichtungen werden somit außerhalb konsentierter Vertragsverfahren von der Gewichtigkeit eines Verletzerstaates beeinflusst. Je größer die Machtfülle eines Staates als Regelungsadressat internationalen Rechts ist, umso eher kann er

---

<sup>39</sup> Ist das Opfer eines Regelverstoßes weniger mächtig als der Verursacher, dann ist Zwang ausgeschlossen und Kompensationszahlungen müssen genutzt werden. Ist das Opfer hingegen mächtiger als der Verursacher, dann sind prinzipiell Zwang und Kompensationen möglich. Im Regelfall wird das Opfer aber Zwangsmitteln verwenden, da sie aus seiner Sicht weniger Kosten verursachen (Mitchell/Keilbach 2001).

sich dem „*Compliance*-Druck“ entziehen und umso wahrscheinlicher sind „gewollte“ Regelverletzungen.

Allerdings stellt sich hier in besonderem Maße die Endogenitätsproblematik. Materiell und ideell mächtige Staaten sollten sich aus dieser Perspektive gar nicht erst auf Regeln einlassen, die für sie später Probleme bei der Einhaltung verursachen (Downs et al. 1996). Das bedeutet, daß mächtige Staaten nicht erst bei der Regeleinhaltung ihre hervorgehobenen Möglichkeiten ausnutzen sollten, sondern bereits bei der Regelanerkennung bzw. der Regelsetzung.<sup>40</sup> An dieser Stelle ist auf die Entkoppelung von Regelanerkennung und –einhaltung zu verweisen (Kap. II). Durch die Ratifikation können Staaten sowohl nicht-materielle Vorteile wie Reputation, Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft und Statuszuwächse als auch materielle Vorteile erzielen. Letzteres bezieht sich beispielsweise auf finanzielle Unterstützungsleistungen, die nur Vertragsparteien internationaler Übereinkommen erhalten. Da oftmals nicht die tatsächliche Regeleinhaltung, sondern die Regelanerkennung Reputation und Mitgliedschaft bestimmt (Hathaway 2002; Risse 2004), erkennen auch mächtige Staaten die entsprechenden Regeln trotz eines Interesses an Verstößen formal an (vgl. dazu Kap. VI). Bei der für sie unbequemen Regeleinhaltung können sie allerdings ihre größeren Möglichkeiten ausspielen, sich dem *Compliance*-Druck dominanter Staaten(koalitionen) zu entziehen, ohne gleichzeitig die Vorteile der Regelanerkennung zu verlieren.

Dabei gilt es zu beachten, daß hier immer die Machtfülle der Staaten jenseits der dominanten Staaten gemeint ist, da das Bekenntnis letzterer zu bestimmten Normen erst zu einem Anpassungsdruck auf die anderen Akteure führt. Aus dieser Perspektive kann unter der Berücksichtigung von Abhängigkeit und den verfügbaren Machtressourcen folgende Hypothese zur Erklärung intra-institutioneller Variationen abgeleitet werden:

Hypothese 3: „Zunehmende Machtressourcen eines Staates haben einen negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung.“

---

<sup>40</sup> Downs et al. (1996) vertreten in diesem Kontext die These, daß mächtigere Staaten eher in der Lage sind, ihre Interessen in internationalen Verhandlungen durchzusetzen und daher tendenziell eher die getroffenen Vereinbarungen einhalten, als verhandlungsschwächere Staaten, die ihre Interessen weniger in die Verhandlungen einbringen konnten.

## 2.2 Regeldurchsetzung durch dezentrale Sanktionen und Sanktionierung durch Dritte

Im Gegensatz zu neorealistischen Ansätzen betont der neoliberale Institutionalismus, daß internationale Institutionen staatliches Verhalten beeinflussen können und so als Substitut für die Durchsetzungsmöglichkeiten dominanter Staaten fungieren. Die Kosten von Regelverstößen können dabei durch Mechanismen dezentraler Regeldurchsetzung sowie die Regeldurchsetzung durch Drittparteien erhöht werden.

Staaten, die wie im Neorealismus als die Hauptakteure der internationalen Beziehungen gesehen werden, nutzen formale und informale Institutionen, um soziale Ordnung entsprechend ihren gemeinsamen Zielen zu generieren: die Produktion internationaler kollektiver Güter, Zusammenarbeit in Dilemma-Situationen sowie die Lösung von Koordinationsproblemen (Abbott/Snidal 1998; Kaul et al. 1999; Gehring 2002a; Ferroni/Mody 2002). Institutionen können Akteursverhalten dabei durch positive und negative Anreize beeinflussen. Positiv, indem regelkonformes Verhalten mit kooperativem Verhalten der anderen Akteure belohnt wird. Negativ, indem Verstöße mit nicht-kooperativem Verhalten und materiellen Sanktionen bestraft werden.

Die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen wird im neoliberalen Institutionalismus als Zwei-Phasen Spiel modelliert (Fearon 1998; Guzman 2002). In der ersten Phase verhandeln Staaten über den Inhalt der Vereinbarungen und den Grad der Verpflichtungen, die sie eingehen wollen, welche in der zweiten ‚*Enforcement*-Phase‘ durchgeführt werden. In der zweiten Phase entscheiden Staaten auch, ob sie die eingegangenen Verpflichtungen tatsächlich einhalten. Zwar haben Staaten ein prinzipielles Interesse an der Einhaltung der Regeln, da sie ihnen sonst nicht zugestimmt hätten (Downs et al. 1996: 383; Barrett 1999: 139). Jedoch sind die wenigsten internationalen Übereinkommen in dem Sinn „self-enforcing“ (Snidal 1985b: 938), daß sie keine *Enforcement*-Mechanismen benötigen, da sich die Parteien durch Regelabweichungen selbst schlechter stellen würden (Fearon 1998: 274; Zürn 1992). Der Inhalt eines Übereinkommens, der in der ersten Phase verhandelt wird, hängt somit davon ab, inwieweit die Verpflichtungen vermutlich auch eingehalten werden. Je stärker Kooperationsgewinne durch einseitiges Abweichen gefährdet sind, umso eher werden rationale Akteure *Enforcement*-Mechanismen vereinbaren (Koremenos et al. 2001a: 775).

Die spiel- und gruppentheoretisch orientierte Kooperationstheorie (Olson 1965; Hardin 1982; Stein 1982; Keohane 1984; Snidal 1985b; Ostrom 1990, 2003; Zürn 1992) verweist in diesem Kontext darauf, daß die Wahrscheinlichkeit regelabweichenden Verhaltens von der

Situationsstruktur abhängt. In Koordinationsspielen, die durch die Existenz einer pareto-optimalen Gleichgewichtslösung charakterisiert sind, ist *Compliance* weniger problematisch als in Dilemmasituationen bzw. ‚collaboration games‘ (Stein 1982) mit pareto-suboptimalen Gleichgewichten (Stein 1982; Snidal 1985b; Zürn 1992; Underdal 2002a). In solchen Situationen ist die Gefahr des einseitigen Abweichens, um zusätzliche Vorteile zu erringen, besonders hoch (Martin 1992a). In der Regimetheorie ist strittig, inwieweit in den internationalen Beziehungen Situationen dominieren, die durch diese Problematik des Trittbrettfahrens gekennzeichnet sind oder denen Koordinationsprobleme zugrunde liegen (vgl. Stein 1983; Krasner 1991; Gehring 2002a; Ginsburg/McAdams 2003).<sup>41</sup> Zu dieser Diskussion ist anzumerken, daß beide Situationsbeschreibungen auf ein spezifisches Problem zutreffen können, wobei solche „mixed situations“ wahrscheinlich häufiger vorkommen, als „explizite“ Situationsstrukturen (Krasner 1991: 364; Zürn 1992: 203; Ginsburg/McAdams 2003: 10-18). Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf Situationen, die zumindest zum Teil durch die Trittbrettfahrer-Problematik gekennzeichnet sind und keine reinen „Flugverkehrs-Übereinkommen“ (Simmon 1998: 89) darstellen, bei denen kein Staat Anreize für regelabweichendes Verhalten hat.

Aus *Enforcement*-Sicht sind in diesen Situationen zwei Mechanismen zu betonen, welche die an der Optimierung des Eigeninteresses orientierte Entscheidung hinsichtlich *Compliance* beeinflussen: dezentrale Regeldurchsetzung, sog. ‚self-enforcement‘ und die Regeldurchsetzung durch Drittparteien (Yarbrough/Yarbrough 2003: 548; Scott/Stephan 2004: 12). Nur wenn die Kosten von endogenen wie exogenen Sanktionen den Nutzen eines Verstoßes überwiegen, wird ein Staat die eingegangenen Verpflichtungen einhalten (Guzman 2002). Der Begriff Sanktionen umfaßt dabei mehr als nur direkte Vergeltungsmaßnahmen. Er enthält alle Kosten, die sich auf einen Regelverstoß beziehen, u.a. militärische, ökonomische oder diplomatische Zwangsmaßnahmen durch andere Staaten, aber auch Reputationskosten, welche die Möglichkeiten künftige Vereinbarungen zu schließen betreffen (Guzman 2002; Drezner 2003). Solche Sanktionen können von Dritten induziert werden oder sich auf dezentrale Maßnahmen zur Regeldurchsetzung beziehen. Im folgenden werden zuerst dezentrale Mechanismen diskutiert. Diese können in reputationsbezogene Maßnahmen und auf Reziprozität basierende Vergeltungsmaßnahmen unterteilt werden, wobei beide Mechanismen sich gegenseitig ergänzen: „Compliance exists because states are concerned

---

<sup>41</sup> In den letzten Jahren haben kooperationstheoretische Arbeiten an Präsenz gewonnen, in denen Kommunikation und das Treffen kollektiver Entscheidungen im Vordergrund stehen. Als zentrale Funktion internationaler Organisationen wird hierbei die Bewältigung des Orientierungsproblems gesehen (vgl. Fearon 1998; Gehring 2002a, 2003; Ginsburg/McAdams 2003). *Compliance* als erklärungsbedürftiges Phänomen rückt in diesem kooperationstheoretischen Strang in den Hintergrund.

with the reputational implications and the direct sanctions of violating the law“ (Guzman 2002: 1825; vgl. Keohane 1984: 108; Scott/Stephan 2004). Daran anschließend werden die Möglichkeiten der Regeldurchsetzung durch Dritte analysiert. Um beide *Enforcement-Mechanismen* überhaupt anwenden zu können, müssen Verstöße aber zuerst als solche identifiziert werden. Die Schaffung von Transparenz ist daher eine grundlegende Bedingung für *Compliance*, wenn Akteure Anreize für Regelverstöße haben (Heymann 1973; Young 1999).

### 2.2.1 *Monitoring* als Voraussetzung

Es ist allgemein akzeptiert, daß Akteure in den internationalen Beziehungen unter Bedingungen unvollständiger Informationen handeln (Simon 1972; Zürn 1992; Esser 1999; Dieckmann/Voss 2004).<sup>42</sup> Sie sind daher oftmals in Unkenntnis,<sup>43</sup> ob ein anderer Staat internationale Regeln befolgt oder gegen sie verstößt, weil diese Informationen von den anderen Akteuren zurückgehalten werden, die sich davon einen Vorteil versprechen (Keck 1993). Solche Informationsasymmetrien (Akerlof 1970; Arrow 1985) können Staaten durch *Screening-* und *Signaling-*Methoden überwinden.<sup>44</sup> *Signaling* beinhaltet die Bereitstellung möglichst glaubwürdiger Informationen durch den gut informierten Akteur. Die Glaubwürdigkeit des *Signaling* resultiert daraus, daß das gesendete Signal mit Kosten verbunden ist, welche jemand, der nicht die signalisierten Präferenzen hat, auch nicht auf sich nehmen würde (Morrow 1994; Posner 2000). Im Kontext von *Compliance* entspricht *Signaling* vor allem der Ratifizierung eines Übereinkommens und damit der formalen Anerkennung der festgelegten Verpflichtungen. Im allgemeinen wird jedoch in Abhängigkeit des jeweils institutionalisierten Durchsetzungs-Apparates davon ausgegangen, daß die Ratifikation nicht kostenträchtig genug ist, eine solche Signalfunktion zu erfüllen (Hathaway 2002). In solchen Situationen ist *Screening* notwendig, d.h. die Gewinnung zusätzlicher Informationen durch den relativ schlecht informierten Akteur. Im Gegensatz zu Regelverstößen in anderen Problemfeldern, beispielsweise im Fall von nicht stattgefundenen Zollsenkungen im Rahmen des GATT/WTO, ist die Entdeckungswahrscheinlichkeit im

---

<sup>42</sup> Akteure besitzen in der Regel nicht nur unvollständige Informationen zur Bestimmung ihrer Präferenzordnung, sondern können verfügbare Informationen auch nicht vollständig verarbeiten, so daß sie nur über beschränkte Rationalität ('bounded rationality') verfügen (Simon 1972).

<sup>43</sup> Unkenntnis liegt dann vor, wenn Akteure über einen unvollständigen Informationsstand verfügen, die fehlenden Informationen aber grundsätzlich beschafft werden können. Unsicherheit bezieht sich hingegen auf die zukünftige Entwicklung, die selbst unter größtem Aufwand nicht zweifelsfrei prognostiziert werden kann.

<sup>44</sup> *Screening* und *Signaling* sind Lösungen für die mit asymmetrisch verteilten Informationen verbundenen Probleme: verborgene Informationen, Absichten und Handlungen (vgl. u.a. Fritsch et al. 2001).

Menschenrechtsbereich geringer. Verstöße beziehen sich auf das Verhalten eines Staates nach innen und verstoßende Staaten tendieren zur Geheimhaltung, so daß es für andere Staaten schwer ist, Regelverletzungen zu erkennen. Da die Beschaffung der benötigten Informationen zum Abbau der Informationsasymmetrie Kosten verursacht, die kein Staat allein übernehmen will<sup>45</sup> und manche Staaten auch nicht die Kapazitäten dafür besitzen, ist die Existenz institutioneller Kontroll- und Überwachungsmechanismen oftmals Voraussetzung für die Identifizierung von Regelverstößen. Institutionalisiertes *Monitoring* erhöht in besonderem Maße die Transparenz, identifiziert Trittbrettfahrer und stellt Regelverstöße bloß (Heyman 1973; Axelrod 1984; Axelrod/Keohane 1985). Ohne ein solches institutionalisiertes *Monitoring* sind weder Strategien der konditionalen Kooperation noch der Regeldurchsetzung durch Dritte möglich (Yarbrough/Yarbrough 2003). Die Existenz eines effektiven *Monitoring*-Apparates ist aus *Enforcement*-Perspektive daher von basaler Bedeutung für die Regeleinhaltung (Mattli 2001; Mitchell/Keilbach 2001). Für die Erklärung des gesamten Niveaus der Regeleinhaltung in einer Institution kann daher die folgende Hypothese aufgestellt werden:

Hypothese I<sup>46</sup>: „Die Institutionalisierung eines effektiven *Monitoring*-Apparates wirkt sich positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten aus.“

### 2.2.2 Dezentrale Regeldurchsetzung durch Vergeltungsmaßnahmen

Wurden Regelverstöße festgestellt, dann muß der verletzende Staat – um weitere Regelverletzungen zu vermeiden – in einer Form sanktioniert werden, welche den Nutzen des Verstoßes überwiegen (Downs et al. 1996: 385; Zangl 2001). Sanktionierung von Regelverletzungen ist auf der internationalen Ebene allerdings problematisch. Da die internationalen Beziehungen durch das Fehlen einer zentralen Durchsetzungsinstanz gekennzeichnet sind, die Regelverletzungen ahnden könnte, ist aus Sicht des neoliberalen Institutionalismus *Compliance* vor allem durch wechselseitige Sanktionsdrohungen zu sichern. Eine solche auf Reziprozität basierende Sanktionierung setzt Verbindungen voraus,

---

<sup>45</sup> Es handelt sich hierbei um das Kooperationsproblem zweiter Ordnung: Kontrolle (Zangl 1994).

<sup>46</sup> Hypothesen hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen, die für alle Staaten gleichermaßen die Entscheidung über die Regelkonformität beeinflussen, werden mit römischen Zahlen kenntlich gemacht. Sie dienen der Fokussierung auf wesentliche Aspekte, die zur Erklärung des gesamten Niveaus der Regeleinhaltung geeignet sind. Hypothesen hinsichtlich intra-institutioneller Variationen werden mit arabischen Ziffern gekennzeichnet.

welche die Interaktion zwischen regelverletzenden und anderen Staaten entlang mindestens einer der drei Dimensionen Zeit, Problemfelder und Akteure erweitert (Yarbrough/Yarbrough 2003: 548-552). Gelingt dies, können dezentrale Vergeltungsmaßnahmen *Compliance* prinzipiell fördern. Die folgenden Ausführungen zeigen aber, daß dezentrale Vergeltungsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechte in ihrer Funktionsweise limitiert sind: Während direkte Reziprozität keine geeignete *Enforcement*-Strategie darstellt, ist der Erfolg der Strategie der Verknüpfung von Problemfeldern von den Machtressourcen des regelverletzenden Staates abhängig. Die Erweiterung des Akteurskreises führt schließlich zu einem verstärkten Bedarf der Institutionalisierung der Sanktionierung.

Erstens führen *intertemporale Verbindungen* dazu, daß auch künftige Gewinne und Verluste in aktuelle Entscheidungskalküle einbezogen werden. Dies ist der Kern der „Tit-for-Tat“-Strategie (Axelrod 1984; Axelrod/Keohane 1985), wobei aufgrund der Wiederholbarkeit der Situation die Regeleinhaltung mit Hilfe kontingenter Strategien dezentral durchgesetzt werden kann (Keohane 1984: 51; Oye 1986). Positive und negative Anreize wirken hier zusammen. Kooperationsvorleistungen in der Gegenwart werden durch kooperatives Verhalten der anderen Akteure in der Zukunft belohnt, wohingegen Regelverstöße gleichfalls mit nicht-kooperativem Verhalten bestraft werden. Staaten verstoßen aus dieser „moderaten“ *Enforcement*-Perspektive (List/Zangl 2003: 382) nicht gegen internationale Verpflichtungen, da sie antizipieren, daß in Zukunft andere Staaten ebenfalls die Regeln mißachten und so die positiven Effekte dauerhafter Kooperation entfallen. Zudem findet eine Annäherung an den Ausgangszustand statt, welchen die Akteure durch Kooperation zu überwinden versuchten (Keohane 1984: 88). Dieser ‚Schatten der Zukunft‘ (Axelrod 1984) dient letztlich als *Compliance*-Promotor: „The more future payoffs are valued relative to current payoffs, the less the incentive to defect today – since the other side is likely to retaliate tomorrow“ (Axelrod/Keohane 1985: 232). Je länger die intertemporale Verbindung ist und so das Problem der „letzten Spielrunde“ abnimmt, umso wahrscheinlicher ist die Anwendung und der Erfolg spezifischer Reziprozität. Akteure halten internationale Regeln folglich nicht aus Altruismus ein oder aufgrund der Internalisierung der Norm sondern aus Furcht vor direkten Vergeltungsmaßnahmen, die Regelverstößen unmittelbar folgen (Downs/Jones 2002: 98). Eine angemessene, unmittelbare Reaktion auf Regelverletzungen ist in iterativen Situationen dabei notwendig, um die zukünftige Regeleinhaltung gewährleisten zu können: “By punishing offenders today, states increase the likelihood of compliance tomorrow because the threat of

future punishment is credible” (Guzman 2002: 1870).<sup>47</sup> In späteren Interaktionen sind daher Vergeltungsmaßnahmen zur Beendigung von Regelverstößen nicht zwingend erforderlich, da diese durch glaubwürdige Drohungen ersetzt werden können (Drezner 2003: 645-648). Reziproke Vergeltung gewährleistet somit auch unter der Bedingung eigeninteressierten Handelns in Abwesenheit einer sanktionierenden Zentralinstanz *Compliance*.

Die Sanktionierung von Trittbrettfahrern durch direkte Vergeltung ist jedoch stark eingeschränkt. In Multiakteurskonstellationen kann zum einen diese Sanktionsform oftmals nicht gegen den verstoßenden Akteur allein gerichtet werden, sondern sie betrifft auch andere, regelkonforme Akteure (Hardin 1968; Scharpf 2000). Da die Folgen einer Handlung für den Akteur weniger unmittelbar spürbar sind, nimmt die kooperationsfördernde Wirkung des ‚Schattens der Zukunft‘ bei zunehmender Gruppengröße ab (Olson 1965: 35). Bedeutender ist zum anderen der Umstand, daß im Bereich der Arbeitsstandards, wie der Menschenrechte allgemein, die Umsetzung der Rechte keine direkten Rückwirkungen auf die Möglichkeit anderer Staaten hat, in diesem Problemfeld autonom zu handeln. Direkte Reziprozität ist in diesen Fällen keine geeignete *Enforcement*-Strategie. Verstöße gegen Menschenrechte können nicht dadurch endogen sanktioniert werden, daß andere Staaten sie ebenfalls in ihrem eigenen Staatsgebiet verletzen (Raustiala 2000: 402; Hathaway 2002: 1951; Keohane 2002: 318).

Zweitens kann die Anreizstruktur durch positive und/oder negative *Verknüpfungen zu anderen Problemfeldern* („issue linkage“) verändert werden. Wenn möglich, tendieren Staaten dazu, Institutionen zu errichten, die auf reziproker Reaktion im selben Problemfeld basieren (Mitchell/Keilbach 2001: 891; Scott/Stephan 2004). Oftmals steht diese Option aber nicht zur Verfügung oder erscheint das Durchsetzungsproblem als besonders schwerwiegend, da der unmittelbare Nutzen des Regelverstoßes die Verluste aus den verzichteten zukünftigen Kooperationsbeziehungen überwiegt. Verknüpfungen zwischen Problemfeldern haben dann den Vorteil, daß die Reaktionen auf Regelverstöße nicht direkt auf den Verstoß und das gleiche Problemfeld bezogen sein müssen (Guzman 2002). Vergeltungsmaßnahmen können in einem Bereich stattfinden, der für den regelverletzenden Staat hohe Priorität besitzt oder sie können sich auf mehrere bzw. alle anderen Problemfelder beziehen, beispielsweise bei Verstößen gegen das Verbot von Angriffshandlungen nach der UN-Charta. Im Gegensatz zu intertemporalen Verbindungen, wo sich die zunehmende Länge des ‚Schattens der Zukunft‘ positiv auf *Compliance* auswirkt, steigert die Verknüpfung mit mehreren Problemfeldern

---

<sup>47</sup> Vergeltungsmaßnahmen bei dezentraler Sanktionierung müssen sorgfältig gewählt werden. Zu harte Maßnahmen fungieren als Äquivalent eines neuen Regelverstoßes. Zu weiche Sanktionen können hingegen künftige Verstöße nicht verhindern und so zu einer Normerosion beitragen (Guzman 2002; Yarbrough/Yarbrough 2003; Scott/Stephan 2004).

nicht zwangsläufig die Wirkung auf die Regeleinhaltung. Die Einbeziehung verschiedener Problemfelder kann zu Konflikten zwischen den involvierten unterschiedlichen Akteurskreisen führen und so eine Reaktion auf die Regelverletzung verhindern (Yarbrough/Yarbrough 2003). Indem die reziproke Reaktion durch Problemverknüpfungen von spezifischer zu diffuser Reziprozität übergeht, nimmt allerdings die Wahrscheinlichkeit zu, daß Regelverstöße nicht kostenlos sind (Keohane 1989; auch Young 1992; Oberthür 1997).

Institutionelle Beziehungen, die zu Synergieeffekten zwischen den involvierten Institutionen führen und keine disruptiven Wirkungen haben (vgl. dazu 2.2.4.3), erleichtern Verbindungen zwischen Problemfeldern und steigern die Effektivität von Strategien, die auf diffuser Reziprozität basieren. Im Fall von schwach ausgeprägten institutionellen Beziehungen ist eine wirksame Verknüpfung von Problembereichen von der Existenz und dem Engagement von Staaten abhängig, „die im Sinne der Verfügungsgewalt über eigene Handlungsfähigkeit begründende Ressourcen mächtig sind“ (Rittberger/Zangl 2003: 293; Keohane 1997: 497). Politisch und ökonomisch bedeutende Staaten haben diese Fähigkeit in besonderem Maß, da sie in bestimmten Interaktionen „Monopolisten“ sind. Das bedeutet, daß andere Akteure gezwungen sind, mit ihnen zu interagieren (Keohane 1984: 129-130). Mit zunehmenden Machtressourcen sollten sich Staaten aber auch solchen Problemverknüpfungen entziehen können (Downs/Jones 2002). Die Möglichkeit, effektive Problemverbindungen herzustellen, ist daher invers auf die Machtressourcen des Zielstaates bezogen. Elliott/Freeman (2003: 78) zeigen beispielsweise, daß das Allgemeine Zollpräferenzsystem der USA vor allem bei armen und kleinen Zielstaaten hinsichtlich einer verbesserten Einhaltung von Arbeitsstandards erfolgreich war, während ein Effekt auf große Volkswirtschaften nicht nachzuweisen ist. Der in Hypothese 3 formulierte negative Zusammenhang zwischen den Machtressourcen des Zielstaates und *Compliance* gilt somit auch aus Sicht der dezentralen Kooperationstheorie.

Drittens können *Verbindungen zwischen Akteuren* die Wahrscheinlichkeit und Bedeutung von zukünftigen Interaktionen vergrößern (intertemporale Verbindungen) sowie die Verknüpfung von Problemfeldern verstärken. Während direkte Vergeltungsmaßnahmen nur von den Vertragsparteien durchgeführt werden, ermöglichen Verbindungen zwischen verschiedenen Akteuren gemeinsame Reaktionen, welche die Reichweite als auch die Härte der auf Reziprozität basierenden *Compliance*-Strategien vergrößern (Yarbrough/Yarbrough 2003: 550).<sup>48</sup> Multiakteursreaktionen sind in einer engen Auslegung jedoch nicht *self-enforcing*, da

---

<sup>48</sup> Wie im Fall von Problemfeldverknüpfungen und im Gegensatz zu intertemporalen Verbindungen ist mehr nicht automatisch besser für *Compliance*. Mit zunehmender Zahl involvierter Akteure nimmt auch die Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen sowie der Anreiz zum Trittbrettfahren zu.

sie, um effektiv zu sein, formale oder informale institutionelle Unterstützung benötigen (Martin 1992b). Für erfolgreiche Vergeltungsmaßnahmen müssen Akteure Informationen über Verstöße austauschen und an Sanktionen partizipieren, selbst wenn sie nicht von dem Verstoß direkt betroffen sind (Guzman 2002). Da Vergeltungsmaßnahmen nicht kostenlos sind und der Nutzen allen Staaten zukommt, nimmt für den einzelnen Staat der Anreiz ab, die Kosten der Sanktionsmaßnahmen zu tragen. Das Wissen um dieses Trittbrettfahrerproblem verringert den „threat value“ von Vergeltungsmaßnahmen und kann dazu führen, daß Staaten letztlich zu wenig in *Compliance* investieren (Setear 1997: 33-38). Vor diesem Hintergrund gewinnt gerade in Multiakteurskonstellationen ein komplementärer Durchsetzungsmechanismus an Bedeutung, die Regeldurchsetzung durch Dritte (siehe 2.2.4).

### 2.2.3 Dezentrale Regeldurchsetzung aufgrund von Reputationskosten

Reputation wird im Vergleich zur materiellen Sanktionierung prinzipiell als schwächer angesehen (Keohane 1997; Guzman 2002; Downs/Jones 2002). Reputationskosten sind jedoch in Situationen ohne effektive Sanktionierungsmöglichkeiten durch Vergeltung und die Sanktionierung durch Dritte der primäre „Anker“ für *Compliance* (Hathaway 2002: 1951): „The weakness of direct sanctions [...] makes reputational sanctions more important“ (Guzman 2002: 1872; vgl. Simmons 2000; Scott/Stephan 2004). Die Existenz ‚multipler Reputations‘ schränkt allerdings die Wirkung dieses Mechanismus‘ ein und begrenzt sie auf spezifische Situationen.

Reputationskosten unterscheiden sich von Vergeltungsmaßnahmen dahingehend, daß sie keine direkten Kosten beinhalten, die Regelverstößen unmittelbar folgen. Sie beziehen sich vielmehr auf negative Konsequenzen, die daraus resultieren, daß andere Staaten ihre Einschätzung der Verlässlichkeit des regelverletzenden Staates anpassen: „The higher its opponents‘ expectation about how reliably a state will maintain its commitments, the better the state’s reputation“ (Downs/Jones 2002: 98). Verletzungen von Regeln eines Übereinkommens haben so Auswirkungen auf weitere Problemfelder, da die anderen Staaten auch dort Verstöße befürchten müssen und ihre Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit des Regelverletzers hinsichtlich anderer Abkommen revidieren. Unabhängig vom Problemfeld schädigen Reputationskosten nicht nur die gegenwärtigen kooperativen Beziehungen, sondern sie betreffen vor allem die Möglichkeiten, Vereinbarungen in der Zukunft zu treffen: „A damaged reputation resulting from noncompliance can make it difficult for a deviant to enter into future agreements. Even a single deviation carries the risk of precipitating general erosion

in law abidance, to the detriment of all states” (Barrett 1999: 139). Andere Staaten verweigern dabei die (künftige) Zusammenarbeit in demselben oder anderen Problemfeldern bzw. verlangen größere Konzessionen, wenn sie dies tun (Keohane 1984: 105-108; Axelrod 1984). Reputationsbedenken können so auch in Situationen zu regelkonformem Verhalten führen, in denen ein potentiell regelverletzender Staat indifferent über unmittelbare, reziproke Vergeltungsmaßnahmen ist (Scott/Stephan 2004: 39). Neben der temporalen Dimension wird der Unterschied zwischen beiden dezentralen Durchsetzungsmechanismen auch anhand der Problemfelder deutlich, auf die sich die Reaktion bezieht. Bei Vergeltungsmaßnahmen werden Maßnahmen nicht als Konsequenz der beschädigten Reputation des Regelverletzers ergriffen, sondern sie sollen den regelabweichenden Staat sanktionieren und zu Verhaltensänderungen zwingen. Dies führt zu einer Änderung der Kooperationsbereitschaft in den Bereichen, in denen der Verstoß stattgefunden hat und/oder in denen es den *abweichenden* Staat am stärksten trifft. Reputationsbedingte Maßnahmen resultieren hingegen aus der Antizipation weiterer Verstöße, welche die regelkonformen Staaten auch in anderen Problemfeldern befürchten. Dies führt zu einer Reduktion der Kooperationsbereitschaft in den Problemfeldern, in denen die *betroffenen* Staaten künftige Regelabweichungen erwarten (Downs/Jones 2002: 107; Goldsmith/Posner 2005: 101-102). Dies bedeutet, daß alle Staaten reputationsbezogen reagieren können, nicht nur Staaten, die mit dem regelverletzenden Staat Vertragsbeziehungen aufweisen. Reputation umfaßt folglich die Erweiterung der Interaktionen in allen drei Dimensionen: Zeit, Problemfeld und Akteure. Dies macht ihre besondere Bedeutung für die Regeleinhaltung aus. „For reasons of reputation [...] egoistic governments may follow the rules and principles of international regimes even when myopic self-interest counsels them not to“ (Keohane 1984: 106).

Eine gute Reputation ist für künftige Verhandlungen wichtig, um sich für andere internationale Akteure als verlässlicher Vertragspartner zu präsentieren (Keohane 1984: 105-106; Young 1992: 75-76). Ein Staat, der eine Reputation für *Compliance* mit internationalen Übereinkommen entwickelt, signalisiert anderen seine Bereitschaft für kooperatives Verhalten, d.h. er ist bereit, kurzfristige Kosten zu akzeptieren, um langfristige Beziehungen zu wahren (Keohane 1984: 106-108).<sup>49</sup> Ihr Nutzen ist neben der gestiegenen Möglichkeit, bindende Zusagen zu treffen, die abnehmende Notwendigkeit von *Monitoring* und

---

<sup>49</sup> Reputation muß sich nicht nur auf Verlässlichkeit beziehen. Staaten müssen für die Ausgestaltung ihrer internationalen Beziehungen nicht zwangsläufig eine Reputation für *Compliance* präferieren, sondern können eine Reputation für Stärke bevorzugen, die ersterer entgegenläuft (Keohane 1997: 497; Goldsmith/Posner 2005: 103). Dies soll nicht den Einfluß von Reputation auf *Compliance* unterminieren. Es zeigt vielmehr, daß hier nur ein Aspekt von Reputation berücksichtigt wird und erinnert gleichzeitig daran, daß die diskutierten und zu diskutierenden Einflußfaktoren nicht allein *Compliance* gewährleisten können.

Verifikationsmaßnahmen (Guzman 2002: 1851). Eine Reputation für *Compliance* ist somit wertvoll, und Verstöße gegen internationale Verpflichtungen beschädigen nachhaltig diese Reputation (Simmons 2000: 822; Barrett 1999: 139).<sup>50</sup>

Dieser Überzeugung liegt jedoch die Annahme zugrunde, daß eine einheitliche Reputation den Staat hinsichtlich seiner Vertrauenswürdigkeit in *jedem* internationalen Abkommen, in dem er Mitglied ist, charakterisiert. Ein einheitlicher Reputationsbegriff kann aber nicht erklären, warum erstens zwischen Institutionen unterschiedliche *Compliance*-Grade beobachtbar sind. Vielmehr wären länderspezifische Muster zu erwarten, d.h. Verstöße würden sich in verschiedenen Institutionen auf die gleichen Staaten konzentrieren. Empirische Untersuchungen zu *Compliance* mit internationalen Übereinkommen zeigen aber keine derartigen Muster (Camp-Keith 1999; Busch 2000; Simmons 2000; Hathaway 2002; Deutschbein 2005b). Mit einem einheitlichen Reputationsbegriff ist somit nicht zu erklären, daß Staaten selektiv bestimmte internationale Normen einhalten und andere nicht. Die in diesen und auch der vorliegenden Untersuchung festgestellten *Compliance*-Grade sind zweitens aus Sicht des neoliberalen Institutionalismus zu niedrig, wenn man bedenkt, daß non-konformes Verhalten nicht zu vernachlässigende Implikationen für jede gegenwärtige und zukünftige Vereinbarung haben soll.<sup>51</sup>

Vielmehr zeigt sich, daß Zeitpunkt und Ausmaß von Regelverletzungen häufig nur schwach mit anderen Abkommen verbunden sind, so daß die Konsequenzen von Verstößen für die Reputation wesentlich begrenzter sind, als es bisher angenommen wurde. Staaten besitzen demnach keine „einzig“, einheitliche Reputation, sondern ganz unterschiedliche, ‚multiple‘ und ‚segmentierte‘ Reputations: “Over time, states develop a number of reputations, often quite different, in connection with different regimes and even with different treaties within the same regime“ (Downs/Jones 2002: 97; vgl. Guzman 2002: 1864). Weil ein Staat gegen die Kernarbeitsnormen der ILO verstoßen hat, wird er nicht zwangsläufig als unzuverlässig in Sicherheits- oder Handelsangelegenheiten angesehen. In diesen Politikfeldern kann die Reputation eines Staates als verlässlicher Partner trotz Verstößen gegen die ILO-Übereinkommen unbeschädigt bleiben. Die Konsequenzen von Regelverletzungen für die Reputation beeinflussen folglich nicht die Gesamtheit aller gegenwärtigen und zukünftigen

---

<sup>50</sup> Nicht jeder Regelverstoß hat schwerwiegende Reputationseffekte. Faktoren, wie die Schwere der Verstöße, nationale Variablen wie fehlende Ressourcen und Krisen sowie die geringe Spezifität vieler internationaler Regeln verringern die Reputationskonsequenzen (Guzman 2002: 1864-1869). Verletzungen von Berichtspflichten aufgrund fehlender bürokratischer Kapazitäten haben beispielsweise geringere Reputationskonsequenzen als vorsätzliche Verstöße gegen zentrale, unstrittige Bereiche eines Sicherheitsabkommens. Mit diesen Variablen sind Gründe von Regelverstößen angesprochen, denen im *Management*-Ansatz ein zentraler Erklärungswert zukommt.

<sup>51</sup> Aus neorealistic Perspektive sind sie hingegen zu hoch, da *Compliance* von Reputationsüberlegungen unabhängig ist und primär von der Kongruenz mit nationalen Interessen abhängt.

Vereinbarungen, sondern nur Teilmengen. Der Einfluß von Reputationskosten auf *Compliance* ist daher variabler, als die Literatur vermuten läßt.

Damit Verstöße auch bei multiplen Reputationen zu Reputationskosten führen, müssen Staaten ihre Einschätzung über die Verlässlichkeit des regelverletzenden Staates auch hinsichtlich anderer Problemfelder anpassen. Während bei einem einheitlichen Reputationsbegriff Staaten in allen weiteren Problemfeldern Verstöße befürchten müssen und daher ihre Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit des Regelverletzers auch hinsichtlich anderer Abkommen revidieren, entstehen solche problemfeldübergreifenden Anpassungen bei multiplen Reputationen nur unter zwei Bedingungen.

Zu einer Neueinschätzung der Verlässlichkeit gegenüber anderen Übereinkommen kommt es erstens, wenn diese vom abweichenden Staat als gleich oder weniger wichtig eingeschätzt werden als das Übereinkommen, gegen das er momentan verstößt (Downs/Jones 2002: 109-110; Hathaway 2002). Mit abnehmender Bedeutung der Vereinbarungen für den abweichenden Staat nehmen auch die Kosten ab, die durch eine Einschränkung der Kooperationsfähigkeit in diesem Bereich verursacht werden. Je größer die Bedeutung einer Vereinbarung für den regelverletzenden Staat ist, umso größer ist folglich die Anzahl der Übereinkommen, in denen die anderen Staaten auch Verstöße erwarten können. Verletzungen eines bedeutenden Übereinkommens sollten daher *ceteris paribus* stärkere negative Konsequenzen für die Reputation haben als Verletzungen eines weniger bedeutenden Übereinkommens.<sup>52</sup> Der regelverletzende Staat hat somit ein Interesse, die Relevanz der einzelnen Bereiche zu signalisieren. Ansonsten läuft er Gefahr, daß die anderen Staaten ihre Kooperationsbereitschaft in Problemfeldern einschränken, die für den regelverletzenden Staat hohe Priorität haben, da sie nicht wissen, welche Relevanz diese Problemfelder für den regelverletzenden Staat haben. Dies impliziert, daß der Regelverletzer die geringe Wertschätzung eines Übereinkommens glaubhaft signalisieren kann, damit die Defektion von den anderen Staaten eingeordnet werden kann.

Reputationsbasierte Verbindungen zwischen Problemfeldern entstehen zweitens nur dann, wenn weitere Abkommen von der gleichen Logik des Abweichens betroffen sind (Downs/Jones 2002: 109). Dies limitiert die Reputationskonsequenzen von Regelverletzungen auf Abkommen mit der entsprechenden Überschneidungsmenge. Reputationsbasierte

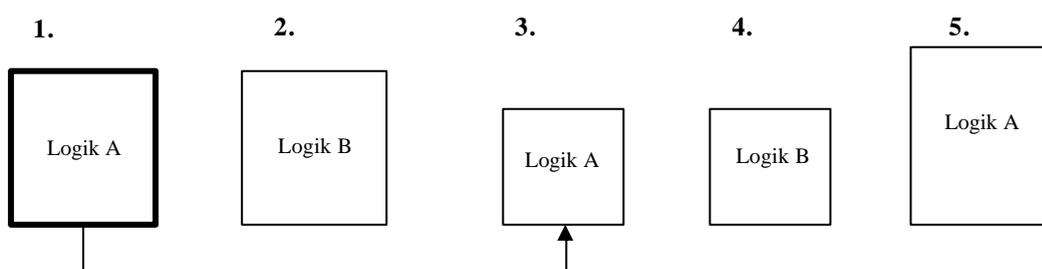
---

<sup>52</sup> Verstöße gegen Übereinkommen höchster Priorität hätten demnach *ceteris paribus* negative Reputationskonsequenzen für den regelverletzenden Staat in allen weiteren Problemfeldern, da andere Staaten Verstöße in allen weiteren – vom abweichenden Staat als geringer angesehenen – Übereinkommen befürchten müssen. Da der abweichende Staat dies weiß und in seine Kalkulation einbezieht, sind Regelabweichungen in solchen *high politics* nur in Ausnahmesituationen zu erwarten (für eine Erklärung vgl. Guzman 2002: 1891-1893).

Verbindungen existieren daher meistens innerhalb eines Regimes. Sind verschiedene Abkommen nur gering aufeinander bezogen, dann reichen die Reputationskosten nicht für eine Beeinflussung eines Abkommens durch das andere aus. Beispielsweise haben aus dieser Perspektive Verstöße gegen das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) aus ökonomischen Beweggründen (vgl. dazu Sand 1997) keine Konsequenzen für die Reputation hinsichtlich dem ILO-Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit, bei dem regelabweichendes Verhalten eher auf die Sicherung politischer Herrschaft zurückzuführen ist (Abschnitt 1.1.2 dieses Kapitels). Aber selbst wenn bei zwei Übereinkommen die gleiche Logik des Abweichens zugrunde liegt und sie sich hinsichtlich der Regelungsmaterie überschneiden, so muß dies nicht zwangsläufig zu reputationsbasierten Verbindungen kommen, da die Übereinkommen als unterschiedlich bedeutend betrachtet werden.

Reputationsbasierte Verbindungen zwischen internationalen Institutionen entstehen somit immer dann, wenn beide Faktoren, die gleiche Logik des Abweichens und die geringere Bedeutung der weiteren Institutionen, zusammen auftreten. Abbildung 4.2 faßt dies beispielhaft schematisch zusammen. Verstöße gegen Übereinkommen Nr. 1 haben nur Auswirkungen auf die Reputation hinsichtlich Übereinkommen Nr. 3, da dieses durch die gleichen Gründe der Defektion (Logik A) betroffen und weniger bedeutend für den regelverletzenden Staat ist (Größe).

Abbildung 4.2: Reputationsbasierte Verbindungen zwischen verschiedenen Übereinkommen



Multiple bzw. segmentierte Reputationen ermöglichen es, Variationen der Regeleinhaltung vor allem zwischen, aber auch innerhalb eines Übereinkommens zu erklären. Für letzteres bedarf es jedoch der exakten Kenntnis, welche Bedeutung die Staaten einem Übereinkommen zumessen. Dies im Einzelfall zu bestimmen, ist eine empirisch sehr anspruchsvolle Aufgabe. Das Konzept multipler Reputationen ist daher eher geeignet, inter-institutionelle Unterschiede zu erklären. Reputationskonsequenzen sind demnach vor allem dort zu erwarten, wo wichtige Staaten einem Übereinkommen hohe Priorität einräumen bzw. das Übereinkommen allgemein

als bedeutsam gilt. Zusätzlich muß dieses Übereinkommen ein entsprechendes Maß an Überschneidung mit anderen Übereinkommen aufweisen (Drezner 1999; Guzman 2002). Aus dem Konzept multipler Reputationen kann daher zur Erklärung des gesamten Niveaus der Regeleinhaltung in einer Institution die folgende Hypothese entwickelt werden:

Hypothese II: „Die hohe Bedeutung eines Übereinkommen und ein hohes Maß an Überschneidung mit anderen Übereinkommen wirkt sich durch steigende Reputationskonsequenzen positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten aus.“

Unterschiedliche Grade der Regeleinhaltung zwischen Mitgliedern eines Übereinkommens lassen sich durch Reputationsüberlegungen erst konzeptionalisieren, wenn man berücksichtigt, daß Reputation weniger mit Staaten verbunden ist als mit den innerstaatlich institutionellen, aber auch persönlichen Konstellationen (Scott/Stephan 2004). Ohne diese Konkretisierung wäre zu vermuten, daß Reputation statisch ist, da Staaten eine bemerkenswerte Dauerhaftigkeit aufweisen (Fazal 2004). Wechsel im politischen System können hingegen große Effekte auf die Sensitivität gegenüber Reputationskosten haben, wie die Transitionsforschung zeigt.

In diesem Kontext wird die These vertreten, daß neu gegründete Staaten oder Staaten mit Brüchen im politischen System generell sensitiv gegenüber Reputationsüberlegungen sind, da sie als „Rechtsstaaten“ anerkannt sein wollen (Finnemore/Sikkink 1998: 906). So können sie sich leichter in die internationale Staatengemeinschaft (re)integrieren (Shihata 1965; Heyns/Viljoen 2001: 492). Hohe *Compliance*-Grade, die sich auf alle Politikfelder gleichermaßen erstrecken, haben für diese Staaten die Funktion, Erwartungsverlässlichkeit zu signalisieren. Bis sich über die Zeit multiple Reputationen gebildet haben, ist für diese Staaten über die verschiedenen ratifizierten Übereinkommen hinweg ein höherer Grad regelkonformen Verhaltens zu erwarten als bei etablierten Staaten (Downs/Jones 2002: 112). Die aus dem Wechsel im politischen System entstehende Unsicherheit über ihre Reputation führt dazu, daß diese Staaten letztlich eher internationale Regeln aus Reputationsgründen befolgen als Staaten, die sich ihres Status' und ihrer Reputation hinsichtlich der verschiedenen Problemfelder sicher sind (Gurowitz 1999). Diese Wirkung ist aber nur für Wechsel hin zu demokratischeren Strukturen zu vermuten (Merkel/Puhle 1999). Wechsel im politischen System in Richtung Autokratie führen hingegen oftmals zu vermehrten Regelverstößen, insbesondere im Menschenrechtsbereich (Risse et al. 2002: 144). Reputationsbasierte

Maßnahmen allein reichen in diesen Situationen oftmals nicht aus, *Compliance* mit internationalen Verpflichtungen zu gewährleisten. Unter Berücksichtigung innerstaatlicher Konstellationen ist daher bei Wechseln im politischen System in Richtung Demokratie ein allgemein positiver Effekt auf *Compliance* zu vermuten. Für die Erklärung intra-institutioneller Variationen läßt sich daher hinsichtlich des Einflusses von Reputation auf die Regeleinhaltung folgende Hypothese ableiten:

Hypothese 4: „Wechsel im politischen System, die demokratischere Strukturen zur Folge haben, wirken sich aus Reputationsgründen positiv auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen aus.“

Reputationsbedingte Verbindungen zwischen Problemfeldern sind empirisch selten zu identifizieren (Downs/Jones 2002; Guzman 2002). Die Mehrzahl der empirisch feststellbaren Verbindungen entspricht dem strategischen Einsatz von zwangsbasierten Vergeltungsmaßnahmen (Drezner 1999, 2003). Zwangsbasierte Maßnahmen sind aber nicht nur für den Sanktionierten, sondern auch für den Sanktionierenden mit Kosten verbunden (Hufbauer et al. 1997), so daß in Multiakteurskonstellationen das Kooperationsproblem zweiter Ordnung, der Sanktionierung, besteht (Ostrom 1990; Martin 1992b; Zangl 1994).

## 2.2.4 Regeldurchsetzung durch Dritte

### 2.2.4.1 *Regeldurchsetzung durch zentralisierte Sanktionsinstanzen*

Das Sanktionierungsproblem schafft einen Bedarf für die Regeldurchsetzung durch Dritte. Dies ist aus Sicht des neoinstitutionalistischen Zweiges des *Enforcement*-Ansatzes neben den bisher diskutierten dezentralen Maßnahmen der zweite grundlegende Mechanismus, *Compliance* zu gewährleisten. Das Sanktionierungsproblem besteht darin, daß auch Akteure, die sich nicht an der Sanktionierung beteiligen, von deren kooperationsstabilisierenden Wirkung profitieren. Da kein Staat die Sanktionskosten allein tragen will und vielen Staaten die Kapazitäten dazu fehlen, bedarf die Sanktionierung der gemeinsamen Kooperation oder die Sanktionierung unterbleibt letztlich ganz (Keohane 1984: 98; Elster 1989b: 40-41; Zangl 1994: 286).<sup>53</sup> Dies trifft insbesondere auf Problemfelder zu, bei denen die negativen

---

<sup>53</sup> Das Kooperationsproblem zweiter Ordnung, die Sanktionierung, weist letztlich die Struktur der kollektiven Güter-Problematik auf. Sanktionen müssen jedoch nicht immer auf multilateraler Basis erfolgen, da auch einseitige Sanktionsmaßnahmen legitimiert werden können (Martin 1992b; Mitchell 1994; Drezner 2000)

Externalitäten des Verstoßes gering sind bzw. keine unmittelbar problematischen Handlungsinterdependenzen existieren (Rittberger/Zangl 2003: 290). Die Institutionalisierung der Regeldurchsetzung umfaßt, daß die Sanktionsentscheidungen nicht von den zu sanktionierenden Akteuren blockiert werden (institutionalisierte Autorisierung) und die Sanktionen zentral durchgeführt werden können (institutionalisierte Vollstreckung). Gelingt eine solche Institutionalisierung, dann sollte sich die Sanktionsmechanismen zum einen positiv auf das Niveau der Regeleinhaltung aller Mitgliedstaaten auswirken und zum anderen die intra-institutionellen Variationen zwischen den Mitgliedstaaten verringern.

Rational handelnde Akteure sind generell in Situationen, die durch ein ‚*Compliance-Dilemma*‘ gekennzeichnet sind, daran interessiert, ihre Kooperationspartner durch den Aufbau eines institutionalisierten *Enforcement*-Apparates an die gemeinsam vereinbarten Verpflichtungen zu binden (Fearon 1998; Gehring/Oberthür 2000). Dies kann als eine „Selbstverpflichtungsstrategie“ gedeutet werden (Elster 1987: 71, 132), durch die die Akteure die Glaubwürdigkeit der gegenseitig eingegangenen Bindungen (‘credible commitments’) erhöhen (Schelling 1960: 24; Moravcsik 1998: 73-77). *Enforcement*-Mechanismen versetzen Staaten somit letztlich in die Lage, *ex ante* glaubwürdige Zusagen zu treffen, welche die Erzielung des kollektiv angestrebten Ergebnisses wahrscheinlicher werden lassen (Scott/Stephan 2004: 9-12). Der Erfolg einer solchen Strategie hängt von der Klarheit und der Vorhersehbarkeit einer *Enforcement*-Antwort auf Regelverstöße ab. Die zentrale Funktion internationaler Institutionen liegt für den *Enforcement*-Ansatzes daher darin, daß sie neben einer effektiven Kontrolle von Verstößen auch glaubwürdig garantieren können, daß Regelverletzungen ausreichend geahndet werden, d.h. internationale Institutionen sollten über möglichst verbindliche Sanktionsmechanismen verfügen (List/Zangl 2003: 383; Scott/Stephan 2004: 48). Nur wenn Regelverstöße nicht institutionell unbeantwortet bleiben, lassen sich „schneeballartige Folgewirkungen“ verhindern (Gehring 2002a: 64; vgl. Oeter 2004: 53).

Erstens ist für eine zuverlässige Sanktionierung notwendig, daß Autorität und Ressourcen an eine dritte Instanz delegiert werden, welche Regelverstöße feststellt und daraufhin Sanktionen autorisiert (Yarbrough/Yarbrough 1997). Dies verhindert, daß die Autorisierung von Sanktionen nicht von einzelnen Regelsubjekten, u.U. durch die Regelverletzter selbst, aufgrund von Einstimmigkeitsregelungen oder Vetorechten unterbunden werden kann. Im Rahmen des GATT 1947 konnten beispielsweise Sanktionen nur dann autorisiert werden, wenn der zu sanktionierende Staat selbst zustimmte. Das Streitschlichtungsverfahren der WTO beendete dieses Vetorecht der Streitparteien (Jackson 1998). Von den Panels genehmigte Sanktionen gegen den regelabweichenden Staat können nur noch einstimmig

abgelehnt werden (sog. negativer Konsens). Erste Erfahrungen mit dem neuen System zeigen, daß die fehlende Möglichkeit des zu Sanktionierenden, Sanktionen abzulehnen, zu einem deutlich gestiegenen Fallaufkommen geführt hat (Letzel 1999: 376; Keohane et al. 2000; WTO 2003). Die Autorisierung und Spezifizierung von Sanktionen durch eine zentralisierte Instanz verhindert darüber hinaus, daß Vergeltungsmaßnahmen durchgeführt werden, die unverhältnismäßig sind. Sie beugt somit Echo-Effekten und der daraus resultierenden Destabilisierung der gesamten Regeleinhaltung vor. Zusätzlich werden die Vergeltungsmaßnahmen von Verstößen legitimiert, so daß die bei der Sanktionierung beteiligten Staaten nicht als Normbrecher, sondern als Unterstützer internationaler Normen erscheinen. Die Autorisierung und Spezifizierung von Sanktionen durch eine zentralisierte Instanz, an die ausreichende Autorität und Ressourcen delegiert wurde, führt durch dieses „management of enforcement“ insgesamt zu einer Verbesserung gegenüber purem dezentralem *Enforcement* (Abbott/Snidal 1998: 27; vgl. Zangl/Zürn 2004a).

Die zentralisierte Sanktionsinstanz sollte zweitens in der Lage sein, die Sanktionen selbst zu vollstrecken und umzusetzen, ohne daß die Vollstreckung in den Händen der Mitglieder verbleibt (Yarbrough/Yarbrough 1997). Gering institutionalisierte Verfahren sind dadurch gekennzeichnet, daß nur Staaten zu Sanktionsmaßnahmen autorisiert werden können. Da Interaktionen zwischen Staaten aber durch Machtasymmetrien gekennzeichnet sind, können sich mächtige Staaten der Sanktionierung anderer Staaten entziehen, weil letztere Gegenmaßnahmen des einflußreichen zu sanktionierenden Staates befürchten müssen bzw. selbst keine glaubwürdigen Drohungen geltend machen können (Hypothese 3; vgl. Hoekman/Kostecki 2001: 97). Eine zentralisierte Sanktionsinstanz bietet insofern eine bessere Gewähr für eine substantielle Sanktionierung von Regelabweichungen, da hier die Mitglieder als Ganzes gegen den jeweiligen regelabweichenden Staat vorgehen. Je eher die Mitglieder also in der Lage sind, kollektive Sanktionsmöglichkeiten einzuführen und je stärker diese Form der sanktionsgestützten Regeldurchsetzung institutionalisiert wird, umso eher ist *Compliance* zu erwarten (Scott/Stephan 2004: 48; Zangl/Zürn 2004a: 31).

Während institutionalisierte Verfahren der Autorisierung von Sanktionen in den internationalen Beziehungen existieren (WTO, EU), sind zentrale Verfahren der Vollstreckung allerdings in kaum einem Problemfeld vereinbart bzw. sie erstrecken sich nicht auf alle Regelungsbereiche.<sup>54</sup> Auch der UN-Sicherheitsrat kann beispielsweise nicht selbst die vom ihm beschlossenen Sanktionsmaßnahmen umsetzen und ist darauf angewiesen, daß die

---

<sup>54</sup> Für zentrale Regeldurchsetzungsverfahren im Rahmen des Internationalen Olympischen Komitees siehe Lehmkuhl (2004).

Staaten diese dezentral durchführen.<sup>55</sup> Die fehlende Möglichkeit, Sanktionen selbst durchzuführen ist aus *Enforcement*-Perspektive zwar nachteilig für *Compliance*. Da aber die Sanktionen, die von den Mitgliedstaaten selbst ausgeführt werden, durch zentralisierte Verfahren zuvor autorisiert und spezifiziert werden, stellen sie eine Verbesserung gegenüber Vergeltungsmaßnahmen dar, die ohne jegliche Institutionalisierung von Durchsetzungsmechanismen stattfinden (s.o.).

Die in einem institutionalisierten *Enforcement*-Apparat vereinbarten Verfahren zur Autorisierung und Vollstreckung von Sanktionen regeln das Verhältnis der Mitglieder untereinander und betreffen alle Staaten gleichermaßen. Kontroll- und Sanktionsmechanismen können daher nicht intra-institutionelle Variationen der Regeleinhaltung bedingen. Sie beeinflussen aber das Niveau der Regeleinhaltung aller Vertragsparteien. Je stärker Kontroll- und Sanktionsmechanismen institutionalisiert sind, umso stärker wirken sie für alle Staaten in gleicher Weise auf den Entscheidungsprozeß hinsichtlich *Compliance*. Dadurch nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß die Mitgliedstaaten die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen darauf konzentrieren, die Regelkonformität zu gewährleisten, um kostenintensive Sanktionen zu vermeiden. Das gesamte *Compliance*-Niveau ist folglich tendenziell höher als in Institutionen mit einem schwach institutionalisierten *Enforcement*-Apparat.

In letzteren ist zudem zu vermuten, daß länderspezifische Unterschiede stärker den Grad der Regeleinhaltung beeinflussen, da es keine externen Anreize gibt, die für alle Staaten gleichermaßen den Entscheidungsprozeß dominieren. Bei gegebener Divergenz der Staaten sollte dies zu deutlichen Variationen zwischen den Vertragsparteien im Grad der Regeleinhaltung führen, während bei einem stark institutionalisierten *Enforcement*-Apparat die Variationen im Ausmaß der Regeleinhaltung tendenziell geringer sind. Hinsichtlich der Institutionalisierung eines zentralisierten Sanktionsapparates zur Durchsetzung der internationalen Regeln ist demnach zu vermuten, daß bei einem geringen Institutionalisierungsgrad von Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowohl ein signifikantes Ausmaß an Regelverstößen als auch an Variationen zwischen den Vertragsstaaten auftreten. Folgende zwei Hypothesen lassen sich dementsprechend im Kontext der Regeldurchsetzung durch Dritte entwickeln:

Hypothese IIIa: „Die Errichtung eines zentralisierten Sanktionsapparates wirkt sich positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten aus.“

---

<sup>55</sup> Für die Frage, warum Staaten Ressourcen in die Bildung und Unterhaltung von Institutionen investieren, die aufgrund fehlender zentralisierter Durchsetzungsmöglichkeiten das Risiko der Defektion anderer Staaten nicht in dem möglichen Ausmaß reduzieren, vgl. Kap. VII, Abschnitt 3.3.

Hypothese IIIb: „Die Institutionalisierung eines zentralisierten Sanktionsapparates verringert die Variationen der Regeleinhaltung zwischen den Vertragsstaaten.“

#### 2.2.4.2 *Regeldurchsetzung durch Verrechtlichungsprozesse*

Ein effektiver *Enforcement*-Apparat zeichnet sich aber nicht nur durch die Delegation von Autorität an Dritte zur effektiven Regeldurchsetzung aus. Theoretische Arbeiten in den Internationalen Beziehungen und im Völkerrecht haben in den letzten Jahren verstärkt die Aufmerksamkeit zu weiteren institutionalisierten Mechanismen verlagert, die neben der zentralisierten Sanktionierung die Regeleinhaltung beeinflussen. Mit dem Verrechtlichungsansatz (Goldstein et al. 2000; Abbott/Snidal 2002; Zangl/Zürn 2004a) liegt mittlerweile ein Ansatz vor, der die Kriterien spezifiziert, anhand derer internationale Institutionen in ihrer Fähigkeit unterschieden werden können, die Regeleinhaltung zu gewährleisten. Auf der Basis von Verrechtlichungsprozessen kann *Compliance* zusätzlich zu bzw. anstelle von zentralisierten Sanktionierungsverfahren vor allem durch Verfahren zur Feststellung und Verurteilung von Regelverstößen sowie zur Lösung von Regelstreitigkeiten beeinflusst werden. Da Verrechtlichung auf verschiedenen Ebenen und durch verschiedene Mechanismen die Regeleinhaltung beeinflusst, lassen sich durch Verrechtlichungsprozesse Unterschiede im *Compliance*-Grad sowohl zwischen als auch innerhalb einer Institution erklären.

Verrechtlichte Institutionen zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß auch die sekundären Regeln der Regelauslegung und -durchsetzung institutionell definiert sind und ihre Festlegung nicht spontan erfolgt (Zangl/Zürn 2004a: 22). Der Grad der Verrechtlichung einer internationalen Institution kann allgemein anhand von drei Elementen bestimmt werden (vgl. Abbott et al. 2000)<sup>56</sup>:

(1) Verpflichtung: Inwieweit sind Regeln rechtsverbindlich? Handelt es sich um unverbindliche Absichtserklärungen oder völkerrechtlich bindende Übereinkommen? Dieses Kriterium reicht von ausdrücklich nichtrechtlichen Normen mit appellativem Charakter, etwa den Abschlusserklärungen von Weltkonferenzen oder des *Global Compact* der UN, bis zu bindenden Regeln (*ius cogens*, Gemeinschaftsrecht der EU ).

(2) Präzision: Wie präzise sind diese Regeln, wieviel Interpretationsspielraum verbleibt den Vertragsparteien?

---

<sup>56</sup> Kritik an dieser ‚engen‘, formalen Definition von Verrechtlichung bezieht sich auf die Vernachlässigung von Konzepten wie Legitimität oder der Fairneß des Regelsetzungsprozesses (Finnemore/Toope 2001; vgl. dazu Kap. V, Abschnitt 2.4).

(3) Delegation: In welchem Ausmaß wird Autorität von den Vertragsparteien an Dritte delegiert, um die Regeln zu interpretieren, anzuwenden und durchzusetzen, um so Konflikte über Verpflichtung und Präzision zu lösen? Werden beispielsweise bestimmte Funktionen wie *Monitoring* und die Regelauslegung an unabhängige Instanzen übertragen? Delegation kann von diplomatischen Verfahren (keine Delegation) bis zu unabhängigen Gerichten reichen.

Der Grad der Legalisierung reicht über verschiedene Abstufungen von *soft law* bis zu *hard law*, bei dem alle drei Komponenten stark ausgeprägt sind (Abbott/Snidal 2000: 422). Vollständig ‚legalisierte‘ Institutionen verpflichten Staaten durch Recht. Obwohl Verrechtlichung das Verhalten von Akteuren vor allem durch Sanktionen und andere negative Anreize beeinflusst, ist *hard law* mit einer zentralisierten Sanktionsinstanz nicht die einzige Möglichkeit, regelkonformes Verhalten der Mitglieder zu gewährleisten. Der Verrechtlichungsansatz weist vielmehr daraufhin, daß die Regeleinhaltung durch alle drei Elemente beeinflusst wird. Deren unterschiedliche Ausprägung bedingt verschiedene *Compliance*-Mechanismen. Durch die Relativierung der Bedeutung zentralisierter Durchsetzungsinstanzen für die Regeleinhaltung und der Betonung, daß auch die Präzision der Regeln *Compliance* beeinflusst, hat der Verrechtlichungsansatz eine gemeinsame Schnittmenge mit dem *Management*-Ansatzes (Abbott et al. 2000: 406, 413; vgl. Kap. V).<sup>57</sup>

Die Schwierigkeit besteht beim Verrechtlichungsansatz darin, Kausaleffekte des Verrechtlichungsgrades auf *Compliance* zu identifizieren: „Compliance with rules occurs for many reasons other than their legal status“ (Abbott et al. 2000: 419, auch 402; vgl. Rittberger/Zangl 2003: 165). Der primäre Effekt von Verrechtlichung auf *Compliance* wird aus der *Enforcement*-Perspektive in der Mobilisierung von Individuen und nicht-staatlichen kollektiven Akteuren gesehen (Goldstein et al. 2000: 397-398). Mit steigendem Grad der Verrechtlichung ist es für solche ‚compliance constituencies‘, die aus Anwälten, Unternehmern und Umwelt- oder Menschenrechtsaktivisten bestehen können (Raustiala/Slaughter 2002: 551), möglich, regelabweichendes Verhalten zu bestimmen und nationale Gerichte bzw. gegebenenfalls internationale Streitschlichtungsinstanzen zu nutzen, um gegen Regelverletzungen zu prozessieren (Kahler 2000: 675; Keohane et al. 2000). Diese Durchsetzungsstrategie ist somit auch dann möglich, wenn nicht alle drei Legalisierungskomponenten zusammen, sondern nur einzelne Elemente einen hohen Grad der Verrechtlichung aufweisen. Sowohl intra-institutionelle Variationen als auch das gesamte Niveau der Regeleinhaltung können durch diese *Compliance*-Strategie erklärt werden:

---

<sup>57</sup> Beispielsweise kann *soft law* mit einem hohen Grad an Präzision, aber einem geringem Ausmaß an Verpflichtung aufgrund abnehmender Fehlinterpretationen vergleichbare *Compliance*-Grade erzielen wie rechtsverbindliche Regeln, die mit Sanktionen bewehrt sind (Shelton 2003).

Erstens erleichtern präzise formulierte, rechtlich verbindliche Normen es normunterstützenden Akteuren, sog. ‚Normentrepreneuren‘, Verletzungen internationaler Regeln zu identifizieren, gegen sie im nationalen Kontext zu prozessieren und so regelverletzende Akteure zu Verhaltensänderungen zu zwingen (Raustiala/Slaughter 2002; Börzel et al. 2003a). Beispielsweise benutzten Menschenrechtsgruppen in den USA erfolgreich die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in nationalen Gerichtsverfahren im Kampf gegen Rassendiskriminierung (Dudziak 2000: 43-64). Im Menschenrechtsbereich hat sich die Einklagbarkeit internationaler Normen vor unabhängigen nationalen Gerichten durch individuelle Akteure sogar als zentrale Voraussetzung für eine Verbesserung der Regeleinhaltung erwiesen (Risse et al. 2002).

Verrechtlichungsprozesse auf zwischenstaatlicher Ebene können sich demnach über nationale rechtliche Institutionen positiv auf *Compliance* auswirken. Die Regeleinhaltung ist dabei nicht auf einen hohen Grad der Delegation von Autorität angewiesen, wie bei zentralisierten Sanktionsinstanzen. Vielmehr hängt sie von der Qualität und Unabhängigkeit der nationalen Gerichte ab (Scott/Stephan 2004: 59). Bei einem hinreichendem Verrechtlichungsgrad (Verpflichtung, Präzision) der internationalen Regeln beeinflussen die nationalen rechtlichen Institutionen die Möglichkeiten von ‚Normentrepreneuren‘, diese zur Regeldurchsetzung zu nutzen. Intra-institutionelle Variationen im Grad der Regeleinhaltung können dann auf unterschiedliche Grade der Herrschaft des Rechts („rule of law“) im nationalen Kontext zurückgeführt werden.

Hypothese 5: „Ein steigender Grad der ‚rule of law‘ auf nationaler Ebene wirkt sich positiv auf die Regeleinhaltung aus.“

Zweitens, die durch Verrechtlichungsprozesse induzierte Klagemöglichkeit nicht-staatlicher Akteure kann auch das gesamte *Compliance*-Niveau hinsichtlich einer Institution beeinflussen. Dazu müssen auf zwischenstaatlicher Ebene allerdings Verfahren zur Feststellung und Verurteilung von Regelverstößen institutionalisiert sein. Bei einem hohen Grad an Delegation und Verpflichtung können nicht-staatliche Akteure auch Streitschlichtungsverfahren auf staatenübergreifender Ebene nutzen, um regelverletzende Akteure zu verklagen. Dabei haben sich gerichtliche Verfahren, insbesondere die Individualbeschwerde, die individuellen Akteuren die Möglichkeit zur Klage gegen staatliche Akteure gibt, als wichtiger Baustein für *Compliance* herausgestellt (Simma/Paulus 1999; Gareis/Varwick 2002; Zangl/Zürn 2004a). Verfahren, die durch einen niedrigen

Verrechtlichungsgrad gekennzeichnet sind, beschränken das Klagerecht hingegen auf Staaten. So können beispielsweise in vielen internationalen Menschenrechtsübereinkommen nur Staaten gegen Regelverletzungen anderer Staaten vorgehen. Das im Rahmen gerichtlicher Verfahren oftmals erweiterte Klagerecht eröffnet auch nicht-staatlichen Akteuren und Individuen direkten Zugang zu den Verfahren der Rechtsprechung, so daß von Regelverletzungen betroffene Akteure direkt gegen staatliche Akteure klagen können (Kahler 2000: 675; Keohane et al. 2000). Diese Akteure sind in ihrer Bereitschaft, gegen Regelverletzungen zu prozessieren, nicht wie nationale Regierungen durch Reziprozitätsbedenken beeinflußt, da sie zu einem viel geringeren Ausmaß Gegenmaßnahmen des beklagten Staates zu erwarten haben. In dem Maße aber, indem Machtasymmetrien zwischen Staaten im Durchsetzungsprozeß an Bedeutung verlieren, vergrößern sich die Chancen, daß Regelverstöße festgestellt und verurteilt werden. Das Fallaufkommen in der EU, in der ein Klagerecht für private Akteure existiert, ist beispielsweise um ein Vielfaches höher als das der WTO, bei der nur Staaten das Klagerecht besitzen (Tallberg 2002: 636-637; Helfer/Slaughter 1997).

Neben der Klagemöglichkeit nicht-staatlicher Akteure besteht der positive Effekt verrechtlichter Streitbeilegungsverfahren auf das gesamte *Compliance*-Niveau auch darin, daß diese in Streitfällen eher anhand gültiger Rechtsnormen als unter Bezug auf die Interessen der Beteiligten entscheiden (Helfer/Slaughter 1998: 353-355; Keohane et al. 2000: 459-462; Stone Sweet 2000). Dieser Mechanismus ist in die sog. *Third-Party-Adjudication*, die gerichtsförmigen Streitbeilegung durch unabhängige Dritte, eingebettet. Aus der *Adjudication*-Perspektive können Streitigkeiten zwischen Akteuren, ob ein bestimmtes Verhalten einen zu sanktionierenden Regelverstoß darstellt, in gerichtlichen Verfahren zuverlässiger entschieden werden als durch politische Prozesse. Gerichtsförmige Verfahren verhindern, daß Akteure je nach eigener Interpretation, durch die Berufung auf Ausnahmetatbestände oder auf die Nichtanwendbarkeit der Regelungen, gegen die Regeln verstoßen können. Sie bieten eine bessere Gewähr, daß es unabhängig von den jeweiligen Machtverhältnissen zu neutralen Entscheidungen kommen kann und garantieren letztlich, daß alle Rechtssubjekte gleich behandelt werden (Petersmann 1997, 2002; Stone Sweet 1997, 2000; Jackson 1998, 2004; Keohane et al. 2000; Ginsburg/McAdams 2003).

In wenig verrechtlichten Verfahren, wie sie in den traditionellen internationalen Beziehungen typisch sind, besitzen die Entscheidungsinstanzen keine ausreichende Unabhängigkeit von den Vertragsparteien. Die Staaten sitzen dann letztlich selbst über sich zu Gericht, so daß die Funktionsweise dieser Verfahren durch Machtasymmetrien gekennzeichnet ist (Zangl/Zürn

2004a). Im Rahmen der Streitschlichtungsverfahren der WTO haben Entwicklungsländer beispielsweise den gestiegenen Legalisierungsgrad gegenüber dem GATT vermehrt dazu nutzen können, gegen Regelverletzungen von Industriestaaten vorzugehen (Letzel 1999: 379; Hoekman/Kostecki 2001: 97; WTO 2003: 174-176; Jackson 2004: 108, 116).

Ein hoher Grad der Delegation in Form einer obligatorischen Gerichtsbarkeit verhindert zudem, daß Regelverletzer selbst entscheiden, ob sie sich einem Verfahren unterwerfen (Keohane et al. 2000; Zangl/Zürn 2004a). Besteht keine obligatorische Gerichtsbarkeit, wie es sie beispielsweise in der WTO (Jackson 1998) und der EU (Alter 2002) gibt, dann muß zuerst jeder involvierte Akteur jedem einzelnen Verfahren zustimmen, bevor das Streitschlichtungsverfahren genutzt werden kann. Dadurch können Regelverletzer verhindern, daß ein Verfahren überhaupt gegen sie begonnen wird. Wenn eine obligatorische Gerichtsbarkeit unabhängig von regelverstoßenden Akteuren als dritte Partei entscheiden kann, dann ist eine Verurteilung von Regelverletzungen wahrscheinlicher als im Fall von weniger verrechtlichten Verfahren.

Das gesamte *Compliance*-Niveau einer Institution betreffend, beeinflussen verrechtlichte Verfahren zur Feststellung und Verurteilung von Regelverstößen auf zwischenstaatlicher Ebene die Regeleinhaltung. Da Verrechtlichung Ausdruck in einer zentralisierten Instanz zur Regeldurchsetzung haben kann, aber gerade auch durch andere Mechanismen auf die Regeleinhaltung wirkt, läßt sich hinsichtlich aller Vertragsstaaten Hypothese IIIa folgendermaßen spezifizieren:

Hypothese IIIa<sup>2</sup>: „Ein hoher Grad der Verrechtlichung von Streitbeilegungsverfahren wirkt sich positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten aus“.

Durch zunehmende Verrechtlichung nehmen aus *Enforcement*-Sicht somit insgesamt die Möglichkeiten zu, Verstöße gegen internationale Verpflichtungen festzustellen, zu verurteilen und auch erfolgreich zu sanktionieren. Dies erhöht den Druck auf nationale Regierungen, die eingegangenen Verpflichtungen auch tatsächlich zu befolgen (Zangl/Zürn 2004b: 250-252).<sup>58</sup>

#### 2.2.4.3 *Verbesserte Regeldurchsetzung durch institutionelle Interaktionen*

Die Wirkung institutionalisierter Streitschlichtungs- und Durchsetzungsmechanismen auf die Regeleinhaltung aller Mitgliedstaaten eines Übereinkommens kann vergrößert werden, wenn

---

<sup>58</sup> Zu einer Analyse, warum Akteure zwischenstaatliche Streitbeilegungsverfahren überhaupt anerkennen sollten, vgl. Ginsburg/McAdams (2003).

internationale Institutionen interagieren und dabei die *Compliance*-Bemühungen einer Institution bewußt oder unbewußt unterstützen.

Die neuere Regimeforschung zeigt, daß institutionelle Wechselwirkungen nicht die Ausnahme sind und internationale Institutionen nur selten isoliert voneinander existieren (Oberthür/Gehring 2005a; vgl. auch Keohane et al. 1993: 15). Zur Analyse solcher institutioneller Interaktionen schlagen Oberthür und Gehring vor, diese auf einzelne kausale Effekte zurückzuführen, wobei eine „Quellinstitution“ als Ausgangspunkt der Beziehung die Entwicklung oder Wirksamkeit einer anderen Institution, der „Zielinstitution“, beeinflusst.<sup>59</sup> Diese einzelnen kausalen Verknüpfungen<sup>60</sup> können „Kausalketten“ bilden, wenn eine institutionelle Beeinflussung weitere kausale Beziehungen nach sich zieht. In komplexen Wechselwirkungskonstellationen beeinflusst die ursprüngliche Beziehung die Zielinstitution so, daß diese zum Ausgangspunkt einer neuen Beeinflussung hinsichtlich der ursprünglichen Quellinstitution bzw. einer dritten Institutionen wird (vgl. Abbildung 4.3).

Institutionelle Interaktionen können zu Synergieeffekten zwischen Quell- und Zielinstitution führen, neutral sein, oder Konflikte verursachen (Oberthür/Gehring 2003: 11, 14). Nur im Fall von Synergieeffekten ist eine positive Wirkung auf *Compliance* in der letztlichen Zielinstitution zu vermuten, während bei disruptiven Effekten die Regeleinhaltung erschwert wird. Im letzteren Fall kann die Einhaltung der Regeln der Quellinstitution zu abweichendem Verhalten gegenüber den Regeln der Zielinstitution führen bzw. die Möglichkeiten der Zielinstitution limitieren, Maßnahmen zur Regeleinhaltung zu treffen. Interaktionen beziehen sich somit nicht nur auf primäre Regeln. Am bekanntesten ist hierbei der Konflikt zwischen dem auf Freihandel ausgerichteten System der WTO auf der einen Seite und Umweltabkommen auf der anderen Seite, die Handelsrestriktionen als Sanktionen erlauben, wie im Fall des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht oder den Freihandel direkt zur Erlangung der Ziele einschränken, wie im Fall von CITES (für einen Überblick vgl. Brack 2002).

Solche disruptiven Wirkungen treten auf, wenn die Schnittstellen zwischen Institutionen eines Problemfeldes, vor allem aber zwischen unterschiedlichen Problemfeldern, nicht konsistent

---

<sup>59</sup> Institutionelle Interaktion bezieht sich nicht auf Wechselwirkungen verschiedener Übereinkommen innerhalb eines Regimes, beispielsweise zwischen den verschiedenen ILO-Übereinkommen. Dies ist eher als institutionelle (Weiter-)Entwicklung zu konzeptionalisieren.

<sup>60</sup> Die Feststellung kausaler Beziehungen zwischen Quell- und Zielinstitution erfordert allerdings immer den Nachweis, daß sich die Mitglieder der Zielinstitution anders verhalten haben, als sie dies in Abwesenheit der relevanten Handlungen der Quellinstitution getan hätten.

geregelt sind.<sup>61</sup> Dies erleichtert es den Akteuren, die Anwendbarkeit einer Regel auf einen bestimmten Fall zu bestreiten bzw. Ausnahmetatbestände geltend zu machen. Sie können dann gemäß eigener Interpretationen die Gültigkeit der konfligierenden Regeln in spezifischen Situationen bestimmen. Disruptive institutionelle Interaktionen führen dabei in keiner der beteiligten Institution zu einer *Verbesserung* der Regeleinhaltung.

Im Gegensatz dazu können sich Synergieeffekte positiv auf *Compliance* auswirken. Drei Typen synergetischer institutioneller Beziehungen und Wechselwirkungen können hierbei identifiziert werden, die zu einer Verbesserung der Regeleinhaltung in der letztlichen Zielinstitution führen (vgl. dazu Oberthür/Gehring 2005, Kap. 13). Die verschiedenen Beziehungsmuster sind in Abbildung 4.3 graphisch dargestellt. Dabei handelt es sich um Idealtypen im Weberschen Sinn. Die Verbindung dieser Kausalbeziehungen zu immer komplexeren Wechselwirkungskonstellationen ist prinzipiell möglich. Gemein ist allen Kausalmechanismen, daß sie mit einem signifikanten *Output* der Quellinstitution starten und mit einer für die Regeleinhaltung relevanten Änderung des Akteursverhaltens in der Zielinstitution enden. Die Begriffe der Quell- und Zielinstitution sind in Kausalketten aufgrund der Rückführung auf einzelne Kausalbeziehungen dabei nicht feststehend. Da eine nachfolgende Beeinflussung immer als neuer Kausalpfad konzipiert wird, wird die Zielinstitution bei einer neuen kausalen Beeinflussung automatisch zur neuen Quellinstitution. Die ursprüngliche Quellinstitution ist dann mit der letztlichen Zielinstitution identisch. Die inter-institutionelle Beeinflussung hinsichtlich *Compliance* kann dabei sowohl auf der *Output*- als auch auf der *Outcome*-Ebene institutioneller Wirksamkeit stattfinden (vgl. Kap. II).<sup>62</sup>

(1) Bei der ersten idealtypischen Konstellation kommt es zu einer Beeinflussung der Zielinstitution auf der *Output*-Ebene, die sich auf die Verankerung sekundärer Regeln der Regelanwendung und –durchsetzung bezieht. Aufgrund der Institutionalisierung eines stärker verrechtlichten *Enforcement*-Apparates in der Quellinstitution verbessert sich die Regeleinhaltung in der Zielinstitution. Diese Form der Beeinflussung kann dadurch entstehen, daß die Zielinstitution von einem Modellfall in der Quellinstitution lernt und beispielsweise Streitschlichtungsverfahren übernimmt, die sich in der Quellinstitution als besonders effektiv herausgestellt haben. Eine Änderung des *Output* der Zielinstitution kann auch auf ein Ersuchen der Quellinstitution zurückgehen, welche die Aufmerksamkeit der Zielinstitution

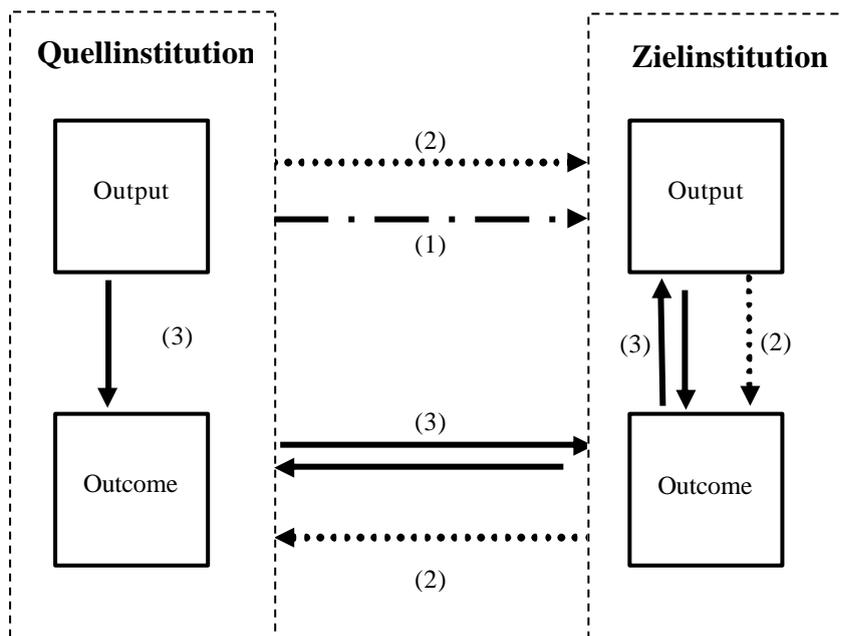
---

<sup>61</sup> Verrechtlichungsprozesse, d.h. die Existenz von übergeordneten Kollisionsregeln sowie von Instanzen zur Regelinterpretation, können in solchen Situationen sicherstellen, daß bei Regelkonflikten die Konsistenz bestehender Regelungen gewahrt bleibt (Zangl/Zürn 2004a: 37-40).

<sup>62</sup> Da Institutionen als Normsystem definiert wurden, ist *Output* auch immer ein Teil der Institution selbst. *Outcome* und *Impact* sind hingegen kein Teil der Institution. Sie gehören aber zum Politikfeld, das die Institution zu beeinflussen sucht (vgl. Oberthür/Gehring 2003).

auf einen bisher vernachlässigten Aspekt lenkt bzw. eine Änderung der Regeln erbittet. Ein Beispiel dafür wäre, wenn die auf eine andere Institution (Quellinstitution) zurückzuführende Einführung einer stärker verrechtlichten Durchsetzungsinstanz in der ILO (Zielinstitution) zu einer vermehrten Einhaltung der Kernarbeitsnormen führt. In der Abbildung entspricht diese Kausalbeziehung dem Pfeil mit der Nummer (1).

Abbildung 4.3: Mögliche Beziehungsmuster zwischen Quell- und Zielinstitution hinsichtlich *Compliance*



Pfeile = Kausalbeziehungen, Stricharten entsprechen den verschiedenen Typen der Beziehung.  
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Oberthür/Gehring 2005.

(2) Auch bei der zweiten denkbaren Form institutioneller Beeinflussung findet die ursprüngliche Beziehung auf der *Output*-Ebene statt. Sie veranlaßt jedoch eine nachfolgende Rückwirkung auf der *Outcome*-Ebene, so daß es zu einer Wechselwirkung kommt. Bei dieser Interaktionsform bewirkt die Quellinstitution Änderungen im Regelwerk der Zielinstitution, die sich aber nicht auf sekundäre Regeln beziehen, sondern die Regelungsmaterie betreffen. Die Zielinstitution übernimmt dann Regelungsbereiche der Quellinstitution. Dies kann auf Ersuchen der Quellinstitution, durch Nutzung der Quellinstitution als Modellfall oder aufgrund der unklaren Abgrenzung der Regelungsbereiche erfolgen. Ein Effekt auf *Compliance* ist aber nur dann gegeben, wenn in der Zielinstitution die sekundären Regeln der Kontrolle und Durchsetzung und/oder die technische Zusammenarbeit (negative und positive Anreize) stärker verankert sind als in der Quellinstitution. Die durch die neuen primären Regeln induzierten Verhaltensänderungen der Mitglieder haben dann auf der *Outcome*-Ebene

einen positiven Effekt auf die Einhaltung der Regeln der ursprünglichen Quellinstitution. Dieser Effekt bezieht sich nur auf Staaten, die Mitglieder beider Institutionen sind.

Ein Beispiel für diese Interaktionsform ist, wenn die ILO als Quellinstitution die WTO dazu veranlassen könnte, grundlegende Arbeitsrechte in das GATT-Regelwerk zu integrieren, so daß handelsbeschränkende Maßnahmen bei Verstößen gegen diese Arbeitsrechte erlaubt sind. Aufgrund des stärker verrechtlichten *Enforcement*-Apparates in der WTO ist es dann wahrscheinlich, daß die Beachtung fundamentaler Arbeitsrechte zunimmt. Diese, durch die neuen WTO-Regeln induzierten, Verhaltensänderungen der Vertragsparteien führen somit letztlich auch zu einer verbesserten Einhaltung der Normen und Regeln, die im Rahmen der ILO zu diesem Bereich festgelegt wurden.<sup>63</sup>

(3) Die ursprüngliche institutionelle Beeinflussung kann im Gegensatz zu den ersten beiden Beziehungsmustern auch auf der *Outcome*-Ebene stattfinden. Die von der Quellinstitution hervorgerufene Beeinflussung der Zielinstitution kann dort zu einem Anpassungsdruck führen, dem durch Änderungen des Regelwerks begegnet wird. Die neuen Regeln induzieren Verhaltensänderungen im Rahmen der Zielinstitution, welche auf der *Outcome*-Ebene auf die Regeleinhaltung in der ursprünglichen Quellinstitution rückwirken. Auch in diesem Fall sind stärker verrechtlichte Durchsetzungsinstrumente und Maßnahmen zur technischen Hilfe in der Zielinstitution zur Verbesserung von *Compliance* notwendig, da sich ansonsten die Regeleinhaltung in der Zielinstitution nicht positiv von der Quellinstitution abheben würde. Durch den hohen Grad der Regeleinhaltung in der Zielinstitution und die Rückwirkung auf der Verhaltensebene kommt es somit letztlich zur Verbesserung von *Compliance* in der ursprünglichen Quellinstitution.

Beispielsweise kann es aufgrund des schwachen *Enforcement*-Apparates in der ILO (Quellinstitution) zu systematischen Verstößen gegen Arbeitsrechte kommen. Dies beeinflusst auf der *Outcome*-Ebene die WTO (Zielinstitution) in Form von Handelsverzerrungen, da Staaten die Möglichkeit haben, gezielt gegen die ILO-Regeln zur Stimulierung der Exportproduktion zu verstoßen (vgl. Abschnitt 1.1.1). Diese Problematik wird in der WTO unter dem Stichwort ‚Sozialdumping‘ diskutiert. Die WTO könnte vor diesem Hintergrund eine Sozialklausel einführen, die Handelsrestriktionen bei Verstößen gegen grundlegende Arbeitsrechte erlaubt. Da in der WTO in besonderem Maß Verfahren zur Regelanwendung und -durchsetzung verrechtlicht wurden, wäre eine verstärkte Einhaltung der Regeln zu vermuten. Die durch die neuen Regeln induzierte Änderung des Akteursverhaltens im

---

<sup>63</sup> Bei der Regeleinhaltung handelt es sich in diesem und den folgenden Fällen nur um die tatsächliche Einhaltung der substanziellen Verpflichtungen. Prozedurale Verpflichtungen oder Pflichten, etwas zu fördern, werden dadurch nicht oder nicht unmittelbar beeinflusst.

Rahmen der WTO würde sich über die *Outcome*-Ebene positiv auf die Einhaltung der Regeln im Rahmen der ILO auswirken. Diese institutionelle Wechselwirkung mit der WTO würde somit letztlich zu einer Verbesserung der Regeleinhaltung in der ILO führen.

Zusammenfassend verdeutlichen die dargestellten idealtypischen Beziehungsmuster und Interaktionstypen, daß synergetische institutionelle Interaktionen auf verschiedene Weise das Fehlen eines verrechtlichten *Enforcement*-Apparates in der letztlichen Zielinstitution kompensieren und allgemein deren *Compliance*-Bemühungen unterstützen können. Die Beschäftigung mit institutionellen Wechselwirkungen steht allerdings noch am Anfang, so daß auf empirischer Ebene bisher wenig systematisch erforscht ist, inwieweit sich die in verschiedenen internationalen Institutionen verrechtlichten *Enforcement*-Verfahren durch Interaktionen hinsichtlich der *Compliance*-Bemühungen verstärken bzw. die in einer Institution nicht verrechtlichten Komponenten ergänzen (vgl. aber Oberthür/Gehring 2005; Kap. VII der vorliegenden Arbeit). Es ist allerdings zu vermuten, daß synergetische institutionelle Interaktionen die *Compliance*-Bemühungen einer Institution unterstützen und so zur Erklärung des gesamten *Compliance*-Niveaus dieser Institution beitragen können:

Hypothese IV: “Die Existenz institutioneller Beziehungen, welche zu Synergieeffekten führen, wirkt sich positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten der letztlichen Zielinstitution aus.”

### **3. Fazit**

Aus Sicht des *Enforcement*-Ansatzes hängt *Compliance* immer von instrumentellen Kalkulationen und Anreizen und dabei meistens von Zwang ab (Snidal 2002: 75). Regelverstoßende Staaten haben ohne den „Schatten“ ultimativer Sanktionen oder Reputationskosten keinen Anreiz, eine verhandelte Lösung einzuhalten, die Beschränkungen für zukünftiges Verhalten und Anpassungskosten impliziert (Downs et al. 1996; Voss 2001; Guzman 2002: 1830). Die Stärke dieses Ansatzes liegt dementsprechend in der Erklärung absichtlicher Verstöße. Kritik am *Enforcement*-Ansatz richtet sich gegen die Überschätzung von Sanktionsinstrumenten. In verschiedenen Problemfeldern werden trotz der weitgehenden Abwesenheit oder seltenen Nutzung von Sanktionsinstrumenten beachtliche *Compliance*-Grade beobachtet (Young 1999; Koremenos et al. 2001b; Frischmann 2003: 781-787). Die Lösung bestehender *Compliance*-Probleme liegt folglich nicht ausschließlich in einer

Stärkung des Durchsetzungsapparates. Dieser Aspekt wird vom *Management*-Ansatz aufgegriffen, der in einem besseren Management den Schlüssel für *Compliance* sieht (Chayes et al. 1998).

## Kapitel V: Der *Management*-Ansatz

Im Gegensatz zum *Enforcement*-Ansatz gehen *Management*-Vertreter von einer grundsätzlichen Bereitschaft der Staaten aus, internationale Regeln zu befolgen, selbst wenn diese Kosten verursachen. Die Entscheidung über *Compliance* resultiert ihnen zufolge in den wenigsten Fällen aus Kosten-Nutzen-Kalkulationen staatlicher Akteure (Chayes et al. 1998: 40). Vielmehr widersprechen *Management*-Vertreter der rationalistischen Sichtweise, daß es überhaupt möglich ist, Kosten und Nutzen angemessen zu quantifizieren, damit *Compliance* über selektive Anreize erlangt werden kann (Chayes/Chayes 1995: 20). Verstöße geschehen demnach nicht aufgrund einer bewußten Entscheidung zu Ungunsten eines internationalen Übereinkommens, sondern non-konformes Verhalten wird als das problematisiert, was Vertreter von Zwei-Ebenen Spielen als „unfreiwillige“ oder „ungewollte“ Defektion bezeichnen (Putnam 1988; Evans et al. 1999: 440-442).

Der *Management*-Ansatz teilt mit dem neoliberalen Institutionalismus die Annahme, daß trotz Fehlens einer zentralen Durchsetzungsinstanz die internationalen Beziehungen durch eine Vielzahl von Norm- und Regelsystemen gekennzeichnet sind, die das Verhalten von Akteuren beeinflussen. Auf qualitative Studien zurückgreifend, nimmt der *Management*-Ansatz jedoch an, daß *Compliance* mit internationalen Übereinkommen generell hoch ist und Trittbrettfahren kein ernsthaftes Problem darstellt. Henkins oft zitierte Aussage ist programmatisch für diesen Ansatz: “[I]t is probably the case, that almost all nations observe almost all principles of international law and almost all of their obligations almost all of the time“ (Henkin 1979: 47, Hervorhebung ausgelassen). Staaten fühlen sich dieser Sichtweise nach prinzipiell verpflichtet, einmal vereinbarte Regeln auch einzuhalten (Jacobsen/ Brown Weiss 1998b). Dieser Befund gilt explizit auch für die ILO (Chayes et al. 1998: 58).<sup>64</sup>

Staaten halten internationale Verpflichtungen ein, da sie als gemeinsam geteilte Normen anerkannt sind. Auf handlungstheoretischer Ebene folgen Akteure keiner rational-instrumentellen Logik der Konsequenzen, sondern einer normgeleiteten Logik der Angemessenheit. *Compliance* resultiert somit nicht aus Angst vor Sanktionen und Reputationskonsequenzen, sondern daraus, daß internationale Normen als Standard angemessenen Verhaltens akzeptiert sind (Chayes/Chayes 1995: 116-119; Franck 1995; Koh 1997). Verstöße entstehen demzufolge nicht aus kalkulierten Entscheidungen der

---

<sup>64</sup> „[I]t is no coincidence that the regimes with the most impressive compliance experience – ILO, IMF, OECD, GATT – depend upon substantial, well-staffed, and well-functioning international organizations“ (Chayes et al. 1998: 58).

Regierungen, sondern werden unfreiwillig durch die Regelungsadressaten bzw. durch die Zielakteure verursacht (Chayes et al. 1998: 40-41).

## 1. Die Gründe für Regelverstöße

Wieso können trotz der handlungsleitenden Wirkung internationaler Normen systematische Verletzungen beobachtet werden? Vier grundlegende Erklärungsfaktoren lassen sich identifizieren:

- die unzureichende Kapazitäten der Staaten, die Verpflichtungen einzuhalten,
- die umstrittene Geltung und Anwendbarkeit der Regeln,
- die fehlende Anerkennung der Regeln als Standard angemessenen Verhaltens sowie
- eine zeitliche Verzögerung zwischen Regelanerkennung und –einhaltung.

Diese Faktoren können sowohl Unterschiede im Grad der Regeleinhaltung zwischen Institutionen (Geltung und Anwendbarkeit der Regeln, fehlende Anerkennung als Verhaltensstandard) als auch zwischen Staaten hinsichtlich eines Übereinkommens (mangelnde Kapazitäten) erklären. Die Gründe für Regelabweichungen auch auf nationaler Ebene zu suchen, ist ein Charakteristikum des *Management*-Ansatzes, das für die Analyse intra-institutioneller Variationen nützlich ist.

### 1.1 Fehlende Kapazitäten zur Regeleinhaltung

Als Grund von Regelverletzungen werden vorrangig fehlende politische (1), administrative (2) und ökonomische Kapazitäten (3) zur Problemlösung thematisiert (Young 1992; Levy et al. 1993; Mitchell 1994; Chayes/Chayes 1995; Zürn 1997; Jacobsen/Brown Weiss 1998b, 2001).<sup>65</sup> Kapazität bedeutet immer die Fähigkeit *etwas zu tun* (Underdal 2002: 14). Dies setzt die Bereitschaft voraus, Regeln einzuhalten. Dies ist der wesentliche Unterschied zur Diagnose der *Enforcement*-Schule, die argumentiert, daß Staaten überhaupt nicht an der Regeleinhaltung interessiert sein können.

Unzureichende politische, administrative und ökonomische Kapazitäten treten oftmals zusammen auf, wobei fehlende ökonomische Ressourcen politische und administrative

---

<sup>65</sup> Eine alternative Einteilung unterscheidet zwischen politischen und administrativen Kapazitäten (Zürn 1997).

Kapazitätsmängel bedingen (Levy et al. 1993: 405; Das et al. 2003: 13). „Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehen häufig einher mit einer fehlenden Verwaltungsstruktur, [was] die Durchführung der Übereinkommen verhindert“ (Wagner 2002: 259). Ökonomische Ressourcen und mehr öffentliche Ausgaben genügen aber allein auch nicht für die Regeleinhaltung (van der Berg/Burger 2003). Zwar können beispielsweise mit zunehmenden ökonomischen Mitteln Programme initiiert werden. Die stark schwankende Wirksamkeit der Mittelverwendung verdeutlicht aber, „wie wichtig es ist, das Geld richtig auszugeben“ (Weltbank 2004a: 43). Zur Verbesserung der Regeleinhaltung ist es wesentlich, daß die ökonomischen Ressourcen auch tatsächlich durch einen qualifizierten administrativen und bürokratischen Apparat umgesetzt werden (IAA 2004c, 2005). Dessen Erfolg steht aber wiederum in einem engen Zusammenhang mit den verfügbaren politischen Kapazitäten (Nuscheler 1996; Durth et al. 2002). Aus analytischen Gründen werden die drei möglichen Kapazitätsdefizite im folgenden separat untersucht.

*Politische Handlungskapazitäten* sind limitiert, wenn eine Regierung nicht gewährleisten kann, daß öffentliche und private Akteure internationale Verpflichtungen einhalten. Für Young (1992: 183) variiert die Erreichung der institutionell vereinbarten Ziele direkt mit der Kapazität von Mitgliedstaaten, deren Vorschriften zu implementieren. Solche Kapazitätsmängel führen letztlich dazu, daß Regierungen eine internationale Norm durch Ratifikation eines Übereinkommens zwar anerkennen, aber Schwierigkeiten bei deren Implementation haben (Lundqvist 1980; Levy et al. 1993: 404-407; Underdal 1998; Young 1999) und/oder deren Befolgung nicht gegen den Widerstand weiterer öffentlicher und privater Akteure durchsetzen können (vgl. Zürn 1997: 53; Risse et al. 2002: 191). Je größer die Kontrollmöglichkeiten und die Autonomie der Regierung sind, umso eher kann die Regeleinhaltung der Zielakteure und untergeordneten Behörden gewährleistet werden (Young 1999: 276).

Mangelnde politische Kapazitäten als Erklärungsfaktor für *Compliance* stehen in der Tradition der Zwei-Ebenen-Spiele (Putnam 1988; Zangl/Zürn 1994; Zangl 1999) und des (neuen) Liberalismus (Moravcsik 1997). Dabei wird die Vorstellung des Staates als einheitlicher Akteur zugunsten der Konzeption des Staates als komplexer Organisation aufgegeben, in der Entscheidungen und Inhalte durch verschiedene ‚policy games‘ gebildet werden, über die kein einzelner Akteur vollständige Kontrolle hat. *Compliance* hängt diesem Ansatz zufolge wesentlich von den Charakteristika des politischen Systems ab sowie von den Interessenkonstellationen und der Machtverteilung zwischen den einzelnen Akteursgruppen.

Liberal-institutionenzentrierte Ansätze betonen, daß politische Kapazitäten durch die Anzahl institutioneller und parteilicher Vetospieler (Tsebelis 1995; Schmidt 1996; Immergut 1989)<sup>66</sup> bzw. durch das Regierungssystem (Cowhey 1993) bestimmt werden. Je mehr Vetospieler existieren, umso stärker sind die Handlungskapazitäten der Zentralregierung eingeschränkt und umso wahrscheinlicher werden ungewollte Regelverstöße der Regelungsadressaten.

Neben den formellen-verfassungsgemäßen Kapazitätslimitierungen politischer Entscheidungsträger manifestieren sich politische Kapazitätsmängel vor allem an politischer Instabilität. Zwei Formen sind dabei hervorzuheben: häufige Regierungswechsel und Konflikte, wie Bürgerkriege und zwischenstaatliche bewaffnete Auseinandersetzungen. Schwere Konflikte mit hoher Gewaltintensität führen zur Erosion und zum Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung. Die Regeleinhaltung kann in solchen Situationen nicht mehr gewährleistet werden. Eine wachsende Anzahl von Studien zeigt, daß in Staaten, in denen staatliche Entscheidungsträger externen und internen Bedrohungen, wie Bürgerkriegen, ausgesetzt sind, eher Verletzungen internationaler Verpflichtungen auftreten, als in Staaten ohne derartige Bedrohungen (Poe/Tate 1994; Poe et al. 1999; Camp-Keith 1999; Davenport 2000).

Darüber hinaus ist zu beachten, daß mit abnehmendem Wirkungsgrad der Staatsorganisation der Abstand zwischen formellen Institutionen und der Verfassungswirklichkeit zunimmt (Schmidt 2000: 415; Weltbank 2001a: 12). In „defekten Demokratien“ (Merkel 1999),<sup>67</sup> in instabilen und strukturschwachen Staaten (Tetzlaff 1999) oder im Fall von „collapsed states“ (Zartman 1994) bzw. „Chaoskratien“ (Linz 2000), die alle durch erodierende Staatsgewalt gekennzeichnet sind, werden oftmals größere Sektoren und geografische Gebiete staatlich nicht durchdrungen bzw. sind staatliche Entscheidungsträger nicht in der Lage, die Regelkonformität von subnationalen Einheiten zu gewährleisten.<sup>68</sup> Die geringe Durchdringungstiefe staatlicher Gewalt bzw. deren Begrenzung auf bestimmte Sektoren der Volkswirtschaft oder geografische Gebiete führt dazu, daß *de jure* garantierte Rechte nicht im gesamten Staatsgebiet effektiv durchgesetzt werden können (Klein 1997). Vor allem in solchen Situationen sind Regelverletzungen zu erwarten. Eine Analyse, die über die OECD-Welt hinausgeht, sollte sich daher nicht an den formell-verfassungsgemäßen Kapazitätslimitierungen politischer Entscheidungsträger orientieren, sondern sich auf

---

<sup>66</sup> Für eine derartige Argumentation im Rahmen der ILO vgl. Senti (2002).

<sup>67</sup> In diesem Zusammenhang ist konkret die „Dominedemokratie“ als eine der drei Formen defekter Demokratien gemeint (Merkel 1999: 367).

<sup>68</sup> Für Fallbeispiele vgl. WeltTrends Nr. 14, 1997.

Faktoren beziehen, welche die politische Wirklichkeit abbilden und die einen Vergleich von Autokratien und Demokratien ermöglichen.

Im Hinblick auf die Regierungsstabilität kann analog argumentiert werden, daß häufige Regierungswechsel politische Unsicherheit und Instabilität erzeugen. Häufige Machtwechsel können zwar auch Ausdruck eines funktionierenden Elitenwettbewerbs sein, der in Autokratien nicht stattfindet (Bueno de Mesquita 2000). Dies trifft jedoch nicht auf Wechsel im politischen System zu, d.h. auf Wechsel der Herrschaftsstruktur. Häufige Wechsel zwischen demokratischeren und autokratischeren Strukturen deuten auf politische Instabilität und somit auf politische Kapazitätsmängel hin. Zudem können solche Brüche im politischen System einen negativen Effekt auf die administrativen Kapazitäten des Staates haben (de la Cruz 1996). Je mehr ein politisches System durch Brüche gekennzeichnet ist, um so weniger ist folglich die Regeleinhaltung zu erwarten.

Bei einer Untersuchung, die sich nicht nur auf die OECD-Welt beschränkt, bietet sich die Fokussierung auf politische Instabilität an, da sie eher die politische Wirklichkeit abbildet als formell-verfassungsgemäße Kapazitätslimitierungen politischer Entscheidungsträger. Hinsichtlich fehlender politischer Kapazitäten kann dann zur Erklärung intra-institutioneller Variationen folgende Hypothese abgeleitet werden:

Hypothese 6: „Häufige Wechsel im politischen System und die Involvierung in externe und interne Konflikte wirken sich durch abnehmende politische Handlungskapazitäten negativ auf *Compliance* aus.“

Die Argumentation fehlender politischer Kapazitäten, insbesondere der institutionenzentrierten Ansätze, bezieht sich auf staatlich ungewollte Verstöße. Es wird angenommen, daß Regierungen bereit sind, internationale Normen einhalten, da sie eine intrinsische Motivation dazu haben. Die weiteren Akteure folgen hingegen einer rational-instrumentellen Handlungslogik (vgl. z.B. Levy et al. 1993: 404-405; Chayes et al. 1998: 52-53). Vor allem im Menschenrechtsbereich ist bei Verletzerstaaten aber ein umgekehrtes Muster beobachtet worden. Demnach verhalten sich Regierungen strategisch-nutzenmaximierend, während nicht-staatliche Akteure internationale Regeln als Standard angemessenen Verhaltens akzeptieren. Fehlende politische Kapazitäten können in diesem Problemfeld Regelverletzungen somit nur begrenzt erklären, da Regelungsadressat und Zielakteur in Form nationaler Regierungen weitgehend identisch sind. Eine Stärkung der

Kapazitäten der Zentralregierung ist in diesem Fall *Compliance* sogar abträglich, wenn man bedenkt, daß Menschenrechte staatliche Herrschaft begrenzen sollen.

Liberal-akteursorientierte Ansätze argumentieren daher, daß internationale Normen nationale Akteure stärken können, wodurch sich die innerstaatlichen Kräfteverhältnisse verändern. Dies können sowohl staatliche (Moravcsik 2000) als auch nicht-staatliche Akteure sein (Keck/Sikkink 1998). Je stärker dies zugunsten derjenigen Akteure geschieht, welche die internationalen Normen präferieren, desto eher ist auch *Compliance* mit unbequemen Regeln zu erwarten. Durch die von internationalen Normen induzierten gesellschaftlichen „lock in-Effekte“ werden innerstaatliche Präferenzen für deren Einhaltung stabilisiert (Moravcsik 1997: 537). Empirische Arbeiten haben diese These sowohl für den Menschenrechts- als auch den Umweltbereich bestätigt. Sie konnten zeigen, daß internationale Regeln zu einer innenpolitischen Machtumverteilung geführt haben, wobei die Unterstützung dieser so gestärkten gesellschaftlichen Akteure für *Compliance* von zentraler Bedeutung war (Raustiala/Victor 1998; Risse et al. 2002).

Dieser Wirkungszusammenhang ist somit nicht eindeutig dem *Management*-Ansatz zuzuordnen, da er allgemein auf einer rationalistischen Handlungslogik der Konsequenzen beruht (dazu ausführlicher Abschnitt 2.3.1 dieses Kapitels). Jedoch geht die Stärkung staatlicher oder auch nicht-staatlicher Akteure durch internationale Normen im allgemeinen mit einer Sozialisation in diese Normen einher und damit mit einer Präferenzänderung dieser Akteure (Börzel/Risse 2002). Internationale Normen stellen in diesen Fällen mehr dar, als Argumente oder nicht-materielle Ressourcen in strategischen Interaktionen mit anderen Akteuren zur Durchsetzung eigener Interessen. Sie haben vielmehr eine konstitutive Wirkung auf die Identitäten und somit auch auf die Interessen dieses Akteurskreises. Die daraus resultierende Stabilisierung der Präferenzen hinsichtlich der Einhaltung dieser Normen und nicht institutionalisierte *Monitoring* und *Enforcement*-Mechanismen führen zu *Compliance*. Da in der entsprechenden Literatur zudem davon ausgegangen wird, daß, über den Menschenrechtsbereich hinausgehend, die Einhaltung internationaler Regeln überwiegend im Interesse staatlicher Akteure liegt, wurden in dieser Arbeit fehlende politische Kapazitäten zur Erklärung von Variationen bei der Regeleinhaltung als Teil des *Management*-Ansatzes konzipiert (vgl. auch Young 1992; Chayes/Chayes 1995).

Insofern die Regeleinhaltung in den meisten Fällen die Implementation der Regeln voraussetzt (dazu Kap. II), sind *administrative und bürokratische Kapazitäten* basal. Darüber hinaus sind sie für die tatsächliche Durchsetzung der internationalen Vorgaben unerlässlich.

Für die ILO stellt Wagner (2002: 259) fest, daß administrative Kapazitätsmängel besonders schwer wiegen, „da eine ordentliche Verwaltung die Grundvoraussetzung für die Beachtung der ratifizierten Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten darstellt“. Auch die ILO sieht in einem funktionierenden administrativen Apparat ein zentrales Element, um die effektive Durchsetzung ihrer Übereinkommen sicherzustellen (IAA 2002a: 91, 2004c: 118). Administrative und bürokratische Kapazitäten hängen außer von finanziellen Ressourcen auch von der Bildung, den fachlichen Fähigkeiten und der entsprechenden Einstellung des Personals ab (Zürn 1997: 56; Jacobsen/Brown Weiss 2001: 416; Tallberg 2002: 631). Da die finanzielle Ausstattung eines Staates bei den ökonomischen Kapazitäten berücksichtigt wird, stehen in dieser Dimension die Humanressourcen im Vordergrund. Zur effektiven Anwendung und Durchsetzung internationaler Regeln benötigen Staaten qualifiziertes Personal, das die konkreten Verhaltensanforderungen kennt und diese auch überwacht. Defizite in diesen Bereichen, wie fehlendes und unzulänglich ausgebildetes Personal, mangelnde Personalführung und ineffektive Ausführung der Vorgaben, erschweren es staatlichen Akteuren internationale Regeln umzusetzen und die Regeleinhaltung gesellschaftlicher Akteure zu gewährleisten (Sand 1997: 178; Falkner et al. 2002: 11; Curlier/Andresen 2002: 365; Elliott/Freeman 2003: 80; Weltbank 2004a: 66). Während aus rationalistischer Perspektive Regelverstöße entstehen, weil für staatliche Akteure die Kosten der Ausbildung und Bereitstellung administrativer Kapazitäten den Nutzen einer verbesserten Regeleinhaltung übersteigen, liegt aus *Management*-Sichtweise eine verbesserte Regeleinhaltung durchaus im Interesse der Regierung. Allerdings sind die zum Auf- und Ausbau administrativer Kapazitäten notwendigen Ressourcen entweder nicht oder nicht in ausreichendem Umfang verfügbar.

Hypothese 7: „Steigende administrative Kapazitäten wirken sich positiv auf die Einhaltung der Kernarbeitsrechte aus.“

*Ökonomische Kapazitätsprobleme* treten auf, wenn die finanziellen Möglichkeiten eines Staates dessen Fähigkeit beeinträchtigen, internationale Vereinbarungen zu erfüllen. Erstens können derartige Limitationen direkt *Compliance*-Bemühungen erschweren, indem Regierungen Berichtspflichten und/oder die Einhaltung spezifischer Verpflichtungen eines Übereinkommens nicht gewährleisten können, so daß unfreiwillige Verstöße der *Regelungsadressaten* zunehmen. In vielen der am wenigsten entwickelten Länder fehlen beispielsweise die Kapazitäten, um die bei der Einhaltung der Kernarbeitsnormen anfallenden

Transformationskosten zu tragen (Großmann et al. 2002: 37; Jacobsen/Brown Weiss 2001: 428). Aber auch administrative Kapazitäten werden durch ökonomische Kapazitäten beeinflusst, indem Regierungen die finanziellen Mittel fehlen, einen qualifizierten administrativen Apparat bereitzustellen bzw. die zur Regeleinhaltung notwendigen Verhaltensänderungen staatlicher Angestellter zu trainieren (vgl. Risse et al. 2002: 191). Ein konsequenzialistisch argumentierender Strang betont vor diesem Hintergrund, daß zunehmende finanzielle Ressourcen für *Compliance* notwendig sind, um die Kosten für einen qualifizierten Verwaltungsapparat tragen zu können, der für die Durchführung und Einhaltung der Regeln sowie zur Überwachung- und Sanktionierung der Zielakteure notwendig ist (Zürn 1997: 53; Levy et al. 1993: 405). „Since implementation and compliance require monetary and bureaucratic resources, it would seem logical that the larger a country’s gross national product and the higher its per capita GNP, the greater the probability of implementation and compliance“ (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 414). Zunehmende ökonomische Ressourcen erhöhen demnach nicht nur die Wahrscheinlichkeit, daß die Regierung eigenen Verpflichtungen nachkommen (Berichtspflichten etc.), sondern daß sie auch die Regelkonformität substaatlicher und privater Akteure gewährleisten kann.

Zweitens wirken sich makroökonomische Faktoren auch indirekt auf *Compliance* aus, indem sie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen setzen, in denen öffentliche und private Akteure agieren. Die volkswirtschaftliche Literatur betont, daß positive makroökonomische Veränderungen auch die sozialen Verhältnisse der Bevölkerung verbessern (Bhagwati 1994, 1995; Srinivasan 1996; Krueger 1996; Casella 1997: 149; Krugman 1999; Sautter 2000a; Singh/Zammit 2000; Rogers/Swinnerton 2001). Auf individueller Ebene wächst mit steigendem Einkommen die Nachfrage nach einkommenselastischen „Gütern“ wie Umwelt- und Sozialstandards (Sautter 2000a: 240). Ein höheres Niveau dieser ressourcenverzehrenden Standards ist nur durch Verzicht auf Konsum zu erreichen. In wirtschaftlich gering entwickelten Staaten ist die Bereitschaft, zugunsten der Einhaltung dieser Standards auf Konsum zu verzichten, geringer ausgeprägt als in den Industrieländern (Flasbarth 2003: 205). Auch die *Zielakteure* sind bei zunehmenden ökonomischen Ressourcen eher in der Lage, anfallende Transformationskosten zu tragen. Die Regeleinhaltung wird in dieser Hinsicht weniger ‚unbequem‘ und somit wahrscheinlicher. Auf der Mikro-Ebene sind Eltern bei steigendem Einkommen beispielsweise nicht mehr dazu gezwungen, zwischen Bildungsinvestitionen in die Töchter oder Söhne bzw. überhaupt keinen Investitionen zu wählen, da die Kinder nicht mehr durch eigene Arbeit zum Haushaltseinkommen beitragen müssen (Basu/Van 1998; Edmonds 2003; Brown et al. 2003). Aus volkswirtschaftlicher Sicht

begünstigt ein steigendes ökonomisches Entwicklungsniveau daher auch die Regeleinhaltung der Zielakteure.

Da sich wirtschaftliche Entwicklungsprozesse positiv auf die Regelkonformität sowohl der Regelungsadressaten als auch der Zielakteure auswirken, läßt sich folgende problemfeldübergreifende Hypothese aufstellen:

Hypothese 8: „Ein zunehmendes ökonomisches Entwicklungsniveau hat einen positiven Einfluß auf die Einhaltung der Kernarbeitsrechte.“

Zusammenfassend entstehen Regelverletzungen nicht, weil Regierungen den eigenen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen wollen oder nach eigenen Kosten-Nutzen Kalkulationen agieren, sondern weil die politischen, administrativen und ökonomischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind, um die eingegangenen Verpflichtungen auch einhalten zu können. Fehlende Kapazitäten bedeuten letztlich, daß regelkonformes Verhalten als Handlungsalternative nicht existiert (Simmons 1998: 83).

Die materielle Sanktionierung von Regelverletzungen durch andere Staaten und internationale Institutionen ist dieser Sichtweise zufolge kontraproduktiv, da sie den ökonomisch gering entwickelten Staaten den Weg zu einer nachholenden Entwicklung blockiert und eine künftige Regeleinhaltung noch schwieriger werden läßt: „[A]s economic development proceeds, labour standards normally evolve and improve without requiring international coercive measures“ (Singh/Zammit 2000: XV).

## **1.2 Umstrittene Geltung und Anwendbarkeit der Regeln**

Neben ausreichenden Kapazitäten betonen Vertreter des *Management*-Ansatzes, daß *Compliance* von der Akzeptanz internationaler Normen als Standard angemessenen Verhaltens abhängt. Die Angemessenheitslogik impliziert jedoch, daß Akteure wissen, was von ihnen in einer konkreten Handlungssituation als angemessenes Verhalten erwartet wird (Jepperson 2002). Regelverstöße treten dann in Situationen auf, in denen normgeleitete Akteure im Unklaren über die Geltung oder die Anwendbarkeit existierender Normen und Regeln sind. Dies kann zwei Ursachen haben:

Erstens bestehen konfligierende Auffassungen über den konkreten Regelinhalt, wenn die betreffenden internationalen Regeln mehrdeutig oder unpräzise formuliert sind. Dies bedeutet,

daß es auch bei Anerkennung einer spezifischen internationalen Norm als Standard angemessenen Verhaltens durch Fehlinterpretationen zu regelabweichendem Verhalten kommen kann, aufgrund der Ungewißheit über die konkreten Verhaltensanforderungen (Mitchell 1994; Raustiala/Victor 1998; Falkner et al. 2002: 15). „[M]ore often than not there will be a considerable range within which parties may reasonably adopt differing positions as to the meaning of the relevant treaty language“ (Chayes/Chayes 1995: 11). Ein zunehmender Legalisierungsgrad, gemessen durch die Präzision der Regeln, wirkt sich demnach positiv auf die Regeleinhaltung aus. Der in Hypothese IIIa<sup>2</sup> postulierte Zusammenhang gilt somit auch aus der *Management*-Perspektive, wenngleich hier nur die Verrechtlichungsdimension der Präzision relevant ist (vgl. Kap. IV).

Präzise Regeln sind zwar eine notwendige, aber keine ausreichende Bedingung für *Compliance*. Regelverstöße können daher zweitens entstehen, weil normgeleitete Akteure aufgrund konkurrierender Normen nicht bestimmen können, welche die jeweils angemessene ist. Regeln oder Normen existieren nicht isoliert voneinander (Jepperson et al. 1996: 56). Bei gegebener Normenpluralität sind sich Akteure nicht in allen Fällen darüber im klaren, welcher der mitunter konkurrierenden Norm oder Regel in einem konkreten Fall zu folgen ist: „Most situations are bounded by a number of rules. At choice then is not just to follow a rule, but which one, to what extent, and so on“ (Onuf 1989: 261; vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 914; March/Olsen 1998). Die Unübersichtlichkeit der Handlungssituation nimmt im Fall von disruptiven institutionellen Beziehungen noch zu (Kap. IV). Fehlen Kollisionsregeln, welche konkurrierende Normen und Regeln in Einklang bringen und Konflikte über deren Anwendbarkeit klären, dann erschweren Normkonflikte die Bestimmung, welche Normen in konkreten Handlungssituationen angemessenes Verhalten konstituieren.

In beiden Fällen handelt es sich um „unfreiwillige“ Verstöße. Während sie im ersteren Fall aufgrund von Fehlinterpretationen wegen unpräziser Regeln entstehen, resultieren sie in Situationen ohne festgelegte Normhierarchie aus der Bezugnahme auf die unangemessenere der konkurrierenden Normen. Die Akteure sind dabei zwar prinzipiell von der Angemessenheit der jeweiligen Normen überzeugt, sie sind aber im Unklaren, welche der Normen anzuwenden ist. Im Gegensatz zu Regelverstößen aufgrund fehlender Kapazitäten bestreiten Akteure bei solchen Normkonflikten, daß ihre Handlung eine Regelverletzung darstellt. Typischerweise werden Ausnahmetatbestände geltend gemacht oder die Anwendbarkeit der Regel auf einen bestimmten Fall bezweifelt (vgl. Kratochwil 1989). Erst wenn die Akteure die konkreten Verhaltensanforderungen einer Regel erkennen können und wissen, welche Regeln anzuwenden sind, können sie internationale Regeln der Logik

angemessenen Verhaltens folgend auch als „selbstverständlich“ einhalten (March/Olsen 1998; Finnemore/Sikkink 1998).

In unübersichtlichen Handlungssituationen können sich Akteure aber auch rational-instrumentell verhalten. Sie befolgen dann die Regeln, welche am ehesten mit bestehenden nationalen Regeln kompatibel sind und so die geringsten Anpassungskosten verursachen. In diesem Fall würde die Logik der Konsequenzen die der Angemessenheit überlagern (Risse 2003: 110). Im *Management*-Ansatz wird jedoch davon ausgegangen, daß Akteure daran interessiert sind, die angemessene Regel herauszufinden (Finnemore/Sikkink 1998: 914). Um in unübersichtlichen Handlungssituationen die umstrittene Geltung und Anwendbarkeit von Normen zu klären, wird ein dritter Handlungsmodus betont: verständigungsorientiertes bzw. argumentatives Handeln (Risse 2000). Die Bestimmung der Geltung von Normen durch Argumentationsprozesse gewährleistet die Stabilität der Normen, die für die normgeleitete Verhaltenslogik notwendig ist (Wiener 2003: 151). Während die Geltung der Norm durch eine verständigungsorientierte Handlungslogik bestimmt wird, folgt deren Übernahme und Einhaltung dann wiederum der Angemessenheitslogik.

*Compliance* ist somit nicht bloß als objektive Übereinstimmung zwischen Verhaltensanforderungen und tatsächlichem Verhalten anzusehen, sondern als dynamischer Interpretations- und Aushandlungsprozeß (Kratochwil 1989: 23-25). Nicht der beobachtete Umstand, sondern dessen Interpretation schafft in vielen Situationen erst die Information, ob *Compliance* vorliegt (Kratochwil/Ruggie 1986; Finnemore/Sikkink 1998: 892). Die Unübersichtlichkeit der Handlungssituation führt so zu ungewollten Regelverstößen, die einen Bedarf der intersubjektiven Bestimmung des Bedeutungsgehaltes und der Anwendbarkeit der Normen schaffen. Dabei geht es nicht nur um die Präzisierung der Regeln. Je präziser und eindeutiger die Regeln sind, umso unproblematischer ist die Verständigung über die konkreten Verhaltensanforderungen und umso unwahrscheinlicher sind Fehlinterpretationen. Die unklare Geltung verschiedener Normen zueinander erfordert aber auch die Herstellung eines gemeinsam geteilten Verständnisses über die Anwendbarkeit der konkurrierenden Regeln (Kratochwil 1989: 240). Nur wenn die Akteure erkennen können, welche Handlungen die „richtigen“ sind, ist die Regeleinhaltung möglich. Der Präzision der Regeln kommt dabei insgesamt eine hervorgehobene Bedeutung zu, so daß sie auch aus der *Management*-Perspektive ein relevanter Erklärungsfaktor für das *Compliance*-Niveau in einer internationalen Institution ist.

### 1.3 Fehlende Anerkennung der Regeln als Standard angemessenen Verhaltens

Von diesen unfreiwilligen Verstößen sind Situationen zu unterscheiden, in denen Akteure bestimmte internationale Normen und Regeln (noch) nicht als Standard angemessenen Verhaltens anerkannt haben. Es handelt sich daher um „gewollte“ Verstöße. Diese können beispielsweise geschehen, wenn eine kritische Anzahl von Akteuren einer Gemeinschaft neue Normen unterstützt und so angemessenes Verhalten redefiniert (Finnemore/Sikkink 1998: 902). Im Europarecht fallen beispielsweise Normsetzung und –anerkennung zusammen, da das Gemeinschaftsrecht seit der EuGH Entscheidung zu Costa/E.N.E.L. (EuGH 1964) Vorrang vor dem nationalen Recht genießt und im Fall von Verordnungen unmittelbar anwendbar ist (Alter 2002: 18-20). Letzteres bedeutet, daß es keiner Umsetzung mehr in nationales Recht bedarf.<sup>69</sup> Wird bei den Verfahren zur Rechtsetzung mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit entschieden, dann müssen auch die in den Abstimmungen unterlegenen Mitgliedstaaten die Regeln innerstaatlich anwenden. Diese können jedoch noch nicht von der Angemessenheit der neuen Regeln des Gemeinschaftsrechts überzeugt sein, so daß daraus Regelverstöße resultieren.

Bei der Mehrzahl internationaler Übereinkommen erfolgt die Anerkennung der Normen als gültig allerdings nicht automatisch mit der Normsetzung, sondern die Staaten müssen die Übereinkommen erst ratifizieren, damit sie Geltung erlangen. Da die Ratifikation freiwillig ist, sollte mit der formal-völkerrechtlichen Anerkennung der internationalen Normen durch die Ratifikation auch deren Akzeptanz als Verhaltensstandard einhergehen. Das dies oft jedoch nicht der Fall ist, läßt sich dadurch erklären, daß internationale Normen auch konstitutive Wirkungen haben können (vgl. Kap. III).

Sozialkonstruktivistische Ansätze betonen, daß bestimmte internationale Normen nicht nur das Akteursverhalten regulieren, sondern auch eine konstitutive Wirkungen haben, indem sie einen geteilten Bedeutungszusammenhang für eine Gemeinschaft herstellen (Jepperson et al. 1996; Adler 1997; Tannenwald 1999; Schimmelfennig 2000). Dabei haben nicht nur grundlegende Institutionen wie Souveränität eine Konstituierungsfunktion, sondern auch die Normen spezifischer Institutionen, die in internationalen Verhandlungen errichtet wurden (Kap. II, Abschnitt 1). Souveränität als internationale Norm reguliert beispielsweise nicht nur das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen (Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten). Souveränität definiert und konstituiert außerdem Staaten im internationalen System im Unterschied zu anderen Akteuren (multinationalen Unternehmen).

---

<sup>69</sup> Durch Verordnungen werden sowohl entgegenstehendes existierendes als auch nachträglich geändertes nationales Recht verdrängt.

Beide Funktionen haben auch spezifische Institutionen wie beispielsweise die Menschenrechtsabkommen, die spätestens seit Ende des Kalten Krieges nicht nur das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen regulieren. Die Menschenrechte definieren und konstituieren Staaten somit auch als Teil einer Gemeinschaft. Dies kann eine umfassende imaginierte Gemeinschaft „zivilisierter Staaten“ oder eine von der Mitgliedschaft begrenztere Gemeinschaft wie die Europäische Union oder die NATO sein (Schimmelfennig 2000; Risse et al. 2002). Im Fall der imaginierten Gemeinschaft zivilisierter Staaten unterscheiden sich Mitglieder von „Schurkenstaaten“ dann dadurch, daß sie neben anderen Normen (z.B. Unterstützung des internationalen Terrorismus) auch die Menschenrechte anerkennen und akzeptieren. Indem sie die Angemessenheit von Verhalten bestimmen, definieren konstitutive Normen somit, wer als Mitglied einer Gemeinschaft gelten kann. Akteure können sich dann durch die Anerkennung der entsprechenden Normen für die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft qualifizieren.

Da sowohl die Anerkennung als Akteur als auch die Geltung eines Akteurs davon abhängt, in welche sozialen Strukturen er eingebettet ist, ergibt sich ein Einfallstor für rational-instrumentelles Verhalten. Wer „dazu gehören“ will, muß die entsprechenden Normen durch Ratifikation anerkennen (Risse 2004). Dies führt dazu, daß Staaten aus strategischen Beweggründen internationale Normen formal anerkennen, um nicht-materielle Vorteile, wie die Mitgliedschaft, Anerkennung oder Statusgewinne, aber auch materielle Vorteile zu erzielen. Dabei beabsichtigen die Staaten nicht, diese Normen als angemessenes Verhalten zu akzeptieren. In solchen Situationen ist die völkerrechtliche Anerkennung internationaler Normen nicht nur von deren Anerkennung als Standard angemessenen Verhaltens, sondern auch von deren tatsächlicher Einhaltung abgekoppelt (Meyer et al. 1997: 156; Boli/Thomas 1999: 18; Meyer 2005). Die von den Akteuren primär wahrgenommene Funktion der internationalen Norm liegt nicht in der Regulierung des Akteursverhaltens, sondern darin, einen geteilten Bedeutungszusammenhang in einer Gemeinschaft herzustellen (Risse 2003: 118). Staaten verstoßen dann gegen internationale Normen, weil sie nicht dem konkreten Gehalt der Normen zustimmen, aber die Regime-Partizipation bis hin zur Ratifikation als wichtig erachten, um Teil der Gemeinschaft zu sein (Tallberg 2002: 611). Da Regeleinhaltung und –anerkennung zwei unterschiedliche Phasen eines Prozesses sind, ist die Regeleinhaltung als pragmatisches Verhalten der Akteure von der Anerkennung der Regeln als Verhaltensstandard abgekoppelt. Je stärker dabei die völkerrechtliche Anerkennung einer Norm die Mitgliedschaft zu einer Gemeinschaft konstituiert, umso eher ist Normanerkennung ohne Einhaltung zu erwarten. Durch die zunehmende Anerkennung erweitert sich der Kreis

der Vertragsstaaten gerade um Staaten, bei denen die Einhaltung von der Regelanerkennung entkoppelt ist. Da die Regeleinhaltung konzeptionell nur für Vertragsstaaten bestimmt werden kann (vgl. Kap. II), sollten demnach Normen mit konstitutiver Wirkung ein geringeres *Compliance*-Niveau der Vertragsstaaten aufweisen, als ausschließlich regulative Normen, bei denen eine Entkoppelung unwahrscheinlicher ist.

Dabei handelt es sich um gewollte Regelverstöße, da Akteure internationale Regeln aus strategischen Gründen völkerrechtlich anerkennen, sie aber gleichzeitig nicht als Verhaltensstandard akzeptieren. Der *Management*-Ansatz konzeptualisiert das Problem gewollter Verstöße jedoch anders als der *Enforcement*-Ansatz. Es geht nicht darum, durch negative selektive Anreize Verstöße zu vermeiden. Vielmehr sollen die Akteure von der Angemessenheit der Normen und Regeln, die sie verbal und juristisch bereits anerkannt haben, überzeugt bzw. in diese „hineinsozialisiert“ (Börzel/Risse 2002: 150) werden, so daß auch sie die Normen letztlich übernehmen und als Verhaltensstandard akzeptieren. Gelingt dies, erübrigen sich Sanktionierungsmaßnahmen zur Gewährleistung von *Compliance*.

Festzuhalten ist somit, daß bestimmte internationale Normen nicht nur regulative, sondern auch konstitutive Wirkungen haben. Der Kreis der Vertragsparteien kann sich dadurch gerade um die Staaten erweitern, bei denen die Regelanerkennung von der Regeleinhaltung entkoppelt ist. Ob eine Norm konstitutive Wirkungen hat, beeinflußt somit das Ausmaß ihrer Einhaltung. Folgende Hypothese läßt sich daraus hinsichtlich der Regeleinhaltung aller Mitgliedstaaten entwickeln:

Hypothese V: “Normen mit konstitutiver Wirkung weisen ein geringeres *Compliance*-Niveau der Vertragsstaaten auf als ausschließlich regulative Normen.“

#### **1.4 Zeitliche Verzögerung zwischen Regelanerkennung und –einhaltung**

Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für beobachtbares regelabweichendes Verhalten ist schließlich ein *time lag*. Zwischen der Ratifizierung als Akt der formalen Anerkennung der Verpflichtungen und dem Moment der Feststellung der Regeleinhaltung kann ein erheblicher Zeitraum liegen (Chayes/Chayes 1995: 15-17; Underdal 2002a: 6). Kollidieren die Bestimmungen internationaler Übereinkommen mit lokalen Gewohnheiten und national institutionalisierten Normen und Regeln, dann können Regelverstöße allein daraus resultieren, daß ihre Einhaltung eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Diese Verzögerung ist bei

Menschenrechten nicht unerheblich. Übereinkommen in diesem Politikfeld sind nicht zuletzt darauf angelegt, überhaupt erst einen Prozeß der stärkeren Beachtung der Menschenrechte zu initiieren (Chayes/Chayes 1995: 15). Internationale Übereinkommen adressieren das Problem des *time lag* teilweise direkt. So fordern die ILO-Übereinkommen Nr. 182 und Nr. 105 „unverzügliche“ bzw. „sofortige“ Maßnahmen, um längerfristigen Verzögerungen zu vermeiden. Treten diese trotzdem auf, so haben zeitliche Verzögerungen aus *Management-*Perspektive vor allem zwei Ursachen.

Zum einen wird die Zeitspanne bis zur Regeleinhaltung von den vorhandenen nationalen Kapazitäten beeinflusst. Je größer die politischen, administrativen und ökonomischen Kapazitäten sind, umso geringer wird die zeitliche Verzögerung zwischen Anerkennung und Regeleinhaltung ausfallen. Zum anderen verringert die Kompatibilität zwischen internationalen und nationalen Normen und Regeln die Verzögerung. Die Anschlußfähigkeit internationaler Normen an geltende nationale Normen erleichtert *Compliance* (Checkel 1999; Cortell/Davis 2000). Mit zunehmender Übereinstimmung wird somit nicht nur die Regeleinhaltung wahrscheinlicher, sondern auch die Zeitspanne bis zur Einhaltung kürzer. Voraussetzung ist allerdings, daß die Normen auf nationaler Ebene auch eingehalten werden. Trifft dies zu und sind die Normen auf beiden Ebenen vollständig kompatibel, so ist *Compliance* mit internationalen Verpflichtungen unproblematisch. Der Moment der Anerkennung und der Einhaltung fallen zusammen. „Damit hört Regelbefolgung auf, ein erklärungsbedürftiges Phänomen zu sein“ (Börzel/Risse 2002: 150). Die Rückführung von *Compliance* auf die nationale Anschlußfähigkeit ist somit nicht unproblematisch. Längere Verzögerungen sind jedoch zu erwarten, wenn internationale Normen aus strategischen Beweggründen anerkannt werden, die Akteure jedoch die Angemessenheit der Normen negieren und im nationalen Kontext von ihnen abweichen. Die Regeleinhaltung ist in solchen Situationen von Sozialisationsprozessen abhängig (s.o.), die wiederum zeitintensiv sind.

Zeitliche Verzögerung als Grund beobachtbarer systematischer Verletzungen wird daher im folgenden unter Kapazitätsdefiziten und nichterfolgter Akzeptanz der Normen als Verhaltensstandard subsumiert. Dieses Problem stellt sich somit nicht als eigenständige Ursache von Regelverstößen dar, sondern als Ausdruck tieferliegender Faktoren. Das bedeutet jedoch nicht, daß zeitliche Verzögerungen für die Erklärung von *Compliance* nicht zu beachten sind. Gerade in empirischen Modellen ist es notwendig, einen *time lag* zu berücksichtigen, da sonst ein Einfluß der identifizierten Erklärungsfaktoren auf die Regeleinhaltung nicht festgestellt werden kann. Das Verzögerungsproblem ist somit primär konzeptioneller Art.

## 2. *Compliance-Strategien*

*Management*-Vertreter verfolgen aufgrund ihrer Diagnose, daß Staaten grundsätzlich bereit sind, internationale Verpflichtungen zu erfüllen, einen problemlösenden Ansatz (Young 1992: 183; Chayes/Chayes 1995). Nicht in der Schaffung zuverlässiger *Monitoring*- und Sanktionsmöglichkeiten liegt der Schlüssel für *Compliance*, sondern in der Lösung der Probleme, die zu den Regelverstößen geführt haben (Mitchell 1993: 330; Young 1994: 74, 134). Normkonformes Verhalten ist bei Staaten, die gegen internationale Normen verstoßen, weil ihnen die entsprechenden technischen und finanziellen Möglichkeiten fehlen oder weil der Regelungsinhalt strittig ist, nicht durch den Einsatz zwangsbasierter Instrumente zu erreichen: „[N]on-compliance is a problem to be solved, not an action to be punished“ (IPCC 2001: 631; vgl. Chayes/Chayes 1995: 22). Im Kontext der Einhaltung der Kernarbeitsnormen stellen Großmann et al. (2002: 37) fest: „Setzt sozialer Fortschritt wirtschaftliche Entwicklung voraus, macht es wenig Sinn, die Verletzung sozialer Mindeststandards mit Handelsbeschränkungen zu ahnden“.

Im folgenden werden zuerst Strategien herausgestellt, in denen internationale Institutionen als Agenten im Vordergrund stehen. Internationale Institutionen werden wie im neoinstitutionalistischen Zweig des *Enforcement*-Ansatzes als entscheidend für die Gewährleistung von *Compliance* angesehen. Deren Hauptfunktion liegt aber nicht im *Monitoring* und *Enforcement*, sondern in der Lösung der norm- und länderspezifischen Probleme, die zu Regelabweichungen geführt haben. Die Institutionalisierung von Verfahren zur Bestimmung der Gründe von Regelverletzungen, zur Klärung der Geltung der Regeln sowie zum Aufbau von Kapazitäten zur Regeleinhaltung stehen dabei im Vordergrund. Daran anschließend wird dargestellt, wie Akteure im Fall von „gewollten“ Regelverletzungen durch Sozialisationsmechanismen internationale Regeln übernehmen und letztlich auch einhalten können. Schließlich werden komplementäre *Compliance*-Mechanismen herausgestellt, die auf der Verrechtlichung von Verfahren zur Regelsetzung sowie auf den nationalen politischen Systemen aufbauen.

### 2.1 Die Institutionalisierung problemlösender Verfahren

Am Anfang des *Management* von *Compliance* stehen analog zum *Enforcement*-Ansatz transparente Informationssysteme (Chayes/Chayes 1995: 23; Raustiala 2004). Prozesse der

Prüfung und Bewertung dienen aber nicht der Identifizierung von Trittbrettfahrern, sondern der Gewinnung von exakten Informationen über die Gründe der Regelabweichung (Young 1999). Solche Informationssysteme können durch Berichtspflichten der Mitglieder in Form der sog. Staatenberichte institutionell verankert sein („self-reporting“) oder durch Dritte in Form von unabhängigen Berichten errichtet werden. Letztere dienen auch zur Verifizierung der Berichte der Mitgliedstaaten (Weiss 2001). „These review institutions with their largely non-confrontational and forward-looking approach, engage in the collective supervision and facilitation of performance that lies at the heart of managerial theory“ (Raustiala/Slaughter 2002: 549; vgl. auch List/Zangl 2003: 379). Das Berichtssystem der ILO (vgl. dazu Kap. VII) beinhaltet beispielsweise die Evaluierung von Daten, die von den Mitgliedstaaten in Form der Staatenberichte bereitgestellt werden, und die Analyse der Konformität mit den institutionellen Verpflichtungen. Die Berichte sichern, daß die Aktivitäten der Regelungsadressaten periodisch überwacht werden, und helfen, die Bereiche zu identifizieren, in denen Verbesserungen nötig und möglich sind (Donnelly 1998: 61).

Zur effektiven Auswertung dieser Informationen ist es erforderlich, mit dem vermeintlich regelabweichenden Staat ein Verwaltungsdialog zu führen, um die Gründe der Regelverletzung zu eruieren und um in Form eines ‚*Compliance-Plans*‘ (Victor et al. 1998: 16-20; vgl. Chayes/Chayes 1995) angemessen reagieren zu können. Das im Rahmen des Montrealer Protokolls zum Schutz der Ozonschicht vereinbarte ‚*Non-Compliance-Verfahren*‘, bei dem das Implementationskomitee mit den verstoßenden Staaten in geschlossenen Sitzungen einen derartigen *Compliance-Plan* beschließt, hat als *Management-Strategie* Vorbildwirkung. Mit dem „Trade Policy Review Mechanism“ hat auch die WTO solch ein thematisierendes Verfahren institutionalisiert. Die regelmäßige Überprüfung der Handelspolitik der Mitgliedstaaten soll Dialoge initiieren, durch die sich Regelverstöße einvernehmlich beheben lassen (Jackson 1998; Laird 1999). In der ILO existiert ein solches Verfahren im Rahmen des „International Programme on the Elimination of Child Labour“ (IPEC), indem ein Dialog mit den betreffenden Staaten verankert ist, um die Gründe für Kinderarbeit zu eruieren und die Staaten gezielt unterstützen zu können (Senghaas-Knobloch et al. 2003).

Wird im Verlauf eines *Management-Verfahrens* festgestellt, daß die Regelverletzung aus der strittigen bzw. unklaren Bedeutung der Regel resultiert, so gilt es, ein gemeinsames Verständnis über den Regelungsgehalt herzustellen. Eine zentrale Funktion in solchen Vermittlungsprozessen haben Streitschlichtungsverfahren, die es zur Verbesserung von *Compliance* gegebenenfalls zu schaffen gilt (Koh 1997). Dabei ist es ausdrückliches Ziel,

nicht den Regelverletzer zu verurteilen, sondern die Normverletzung als gemeinsames Problem kooperativ anstatt kompetitiv zu bearbeiten. Die Bedeutung dieser Interpretations- und Streitbeilegungsverfahren liegt also gerade nicht in der Möglichkeit einen regelverletzenden Staat zu verurteilen, sondern in der Spezifizierung der Bestimmungen an das Verhalten der Disputanten sowie in der Klärung der Bedeutung einer Regel für alle Mitglieder (Stone Sweet 1997: 128-129; Chayes et al. 1998: 54). Die Interpretation sowie gegebenenfalls die Präzisierung der Regeln stehen dabei im Vordergrund. Ziel ist es, daß durch diese Interpretationsverfahren Regelverletzungen aufgrund von Fehlinterpretationen wegen der Ungewißheit über die konkreten Verhaltensanforderungen abnehmen (Mitchell 1994; Raustiala/Victor 1998; Falkner et al. 2002: 15).

Da die Präzisierung sowie die Klärung der Geltung der Normen im Vordergrund stehen, muß die Regelinterpretation nicht zwangsläufig rechtlich bindend sein. Aus Sicht des *Management*-Ansatzes können diese Funktionen auch von informalen mediativen und rechtlich nicht-bindenden, kooperativen Prozessen zwischen den Akteuren erbracht werden, solange deren Ergebnisse als autoritative Regelinterpretation betrachtet werden (Chayes/Chayes 1995: 24; Chayes et al. 1998: 55). Ein Vorteil gerichtlicher Verfahren besteht in der Unabhängigkeit der Richter, die garantiert, daß alle involvierten Akteure gleich behandelt werden (Helfer/Slaughter 1998: 353-355). Indem sie allgemeine Rechtsnormen auf konkrete Sachverhalte übertragen, spezifizieren sie internationale Regeln und schließen Rechtslücken, die sonst die Rechtfertigung von Regelbrüchen zulassen würden.<sup>70</sup> Nicht-bindende rechtliche Prozesse haben gegenüber rechtlich bindenden gerichtlichen Verfahren den Vorteil, daß sie zur Regelinterpretation häufiger eingesetzt werden (vgl. Zangl/Zürn 2004a: 25). Regelverletzende Staaten versuchen bei gerichtlichen Verfahren die Öffentlichkeitswirkung einer Verurteilung zu vermeiden, so daß sie weniger häufig zur Regelinterpretation angewendet werden. Sie werden zudem als kostenintensiver und schwerfälliger betrachtet (Chayes et al. 1998: 54, 56; Tallberg 2002: 637). Die Institutionalisierung eines effektiven Streitschlichtungsmechanismus ist daher ein integraler Bestandteil des „*Management von Compliance*“. Insgesamt sollte aus dieser Perspektive die Institutionalisierung problemlösender Verfahren einen positiven Effekt auf das gesamte Niveau der Regeleinhaltung haben. Ein hoher Legalisierungsgrad ist aus dieser Perspektive

---

<sup>70</sup> Im Fall von gerichtlichen Verfahren wird die Regelinterpretation jedoch nicht kooperativ zwischen den Staaten hergestellt, sondern eine gerichtliche Instanz entscheidet autoritativ über die konkurrierende Regelinterpretation (vgl. Jackson 1998). Dabei kann es auch zu einer Verurteilung und Bestrafung von Regelverstößen kommen.

keine notwendige Bedingung für dessen Effektivität (Chayes et al. 1998: 56; vgl. Koh 1997: 2656).

Hypothese VI: „Die Institutionalisierung problemlösender Verfahren wirkt sich positiv auf das *Compliance*-Niveau aller Vertragsstaaten aus.“

Wird im Verlauf des Verwaltungsdialoges allerdings festgestellt, daß Regelverstöße daraus resultieren, daß die Mitgliedstaaten nicht über ausreichende nationale Kapazitäten zur Regeleinhaltung verfügen, müssen aus der *Management*-Perspektive die Staaten in die Lage versetzt werden, die eingegangenen Verpflichtungen einhalten zu können. Die Institutionalisierung von Formen der technische Zusammenarbeit sowie von Ressourcentransfers stehen hierbei im Vordergrund (Levy et al. 1993: 405, 414; Haas et al. 1993; Sand 1997: 178; Chayes et al. 1998: 52; Jacobsen/Brown Weiss 1998b: 546). Diese Strategie des ‘capacity building’ wirft ebenso wie negative selektive Anreize im Rahmen von *Enforcement*-Strategien Kosten auf, denen sich jeder Staat zu entziehen versucht. Die Verbesserung der Regeleinhaltung hängt daher wesentlich davon ab, daß internationale Institutionen über entsprechende Strukturen und Ressourcen verfügen, um die *Management*-Strategien umsetzen zu können (Zangl 2001: 55; Curlier/Andresen 2002: 369).

## **2.2 ,Capacity-building’ – Aufbau von politischen, administrativen und ökonomischen Kapazitäten**

Bei der Strategie des *capacity building* sind internationale Institutionen und wirtschaftlich entwickelte Staaten die zentralen Agenten, die die Regeleinhaltung für jene Mitglieder erleichtern, die ohne externe Ressourcen dazu nicht in der Lage sind. Im Rahmen der multi- und bilateraler entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sowie der Unterstützung für institutionelle Reformen und der technischen Zusammenarbeit im Fall wirtschaftlich entwickelter Staaten stellen sie den regelverstoßenden Staaten Ressourcen bereit, um auf nationaler Ebene fehlende Kapazitäten aufzubauen.

Ein wesentlicher Teil des *politischen capacity building* betrifft die Beendigung bewaffneter interner und externer Konflikte. In diesen Staaten werden politische Kapazitäten zuerst durch sicherheitspolitische Maßnahmen aufgebaut, beispielsweise durch Hilfe zur Krisenbewältigung und Friedensmissionen bei bewaffneten Konflikten (Matthies 2000: 231). Um diese Funktionen zu erfüllen, sind in den überwiegenden Fällen institutionelle

Interaktionen mit den UN und ihren Sonderorganisationen als zentralen Akteuren erforderlich (Gareis/Varwick 2002; Chayes/Chayes 1995). Diese Maßnahmen sind Voraussetzung, daß weitere Schritte zum Aufbau staatlicher Strukturen folgen können. Neben mangelnder politischer Stabilität ist eine gravierende Überbelastung der staatlichen Behörden ein weiteres Kennzeichen fehlender politischer Kapazitäten (Weltbank 1983: 150; Chayes/Chayes 1995). In diesem Kontext werden entwicklungspolitische Maßnahmen in Form von Kapitalhilfe und technischer/fachlicher Hilfe zur Stärkung staatlicher Strukturen und zur Verbesserung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Zentralstaates als *Compliance*-Strategie betont.<sup>71</sup> Dominierten in den 80er Jahren zur Effizienzsteigerung noch Deregulierungs- und Liberalisierungsstrategien, so rückte in den 90er Jahren der öffentliche Sektor wieder in den Mittelpunkt und mit ihm die Einsicht, daß sich die Einhaltung internationaler Regeln ohne staatliche Beteiligung in der Praxis nicht signifikant verbessern läßt. Der Weltentwicklungsbericht von 1997 markiert die Abkehr vom Leitbild des Minimalstaates und unterstreicht die grundsätzliche Bedeutung öffentlicher Institutionen. Dem Ausbau der Handlungskapazitäten der Zentralregierung wird mittlerweile große Bedeutung, wenngleich nicht die allein entscheidende, für die Regeleinhaltung zugesprochen (Weltbank 2004a: 15-17). Daraus abzuleiten, daß die Höhe des Einkommens bzw. der Ausgaben der Zentralregierung am BIP sich positiv auf die Regeleinhaltung auswirkt (vgl. Underdal 1998), würde allerdings zu kurz greifen. Vor dem Hintergrund der Diskussion über einen schlanken und gerade dadurch effizienten Staat sollte dieser eher in der Lage sein, Regelverletzungen zu unterbinden, als eine durch Klientel- und Patronagebeziehungen aufgeblähte Regierung. Diese Sichtweise läuft auch Gefahr, Marktvertrauen einfach durch Staatsvertrauen zu ersetzen. Entstehen Regelverletzungen nicht durch Zielakteure aufgrund fehlender politischer Kapazitäten der Zentralregierung, sondern werden vielmehr von letzterer verursacht, dann ist *Compliance* durch Stärkung des Zentralstaates nicht zu erreichen (Börzel/Risse 2002: 167). Aus einer akteursorientierten Perspektive hängt die Regeleinhaltung dann vor allem von den Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure ab. Dieser Wirkungszusammenhang wird im Rahmen der (trans)nationalen Mobilisierung ausführlich im Abschnitt 2.3.1 dieses Kapitels diskutiert.

Politische Kapazitäten hängen nicht unwesentlich von *administrativen Kapazitäten* ab (Nuscheler 1996: 338-344). Die schwache Staaten charakterisierende Ineffizienz von Staat und Verwaltung führt zu einer weiteren Schmälerung der ohnehin nur gering verfügbaren und verteilbaren Ressourcen, so daß von einem „Teufelskreis des schwachen Staates“ gesprochen

---

<sup>71</sup> Kritisch wird diese Strategie von Krasner (2004) betrachtet, der nur einen schwachen Einfluß technischer Hilfe zur Stärkung politischer Kapazitäten in schwachen Staaten feststellt.

wird (Durth et al. 2002: 61). Aber selbst in funktionierenden Staaten ist die Beziehung zwischen Regierung und Verwaltung oftmals schwach ausgeprägt und durch unzulängliche Personalausbildung, -führung sowie geringe Effektivität gekennzeichnet (Weltbank 2004a: 63-67). Staatliche Handlungskapazitäten sind somit nicht *per se* förderlich für die Regeleinhaltung. Sie hängen vorrangig von der Existenz leistungsfähiger öffentlicher Institutionen ab. Technische Hilfe und/oder die Umleitung existierender Ressourcen gewährleisten den Aufbau eines qualifizierten Verwaltungsapparates, der die zur innerstaatlichen Überwachung von *Compliance* notwendige funktionale Spezialisierung aufweist. Auf diese Weise kann die Durchsetzung der internationalen Regeln gewährleistet werden. Im Rahmen der ILO trainieren beispielsweise die aus Experten bestehenden „multidisziplinären Teams“ regelmäßig nationale Beamte und schlagen Maßnahmen vor, nationales Recht mit den ILO-Übereinkommen in Einklang zu bringen. Da in Entwicklungsländern die administrative Kontinuität aufgrund vieler Wechsel oftmals nicht gewährleistet ist, helfen die Aktivitäten der multidisziplinären Teams beim Aufbau und Erhalt administrativer Kapazitäten (vgl. Kap VII; de la Cruz et al. 1996).

*Ökonomische Kapazitäten* werden in modernisierungstheoretischen Ansätzen verstärkt im Zusammenhang des Einflusses von nachhaltigem Wirtschaftswachstum auf die Möglichkeiten der Einhaltung internationaler Regeln, insbesondere von Umwelt- und Sozialstandards, diskutiert. Dabei wird zum einen ein direkter Effekt des Wirtschaftswachstums auf die Regeleinhaltung angenommen (Barro 1991; Krueger 1996; Großmann et al. 2002; Busse/Spielmann 2003). Zum anderen wird vermutet, daß die ökonomische Entwicklung das Humankapital stärkt, wobei Investitionen in Bildung zur Herausbildung neuer Mittelschichten führen, welche als Agenten der Einhaltung internationaler Normen fungieren und als 'Normentrepreneure' gegen Verletzungen klagen oder mobilisieren (Brachet-Márquez 1992; Shiu-Hing 1996; Merkel 2003: 225). Der Initiierung von Wirtschaftswachstum kommt somit eine hervor gehobene Bedeutung zu.

Die Kritik an modernisierungstheoretischen Arbeiten bezieht sich vor allem auf die Richtung des Zusammenhanges zwischen Regeleinhaltung und wirtschaftlicher Entwicklung. Einige Studien betonen einen umgekehrten Kausalpfad, wonach sich die Einhaltung bestimmter internationaler Regeln, wie der ILO-Kernarbeitsnormen, positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt (Palley 1999; Klasen 1999; Rodrik 1999: 78; OECD 2000: 27-28; Bazillier 2004). Dieser Argumentationsstrang liefert jedoch keine Erklärung, warum *trotz* positiver Wirkung auf das Entwicklungsniveau andauernde Regelverletzungen feststellbar sind (beispielhaft Brupbacher 2002). Vielmehr scheinen empirische Untersuchungen die

modernisierungstheoretische Annahme zu bestätigen, daß wirtschaftliche Entwicklung ein bedeutender Faktor für die Regeleinhaltung ist (Krueger 1996; Großmann et al. 2002; Busse/Spielmann 2003).

Zur externen Initiierung von wirtschaftlichen Wachstumsprozessen, als einer Grundlage für die Regeleinhaltung, stehen die Entwicklungszusammenarbeit und die durch die WTO induzierte Öffnung nationaler Märkte im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion.

Erstens trägt bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit zum ökonomischen *capacity building* bei. Da die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit zum Aufbau administrativer und ökonomischer Kapazitäten verwendet werden, gehen sie allerdings einer verbesserten Regeleinhaltung zeitlich voran. Zweitens wird sowohl in der theoretischen als auch empirischen Literatur zum wirtschaftlichen Wachstum über die Möglichkeiten der Stimulierung von Wachstum, insbesondere über den Einfluß der Aktivitäten internationaler Institutionen gegenüber anderen Faktoren diskutiert (Barro 1991; Krugman/Venables 1995; Jones 1998; Rodrik 2000c; Barro/Sala-i-Martin 2004). In diesem Diskurs hat in den letzten Jahren die Frage der Wirksamkeit der von der WTO induzierten Öffnung nationaler Märkte besondere Bedeutung erlangt. Die in der (neoklassischen) volkswirtschaftlichen Literatur (Bhagwati 1994, 2004; Srinivasan 1996; Brown et al. 1996; Casella 1997: 149; Edwards 1998; Krugman 1999; Sautter 2000a; Dollar/Kraay 2001), aber auch in soziologischen Arbeiten (Meyer 1999; Münch 2002; Münch/Dressel 2006) einflußreiche „Offenheitshypothese“ sieht die weitere Liberalisierung des Handels als Hauptmechanismus für ein steigendes Wirtschaftswachstum und letztlich auch für die Regeleinhaltung.<sup>72</sup> Sie soll daher im folgenden ausführlicher diskutiert werden.

Vertreter der „Offenheitshypothese“ argumentieren, daß Staaten, die ihre Volkswirtschaften stärker geöffnet haben, höhere Wachstumsraten des BIP erzielen: „[...] changes in trade volumes have a strong positive relationship to changes in growth rates“ (Dollar/Kraay 2001: 27; vgl. Kearney 2000). Die Öffnung des Zugangs zu Märkten führt so zu positiven ökonomischen Veränderungen, in deren Folge sich auch die sozialen Verhältnisse der Bevölkerung verbessern. Die WTO (1996) drückte diese Sichtweise in der Erklärung von Singapur hinsichtlich der Kernarbeitsnormen der ILO folgendermaßen aus: „We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards“.

---

<sup>72</sup> Auch in einer endogenen Perspektive der neuen Außenhandelstheorie (Barro/Sala-i-Martin 2004) kann das Wirtschaftswachstum durch Außenhandel gesteigert werden. Ursächlich dafür ist nicht der Gütertausch, sondern die Generierung und Bereitstellung von neuem Wissen und der damit verbundene technologische Fortschritt durch die Einbindung in multinationale Produktionsnetzwerke (Durth et al. 2002: 161).

In der Literatur ist weiterhin umstritten, ob ökonomisches Wachstum tatsächlich durch Zuwächse im Handelsvolumen im Rahmen der WTO induzierten Marktöffnung bedingt wird (für diese Diskussion vgl. Kearney 2000; Dollar/Kraay 2001; Rodrick 2000a; Nye et al. 2002; Rose 2004). Für die *Compliance*-Problematik ist allerdings nur relevant, ob wirtschaftliches Wachstum generiert wird. Dabei ist es unerheblich, wodurch es induziert wurde. Führt die Marktöffnung nicht zu Wachstumsprozessen, dann scheidet sie auch als Strategie zum Aufbau ökonomischer Kapazitäten aus. Die Konzeption eines direkten Effektes der Offenheit einer Volkswirtschaft auf die Regeleinhaltung, wie sie teilweise vertreten wird, ist unter theoretischen Gesichtspunkten nicht zulässig. Die auf der Offenheit der Volkswirtschaften basierende Argumentation setzt für einen Einfluß auf die Regeleinhaltung immer eine Steigerung des ökonomischen Entwicklungsniveaus voraus, d.h. letztlche Voraussetzung für eine verbesserte Regeleinhaltung ist wirtschaftliches Wachstum. Eine Erklärung intra-institutioneller Variationen durch Marktöffnung allein ist somit nicht möglich. Der in Hypothese 8 ausgedrückte Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und der Regeleinhaltung gilt somit auch im Kontext der Marktöffnung. Wird allerdings kein Effekt des ökonomischen Entwicklungsniveaus festgestellt, dann kann auch die ‚Offenheitshypothese‘ als widerlegt gelten, da ein zentrales Glied der Kausalkette nicht bestätigt wird.

Die Bedeutung der Marktöffnung für *Compliance* erschöpft sich allerdings nicht in der Diskussion um die Initiierung von Wachstumsprozessen zum Aufbau ökonomischer Kapazitäten. Die Offenheit einer Volkswirtschaft kann die Regeleinhaltung auch durch eine Verbesserung der Informationslage sowie durch die Einbindung nationaler Akteure in internationales Konsenswissen beeinflussen. Mit zunehmender Offenheit eines Staates werden Verstöße sichtbarer (Bollen 1992; Heyns/Viljoen 2001). Dies allein führt aber noch nicht zu einer vermehrten Regeleinhaltung. Vielmehr müssen die Informationen über Regelverstöße in *Compliance*-Strategien umgesetzt werden. Ein Einfluß der Offenheit ist daher letztlich auf die bereits beschriebenen Mechanismen wie die Regeldurchsetzung durch dominante Staaten und verrechtlichte Sanktionsinstanzen, *Management*-Maßnahmen im Rahmen internationaler Organisationen und multilateraler Zusammenarbeit sowie auf den noch zu diskutierenden Mechanismus der transnationalen Mobilisierung zurückzuführen. Ein neuer, unabhängiger Erklärungsfaktor ergibt sich nach diesen Gesichtspunkten aus der Offenheit eines Staates somit nicht.

Dieser ergibt sich im Fall der Einbindung nationaler Akteure in internationales Wissen. Eine umfassendere Beurteilung des Außenhandels im Rahmen der neuen Entwicklungsökonomik

zeigt, daß die Offenheit der Volkswirtschaft nicht nur das Wirtschaftswachstum direkt beeinflußt, sondern auch neues Wissen generiert und den Zugang zu bestehenden, im Ausland akkumulierten Wissensbeständen erleichtert und den Wettbewerb zwischen Forschern verstärkt: „Open economies exchange more ideas“ (WTO 2003: 190; Überblick bei Durth et al. 2002). Die Wirkung des durch den zunehmenden Außenhandel induzierten verbesserten Zugangs zu Wissen besteht aber nicht nur in der Beschleunigung des technologischen Fortschritts durch die Verbesserung des Humankapitals und daraus resultierenden höheren Wachstumsraten (Romer 1990; Lucas 1988). „Schwach kognitive“ Ansätze (Hasenclever et al. 1997) betonen, daß die Angleichung der Wissensbestände der beteiligten Akteure auch deren Verhalten beeinflußt (vgl. Underdal 1998: 22). Im Prozeß des Austausches von Wissen argumentiert der ‚Epistemic-Community‘-Ansatz (P. Haas 1989, 1992), daß problemfeldbezogene (transnationale) Expertengemeinschaften durch die Verbreitung von Wissen in Form von Ursache-Wirkung-Zusammenhängen („causal beliefs“) dazu beitragen, angemessenes Verhalten zu definieren. Die durch den internationalen Handel geförderte Öffnung von Märkten und der damit verbundenen Verbreitung von Wissen bezieht sich auch auf die Art und Größe der Kosten der Regeleinhaltung und über positive Effekte der Regeleinhaltung. Wissenstransfers können so einen erheblichen Einfluß auf *Compliance* gewinnen.

Voraussetzung für einen Einfluß von Wissen auf politische Entscheidungsprozesse ist zum einen die Existenz von Konsenswissen (P. Haas 1992; vgl. Oberthür 1997). Bei fehlendem Konsens ist Wissen kein unabhängiger Einflußfaktor, sondern lediglich „the handmaidens of interest“ (E. Haas 1990: 21). Erst wenn staatliche Akteure aufgrund eines wissenschaftlichen Konsens‘ nicht mehr frei wählen können, ist eine Beeinflussung des Akteursverhaltens möglich. Zum anderen basiert eine Beeinflussung durch Wissen auf der Prämisse, daß Akteure beabsichtigen, „analytische Unsicherheit“ zu reduzieren (Keisuke 1993) und bereit sind, die neuen Informationen zur Kenntnis zu nehmen (Gehring 2002a). Nur dann können die neu gewonnenen Erkenntnisse ihre Interessen beeinflussen (Checkel 1998; Risse 2000). Wären die relevanten Akteure hingegen vollständig informierte Nutzenmaximierer, wie im *Enforcement*-Ansatz teilweise implizit angenommen wird, dann kann es zu keiner Beeinflussung durch Wissen kommen.

Für die Erklärung intra-institutioneller Variationen läßt sich somit aus dieser ökonomischen und schwach kognitiven politikwissenschaftlichen Perspektive die Hypothese ableiten, daß politische Entscheidungsträger und gesellschaftliche Akteure in offenen Volkswirtschaften

eher durch die Bildung konsensualen Wissens beeinflusst werden und ihr Verhalten anpassen, als Akteure in geschlossenen Staaten.

Hypothese 9: „Im Fall der Existenz internationalen Konsenswissens hinsichtlich bestimmter internationaler Regeln hat die zunehmende Offenheit eines Staates einen positiven Einfluß auf *Compliance*.“

### 2.3 Sozialisation von regelverletzenden Akteuren in internationale Normen

Stellen Konflikte über die Geltung einer internationalen Norm, über deren Anwendung in bestimmten Handlungssituationen sowie über die fehlende Anerkennung als Verhaltensstandard den Grund regelabweichenden Verhaltens dar, dann wird die Übernahme der internationalen Norm zur Voraussetzung für *Compliance*. Damit ist die Sozialisation von Akteuren angesprochen, eines der zentralen Themen sozialkonstruktivistischer Forschung (Überblick bei Schimmelfennig 2003). Standen bei den bisherigen *Compliance*-Strategien internationale Institutionen im Vordergrund, so rücken nun nicht-staatliche Akteure und nationale Institutionen als Agenten in den Mittelpunkt.

Sozialisationsprozesse sind darauf gerichtet, daß Akteure internationale Normen als Standard angemessenen Verhaltens übernehmen. Nach erfolgter Übernahme sind Sanktionen zur Gewährleistung der Regelkonformität nicht mehr nötig. *Compliance* ist somit ein gewünschtes Ergebnis von Sozialisationsprozessen. Unter dem Aspekt der fehlenden Anerkennung sowie der umstrittenen Geltung internationaler Normen lassen sich drei verschiedene Sozialisationsmechanismen subsumieren. Sie unterscheiden sich voneinander, auf welche Weise die regelverletzenden Akteure zur Übernahme der Regeln veranlaßt werden. Darüber hinaus beziehen sie sich auf verschiedene Ursachen, auf denen die umstrittene Geltung der Normen beruht.

(1) Der Mechanismus des sozialen Drucks bzw. der Mobilisierung (Checkel 2001) wird betont, wenn Akteure bestimmte Normen und Regeln aus strategischen Gründen formal anerkannt haben, sie aber nicht gleichzeitig als Verhaltensstandard akzeptieren. Es handelt sich daher um „gewollte“ Regelverstöße. Regelkonformes Verhalten soll daher durch soziale Strafen wie Anprangerung („shaming“) unter dem Druck öffentlich vorgetragener Argumente (Finnemore/Sikkink 1998; Risse et al. 2002), Ausgrenzung (Schimmelfennig et al. 2003) sowie durch materielle Sanktionen wie das Aussetzen finanzieller Unterstützung

(Keck/Sikkink 1998: 16; Klotz 1995) erzielt werden. Der *Compliance*-Mechanismus des sozialen Drucks/Mobilisierung befindet sich dabei an der Schnittstelle zwischen instrumentell-strategischem und normgeleitetem Handeln (vgl. 2.3.1).

(2) Bei nichterfolgter Anerkennung einer spezifischen internationalen Norm als Standard angemessenen Verhaltens werden zur Herstellung von *Compliance* auch Überzeugungsstrategien betont, die auf einer verständigungsorientierten Handlungslogik basieren (Risse 2000; Holzinger 2001a). Der Unterschied zu Mobilisierungsstrategien besteht darin, daß die Sozialisationsagenten versuchen, die Zielakteure durch die „besseren Argumente“ von der Angemessenheit der internationalen Normen zu überzeugen und nicht bezwecken, durch Zwang die Kosten von Regelverstößen zu erhöhen. Dieser Handlungsmodus wird zusätzlich zur Verständigung über Normkonflikte angewendet, wenn sich normgeleitete Akteure im Unklaren sind, welche der konfligierenden Regeln gilt und anzuwenden ist (Kratochwil 1989: 70).

(3) In diesen Situationen können auch rechtliche Internalisierungsstrategien angewendet werden. Rechtliche Diskurse vermitteln dabei zwischen unterschiedlichen Interpretationen einer Regel sowie zwischen konkurrierenden Auslegungen der Anwendbarkeit verschiedener Regeln. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Sozialisationsmechanismen haben die Akteure die zur Auswahl stehenden Normen allerdings soweit übernommen, daß sie nicht mehr von der Richtigkeit der Geltungsansprüche überzeugt werden müssen.

Diese drei *Compliance*-Mechanismen lassen sich also nach dem Grad der Internalisierung der internationalen Normen ordnen. Ist die Übernahme der Normen noch nicht erfolgt und werden diese sogar bezweifelt, dann werden Mobilisierungsstrategien angewendet. Sind die Sozialisanden hingegen bereit, die Angemessenheit der Normen anzuerkennen und sich vom besseren Argument überzeugen zu lassen, dann gewinnen Überzeugungsmechanismen an Bedeutung. Ist schließlich die Norm akzeptiert, jedoch ihre konkrete Anwendung unklar, dann sind rechtliche Internalisierungsstrategien zielführend. Bei allen drei *Compliance*-Mechanismen wird ein kausaler Effekt internationaler Normen auf das Verhalten der Akteure konzipiert (vgl. Keohane 1997: 492; Hathaway 2002: 1957; Wiener 2003: 144-145). Die Existenz internationaler Normen ist Ausgangspunkt aller Strategie, sie dienen als Bezugsmaßstab, unangemessene Verhaltensformen zurückzuweisen und bilden die Basis für Mobilisierungsstrategien, diskursive Prozesse sowie rechtliche Internalisierungsprozesse.

### 2.3.1 Sozialer Druck/Mobilisierung

Beim Mechanismus des sozialen Drucks bzw. der Mobilisierung fungieren soziale Anreize wie Anerkennung und Reputationsgewinne allgemein als Belohnung für regelkonformes Verhalten (Schimelfennig et al. 2003). Bei systematischen Verletzungen werden hingegen soziale Sanktionen wie Ausgrenzung und Anprangerung (*blaming/shaming*) angewendet, die zu Statusverlusten führen und Druck auf die regelverletzenden Akteure ausüben sollen (Finnemore/Sikkink 1998: 898; Keck/Sikkink 1998). Dieser Druck kann sowohl „von unten“ durch innerstaatliche normunterstützende Akteure als auch „von oben“ durch internationale Institutionen erzeugt werden, welche nicht nur soziale, sondern auch materielle Strafen wie das Aussetzen finanzieller Unterstützung im Rahmen einer Strategie der „Konditionalität“ einsetzen können. In beiden Fällen sind allerdings die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure in den regelverletzenden Staaten eine entscheidende Bedingung für den Erfolg von Mobilisierungsstrategien. Dabei befindet sich dieser Sozialisationsmechanismus an der Schnittstelle zwischen instrumentell-strategischem und normgeleitetem Handeln.

Der Mobilisierungsmechanismus knüpft an Verrechtlichungsprozesse an. Die zunehmende Verrechtlichung internationaler Normen, d.h. die Existenz ausreichend präzise formulierter und verbindlicher Normen ist Voraussetzung dieses Sozialisationsmechanismus, um legitimen moralischen Druck ausüben zu können. Der Mobilisierungsansatz betont hierbei die Rolle nicht-staatlicher, normunterstützender Akteure als Sozialisationsagenten. Aus einer akteursorientierten Perspektive hängt die Regeleinhaltung vor allem von ihren Handlungsmöglichkeiten ab. Internationale Normen beeinflussen diese gesellschaftlichen Akteure, indem sie sie mit einem neuen Verständnis von Interessen und Identitäten versorgen. Die so konstituierten zivilgesellschaftlichen Akteure nehmen die Diffusion internationaler Normen, insbesondere die von staatlichen Akteuren oftmals als kostenfrei erachtete und aus strategischen Beweggründen vorgenommene Ratifikation als Ansatzpunkt von Kampagnen, um staatliche Akteure hinsichtlich einer verbesserten Regeleinhaltung unter Druck zu setzen (Keck/Sikkink 1998; Jacobsen/Brown Weiss 2001: 431; Risse et al. 2002). Auf den Legalisierungskomponenten Verbindlichkeit und Präzision basierende innerstaatliche *Compliance*-Strategien durch nationale gerichtliche Verfahren sind allerdings oftmals nicht durchführbar. Vor allem im Menschenrechtsbereich ist im Fall von Regelverletzungen auch die ‚Herrschaft des Rechts‘ oftmals eingeschränkt und werden gesellschaftliche normunterstützende Akteure unterdrückt.

Um die Regeleinhaltung in solchen Situationen zu verbessern, ist die Umgehung des blockierten innerstaatlichen Weges erforderlich. Dies beinhaltet den Aufbau von Verbindungen zu transnational vernetzten normunterstützenden Akteuren. Mißlingt die Integration der nationalen Akteure in transnational operierende Netzwerke, sog. ‚advocacy networks‘ (Keck/Sikkink 1998),<sup>73</sup> dann kommt es gar nicht erst zur Phase der Mobilisierung. Im Erfolgsfall sind nicht-staatliche Akteure in den ‚Zielstaaten‘ durch Anbindung an die normunterstützenden transnationalen Netzwerke hingegen in der Lage, verlässliche Informationen über Regelverletzungen vor Ort zu generieren und diese weiterzugeben. Demokratische Staaten, internationale Organisationen und INGOs werden dabei als Plattform benutzt, um die Weltöffentlichkeit gegen die regelverletzende Regierung zu mobilisieren und politische Agenden zu beeinflussen (Sikkink 1993; Klotz 1995; Finnemore/Sikkink 1998; Schrader 2000: 80-82; Jacobsen/Brown Weiss 2001: 417, 429; Curbach 2003).

Diese Einbindung in ‚advocacy networks‘ ermöglicht es innerstaatlichen gesellschaftlichen Akteuren durch den sog. ‚Bumerang-Effekt‘ (Brysk 1993; Sikkink 1993), den blockierten Zugang zur Regierung zu umgehen. Die Aktivitäten der transnational vernetzten Akteure führen dazu, daß regelverletzende Regierungen „von unten und von oben“ (Brysk 1993) unter Druck geraten. „Von unten“ durch die Stärkung der innerstaatlichen zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Literatur zur Einhaltung der Menschenrechte zeigt, daß eine der wichtigsten Wirkungen internationaler Normen und der unterstützenden transnationalen Netzwerke darin besteht, die gesellschaftlichen Akteure eines Staates gegen die regelverletzende Regierung zu stärken und so die innenpolitischen Kräfteverhältnisse zu Lasten der Regierung zu verändern (Finnemore/Sikkink 1998; Risse et al. 2002). Infolgedessen ist die Regierung im Fall andauernder Verletzungen mit zunehmenden innerstaatlichen Legitimitätskosten konfrontiert. „Von oben“ geraten regelverletzende Regierungen durch internationale Organisationen und Staatenkoalitionen unter Druck, die Zugeständnisse bzw. die Kooperation in anderen Problembereichen von der Einhaltung der internationalen Regeln abhängig machen können („politische Konditionalität“). EU und NATO haben für Beitrittskandidaten materielle und soziale Belohnungen für die Einhaltung von Menschenrechtsnormen in Aussicht gestellt, die von finanzieller Hilfe bis zur Vollmitgliedschaft reichen (Schimmelfennig et al. 2003). Internationale Institutionen üben dabei nicht nur selbst Druck „von oben“ aus. Sie bieten den

---

<sup>73</sup> ‚Advocacy networks‘ zeichnen sich vor allem durch geteilte Werteüberzeugungen („principled beliefs“), einen gemeinsamen Diskurs und den engen Austausch von Informationen und sonstigen Ressourcen aus (Keck/Sikkink 1998). Mit Hilfe von ‚principled beliefs‘ können Akteure z.B. zwischen gerecht und ungerecht unterscheiden (Goldstein/Keohane 1993: 8-10). Abbott/Snidal (2002: 146) sprechen hier von „value activists“. Basieren solche Netzwerke hingegen auf geteilten Wissensbeständen von Experten (Ursache-Wirkungszusammenhängen, ‚causal beliefs‘), dann wird von „epistemischen Gemeinschaften“ gesprochen (Haas 1989,1992).

transnationalen Akteuren eine Opportunitätsstruktur, um den Druck „von unten“ zu verstärken, indem sie Informationen aufnehmen und veröffentlichen, Verbindungen mit anderen Akteuren herstellen sowie selbst Informationen und Ressourcen zur Verfügung stellen (Keck/Sikkink 1998).<sup>74</sup>

Durch den von ihnen initiierten Druck können nationale nicht-staatliche Akteure letztlich die Kosten-Nutzen-Kalkulationen staatlicher Akteure hinsichtlich *Compliance* beeinflussen, indem sie die Kosten von Regelabweichungen erhöhen (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 429). Die Stärke externer Akteure und die Verwundbarkeit der regelverletzenden Staaten haben somit einen wesentlichen Einfluß auf die Effektivität dieses *Compliance*-Mechanismus. Die im Kontext hegemonial induzierter Regeleinhaltung formulierte Abhängigkeitshypothese spielt somit auch eine bedeutende Rolle im Rahmen dieses Sozialisationsprozesses. Je größer die Machtressourcen eines Staates als Regelungsadressat sind, umso eher kann er sich dem transnationalen „*Compliance*-Druck“ entziehen und umso unwahrscheinlicher ist die Sozialisierung in die internationalen Regeln.

Obwohl erst die transnationale Vernetzung es ermöglicht, Informationen über Regelverletzungen in wirksamen Druck auf die regelverletzende Regierung umzusetzen, ist letztendlich die Existenz einer entwickelten Zivilgesellschaft in den regelverletzenden Staaten für eine erfolgreiche Strategie der transnationalen Mobilisierung entscheidend (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 902; Heyns/Viljoen 2001: 518; Checkel 2001: 576; Risse et al. 2002: 198-202; Malena 2004: 13). Eine entwickelte nationale Zivilgesellschaft ist oftmals die einzige verlässliche Quelle über Regelverstöße (Jacobsen/Brown Weiss 2001; Heyns/Viljoen 2001). Ohne dieses staatlich unabhängige *Monitoring* bleiben Regelverstöße vielfach unentdeckt. Eine hinreichend entwickelte nationale Zivilgesellschaft ist auch die Voraussetzung weiterer Sozialisationsmechanismen, die an Mobilisierungsstrategien anschließen und aufbauen. In dem von Risse, Sikkink, Ropp und ihren Mitarbeitern entwickelten sequentiellen Spiralmodell zur Einhaltung der Menschenrechte ist die Stärke der zivilgesellschaftlichen Akteure der zentrale Faktor für einen erfolgreichen Fortschritt des Sozialisationsprozesses (Risse et al. 1999, 2002).<sup>75</sup> In diesem Modell kommt es ohne den durch die nationale Zivilgesellschaft induzierten Druck von unten zu keiner Verbesserung der

---

<sup>74</sup> Sozialer Druck und materielles Verhandeln (Konditionalität) treten oft parallel auf, so daß die Effekte der einzelnen Mechanismen empirisch schwer zu unterscheiden sind. Die Ergebnisse zur Integration osteuropäischer Staaten in die EU und NATO zeigen, daß sozialer Druck ohne materielle Anreize internationaler Organisationen nicht zur Übernahme von Demokratie und Menschenrechtsnormen geführt hat (Schimmelfennig et al. 2003).

<sup>75</sup> Auch Schimmelfennigs Sozialisationsmodell zur EU- und NATO-Osterweiterung ist in der Anfangsphase von konsequentialistischen Mechanismen gekennzeichnet (Schimmelfennig 2003; Schimmelfennig et al. 2003). Es mißt jedoch dem Druck von oben durch Aktivitäten der IGOs einen weitaus größeren Stellenwert bei als der zivilgesellschaftlichen Beeinflussung.

Regeleinhaltung bei Verletzungen durch die Regierung. Je stärker der Druck von unten durch eine aktive, die internationalen Normen unterstützende Zivilgesellschaft ist, umso wahrscheinlicher ist *Compliance* mit diesen Normen. Die Stärke des nationalen zivilgesellschaftlichen Sektors kann folglich zur Erklärung intra-institutioneller Variationen beitragen:

Hypothese 10: „Die zunehmende Stärke des zivilgesellschaftlichen Sektors in einem Staat wirkt sich positiv auf *Compliance* aus.“

Die Ausführungen zeigen, daß (trans-)nationale Mobilisierung sowohl der Verhaltenslogik des Sozialkonstruktivismus als auch des Rationalismus entspricht (vgl. Checkel 2000). Internationale Institutionen verstärken die Wirkung der in ihnen verankerten Normen in den Gesellschaften nicht nur durch die Bereitstellung von Ressourcen für die Akteure, welche für diese Normen und ihre Befolgung eintreten, sie wirken vielmehr auf deren Präferenzen selbst ein (Börzel/Risse 2002). Diesem Sozialisationsmechanismus liegt dabei die Annahme zugrunde, daß die Präferenzen staatlicher Akteure zuerst nicht durch die internationalen Normen beeinflusst werden. Internationale Normen konstituieren vor allem zivilgesellschaftliche Akteure in den Zielstaaten. Der Sozialisationsmechanismus der (trans)nationalen Mobilisierung beginnt so typischerweise mit der Internalisierung der internationalen Normen durch die zivilgesellschaftlichen Akteure (Lutz/Sikkink 2000).

Die von ihnen initiierten *Compliance*-Strategien zielen jedoch nicht unmittelbar auf die Umformulierung der Identitäten und Interessen der Regelungsadressaten, welche die Normen noch nicht als Verhaltensstandard übernommen haben (Maier 2003: 58). Ihr vorrangiges Ziel ist es, die sozialen wie materiellen Kosten für regelabweichendes Verhalten zu erhöhen. Damit ergibt sich ein Ansatzpunkt für instrumentell-strategische Überlegungen und Zwang (Snidal 2002: 75). Zwar unterscheiden sich die Mechanismen (transnationale Mobilisierung) und teilweise auch die Ziele (nicht-materielle, normative Werte) von der vorangegangenen Diskussion der Sanktionierung. Die Akteure verhalten sich in der Art der Zielverfolgung jedoch einem ‚thin rationalism‘ entsprechend einer ‚Logik der Konsequenzen‘. Daher wird bezüglich der Wirkung (trans)nationaler Mobilisierung auf *Compliance* auch von „social sanctioning“ gesprochen (Checkel 2001: 558). Die instrumentell-strategische Handlungsdimension zeigt sich zudem daran, daß die Regelungsadressaten in diesen Situationen internationale Normen formal anerkennen, um materielle oder nicht-materielle Vorteile wie die Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft oder Statusgewinne zu erzielen. Sie

beabsichtigen allerdings nicht, diese auch als angemessenes Verhalten zu akzeptieren. Der Mechanismus der Mobilisierung bzw. des sozialen Drucks wird hier trotzdem im Rahmen des *Management-Ansatzes* diskutiert, da transnationale Mobilisierungsstrategien ohne Norminternalisierung der normunterstützenden Akteure nicht möglich sind.<sup>76</sup> Zudem ist Mobilisierung als erste Phase eines umfassenderen Sozialisationsprozesses zu betrachten, der die letztliche Übernahme internationaler Normen durch die Sozialisanden zum Ziel hat. Indem schrittweise eine neue Logik der Angemessenheit durchgesetzt werden soll, wird letztlich die konsequenzialistische Handlungslogik verlassen (Finnemore/Sikkink 1998: 895-896; Risse et al. 1999, 2002).

### 2.3.2 Überzeugungsprozesse

Im Gegensatz zu Mobilisierungsstrategien setzen Überzeugungsprozesse die Bereitschaft der Sozialisanden voraus, die Angemessenheit einer Normen anzuerkennen. Ohne diese Bereitschaft führen Überzeugungsprozesse nicht zu Verhaltensänderungen. Statt der Ausübung materiellen und sozialen Drucks, wie im Fall der Mobilisierung, wird hier Überzeugung zum dominanten Sozialisationsmechanismus. Durch Prozesse sozialen Lernens und argumentativer Überzeugung können die Sozialisanden von der Richtigkeit der Geltungsansprüche überzeugt werden, so daß sie die neuen Normen übernehmen (Kratochwil/Ruggie 1986; Finnemore 1993; Finnemore/Sikkink 1998; Checkel 2001). Im Ergebnis dieser Sozialisationsprozesse erfolgt *Compliance* durch die entsprechende Umformulierung der Interessen und Identitäten der Sozialisanden. Dabei zeigt sich, daß der Erfolg von Überzeugungsprozessen zum einen von der Existenz normunterstützender Gemeinschaften auf nationaler Ebene abhängig ist und zum anderen von Wechseln im politischen System, welche eine größere Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleisten.

Als Sozialisationsagenten werden auf der einen Seite zwischenstaatliche Institutionen als „teachers of norms“ hervorgehoben, die den Regelungsadressaten neue Normen und Regeln „lehren“ (Finnemore 1993; Barnett/Finnemore 1999; Checkel 1999). In diesem asymmetrischen Verhältnis wird den Sozialisanden angemessenes Verhalten beigebracht. Die Strategie des

---

<sup>76</sup> Während in der Literatur zur transnationalen Mobilisierung staatliche Akteure die internationalen Normen nicht internalisiert haben, wird dies teilweise auch für nicht-staatliche Akteure vermutet (Checkel 2001). Internationale Normen fungieren dann eher als Fokuspunkte, die zur Verwirklichung eigener Interessen benutzt werden, beispielsweise in Form strategischer Manipulationen und Beschränkungen der Handlungen staatlicher Akteure (vgl. Gurowitz 1999; Abbott/Snidal 2002). Wenn dies zutreffend ist, wären Mobilisierungsstrategien im Rahmen der *Enforcement-Ansatzes* zu verorten.

sozialen Lernens hängt nicht zuletzt von technischen und finanziellen Transfers der Sozialisationsagenten ab (Chayes/Chayes 1995; Finnemore 1996; Chayes et al. 1998). Sozialisation durch institutionelles Lehren knüpft somit an fehlende nationale Kapazitäten als Gründe regelabweichenden Verhaltens und die darauf aufbauende, bereits beschriebene, *Compliance*-Strategie des ‚capacity-building‘ an (vgl. Hypothesen 7 und 8).

Liberales Ansätze heben auf der anderen Seite nicht-staatliche Akteure als Sozialisationsagenten hervor, die regelverletzende Akteure durch argumentative Überzeugungsprozesse in neue Regeln „hineinsozialisieren“ können (Börzel/Risse 2002: 150). Während der Sozialisationsmechanismus der (trans)nationalen Mobilisierung sich an der Schnittstelle zwischen rational-instrumentellem und normgeleitetem Verhalten befindet, wird hier ein dritter Handlungsmodus betont: verständigungsorientiertes bzw. argumentatives Handeln (Risse 2000). Unter Rückgriff auf die Theorie des Kommunikativen Handelns (Habermas 1981, 1992) wird argumentiert, daß Kommunikation nicht auf den Ausgleich feststehender Präferenzen beschränkt ist. Argumentative Überzeugungsprozesse können vielmehr unter Bezugnahme auf akzeptierte internationale Normen eine Änderung der Identitäten und Präferenzen der Zielakteure bewirken, wodurch regelkonformes Verhalten erreicht wird. Begründete Argumente werden in diesen Prozessen zum Einflußfaktor für *Compliance*, indem die Sozialisanden von der Richtigkeit der internationalen Normen überzeugt werden können (Finnemore/Sikkink 1998).<sup>77</sup>

Im Gegensatz zur sozialen Mobilisierung beruht dieser Mechanismus auf der Änderung der Überzeugungen eines normverletzenden Akteurs durch gut begründete Argumente ohne offenkundigen Zwang und strategische Manipulationen (Koh 1997: 2646; Checkel 2001: 562). Damit tritt Macht als Einflußfaktor in den Hintergrund. Argumente sind entweder überzeugend oder nicht, unabhängig von ihrem Ursprung und ihrer Verbindung mit Drohungen und Versprechen. Argumentationsprozesse eröffnen dadurch Akteuren mit geringen materiellen Ressourcen wie INGOs die Möglichkeit, Einfluß auf den Prozeß der Regeleinhaltung zu gewinnen, der ihnen in strategischen Interaktionen oftmals nicht gegeben ist (Risse 2000: 18-19). Das Ziel von Überzeugungsprozessen ist dabei in jedem Fall, egal ob internationale Institutionen angemessenes Verhalten lehren oder ob nicht-staatliche Akteure versuchen, regelverletzende Akteure in einen Diskurs einzubinden, letztere zu überzeugen „that compliance is morally right“ (Braithwaite/Drahos 2000: 553).

---

<sup>77</sup> Ob argumentative Auseinandersetzungen eine Alternative zum instrumentell-strategischen *Bargaining* darstellen und die Bedingungen, unter denen solche Prozesse tatsächlich auch Ergebnisse der Politik beeinflussen, wurden in Deutschland insbesondere in der sog. „ZIB-Debatte“ diskutiert (zuerst Müller 1994; dann u.a. Keck 1995; Zangl/Zürn 1996; zusammenfassend Risse 2000; vgl. auch Gehring 1996, 2002a: 107-114).

In Situationen, in denen verschiedene Ansprüche über die Geltung internationaler Normen erhoben werden, die nicht miteinander vereinbar sind, bietet verständigungsorientiertes Handeln in Form eines Diskurses einen Ausweg. Um diesen Sozialisationsmechanismus darstellen zu können, ist die Herausstellung einiger Grundannahmen verständigungsorientierten Handelns erforderlich.

Ziel solcher Diskurses ist die Durchsetzung des besseren Arguments und nicht die Verwirklichung der eigenen Präferenzen. Argumentieren ist dabei Mittel zum Zweck. Die Überzeugung der Adressaten kann mit verschiedenen Zielen erfolgen: zur Überzeugung von der Richtigkeit der Tatsachenbehauptungen, der Bestimmung der Angemessenheit der Handlungsnorm oder der Korrektheit der Normanwendung (Holzinger 2001b: 421), aber auch daß überhaupt ein Problem existiert, das zu lösen ist (Hülsse 2005). Beim Argumentieren versuchen Akteure, ihre Positionen bestmöglich zu begründen. Nach der Art des Dissens (über Tatsachen oder Normen) richtet sich, in welchem Maß argumentiert wird.

Argumentative Überzeugungsprozesse zur Klärung der Gültigkeit von Normen gehen zum einen über strategische Formen der Kommunikation hinaus, wie das Signalisieren der eigenen Präferenzen (Morrow 1994; Posner 2000) oder der Übermittlung von Informationen, die für den Empfänger relevant sind (Katzenstein et al. 1998). Im Gegensatz zu ‚cheap talk‘ (Farrell/Rabin 1996; Goldsmith/Posner 2002b),<sup>78</sup> dessen primäre Funktion in der Koordinierung von Handlungsentscheidungen auf der Basis feststehender Präferenzen und unabhängig vom substanziellen Gehalt des Diskurses besteht, treten Akteure hier in einen Diskurs ein, der auf Argumenten basiert, die zumindest das Potential haben, einen Adressaten zu überzeugen.

Zum anderen unterscheiden sich argumentative Überzeugungsprozesse in diesem Punkt auch vom Kommunikationsmodus des ‚Arguing‘, der in der Literatur zu internationalen Verhandlungen die auf Drohungen und Versprechen basierende strategische Handlungsform des ‚Bargaining‘ ergänzt (Elster 1989b, 1992; Gehring 1996, 2002a). Der Modus des *Arguing*, welcher die Sanktionen und positiven Anreize des *Bargaining* durch begründete Argumente ersetzt, steht dabei auch rationalen Nutzenmaximierern offen. Mit zunehmender Unübersichtlichkeit der Handlungssituation und abnehmenden Möglichkeiten, diese zu erfassen, ist es für sie zur Problemlösung vorteilhaft, einander widersprechende Wahrheitsansprüche, d.h. Geltungsansprüche von Tatsachen (Unterscheidungskriterium:

---

<sup>78</sup> Kommunikation ist ‚billig‘, wenn sie ohne Kostenaufwand praktiziert werden kann, unverbindlich und nicht verifizierbar ist (Baird et al. 1994: 303).

wahr/falsch), in einem Diskursverfahren zu klären.<sup>79</sup> In solchen „Wissensdiskursen“ geht es um die gemeinsame Definition der Handlungssituation durch Klärung empirischer Tatbestände und die Reduzierung von Unsicherheit zur Bestimmung von Handlungsoptionen (Zangl/Zürn 1996; Gehring 1996: 218-220, 2002a: 107-114). Wenn ein Akteur glaubt, daß die vorgebrachten Argumente gut begründet sind, dann hat auch ein rationaler Nutzenmaximierer ein Interesse, die im Diskursverfahren neu beurteilte Geltung von Tatsachenbehauptungen zur Kenntnis zu nehmen und in die Handlungsentscheidung einfließen zu lassen. Durch das Korrigieren falscher Annahmen über die Umwelt werden die Präferenzen den neuen Gegebenheiten angepaßt. Obwohl Wissensdiskurse zu einer Neubestimmung der eigenen Interessen führen können, verfolgen die Akteure im Interaktionsmodus des *Arguing* weiter ihre exogen vorgegebenen Ziele (Gehring 2003).

In argumentativen Überzeugungsprozessen ist das Diskursprinzip nicht auf die Klärung von Wahrheitsansprüchen, d.h. von divergierenden Überzeugungen über die Welt beschränkt, sondern es wird auch zur Prüfung der normativen Richtigkeit von Normen (Unterscheidungskriterium: richtig/falsch bzw. gültig/ungültig) angewandt. Solche „praktischen Diskurse“ (Habermas 1981) haben die Konsensfindung zur korrekten Anwendung der Normen und zur Klärung der Richtigkeit bzw. Gültigkeit von Normen zum Ziel, um herausfinden zu können, was angemessenes Verhalten in einer spezifischen Situation bedeutet (Cobb/Kuklinski 1997; Risse 2000; Holzinger 2001a). Beabsichtigen Wissensdiskurse die Klärung von ‚causal beliefs‘, so ist das Ziel praktischer Diskurse die Änderung von ‚principled beliefs‘ unter Bezugnahme auf gemeinsam akzeptierte Normen. Im Lichte gemeinsam akzeptierter Kriterien prüfen die am Diskurs beteiligten Akteure die verschiedenen Argumente und sondern die nicht mehr zu rechtfertigenden Argumente aus. Liegen beispielsweise gute Gründe für eine Regelverletzung vor, kann dies im Diskurs auch zu flexiblen Regelanpassungen führen (Chayes/Chayes 1995: 118).

Die Teilnahme an Diskursen zur Klärung von Normkonflikten bzw. der Geltung von Normen in bestimmten Handlungssituationen kann konkrete Folgen haben. Argumentationsprozesse, ob Wissensdiskurse oder praktische Diskurse, implizieren immer die Bereitschaft der Akteure, sich vom „besseren Argument“ überzeugen zu lassen und somit auch eigene Interessen zur Disposition zu stellen (Habermas 1981: 52; Bernstein 1985: 19; Risse 2000: 7).

---

<sup>79</sup> In Diskursen ist die Rechtfertigung des Handelns auf der Basis egoistischer Interessen nicht möglich (Elster 1998; Fearon 1998), sondern die Argumente müssen sich auf gemeinsam geteilte Normen und Werte beziehen (Kratochwil 1989: 12, 2000; Scharpf 2000: 274). Die Diskursteilnehmer können durchaus eigene Präferenzen verfolgen, wenn dies in Form begründeter Argumente geschieht. Partikularinteressen gewinnen im Diskurs jedoch nur soweit Einfluß, wie sie mit den gemeinsam geteilten Überzeugungen der beteiligten Akteure vereinbar sind (Gehring 2002a: 111).

Im Fall von praktischen Diskursen besteht dann für die Akteure die Gefahr, daß sich ihre Interessen nicht mehr als angemessenes Verhalten rechtfertigen lassen.<sup>80</sup> Hierin unterscheiden sich argumentative Überzeugungsprozesse von ‚rhetorischem Handeln‘ (Schimmelfennig 1997, 2000, 2001; vgl. auch Goldsmith/Posner 2002b), das an der Schnittstelle zwischen zweckrationalem und verständigungsorientiertem Handeln zu verorten ist. Argumente haben bei rhetorischem Handeln eine strategische Funktion. Sie dienen dazu, die eigenen Interessen zu rechtfertigen. Rhetorisch Handelnde sind jedoch nicht bereit, eigene Interessen zu ändern oder sich durch „bessere Argumente“ überzeugen zu lassen (kritisch dazu Risse 2003). Lassen sich Akteure jedoch auf dieses Risiko ein, dann folgen sie nicht mehr einer Logik zweckrationalen Handelns, sondern einer normgeleiteten Verhaltenslogik.

Empirische Untersuchungen zeigen, daß Akteure trotz des Risikos ihre ursprünglichen Interessen nicht mehr rechtfertigen zu können, an argumentativen Überzeugungsprozessen partizipieren, um internationalem Druck zu begegnen (Finnemore/Sikkink 1998; Holzinger 2001b; Checkel 2001; Risse et al. 2002). Die ursprüngliche Handlungsorientierung der staatlichen Akteure entspricht dann rhetorischem Handeln. Im Zeitverlauf werden die Argumente allerdings präziser und die Diskursteilnehmer bewegen sich aufeinander zu. Die regelabweichenden Staaten nehmen am Diskurs weiterhin teil und antworten auf die Argumente der anderen beteiligten Akteure, meistens transnationale Menschenrechtsnetzwerke, um nicht ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren. Diese „Verstrickung“ in den Argumentationsprozeß kann letztlich zu einer konsensualen Verständigung führen, zumindest bewegen sich die Diskursteilnehmer argumentativ aufeinander zu, so daß der aus strategischen Gründen erfolgte rhetorischen Anerkennung auch die tatsächliche Einhaltung folgen kann (Risse et al. 2002: 41).

Für die Erklärung intra-institutioneller Variationen der Regeleinhaltung bedeutet dies, daß analog zum Mechanismus der (trans)nationalen Mobilisierung, die Wirkung argumentativer Überzeugungsprozesse aus liberaler Sichtweise von der Stärke der ‚compliance constituencies‘ abhängt (Raustiala/Slaughter 2002). Mit der Bedeutung von begründeten Argumenten, die von Macht lösgelöst sind, gewinnen nicht-staatliche Akteure als Sozialisationsagenten an Einfluß. Eine entwickelte Zivilgesellschaft im regelverletzenden Staat indiziert folglich, daß sich derartige normunterstützenden Gemeinschaften auf nationaler Ebene gebildet haben. Der in Hypothese 10 ausgedrückte positive Effekt der Stärke der nationalen Zivilgesellschaft auf die Regeleinhaltung gilt somit auch in diesem Kontext. Die Funktion der zivilgesellschaftlichen Akteure ist allerdings nicht die Generierung und

---

<sup>80</sup> Für eine Kombination rhetorischen Handelns und argumentativer Überzeugungsprozesse vgl. Hawkins (2004).

Weitergabe von Informationen über Verstöße als Grundlage von Mobilisierungsstrategien, sondern die Einbindung anderer Akteure in einen öffentlichen Diskurs, warum Verletzungen bestimmter internationaler Normen unangemessenes Verhalten konstituieren (Finnemore/Skkink 1998: 902). Aufgrund der Fokussierung auf die Stärke des zivilgesellschaftlichen Sektors kann jedoch nicht ermittelt werden, ob die von den Sozialisationsagenten vorgebrachten Argumente überzeugend sind und so die Übernahme der Normen durch die Sozialisanden induziert haben. Es kann lediglich festgestellt werden, ob und in welchem Umfang dieser Mechanismus in einem regelverletzenden Staat überhaupt zur Verfügung steht.

Inwieweit Überzeugungsprozesse zur Übernahme der Normen durch die Sozialisanden führen, ist wenig erforscht. Empirisch ist nicht feststellbar, ob Akteure rhetorisch handeln oder tatsächlich bereit sind, sich von der Richtigkeit von Normen überzeugen zu lassen. In Diskursen sind nur die Äußerungen der Teilnehmer beobachtbar. Diese müssen jedoch nicht wahrhaftig sein (Holzinger 2001b: 251, 280). Neue Arbeiten sind daher skeptischer als frühere Einschätzungen, die argumentatives Handeln als „principal engine“ für *Compliance* ansehen (Chayes/Chayes 1995: 26).<sup>81</sup> Die Regeleinhaltung wird *allein* durch argumentative Überzeugungsprozesse, die auf der Kraft des besseren Arguments beruhen, oftmals nicht erreicht (Checkel 2001: 564; Schimmelfennig 2003: 420). Fallstudien zeigen, daß dem Übergang zur Phase des normgeleiteten Verhaltens immer auch ein Wechsel im politischen System vorausgeht (Risse/Ropp 1999: 241; Schimmelfennig et al. 2003). Nicht die regelverletzenden Akteure haben die internationalen Normen im Verlauf von Überzeugungsprozessen internalisiert, sondern sie wurden durch Akteure ersetzt, welche die Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleisten (dazu Checkel 1999; Cortell/Davis 2000). Da diese Akteure die internationalen Normen bereits als angemessenes Verhalten akzeptiert haben, ist regelkonformes Verhalten bei ihnen nicht unmittelbar auf Überzeugungsprozesse zurückzuführen. Argumentative Überzeugungsprozesse sind jedoch eine entscheidende Bedingung für die rhetorische Selbstverstrickung der regelverletzenden Regierungen. Selbst wenn es durch die Vertiefung des Diskurses nicht zur Übernahme der Normen kommt, können die gesellschaftlichen Akteure so gestärkt werden, daß sie einen Machtwechsel herbeiführen an dessen Ende eine verbesserte Regeleinhaltung steht (Risse et al. 2002).

---

<sup>81</sup> Für Chayes/Chayes können diskursive Prozesse diese Wirkung auf *Compliance* entfalten, da die Regeleinhaltung selbst zu einer sozialen Norm geworden ist, welche die Akteure nicht ignorieren können. *Compliance* geschieht dann aufgrund normgeleiteten Verhaltens nach dem Grundsatz *pacta sunt servanda*. Regleverletzungen werden von Normunternehmern als Verstoß gegen den breiteren Werte-Rahmen des internationalen Rechtssystems in diskursive (rechtliche) Prozesse eingebracht (Chayes/Chayes 1995: 25-27).

Die empirischen Ergebnisse legen folglich nahe, daß staatliche Transformation ein wesentliches Element einer erfolgreichen Sozialisation ist. Dabei ist die Richtung hin zu einer größeren Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen entscheidend. *Compliance* ist demnach wahrscheinlicher, wenn sich „neue“, demokratische Staaten in eine internationale Gemeinschaft integrieren möchten. Dieser durch Überzeugungsprozesse beeinflusste Sozialisationsmechanismus ist funktional äquivalent zum rational-instrumentellen Reputationsmechanismus (Hypothese 4; vgl. Kap. IV). Während bei letzterem die Sorge um die Kooperationsfähigkeit regelkonformes Verhalten bedingt, liegt hier eine Angemessenheitslogik zugrunde. In beiden Fällen führen aber Wechsel im politischen System hin zu demokratischeren Strukturen zu einer verstärkten Regeleinhaltung, so daß Hypothese 4 auch aus der *Management*-Perspektive gilt. Die Einhaltung aufgrund von Reputationsüberlegungen ist jedoch weniger nachhaltig. Mit abnehmender Unsicherheit über die Stellung in der Staatengemeinschaft und der Ausprägung multipler Reputationen nimmt auch die Bereitschaft für problemfeldübergreifendes regelkonformes Verhalten und damit insbesondere für wenig wichtig bewertete Normen ab. Der Wechsel im politischen System in Folge von Überzeugungsprozessen sowie die damit einhergehende Einsetzung von Akteuren, welche die Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleisten, erhöht hingegen die Wahrscheinlichkeit einer dauerhafteren Regeleinhaltung.

### 2.3.3 Rechtliche Internalisierung (*Litigation*)

Die Strategie der rechtlichen Internalisierung beinhaltet im Gegensatz zu Überzeugungsprozessen nicht, daß staatliche Akteure erst überzeugt werden müssen, bestimmte internationale Normen als Standard angemessenen Verhaltens anzuerkennen. Vielmehr akzeptieren sie die Normen, jedoch existieren unterschiedliche Interpretationen ihres Sinngehalts und ihrer konkurrierende Vorstellungen ihrer Anwendbarkeit. Da die Präzisierung und Klärung der Bedeutung der Regel auch durch institutionalisierte Streitschlichtungsverfahren erbracht werden kann (vgl. Abschnitt 2.1), steht bei diesem Mechanismus die Rolle nationaler rechtlicher Institutionen zur Förderung der Norminternalisierung im Vordergrund. Durch rechtliche Verfahren werden die internationalen Normen in das nationale Wertesystem inkorporiert, wobei diese „rechtliche Internalisierung“ durch Änderung der Akteursinteressen zu *Compliance* führt (Koh 1996, 1997; Beach 2005). Rechtliche Internalisierungsprozesse stellen somit gewissermaßen das konstruktivistische Gegenstück zum Legalisierungs-/Adjudication-Mechanismus dar.

Obwohl es sich bei Regelkonflikten aufgrund divergierender Interpretationen um „unfreiwillige“ Verstöße handelt, ist die Feststellung regelabweichenden Verhaltens hierbei weniger eindeutig als in Fällen fehlender Ressourcen, wo Regelverletzungen als solche unbestritten sind (Börzel et al. 2003a: 19). In Fällen unterschiedlicher Regelinterpretationen widersprechen die verstoßenden Staaten, daß ihre Handlungen unangemessenes Verhalten konstituieren. Typischerweise werden Ausnahmetatbestände geltend gemacht oder die Anwendbarkeit der Regel auf einen bestimmten Fall bestritten (Kratochwil 1989: 82).<sup>82</sup> Mehrdeutige und ungenaue Regeln sind in der Mehrzahl der Fälle die Ursache solcher konfligierender Interpretationen (Chayes/Chayes 1995).

Rechtliche Internalisierungsstrategien gehen jedoch über rechtliche Prozesse zur Präzisierung mehrdeutiger Regeln hinaus. Zwar ist auch hier die Klärung der Bedeutung einer Regel für alle Mitglieder sowie die Spezifizierung der Bestimmungen an das Verhalten der Disputanten in einem konkreten Verfahren für den Erfolg entscheidend (Chayes et al. 1998: 54). Bei der rechtlichen Internalisierung wird allerdings argumentiert, daß rechtliche Prozesse zu neuen Interpretationen des Regelinhaltes und der Bedeutung einer Regel führen, welche durch Übernahme der internationalen Normen und Regeln in das nationale Wertesystem deren Einhaltung befördern (Chayes/Chayes 1995: 27; Koh 1997: 2651-2656; Beach 2005: 123). Die „rechtliche Internalisierung“ führt so letztlich durch Re-Definition der Interessen der Akteure zu *Compliance* (Koh 1996: 204).

Ausgangspunkt sind wiederholte rechtliche diskursive Prozesse zur Erlangung eines gemeinsamen Verständnisses über den Regelgehalt und die Bedeutung einer Regel im Kontext von Normkonflikten (Stone Sweet 1997: 128-129). Diese diskursiven Prozesse haben jedoch nicht vorrangig das Ziel andere Akteure zu überzeugen, wie im Fall fehlender Anerkennung einer Norm. Vielmehr setzen die Existenz internationaler Normen und rechtlicher Verfahren zu deren Interpretation den Rahmen für Prozesse, staatliche und nicht-staatliche Akteure in eine rechtliche diskursive Praxis über die Erklärung und Rechtfertigung konfigrierender Interpretationen zu involvieren (Kratochwil 1989: 72; Stone Sweet 2000: 149-152). Existieren keine geeignete Foren – insbesondere auf zwischenstaatlicher Ebene – gilt es sie zu schaffen. *Compliance* entsteht dann dadurch, daß die diskursiven Prozesse durch Verhandlungsprozesse und Rechtsentscheide, welche die divergierenden Ansichten in Übereinstimmung bringt, die Internalisierung der internationalen Norm befördern.

In diesem Punkt unterscheiden sich sozialkonstruktivistische Arbeiten von denen zur Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (*Adjudication*) und der neueren

---

<sup>82</sup> Für das Problemfeld des internationalen Handels vgl. z.B. Hilf/Eggers 1997; Walker 1998; Beise et al. 1998; Sampson 2000; Biermann 2001.

rationalistischen Kooperationstheorie, bei denen rechtliche Verfahren nicht die Übernahme der internationalen Normen zur Folge haben. Letzterer teilt zwar mit dem Ansatz zur rechtlichen Internalisierung, daß in rechtlichen Prozessen nicht die Verurteilung regelabweichenden Verhaltens im Vordergrund steht. Der rechtliche Internalisierungsmechanismus betont allerdings, dass rechtliche Prozesse zur Internalisierung der internationalen Norm und damit zur Änderung der Akteurinteressen beitragen. Die neuere Kooperationstheorie sieht die Rolle der Rechtsprechung hingegen bei der Bewältigung der Orientierungsproblematik (Fearon 1998; Gehring 2002a; Goldsmith/Posner 2002b; Ginsburg/McAdams 2003). Die Akteursinteressen bleiben unverändert. Sind Situationsstrukturen durch mehrere Gleichgewichte gekennzeichnet bzw. existieren mehrere Möglichkeiten ein pareto-optimales Ergebnis zu erzielen,<sup>83</sup> dann müssen sich die Akteure hinsichtlich einer bestimmten Bedeutung von Kooperation koordinieren, um nicht-koordinierte, pareto-suboptimale Ergebnisse zu vermeiden. Die Resultate der Rechtsprechung können diese Koordination von Akteurshandlungen durch Konstruktion eines „fokalen Ergebnisses“ (Schelling 1960) erleichtern. Beispielsweise können Zollsenkungen als Kooperation, aber auch als Defektion bewertet werden, da sie hinter den Zollsenkungen anderer Staaten zurückbleiben.

Der Rückgriff auf Rechtsentscheide erlaubt es nun, die Unbestimmtheit der Handlungssituation zu reduzieren. Akteure wählen dann eine Handlung, da die Ergebnisse der Rechtsprechung als Orientierungspunkte Grund zur Annahme geben, die anderen würden sich ebenfalls für diese Handlung entscheiden. Durch die Öffentlichkeit, die internationale Rechtsnormen durch den Prozeß der Streitschlichtung besitzen, heben sie sich von anderen potentiell orientierungsstiftenden Faktoren ab. Streitschlichtungsinstanzen werden von den beteiligten Akteuren zudem eher als andere Dritte als unabhängig und ‚unbiased‘ angesehen, wodurch die Festlegung auf die Ergebnisse dieser Institutionen für alle Akteure akzeptabel ist (Ginsburg/McAdams 2003: 37-38). Die Rechtsprechung stellt als Orientierungspunkt für Koordinationprobleme somit einen theoretisch-analytisch unabhängigen Mechanismus dar, *Compliance* zu generieren: „By making one outcome salient, legal rules and judgements can guide expectations toward [one, O.D.] outcome and influence behavior independent of sanctions“ (McAdams/Nadler 2003: 7).

Rechtliche Prozesse übermitteln darüber hinaus handlungsrelevante Signale an die Akteure. Dies kann Akteure dazu veranlassen, empirische Tatbestände neu zu bestimmen und in die

---

<sup>83</sup>Neuere Arbeiten weisen darauf hin, daß Orientierungsprobleme nicht nur auf Situationen mit multiplen Gleichgewichten beschränkt sind, sondern auch in anderen Situationen wie dem Gefangenendilemma auftreten (Gehring 2002a: 73; Ginsburg/McAdams 2003: 15-18).

Handlungsentscheidung einfließen zu lassen (Posner 2000: 177-179; Gehring 2002a: 61-66; Goldsmith/Posner 2002b; McAdams/Nadler 2003). Auf diesem Weg beeinflussen rechtliche Prozesse die Handlungswahl (Regeleinhaltung oder Regelverstoß) in unklaren und unübersichtlichen Handlungssituationen unabhängig von der Autorisierung von Sanktionen oder der Generierung von Legitimität (dazu 2.4).

Das von Koh vorgeschlagene Modell des „transnationalen rechtlichen Prozesses“ geht über die Bewältigung der Orientierungsproblematik hinaus und führt zur Norminternalisierung. Durch wiederholte Interaktionen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in rechtlichen Institutionen auf nationaler als auch staatenübergreifender Ebene werden internationale Regeln in rechtliche Prozesse inkorporiert, interpretiert und letztlich auch internalisiert (Koh 1996: 183-184, 1997: 2651-2656). Die Regeleinhaltung ist somit erstens auf die breite Beteiligung nationaler und transnationaler Akteure wie INGOs, Normentrepreneuren und IGOs angewiesen. Sie bilden die ‚compliance constituencies‘, welche die Einhaltung der internationalen Regeln in den rechtlichen Diskursen unterstützen (Stone Sweet 2000; Koh 1998). Um *Compliance* zu erhöhen, ist daher primär eine quantitative und qualitative Ausweitung des transnationalen rechtlichen Prozesses notwendig (Koh 1997: 2656, 1998: 628).<sup>84</sup>

In einem zweiten Schritt ist die Transformation der durch diese rechtlichen Prozesse gewonnenen neuen Norminterpretationen in das nationale rechtliche System von Bedeutung (Koh 1997: 2657, 1998: 628; Stone Sweet 1997: 138).<sup>85</sup> Dieser beinhaltet jedoch mehr als die bloße Umsetzung internationaler Normen in nationales Recht, er umfasst auch Rechtsdiskurse über die Geltung einer internationalen Norm im nationalen Rechtssystem und über deren Inhalt und ermöglicht es so zu beschreiben, wie internationale Regeln Teil des nationalen Wertesystems werden (Koh 1997: 2657; Börzel/Risse 2002: 151). Die Eigenschaften der rechtlichen Institutionen beeinflussen dabei entscheidend die Möglichkeiten der rechtlichen Internalisierung. Je stärker die ‚Herrschaft des Rechts‘ innerstaatlich verankert ist, umso eher ist es möglich, internationale Regeln auch in nationale rechtliche Prozesse und Rechtsdiskurse zu integrieren, so daß sie letztlich Teil des nationalen Wertesystems werden. Die in Hypothese 5 im Kontext von Verrechtlichung ausgedrückte positive Wirkung der Herrschaft

---

<sup>84</sup> Die Teilnahme an diesen rechtlichen Prozessen ist allerdings auf Akteure beschränkt, welche die dazu notwendigen Ressourcen besitzen (Kahler 2000). Da es auch bei rechtlichen Diskursen auf die Überzeugungskraft der besseren Argumente ankommt (Börzel/Risse 2002), ist dies problematisch.

<sup>85</sup> Koh rückt zwar nationale Institutionen in den Mittelpunkt der Internalisierungsstrategie, verfolgt diesen Aspekt aber nicht konsequent weiter und übersieht so einen potentiellen Erklärungsfaktor (vgl. Keohane 1998). Da Regeleinhaltung und –abweichung zudem nicht vergleichend betrachtet werden, kann er auch keine Voraussagen treffen, wann *Compliance* zu erwarten ist bzw. welche Normen eher internalisiert werden als andere (vgl. die Kritik von Hathaway 2002: 1962; Guzman 2002).

des Rechts auf die Regeleinhaltung gilt somit auch aus Sicht der rechtlichen Internalisierung, wenngleich mit einer anderen Begründung. Ein steigender Grad der ‚rule of law‘ auf nationaler Ebene hat auch aus *Management*-Perspektive einen positiven Effekt auf *Compliance*.

## 2.4 *Compliance* durch legitime Regeln – Die Verrechtlichung der Regelsetzung

In den folgenden beiden Abschnitten wird die Sozialisation von regelverletzenden Akteuren in internationale Normen zur Herstellung von *Compliance* verlassen. Es werden komplementäre Mechanismen herausgestellt, die auf dem nationalen politischen und rechtlichen System sowie der Verrechtlichung von Verfahren zur Regelsetzung aufbauen und sowohl intra- institutionelle als auch das gesamte *Compliance*-Niveau in einer Institution erklären können.

Der Sozialisationseffekt argumentativer Überzeugungsprozesse und transnationaler Mobilisierungsstrategien hängt nicht nur von der Stärke der normunterstützenden Akteure ab, sondern ist auch von Norm zu Norm unterschiedlich (Finnemore/Sikkink 1998: 906; Schimmelfennig 2003). Über den bisher diskutierten Grad der Legalisierung hinausgehend, ist damit die Legitimität einer internationalen Regel angesprochen. Da sich die Rechtfertigung des Handelns bei beiden *Compliance*-Strategien an gemeinsam geteilten Normen und Werten orientiert, ist die Legitimität der Regeln eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg der Sozialisationsprozesse. Legitimität kann dabei durch die inhärenten Eigenschaften der Regel sowie durch die institutionelle Definition von sekundären Regeln, welche die Fairneß der Regelsezung gewährleisten, erzielt werden. Hinsichtlich der Regeleinhaltung ist zu vermuten, daß die zunehmende Legitimität einer Regel diese fördert.

Die Legitimität einer Regel kann erstens durch deren substanziellen Charakter bestimmt werden. Folgende Eigenschaften der Regel gilt es diesbezüglich zu berücksichtigen: Bestimmtheit (Präzision, Klarheit der Anforderungen), Kohärenz sowie die Konformität mit anderen Normen, insbesondere mit der „organisierten normativen Hierarchie“ des zwischenstaatlichen Regelsystems. Die Regel benötigt zudem Attribute die signalisieren, daß sie ein wichtiges Element zur Herstellung sozialer Ordnung ist (Franck 1990: 135-149, 1995: 30-46; Trimble 1990; Chayes/Chayes 1995; Legro 1997).<sup>86</sup> Konformität bezieht sich dabei darauf, ob Regeln im Widerspruch zu anderen internationalen Normen stehen, d.h. ob zum

---

<sup>86</sup> In der Terminologie von Franck entspricht dies „symbolischer Validierung“ (Franck 1990).

einen Konflikte zwischen gleichrangigen Normen auftreten und zum anderen gegen allgemein anerkannte Grundwerte verstoßen wird (z.B. *ius cogens*). Die Abwesenheit disruptiver Effekte bezieht sich somit auf andere Regelungsbereiche und auf andere Regelungsebenen. Durch die Einbeziehung der Konformität mit höherrangigem Recht ist daher die Konsistenz der gesamten Rechtsordnung angesprochen.

Zweitens sind auch die Verfahren zu berücksichtigen, mit denen eine Regel zustande gekommen ist. Die Legitimität einer internationalen Regel hängt somit nicht nur von deren Eigenschaften ab, sondern von der Fairneß des Aushandlungsprozesses, der Einbindung der Regeldressaten und der potentiellen Zielakteure bei der Regelbildung sowie von der Transparenz der Verfahren zur Regelsetzung (Held 1995: 190). Eine Regel wird als legitim wahrgenommen, weil die Verfahren der Regelgenerierung den Grundprinzipien der Verfahrensgerechtigkeit entsprechen (Dworkin 1986; Kratochwil 1989; Franck 1990: 288; Habermas 1992; Joerges/Neyer 1997; Chinkin 2000). Im Kontext der Verrechtlichung (Kap. IV) bedeutet dies, daß Verfahren, welche die Transparenz der Regelsetzung gewährleisten und die Beiteiligungsmöglichkeiten der Regelungsbetroffenen bei der Regelsetzung sichern, so daß sie nicht spontan verwehrt werden können, institutionell definiert sind. Bei klassischen diplomatischen Verfahren werden die Regeln zwischen Regierungsvertretern hinter verschlossenen Türen gesetzt, ohne daß Regelungsbetroffene involviert sind und nachvollziehen können, wie sich der Entscheidungsprozeß vollzogen hat.

Im Gegensatz zu diesen traditionellen Verfahren führt die „Verrechtlichung der Regelsetzung“ dazu, daß die gesetzten Regeln aufgrund der Art der Regelgenerierung ein höheres Maß an Legitimität beanspruchen können (Zangl/Zürn 2004a).<sup>87</sup> Mit der Verrechtlichung der Regelsetzung, d.h. der institutionellen Definition von sekundären Regeln, welche die Transparenz der Verfahren und die Beteiligungsmöglichkeiten anderer Akteure gewährleisten, ist eine weitere Dimension der Verrechtlichung angesprochen, die es zusätzlich zu den im Rahmen des *Enforcement*-Ansatzes diskutierten Prozessen zur Herstellung von *Compliance* zu beachten gilt. Verrechtlichung beeinflußt das Verhalten von Akteuren hierbei nicht durch die Möglichkeiten, Regelverstöße erfolgreich festzustellen und zu verurteilen, sondern durch die Herstellung von Legitimität, in deren Folge die (freiwillige) Regeleinhaltung zunimmt (Finnemore/Toope 2001; Abbott/Snidal 2002; Goldstein et al. 2000).

---

<sup>87</sup> Gehring (2003) weist allerdings darauf hin, daß als legitim wahrgenommene Prozesse zur Regelfindung und -interpretation *nicht* an Transparenz gebunden sein müssen. Vielmehr können am Gemeinwohl orientierte Diskurse auch hinter verschlossenen Türen in Form von Expertengremien stattfinden. Wichtig ist nur das ‚Interessenberücksichtigungspotenzial‘, d.h. daß die Interessen aller relevanten Akteure von diesen Gremien einbezogen werden (vgl. Scharpf 2000).

Werden Regeln als legitim wahrgenommen, definiert anhand dieser Elemente, dann wirkt sich dies positiv auf die Regeleinhaltung sowohl der Regeladressaten als auch der Zielakteure aus. Die Legitimität einer Regel beeinflusst zum einen den Erfolg von Sozialisationsmechanismen. Je höher die Legitimität einer Norm ist, um so eher können die Interessen der Staaten durch auf sie zurückgreifende diskursive Prozesse geändert werden (Franck 1995: 7, 14), da sich falsche oder egoistische Interpretationen leichter zurückweisen lassen (Franck 1988: 738; Toope 2000). Legitime Regeln erhöhen zum anderen den „*Shaming*-Effekt“ von Mobilisierungsstrategien, weil regelverletzende Akteure in besonderem Maß einen Reputations- bzw. Statusverlust befürchten müssen (Schimmelfennig 2003: 413; Oberthür 2004: 135-136). Aus einer liberal-akteursorientierten Perspektive stärkt die Legitimität der Regeln auch normunterstützende nationale Akteure, wodurch sich die innerstaatlichen Kräfteverhältnisse verändern. Die Unterstützung dieser so gestärkten Akteure hat sich in verschiedenen Problemfeldern von zentraler Bedeutung für *Compliance* herausgestellt (Raustiala/Victor 1998; Risse et al. 2002). Durch die von legitimen internationalen Normen induzierten gesellschaftlichen „lock in-Effekte“ werden innerstaatliche Präferenzen für deren Einhaltung eher stabilisiert als bei nicht-legitimen Normen (Moravcsik 1997: 537).

Legitimität ist aber nicht nur als Erfolgsbedingung für Sozialisationsprozesse bzw. für die innerstaatliche Präferenzbildung hin zu *Compliance* zu verstehen. Die Legitimität einer Regel vergrößert auch ihre öffentliche Akzeptanz und übt selbst einen „*compliance pull*“ aus (Franck 1988: 712), in dessen Folge die freiwillige Bereitschaft der Regelungsadressaten zur Regeleinhaltung zunimmt: “[Legitimacy, O.D.] itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively because those addressed believe that the rule or institution has come into being and operates in accordance with generally accepted principles of right process“ (Franck 1990: 24, 1995: 481; vgl. Trimble 1990; Hurd 1999; Toope 2000: 98; Finnemore/Toope 2001). Aus dieser norminduzierten Re-Definition staatlicher Präferenzen leitet sich regelkonformes Verhalten ab.

Sowohl durch den indirekten Effekt von Legitimität, als struktureller Bedingung von Sozialisationsmechanismen und für die innerstaatliche Präferenzbildung hin zu *Compliance* als auch durch den direkten Effekt in Form eines ‚*compliance pulls*‘ auf die Regelungsadressaten wirkt sich die Legitimität einer Regel positiv auf *Compliance* aus bzw. sollte der Regeleinhaltung zumindest nicht entgegenstehen. Mit der Legitimität einer Regel können somit regelspezifische Unterschiede bei der Einhaltung und das gesamte *Compliance*-Niveau eines Übereinkommens erklärt werden. Der in Hypothese IIIa<sup>2</sup> zum Ausdruck gebrachte positive Effekt eines steigenden Verrechtlichungsgrades auf die Regeleinhaltung

wird somit durch die Einbeziehung der ‚Verrechtlichung der Regelsetzung‘ spezifiziert und um die Legitimitätsdimension erweitert.

Diese Sichtweise ist jedoch nicht unproblematisch. Zum einen ist die Argumentation von Franck hinsichtlich der Wirkung von Legitimität auf *Compliance* nicht immer konsistent (Franck 1988: 712, 1990: 24). So sieht Franck den ‚compliance pull‘ einer Regel als Anzeichen für deren Legitimität an, während er gerade *Compliance* durch Legitimität erklären will. Schwerwiegender ist aber zum anderen, daß eine gleichförmige Wahrnehmung der Legitimität einer Regel von allen Staaten unterstellt wird. Eine Regel ist aber nicht einfach mehr oder weniger legitim als eine andere. Vielmehr kann eine Regel von verschiedenen Akteuren als unterschiedlich legitim wahrgenommen werden (Hurd 1999: 381; Linz 1978: 17). Der „compliance pull“ einer Regel ist dementsprechend unterschiedlich stark. Die letztlich subjektive Bestimmung der Legitimität einer Regel limitiert die Möglichkeiten selbst für normspezifische Erklärungen quantifizierbare Hypothesen zu generieren (vgl. auch Trimble 1990: 842). Legitimität ist im Gegensatz zu den vorangegangenen *Compliance*-Mechanismen somit auch nicht zur Erklärung intra-institutioneller Variationen geeignet.

Zudem bleiben die Ausführungen über Änderungen von *Compliance* im Zeitverlauf vage (Guzman 2002: 1833). Wieso verletzt ein Staat internationale Regeln, die er zuvor eingehalten bzw. deren Zustandekommen er durch die Ratifikation als legitim anerkannt hat? Im letzteren Fall besteht das Erklärungsproblem des Legitimitätsansatzes darin, daß ein Staat als Regeladressat mit der erfolgten Ratifikation – unabhängig von der Beteiligung an der Regelsetzung – die Verfahrens- und Verteilungsprozesse als legitim anerkennt. Ein Einfluß der Verfahrensgerechtigkeit auf die Regeleinhaltung ist damit *a priori* auf Situationen beschränkt, in denen Regelungsadressaten und Zielakteure nicht identisch sind. Werden Regelverstöße primär durch Zielakteure verursacht, dann können diese auf fehlende Legitimität zurückgeführt werden, da die Zielakteure im Gegensatz zu den Regelungsadressaten diese nicht als gerecht (zustande gekommen) empfinden.

Eine Wirkung von Legitimität auf die Regelkonformität der Regelungsadressaten ist hingegen nur im Fall konstitutiver Normen zu konzipieren. Die Normanerkennung erfolgt hierbei aus strategischen Beweggründen, da sie Voraussetzung für die Integration in eine Gemeinschaft ist. Die Anerkennung einer Norm erfolgt dann trotz deren Wahrnehmung als nicht legitim. In der Konsequenz erhöht die Anerkennung nicht-legitim wahrgenommener Normen die Wahrscheinlichkeit von Verstößen. Nur in diesen Situationen, wo die Regeln Anerkennung aus strategischen Beweggründen erfolgt, kann Legitimität zur Erklärung von Regelverstößen durch die Regelungsadressaten herangezogen werden. Eine Kausalwirkung von Legitimität

auf *Compliance* ist somit nicht voraussetzungslos und nur unter spezifischen Bedingungen gegeben. Dies wird in der Literatur häufig übersehen.

Der Legitimitätsansatz hat über die Problematik der Regekanerkennung hinaus Schwierigkeiten, dynamische Prozesse der Regeleinhaltung zu erklären. Aufgrund der statischen Bestimmung von Legitimität durch die formalen Charakteristika der Normen ist es nicht möglich, Änderungen von *Compliance*-Graden im Zeitverlauf zu erklären. Dazu kann es aber trotz Anerkennung einer internationalen Norm als legitim durch Fehlinterpretationen oder neu auftretende Normhierarchiekonflikte kommen, wie Vertreter rechtlicher Internalisierungsstrategien betonen (Koh 1997: 2645; vgl. Falkner et al. 2002: 15).

## **2.5 Demokratie als Voraussetzung von *Compliance***

Der „demokratische Legalismus“ (Simmons 1998) geht wie die Strategie der rechtlichen Internalisierung über die Rolle individueller und kollektiver nationaler Akteure hinaus und verbindet die Möglichkeit der Gewährleistung von *Compliance* mit dem rechtlichen und politischen System der beteiligten Staaten. Dabei geht es Vertretern dieser Perspektive nicht vorrangig um die Verankerung von Verfahren zur Interpretation und Klärung des Regelinhalt. In der Schaffung demokratischer Strukturen wird vielmehr eine allgemeine Voraussetzung für die Regeleinhaltung gesehen. Der ‚demokratische Legalismus‘ geht somit einen Schritt weiter als der rechtliche Internalisierungsansatz und betont explizit einen generellen Einfluß des politischen Systems auf die Wahrscheinlichkeit der Regeleinhaltung (vgl. Slaughter 1995). Dabei verkennt er die problemfeldspezifischen Wirkungsbedingungen von Demokratie auf *Compliance*. In der Tradition (republikanischer) liberaler Ansätze sieht der demokratische Legalismus drei Einflußfaktoren dem positiven Effekt von Demokratie auf *Compliance* zugrunde liegen.

Erstens erfüllen Demokratien tendenziell eher internationale Verpflichtungen als andere Herrschaftsformen, da sie auch auf zwischenstaatlicher Ebene in einer „zone of law“ operieren (Henkin 1979; Dixon 1993; Slaughter 1995). Dieses Argument basiert auf der Überzeugung, daß national internalisierte rechtstaatliche Normen sich auch auf die internationale Ebene übertragen und so zu einer größeren Bereitschaft führen, internationale Verpflichtungen einzuhalten. Akteure, die auf nationaler Ebene an machtbeschränkende Institutionen gewöhnt sind, werden auch prinzipiell eher Beschränkungen auf der internationalen Ebene akzeptieren: „[States, O.D.] willing to submit to the rule of law and

civil society at the domestic level are more likely to submit to their analogues at the international level” (Kupchan/Kupchan 1991: 149; vgl. Dixon 1993; Raymond 1994). Hierbei wird deutlich, daß nicht nur die partizipatorische Dimension von Demokratie und die Existenz machtteilender Institutionen im Vordergrund steht. Vielmehr wird die – unter streng konzeptionellen Aspekten zu trennende – Herrschaft des Rechts als zentraler Faktor des Einflusses von Demokratien verstanden. Die ‚rule of law‘ kennzeichnet demokratische Staaten folglich nicht nur innerstaatlich in besonderem Maß, Demokratien sind auch eher als autokratische Staaten bereit, die Herrschaft des Rechts in den auswärtigen Beziehungen anzuerkennen (Slaughter et al. 1998: 383). Sie respektieren daher eher Streitschlichtungsverfahren und halten auch eher internationale Verpflichtungen ein (Helfer/Slaughter 1997). Diese Sichtweise konnte empirisch sowohl für den Bereich der Menschenrechte (Hathaway 2002: 1940; Wagner 2002) als auch für den Umweltbereich bestätigt werden (Raustiala/Victor 1998; Jacobsen/Brown Weiss 1998b: 533). Demokratische Staaten partizipierten in diesen Problemfeldern in stärkerem Ausmaß an legalisierten *Monitoring*-Verfahren hinsichtlich Umfang und Qualität der Beteiligung. In den meisten Fällen beförderte dies den Grad der Regeleinhaltung der betreffenden Staaten (Raustiala/Victor 1998; Heyns/Viljoen 2001; Wagner 2002). Aus diesem Blickwinkel kann auch die Literatur zum „demokratischen Frieden“ interpretiert werden (Doyle 1994; Czempiel 1998; Russett/Oneal 2001). Nationale machtteilende und machtbegrenzende Institutionen, welche die Interessen der Bürger bei politischen Entscheidungen berücksichtigen, legen auch die Rahmenbedingungen für das Außenverhalten von Staaten fest, was hier zu einer stärkeren Beachtung des Gewaltverbotes, insbesondere des Verbots des Angriffskrieges führt.<sup>88</sup>

Zweitens besteht die Bedeutung von Demokratie für *Compliance* darin, daß Demokratien bessere Betätigungsmöglichkeiten für nicht-staatliche Akteure bieten (Young 1979). Die Gewährung politischer und bürgerlicher Rechte in demokratischen Systemen stärkt die Partizipation nicht-staatlicher Akteure im nationalen Willensbildungsprozeß, welche als Normunternehmer die Durchsetzung internationaler Normen verbessern können (Jacobsen/Brown Weiss 2001). Darüber hinaus können sie über die Bildung transnationaler Netzwerke staatliche *Compliance*-Bemühungen anregen bzw. einfordern (Koh 1997; Jacobsen/Brown Weiss 1998a; Risse et al. 2002).

---

<sup>88</sup> Czempiel (1998: 153) stellt hierzu fest „Ein Herrschaftssystem, das auf hohem Konsens beruht und deswegen kein Gewaltinstrument braucht, wird auch in den Beziehungen zur internationalen Umwelt die Gewalt vermeiden“. Diese Voraussetzung erfüllen Demokratien durch garantierte Teilhaberechte und die Abwalmöglichkeit der Regierung eher als Autokratien. Die Literatur zum „demokratischen Frieden“ stellt vor allem für die Zeit nach 1945 fest, daß Demokratien keine Kriege gegeneinander führen. Von ihnen gehen keine Angriffskriege aus, sondern nur Maßnahmen zur Verteidigung (Russett/Oneal 2001).

Demokratie erleichtert schließlich nicht nur transnationale Vernetzungsstrategien, sondern hat auch eine positive Wirkung auf Überzeugungsprozesse. Argumentationsprozesse über die Geltung von Normen sind erfolgreicher, wenn sie mit den innenpolitisch institutionalisierten Normen übereinstimmen. Die Anschlußfähigkeit internationaler Normen an geltende nationale Normen erleichtert so *Compliance* (Checkel 1999; Cortell/Davis 2000). Die Kompatibilität von internationalen Normen und nationalen Regeln ist insbesondere im Menschenrechtsbereich in Demokratien deutlich stärker ausgeprägt als in Autokratien. Akteure in demokratischen Staaten werden daher Normen, die sie bereits auf nationaler Ebene internalisiert haben, auch in den auswärtigen Beziehungen akzeptieren und internationale Verpflichtungen daher eher einhalten.

Im demokratischen Legalismus werden letztlich bereits diskutierte Mechanismen des *Management-Ansatzes* kombiniert. Sein spezifischer Beitrag ist jedoch die klare Formulierung systematischer Differenzen zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien hinsichtlich des Ausmaßes an *Compliance*. Der in Hypothese 2 postulierte positive Einfluß des Demokratiegrades auf die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte kann auch aus *Management-Perspektive* bestätigt werden. Die angenommene positive Wirkung der Gewährung demokratischer Rechte auf die Regeleinhaltung erfährt hier allerdings eine allgemeine, problemfeldübergreifende Fundierung.

Die theoretischen Überlegungen legen allerdings einen eindeutigeren Einfluß demokratischer Strukturen nahe, als es empirische Ergebnisse zeigen. Für die Problemfelder der internationalen Finanz- und Handelsbeziehungen kann beispielsweise der positive Zusammenhang zwischen Demokratiegrad und *Compliance* nicht bestätigt werden (Simmons 2000: 599-600; Busch 2000). Es ist daher denkbar, daß die verschiedenen Mechanismen, welche dem positiven Einfluß des Demokratiegrades auf die Regelbeachtung zugrunde liegen, zwischen den Problemfeldern in ihrer Bedeutung variieren. In Situationen, in denen für die Regeleinhaltung die Partizipation an einen legalisierten *Monitoring-System* wenig bedeutsam ist, da schwere Verstöße unwahrscheinlich oder leicht erkennbar sind, in denen die Aktivität von Normunternehmern einen geringeren Einfluß auf *Compliance* hat oder in denen die Anschlußfähigkeit nationaler an internationale Normen nicht primär vom politischen System abhängt, ist auch ein geringerer Einfluß des Demokratiegrades auf die Regeleinhaltung zu erwarten. Ein gesamtheitlicher, für alle Problemfelder gleichermaßen gültiger positiver Effekt von Demokratie, kann daher vom demokratischen Legalismus nicht abgeleitet werden.

Für die Einhaltung der Regeln des in dieser Arbeit untersuchten Problemfelds der internationalen Arbeitsstandards sind die vom demokratischen Legalismus angesprochenen

Faktoren allerdings bedeutend, so daß eine positive Wirkung von Demokratie auf die Einhaltung dieser Regeln zu vermuten ist.

### **3. Die Beziehung der *Compliance*-Mechanismen zueinander**

Aus den bisherigen Darlegungen wird ersichtlich, daß beide „Optiken“ (Keohane 1997: 494) zur Erklärung von Regelverletzungen beitragen, wenngleich keine allein ausreichend ist. Zwar unterscheiden sich die im Vorangegangenen dargestellten Perspektiven hinsichtlich der Ursachen von regelabweichendem Verhalten und den Lösungsansätzen zum Teil beträchtlich. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sie sich notwendigerweise gegenseitig ausschließen. Vielmehr zeigt sich, daß erst die Zusammenschau und Kombination der Erklärungsansätze ein Analyseraster ergibt, das der Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* Rechnung trägt.

Obwohl beide *Compliance*-Perspektiven auf der theoretisch-analytischen Ebene schwer miteinander vereinbar sind und sich beide zugrundeliegenden Handlungslogiken wechselseitig ausschließen, trifft dies nicht auf die empirisch-phänomenologische Ebene zu (Underdal 1998: 28; List/Zangl 2003: 364). Akteure können aufgrund beider, simultan wirkender Ursachen gegen Regeln verstoßen: da die Ressourcen zur Regeleinhaltung fehlen und da gleichzeitig Anreize für Verletzungen existieren. Hinsichtlich der Analyse konkreter Probleme der internationalen Politik stellt Risse (2003: 123) in diesem Kontext fest: „Es wird also empirisch nichts so heiß gegessen, wie es zuvor (handlungs-)theoretisch gekocht wurde“. Die Verwobenheit der handlungstheoretisch unterscheidbaren Erklärungsansätze findet beispielhaft im Verrechtlichungsansatz Ausdruck. Zunehmende Verrechtlichung beeinflusst rational-instrumentelles und normgeleitetes Handeln, sowohl separat, als auch zusammen (Snidal 2002: 86; Abbott/Snidal 2002: 154-157; Börzel/Risse 2002). Obwohl die Wirkung von stark verrechtlichter Regeln primär in der Änderung von Anreizen gesehen wird, hat es auch normative Effekte, indem definiert wird, was „richtiges“ Verhalten ist und wie sich ein „guter“ Staat zu verhalten hat. Stark verrechtlichter Regeln ermöglichen die Initiierung von Mobilisierungs-, Legitimations- und Überzeugungsprozesse, welche die Identitätsbildung der Akteure und somit auch deren Interessen und Verhalten hinsichtlich der Regeleinhaltung beeinflussen (Ratner 2000). Das weniger verrechtlichte *soft law* kann gleichermaßen signifikante normative Effekte haben, jedoch fehlen die Möglichkeiten, Anreize direkt zu

beeinflussen.<sup>89</sup> Verrechtlichungsprozesse wurden sowohl im Rahmen des *Management*- als auch des *Enforcement*-Ansatzes analysiert, da es sich um unterscheidbare Kausalmechanismen handelt. Diese müssen sich jedoch nicht zwangsläufig ausschließen. Vielmehr können sie sich vervollständigen und ersetzen, aber auch behindern bzw. in verschiedenen Phasen des *Compliance*-Prozesses wirksam sein (vgl. auch im folgenden Börzel/Risse 2002: 155-156). Dies gilt für alle identifizierten Mechanismen aus beiden Ansätzen und auch für die verschiedenen *Compliance*-Mechanismen einer Perspektive.

Die *Compliance*-Mechanismen können sich erstens *komplementieren*. Beispielsweise kann die Effektivität von *Enforcement*-Strategien zunehmen, wenn sie durch ‚Druck von unten‘ ergänzt werden. *Advocacy coalitions* können internationale Sanktionen nutzen, um die Legitimität der regelverletzenden Regierung zu hinterfragen. Sie fungieren darüber hinaus als unabhängige *Monitoring*-Instanzen, welche die durch die Sanktionierung angestrebten Fortschritte bei der Regeleinhaltung überwachen und so das *Enforcement* stärken. Ein wachsender „Schatten der Sanktionierung“ verbessert aber nicht nur die Möglichkeiten der Regeldurchsetzung. Er kann auch die Bereitschaft regelverletzender Akteure vergrößern, sich auf argumentative Überzeugungsprozesse über die Angemessenheit der Handlungen einzulassen, um dem durch internationale Institutionen induzierten Druck entgegen zu wirken. Die auf die verbesserte Regeldurchsetzung zurückzuführende Teilnahme an Überzeugungsprozessen fördert so die ‚argumentative Selbstverstrickung‘ der regelverstoßenden Akteure.

Ressourcentransfers zum ‚capacity-building‘ können die Legitimität einer internationalen Institution erhöhen. Damit steigt auch die Bereitschaft der Staaten Regeln der Institution einzuhalten, welche signifikante Kosten verursachen und von den Staaten als nicht vordringlich wahrgenommen werden. Dies trifft insbesondere auf den Umweltbereich und internationale Arbeitsstandards zu (Victor et al. 1998; Singh/Zammit 2000). Wird eine Institution als legitim wahrgenommen, dann lassen sich auch eher weiterreichende Kontrollmechanismen verankern und durchsetzen, als wenn sie geringe Legitimität genießt (Oberthür 2004). Legitime Regeln erhöhen zudem den „Shaming-Effekt“ von Mobilisierungsstrategien. Der Mobilisierungsmechanismus verliert hingegen an Wirkung, wenn sich die regelverletzenden Akteure nicht mit der Sozialisationsinstanz identifizieren und diese als illegitim betrachten bzw. die Regelbildung nicht in einem fairen Verfahren zustande gekommen ist.

---

<sup>89</sup> Das Fehlen direkter Anreizeffekte ist folglich kein hinreichender Grund, *soft law* als ineffektiv und konsequenzenlos zurückzuweisen (vgl. dazu Simma/Paulus 1999; Shelton 2003). Durch den Legalisierungsansatz kann der Gehalt und die Wirkungsweise von *soft law* vielmehr präziser beschrieben werden (Abbott/Snidal 2000).

Zweitens sind die *Compliance*-Mechanismen auch partiell *substituierbar*. Die fehlende Möglichkeit, Rechtsprechungsverfahren auf zwischenstaatlicher Ebene zur Regeldurchsetzung zu nutzen, kann durch Klagemöglichkeiten auf nationaler Ebene ersetzt werden. Ist die Regeldurchsetzung hingegen auf nationaler Ebene erschwert, da internationale Regeln aufgrund der mangelnden Herrschaft des Rechts nicht vor nationalen Gerichten einklagbar sind, dann können Normunternehmer durch eine Strategie der transnationalen Vernetzung ‚Druck von oben und unten‘ auf die regelverletzenden Akteure erzeugen und so die Kosten von Verstößen erhöhen. Transnationale Protest- und Mobilisierungsstrategien können somit unzureichende Möglichkeiten sowohl auf zwischenstaatlicher als auch auf nationaler Ebene kompensieren, Regelverletzungen festzustellen und zu verurteilen (und *vice versa*). Gleiches gilt für die fehlende Institutionalisierung von Verfahren zur Autorisierung und Vollstreckung von Sanktionen. Die fehlende Sanktionierung durch Drittparteien kann durch dezentrales *Enforcement* in Form von Reputationskosten kompensiert werden. Kommt es aufgrund von Regelverstößen zu einer Neubewertung der Verlässlichkeit eines Akteurs, dann können Reputationsüberlegungen auch in Abwesenheit zentralisierter Durchsetzungsinstanzen regelkonformes Verhalten fördern.

Der rational-instrumentelle Reputationsmechanismus ist auch funktional äquivalent zu Sozialisationsmechanismen, bei denen sich „neue“, demokratische Staaten in eine internationale Gemeinschaft wie die EU oder die NATO integrieren möchten. Während bei Reputation die Sorge um die Kooperationsfähigkeit regelkonformes Verhalten bedingt, führt bei letzterem eine Angemessenheitslogik im Anschluß der Sozialisationsprozesse zur Regeleinhaltung. Gleiches gilt für die Bedeutung der Herrschaft des Rechtes, die in beiden Perspektiven betont wird. Die entsprechenden zwei *Compliance*-Mechanismen können ebenfalls als funktional äquivalent angesehen werden. Aus *Enforcement*-Sicht verbessert sich mit steigender Herrschaft des Rechts die Regeldurchsetzung, da die Wahrscheinlichkeit der Bestrafung sowie die Kosten von Verstößen zunehmen. Beim rechtlichen Internalisierungsmechanismus, gewissermaßen das konstruktivistische Gegenstück zum Legalisierungsmechanismus, führen hingegen rechtliche nationale Prozesse zu neuen Interpretationen des Regelinhaltes und der Bedeutung der Regel, welche die Internalisierung der Regeln in das nationale Wertesystem befördern und somit die Interessen der Akteure ändern. In beiden Fällen hat die Herrschaft des Rechts einen positiven Effekt auf die Regeleinhaltung.

Die Mechanismen können sich schließlich auch gegenseitig *behindern*. Auf der einen Seite kann ‚capacity building‘ durch Ressourcentransfers im Fall freiwilliger Verstöße zusätzliche

Anreize für künftige Regelverletzungen generieren. Indem Verstöße belohnt werden, verschwindet der Anreiz eigene Anstrengungen hinsichtlich *Compliance* zu unternehmen. Staaten können sogar Kapazitätsmängel signalisieren, um negative Anreize zu vermeiden und positive Anreize zu erhalten. Ebenso kann sich die Stärkung politischer Kapazitäten nachteilig auf *Compliance* auswirken, wenn Verstöße im Interesse der Regierung liegen. Der regelverletzenden Regierung fällt es durch die Stärkung zentralstaatlicher Strukturen dann leichter, normunterstützende Akteure zu behindern und die eigene Position zu festigen. Wie vielfältige Studien im Bereich der Entwicklungspolitik zeigen, können auch Kapitaltransfers zum Aufbau ökonomischer und administrativer Kapazitäten von der regelverletzenden Regierung genutzt werden, um ihren Herrschaftsanspruch zu konsolidieren, ohne daß die Mittel ihrem ursprünglichen Verwendungszweck zugeführt werden.

Auf der anderen Seite sind materielle Sanktionen bei unfreiwilligen Verstößen infolge fehlender ökonomischer Ressourcen ebenso kontraproduktiv, da sie das Problem noch verschärfen, anstatt es zu lösen. Gleiches gilt im Fall von politischen Kapazitätsmängeln. Sanktionen schwächen dann zusätzlich die Position der regelkonformen Regierung gegenüber den regelverletzenden Akteuren, so daß die künftige Regeleinhaltung unwahrscheinlicher wird. Aber auch in Fällen beabsichtigter Verstöße durch die Regelungsadressaten können Sanktionen das Ziel einer verbesserten Regeleinhaltung verfehlen. Werden Sanktionsmaßnahmen von der Bevölkerung als willkürlich wahrgenommen, dann verstärken Sanktionen die perzeptierte Illegitimität einer Regel und lösen in den betroffenen Staaten vielfach Gegenreaktionen aus (Zangl/Zürn 2004b: 253). Dies verhindert die Herausbildung von Normunternehmern, welche durch die internationale Norm sozialisiert werden und die zu deren Gunsten mobilisieren. Da materielle Sanktionen zudem meist die Bevölkerung treffen, können Regierungen selbst im Fall von freiwilligen Verstößen ihre Position durch die zusätzliche Schwächung der innerstaatlichen Opposition und unter Bezugnahme auf nationale Durchhaltestrategien oder nationalistische Gegenreaktionen festigen (Schmitz/Sikkink 2002: 530). Eine harte Sanktionierung behindert in diesen Situationen letztlich *Compliance*-Strategien, die auf normunterstützenden innerstaatlichen Akteuren aufbauen.

Auch die abgeleiteten Hypothesen, obwohl vordergründig als konkurrierend erscheinend, erweisen sich bei genauerem Hinsehen als teilweise komplementär und wechselseitig ergänzungsbedürftig, so daß erst deren Kombination ein adäquates Analyseraster ergibt. So können Wechsel im politischen System aus Reputationsgründen die Regeleinhaltung verbessern. Da sich diese Staaten in die internationale Gemeinschaft (re)integrieren wollen, sind über die verschiedenen Abkommen hinweg hohe *Compliance*-Grade zu erwarten. Viele

Brüche erschweren hingegen die Regeleinhaltung, da sie die politischen und administrativen Kapazitäten zur Regeldurchsetzung verringern. Je mehr Brüche in einem politischen System zu verzeichnen sind, um so weniger ist folglich die Regeleinhaltung zu erwarten. Die Berücksichtigung der gesamten Anzahl der Brüche im politischen System ist daher als Ergänzung der Annahmen der Reputationshypothese unerlässlich. Erst die Zusammenschau beider Hypothesen ergibt hier ein vollständiges Bild.

Die wechselseitige Erklärungsbedürftigkeit der Hypothesen verdeutlicht auch die Abhängigkeitsproblematik. Eine geringe Abhängigkeit eines Staates führt nicht von sich aus zu Regelverstößen. Sie drückt vielmehr die Fähigkeit aus, Regelverletzungen realisieren zu können. Um aber *Compliance* zu erklären, müssen auch die zugrundeliegenden Motive betrachtet werden. Dies kann ein Interesse an Regelverstößen (Aufrechterhaltung der Herrschaft, Steigerung der Exportproduktion), aber auch ein geringes Entwicklungsniveau sein. Hierbei müssen die geringen verfügbaren Ressourcen nicht aufgrund externen Drucks umverteilt werden, um die Regeleinhaltung sicherzustellen. Es ist zu vermuten, daß mindestens einer dieser Faktoren zugrunde liegt, wenn ein negativer Einfluß der geringen Abhängigkeit auf *Compliance* festgestellt wird.

Ein weiteres Beispiel für die Notwendigkeit einer integrierten Betrachtung der Hypothesen stellen die Annahmen zu den politischen und administrativen Kapazitäten dar. Nicht in jedem Fall verbessern diese Ressourcen die Regeleinhaltung. Sind Regeladressaten und Zielakteure identisch und stehen die internationalen Normen den Interessen der Regierung entgegen, dann haben zunehmende politische und administrative Kapazitäten sogar einen negativen Effekt auf *Compliance*. Da es sich um „gewollte“ Verstöße handelt, kann die Regierung insbesondere in autokratischen Systemen die Stärkung staatlicher Handlungsfähigkeiten zur Repression regelunterstützender Akteure verwenden. Dieses Beispiel zeigt somit auch, daß die Erklärungskraft der theoretischen Annahmen problemfeld- bzw. normspezifisch ist. Während die Menschenrechte vor allem auf die Kontrolle und Begrenzung staatlicher Herrschaft zielen und die Regeleinhaltung somit gerade nicht in jedem Fall durch Ausweitung der staatlicher Handlungsfähigkeit verbessert werden kann (z.B. in Autokratien), fallen bei anderen internationalen Normen Regeladressat und Zielakteur auseinander, so daß es zu ungewollten Regelverstößen kommen kann, bei deren Lösung staatlichen Kapazitäten eine entscheidende Rolle zukommt.

## 4. Fazit

Vertreter des *Management*- Ansatzes gehen von einer grundsätzlichen Bereitschaft der Staaten aus, internationale Regeln zu befolgen, selbst wenn dies Kosten verursacht. Regelverstöße werden als „ungewollte Defektion“ problematisiert, die daraus resultieren, daß die Akteure über unzureichende Kapazitäten zur Einhaltung der Verpflichtungen verfügen, den Inhalt bzw. die Anwendbarkeit der Regel nicht bestimmen können oder noch nicht von der Angemessenheit der Norm als Verhaltensstandard überzeugt sind. Die Lösung der norm- und länderspezifischen Probleme ist daher entscheidend zur Herstellung von *Compliance*. Der Einsatz zwangsbasierter Instrumente wird im Gegensatz zur *Enforcement*-Perspektive dazu als nicht erforderlich bzw. sogar als kontraproduktiv beurteilt. Die Stärke des Ansatzes liegt dementsprechend in der Konzipierung problemlösender *Compliance*-Strategien wie diskursiven Verfahren oder Ressourcentransfers als Erwiderung auf unabsichtliche Verstöße. Ist jedoch ein Regelverletzer nicht an diesen Maßnahmen interessiert, so ist die Gewährleistung von *Compliance* im Rahmen des *Management*-Ansatzes problematisch.

Es wird somit ersichtlich, daß kein Ansatz allein ausreichend zur Erklärung von *Compliance* ist und vielmehr beide dazu beitragen. Die unterschiedlichen Ursachen von Regelverstößen sowie die Beziehungen der *Compliance*-Mechanismen zueinander lassen letztlich erkennen, daß erst die Zusammenschau und Kombination der Hypothesen ein Analyseraster ergibt, das der Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* gerecht wird. Im folgenden wird dieses Raster zur Untersuchung der Regeleinhaltung im Problemfeld der internationalen Arbeitsstandards zugrunde gelegt. Dabei wird sich in der Anwendung zeigen müssen, inwieweit die theoretischen Grundlagen geeignet sind, die Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards, d.h. deren gesamtes Ausmaß sowie intra-institutionelle Variationen, zu erfassen.

## **Kapitel VI: Die Kernarbeitsnormen der ILO**

Die im vorangegangenen Kapitel herausgearbeiteten Einflußfaktoren haben den Anspruch, für verschiedene Problemfelder gültig zu sein. Diese Arbeit untersucht deren Erklärungskraft anhand der Einhaltung grundlegender Arbeitsstandards. In diesem Kapitel wird daher zuerst das Untersuchungsobjekt spezifiziert. Es wird dargestellt, welche internationalen Regeln konkret als grundlegende Arbeitsstandards gelten. Daran anschließend wird anhand verschiedener Indikatoren gezeigt, daß diese Normen mittlerweile universale Geltung besitzen und sich zu einem relevanten Bezugspunkt für Akteurshandeln entwickelt haben. Dies bedeutet aber nicht, daß deren tatsächliche Einhaltung unproblematischer ist als die anderer internationaler Normen ohne eine solche universale Geltung. Vielmehr zeigt sich, daß in dem Maße, wie eine internationale Norm zunehmend das Selbstverständnis der Staatengemeinschaft prägt, auch die Wahrscheinlichkeit der „Entkoppelung“ von individueller Regelanerkennung und -einhaltung zunimmt.

### **1. Was sind Kernarbeitsnormen?**

Ein „minimaler internationaler Arbeitsstandard“, der für alle Staaten gelten sollte und in internationale Handelsvereinbarungen integrierbar ist, wurde bereits 1984 von einer niederländischen Expertengruppe zur Entwicklungszusammenarbeit vorgeschlagen (Leary 1996a). Dieser Mindeststandard basierte auf acht ILO-Übereinkommen und betraf die Vereinigungsfreiheit, Zwangsarbeit, Diskriminierung am Arbeitsplatz, Mindestalter bei der Beschäftigung sowie die Beschäftigungspolitik. Die Beschäftigungspolitik verschwand in der Folgezeit aus dem öffentlichen Diskurs und wurde von der Forderung nach Mindestlöhnen ersetzt. Gewerkschaften und andere INGOs hoben Mindestlöhne als unverzichtbaren Standard hervor, was Regierungsvertreter und Arbeitgeber verschiedener Staaten aber beständig ablehnten. Gleichermäßen umstritten waren das Mindestalter für die Beschäftigung und Gewerkschaftsrechte, welche von Entwicklungsländern, aber auch von IGOs wie der Weltbank nicht als grundlegende Arbeitsrechte angesehen wurden (vgl. Charnovitz 1997; Brupbacher 2002; Hagen 2003a; Elliott/Freeman 2003).

Die ILO, als zuständige Organisation, erwies sich lange Zeit als ungeeignet, solche Standards festzulegen (Charnovitz 2000: 151). Problematisch war, daß das Prinzip der Freiwilligkeit der

Ratifikation generell im Widerspruch zu dem Postulat der universalen Geltungskraft von ILO-Normen steht, „eben jenem Anspruch, den jedes Mitglied mit seinem Beitritt zur ILO verpflichtend anerkannt hat“ (ILO 1999: 5). Die tatsächliche Durchsetzung weltweiter Arbeits- und Sozialstandards, „als die eigentliche Aufgabe der ILO“ (ebenda), konnte mit dem Prinzip der freiwilligen Ratifikation nicht erreicht werden, so daß nach neuen Instrumenten gesucht werden mußte.

Um die Diskussion voranzubringen, nutzte 1994 der damalige ILO-Generaldirektor das 75-jährige Bestehen der ILO und die zunehmende ökonomische Globalisierung, und machte das Thema soziale Gerechtigkeit in der globalen Ökonomie zum Ausgangspunkt einer neuen ILO-Agenda. In deren Zentrum stand die Integration fundamentaler Arbeitsstandards in die Welthandelsordnung (IAA 1994: 35-39). Diese Verbindung wurde jedoch von der Internationalen Arbeitskonferenz, dem ILO-Gremium zur Regelsetzung, abgelehnt.<sup>90</sup> Statt dessen wurde eine Arbeitsgruppe über die soziale Dimension der Globalisierung eingesetzt, welche die Hervorhebung existierender ILO-Normen empfahl. Deren Festlegung erfolgte erstmals auf dem UN-Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. In der Überzeugung, daß ein allgemein akzeptiertes Mindestniveau benötigt wird, um eine Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen durch die weltweite Standortkonkurrenz zu verhindern, wurde in der Abschlusserklärung ein internationaler Konsens über international gültige „grundlegende Rechte“ (*basic rights*) der Arbeitnehmer hergestellt. Sie schließen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen; die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit; das Verbot der Zwangsarbeit und das Nichtdiskriminierungsgebot am Arbeitsplatz ein, wie sie in den Übereinkommen der ILO verankert sind (UN 1995).<sup>91</sup> Das Kopenhagener Aktionsprogramm, welches als Meilenstein für die Herausbildung einer Weltsozialordnung gilt (Fues 2001), verfolgte einen umfassenden Ansatz. Auch Staaten, welche die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, sollten die Prinzipien berücksichtigen (Art. 54 [b]). Damit wurde auch ein Konsens über die Universalität grundlegender Arbeitsrechte erzielt. Die Wahl, welche Rechte als grundlegend gelten sollten, erfolgte dabei weniger nach menschenrechtlichen oder ökonomischen Kriterien, sondern entspricht einer „pragmatischen politischen Auswahl“, welche sowohl für Niedrigstandardländer als auch für die befürwortenden Staaten hinsichtlich weiterer relevanter Arbeitsrechte noch akzeptabel war (Alston 2004: 485).

---

<sup>90</sup> Die mit dem Begriff „Sozialklausel“ gekennzeichnete Diskussion war damit auch in der ILO noch längst nicht abgeschlossen.

<sup>91</sup> Die Abschlusserklärung hat nicht den endgültigen Charakter, den die ILO-Erklärung von 1998 besitzt, da grundlegende Rechte *einschließlich* der genannten ILO-Normen zu respektieren sind und somit auch weitere Normen in Frage kommen (Alston 2004: 466).

Die WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 erneuerte die Verpflichtung, fundamentale Arbeitsrechte einzuhalten und die ILO als die dazu zuständige Organisation anzuerkennen. In der Abschlusserklärung heißt es entsprechend: „We renew our commitment to the observance of internationally recognized labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them“ (WTO 1996). Der Verweis auf die Zuständigkeit der ILO wurde von den Entwicklungsländern als eine in ihrem Sinn positive Absage an einen sanktionsbetonenden Ansatz gewertet (Ölz 2002: 324).

Daß die WTO die ILO als zuständige Institution deklarierte, erhöhte deren Prestige und Moral und beschleunigte den Entscheidungsfindungsprozeß im Rahmen der ILO (Charnovitz 2000: 158). Der Generaldirektor der ILO brachte daraufhin 1997 eine Beschlußfassung über die universale Geltung grundlegender „Kernarbeitsnormen“ als „gemeinsame Spielregeln in der Weltökonomie“ ein (IAA 1997a). Die erstmals als Kernarbeitsnormen bezeichneten fundamentalen Arbeitsstandards entsprachen den Normen, die vom Kopenhagener Aktionsprogramm als grundlegend definiert wurden. Auf Grundlage dieser Beschlußfassung verabschiedete die ILO 1998 die *„Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“* (IAK 1998).<sup>92</sup>

Der Erklärung zufolge sind alle Mitgliedstaaten der ILO „angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung“ verpflichtet, die folgenden vier Grundrechte zu respektieren und durchzusetzen:

- Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
- Effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Die vier Grundrechte werden „in Form von konkreten Rechten und Pflichten“ in verschiedenen Übereinkommen zum Ausdruck gebracht (IAK 1998: Abs. 1 [b]). Dabei handelt es sich um acht Übereinkommen, je zwei pro Grundrecht (vgl. Tabelle 6.1). Die grundlegenden Arbeitsstandards beschränken sich jedoch nicht auf diese acht ILO-Übereinkommen. Als Handlungsmaximen durchziehen sie eine Vielzahl weiterer Übereinkommen und Empfehlungen der ILO und anderer internationaler Institutionen. In den

---

<sup>92</sup> Die Verwendung des Begriffes ‚Erklärung‘ soll an die „Erklärung von Philadelphia“ von 1944 erinnern, die später in die ILO-Verfassung integriert wurde (Charnovitz 2000: 153). Die Erklärung von 1998 ist aber momentan kein Teil der ILO-Verfassung.

acht Übereinkommen, folgend als Kernübereinkommen bezeichnet, erfahren sie jedoch ihre wesentliche Ausformung (Bellace 2001: 275). Mit der Erklärung von 1998 werden faktisch acht Übereinkommen aus allen anderen hervorgehoben. Die Einhaltung der in den Übereinkommen festgelegten *konkreten* Verpflichtungen ist aber weiterhin nur für die ratifizierenden Staaten verbindlich. Der Status der Kernübereinkommen gegenüber den vier in der Erklärung genannten Grundrechten wird an anderer Stelle dieses Abschnittes diskutiert. Hier ist relevant, daß mit der Erklärung ein neues Instrument geschaffen wurde, das grundlegende Arbeitsstandards für alle ILO-Mitgliedstaaten, d.h. für fast alle Staaten der Welt, definiert.

Tabelle 6.1: Die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

<b>Grundlegende Arbeitsrechte und die entsprechenden ILO-Kernübereinkommen</b>	<b>Jahr</b>	<b>Anzahl der Ratifikationen in 2005</b> (178 Staaten)
<b><u>Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen</u></b>		
• <b>Nr. 87:</b> Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts	1948	144 (81%)
• <b>Nr. 98:</b> Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivhandlungen	1949	154 (87%)
<b><u>Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit</u></b>		
• <b>Nr. 29:</b> Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit	1930	167 (94%)
• <b>Nr. 105:</b> Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit	1957	164 (92%)
<b><u>Effektive Abschaffung der Kinderarbeit</u></b>		
• <b>Nr. 138:</b> Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung	1973	139 (78%)
• <b>Nr. 182:</b> Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit	1999	156 (88%)
<b><u>Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf</u></b>		
• <b>Nr. 100:</b> Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit	1951	162 (91%)
• <b>Nr. 111:</b> Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	1958	162 (91%)
Alle acht Kernübereinkommen		115 (65%)
Mindestens sieben Kernübereinkommen		137 (77%)
Kein Kernübereinkommen		3 (2%)
Durchschnittliche Ratifikationsquote aller 185 ILO-Übereinkommen		39 (22%)*

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ILOLEX (2005); \* (2004).

Die ILO-Erklärung von 1998 hat damit auch zu weiten Teilen die Debatte beendet, was als universaler Mindestarbeitsstandard gilt (Elliott/Freeman 2003; Greven 2005). Ergebnisbezogene Standards wie Mindestlöhne und Arbeitszeiten konnten sich trotz Unterstützung dieser Normen durch Gewerkschaften und weiterer INGOs bei der Auswahl der Grundrechte nicht durchsetzen und sind abgesehen vom Mindestalter bei der Beschäftigung nicht enthalten. Der Schwerpunkt liegt auf prozeßbezogenen Standards, die in einem weitaus geringeren Ausmaß von der Produktivität und dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand abhängen, als ergebnisbezogene Standards (vgl. zur Unterscheidung Aggarwal 1995; Elliott/Freeman 2003).

Der Prozeß der Herausbildung grundlegender Arbeitsstandards, der mit der Erklärung von 1998 als vorerst abgeschlossen gelten kann, zeigt, daß deren wesentliches Abgrenzungskriterium die Zugehörigkeit zu den Menschenrechten ist (Brown 2000). Dies liegt auch daran, daß sich seit Ende des Ost-West-Konfliktes der Menschenrechtsdiskurs als „idea of our time“ (Heyns/Viljoen 2001: 483) zum dominanten Diskurs im internationalen System entwickelt hat (Gareis/Varwick 2002; Risse 2004). Mit der Festlegung der Kernarbeitsnormen auf soziale Menschenrechte und nicht auf ergebnisbezogene, produktivitätsbezogene Standards ist gewissermaßen auf den Zug der zunehmenden Akzeptanz der Menschenrechte aufgesprungen wurden, um grundlegende Arbeitsstandards etablieren zu können.

Das Zustandekommen der Erklärung zu den Kernarbeitsrechten ist nicht zuletzt auf die in bezug auf die WTO geführte Diskussion um Sozialklauseln zurückzuführen. In ihr wurde von den Entwicklungsländern ein Instrument gesehen, eine weitergehende Sozialklausel im Rahmen der WTO zu vermeiden. Insofern spiegelt auch die Erklärung die aufgetretenen Spannungen zwischen der Forderung nach der Berücksichtigung grundlegender Arbeitsstandards im Welthandel auf der einen Seite und der ablehnenden Haltung der Entwicklungsländer auf der anderen Seite wider, welche in Sozialklauseln ein Mittel des Protektionismus sehen (vgl. Böhmert 2002: 40). Schutzbestrebungen zur Abwehr protektionistischer Handelsmaßnahmen dominierten daher die Verhandlungen, obwohl die vier Grundrechte relativ problemlos definiert werden konnten (Brupbacher 2002). In der Erklärung wurde letztlich auf Forderung der Entwicklungsländer in der Sprache der WTO-Abschlußerklärung von Singapur (1996) explizit festgeschrieben, daß der „komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt“ und die „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen“ (Art. 5). Diese eindeutige Feststellung war eine Voraussetzung dafür, daß die

Erklärung ohne Gegenstimme bei 43 Enthaltungen und 273 Zustimmungen angenommen wurde. Der Stimme haben sich fast ausschließlich die Regierungsvertreter von Entwicklungsländern enthalten (Übersicht bei Brupbacher 2002: 70).<sup>93</sup> Darüber hinaus war eine Vielzahl von Vertretern der Entwicklungsländer bei der Abstimmung bereits abgereist. Daß die Erklärung letztlich ohne Gegenstimme angenommen wurde, ist als ein Indiz zu bewerten, daß trotz verschiedener Entwicklungsniveaus über diese Normen ein grundlegender Konsens besteht.

Am Abstimmungsverhalten, am Wortlaut der Erklärung bezüglich der komparativen Kostenvorteile sowie an den Diskussionen im Vorfeld der Erklärung zeigt sich, daß mit den Kernarbeitsnormen kein „kostenloser“ Mindeststandard vereinbart wurde, bei dem *Compliance* leicht fällt. Hinsichtlich der Problematik der „Tiefe der Kooperation“ (Downs et al. 1996) handelt es sich demnach nicht um Übereinkommen, bei denen kein Staat Anreize zum Abweichen hat. In diesem Problemfeld haben vor allem die Entwicklungsländer Normen vereinbart, die sie ohne internationale Regelung nicht auf nationaler Ebene beschlossen hätten. Gerade für die weniger wirtschaftlich entwickelten Staaten existieren Anreize zum Trittbrettfahren. Diese bestehen vor allem darin, daß ein Staat komparative Kostenvorteile für geringqualifizierte, arbeitsintensive Güter erzielen kann, wenn bei der Produktion die Kernarbeitsnormen nicht eingehalten werden (Brown 2000; Chau/Kanbur 2001a; Großmann et al. 2002). Fields (2000: 174) stellt vor diesem Hintergrund fest: „[T]he core standards, though nice sounding, simply are not followed. Freedom of Association and the right to organize and bargain collectively are routinely violated in many countries. Children are employed around the world. [...] Equal remuneration and non-discrimination in employment hold nowhere“. *Compliance* mit den Kernübereinkommen ist somit auch unter Berücksichtigung der Tiefe der Kooperation ein erklärungsbedürftiges Phänomen.

Der *Status* der Kernübereinkommen unterscheidet sich gegenüber dem der vier, in der Erklärung genannten Grundrechten. Im Gegensatz zu den Übereinkommen ergibt sich die Durchsetzungspflicht der vier Grundrechte für alle Staaten direkt aus ihrer Mitgliedschaft in der ILO (Charnovitz 2000: 153). Eine Ratifikation ist nicht notwendig (Weiss 2001: 376). Dieser Bezug zu Staaten, welche die dazugehörigen Übereinkommen nicht ratifiziert haben, ist ein signifikanter Erfolg für deren universale Anerkennung (Charnovitz 2000: 152). Die Erklärung von 1998 erzeugt für die Mitgliedstaaten jedoch keine weitergehenden Verpflichtungen in Form einer Menschenrechtcharta, sondern hebt nur bereits existierende

---

<sup>93</sup> Jeder Mitgliedstaat hat in der Internationalen Arbeitskonferenz, dem legislativen Organ der ILO, vier Stimmen, zwei für die Regierungsvertreter, je eine für Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter.

ILO-Normen hervor (Böhmert 2002: 42). Auch ist die Erklärung kein Teil der ILO-Verfassung (Charnovitz 2000: 153). Für die Mitgliedstaaten, welche die zugrunde liegenden Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, ergeben sich durch die Erklärung neben der Erreichung der enthaltenen grundlegenden Ziele keine weiteren konkreten Verpflichtungen.<sup>94</sup> Beispielsweise sind alle Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 100 zur Gewährung der Gleichheit des Entgeltes verpflichtet, während die übrigen ILO-Mitgliedstaaten nur an das „inhaltsfreie“ und „undefinierte“ (Alston 2004: 519) Nichtdiskriminierungsgebot der ILO-Erklärung (Art. 1 [b]) gebunden sind. Alston (2004: 494) stellt dementsprechend fest: “States do not need to be in compliance with the specific provisions of the conventions in order to satisfy the requirements of the Declaration.” Diese Sichtweise wird durch ILO-Sachverständige bestätigt: „[T]he Declaration contemplated the implementation, not of specific provisions of Conventions, but rather of the principles of those Conventions” (IAA 1998: Paragraph 72). Die Erklärung schafft somit keine neuen Regeln und ist als ein rechtsunverbindliches Instrument mit ‚promotionellem‘ Charakter zu bewerten (vgl. Ölz 2002: 330). Die Bedeutung der Erklärung ist somit primär politischer Natur mit dem Ziel, bestimmte Übereinkommen hervorzuheben und langfristig für allgemeinverbindlich zu erklären.

Die Kernarbeitsnormen der ILO, ausgedrückt in der Erklärung von 1998, sind somit weder identisch mit den acht zugrundeliegenden Übereinkommen, noch besteht keinerlei Verbindung zwischen beiden. Da die Erklärung den Regierungen und Zielakteuren einen erheblichen Interpretationsspielraum läßt, was konkret unter den vier grundlegenden Prinzipien zu verstehen ist, sind die acht Kernübereinkommen als Referenzpunkt besser geeignet als die unspezifischen und undefinierten vier Grundprinzipien. Die Einhaltung deren Verpflichtungen wird aber nur bei erfolgter Ratifikation vorausgesetzt. *Compliance* mit den konkreten Bestimmungen der Kernübereinkommen ist daher nur für Vertragsparteien zu bestimmen. Aufgrund der Tatsache, daß sich konkrete Verpflichtungen nur aus den ILO-Übereinkommen ergeben, während die vier Grundprinzipien der ILO-Erklärung von 1998 unspezifisch in ihren Anforderungen sind, wird in der weiteren Arbeit nur *Compliance* mit den acht Kernübereinkommen der ILO analysiert. Der Begriff der Kernarbeitsnormen bezieht sich im folgenden auf die Verpflichtungen, wie sie in den Kernübereinkommen festgelegt sind, und geht in dieser Arbeit somit über die Grundprinzipien der Erklärung von 1998 hinaus.

---

<sup>94</sup> Die einzige hinzugekommene Verpflichtung ist prozeduraler Art und betrifft die Berichtspflichten nach dem *Follow-Up-Mechanismus*.

An dieser Stelle sind schließlich die Bezeichnungen ‚Kernarbeitsnormen‘ bzw. ‚Kernarbeitsrechte‘ von den allgemeineren Begriffen ‚Sozialstandards‘ bzw. ‚Arbeitsstandards‘ abzugrenzen. Letztere werden in einem umfassenderen Verständnis als Mindestvorgaben für verschiedene Regelungsbereiche verwendet. Damit können sich Sozial- bzw. Arbeitsstandards auf eine Vielzahl von Regelungen beziehen, vom Verbot der Kinderarbeit bis zu Vorgaben über die Arbeitszeit, Mindestlöhne sowie Gesundheits- und Sicherheitsbestimmungen (Scherrer/Greven 2001a; Burianski 2004). Da Sozial- und Arbeitsstandards als Oberbegriffe für die existierenden Rechtsnormen in diesem Problemfeld verstanden werden, umfassen sie auch den konkreteren Terminus der Kernarbeitsnormen, der sich auf die Verpflichtungen der entsprechenden acht Übereinkommen der ILO bezieht.

Darüber hinaus existieren private, rechtlich unverbindliche Sozial- und Arbeitsstandards, die sich primär auf selbst auferlegte, freiwillige Verpflichtungen multinationaler Unternehmen erstrecken (Reichert 2004). In diesen Verhaltenskodizes („codes of conduct“) einzelner Unternehmen oder von Branchen sind verschiedenste Aspekte der Arbeitsbeziehungen enthalten. Sie enthalten zumeist die Kernarbeitsnormen. Die Zugehörigkeit der Kernarbeitsnormen zu privaten Verhaltenskodizes ist jedoch nicht zwangsläufig erforderlich (Brupbacher 2002; Wick 2003). Vor allem die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen werden oftmals nicht einbezogen. Sozialstandards, die in privaten Verhaltenskodizes festgelegt sind, umfassen daher nicht notwendigerweise alle Kernarbeitsnormen.

Um begriffliche Klarheit zu erhalten, sind immer die Kernarbeitsnormen der ILO gemeint, wie sie in den acht Kernübereinkommen festgelegt sind, wenn im weiteren von grundlegenden Arbeitsstandards bzw. Kernarbeitsnormen gesprochen wird.

## **2. Die universale Geltung der Kernarbeitsnormen**

Internationale Normen können konstitutive Wirkung haben, was wiederum deren Einhaltung beeinflusst. Um diese Effekte untersuchen zu können, müssen zuerst Kriterien festgelegt werden, die bestimmen, ob die Kernarbeitsnormen konstitutive Normen sind. Nicht die lange Zeit dominierenden normativen Fragestellungen stehen daher im Vordergrund dieses Abschnitts (Sollen grundlegende internationale Arbeitsstandards als universaler Mindeststandard fungieren und die ökonomische Globalisierung flankieren?). Die Kernarbeitsrechte stellen sich vielmehr als ein empirisch-analytisches Problem dar (Welche

Kriterien bestimmen, daß Arbeitsstandards internationale Geltung haben, von der Staatengemeinschaft geteilt werden und als Referenzpunkt für Akteurshandeln dienen?).

Die Forschung hat bisher wenig zur Indikatorenbildung beigetragen, anhand derer die konstitutive Wirkung internationaler Normen bestimmt werden könnte. Konstitutive Normen liegen nach allgemeinem Verständnis dann vor, wenn sich Akteure auf diese Normen beziehen, um sich im Verhältnis zu anderen Akteuren zu beschreiben und wenn diese Normen von einer Gemeinschaft geteilt und deren Anerkennung für eine Mitgliedschaft vorausgesetzt wird (Risse 2003: 118). Ein Hinweis für die konstitutive Wirkung der Kernarbeitsnormen ist diesbezüglich, daß sie sich in der relativ kurzen Zeit zu einem relevanten Bezugspunkt sowohl für staatliche als auch für nicht-staatliche Akteure entwickelt haben (vgl. u.a. OECD 2002; BMZ 2004; Elliott/Freeman 2003; Scherrer/Greven 2005). Diese Anhaltspunkte sind allerdings zu unpräzise, um die konstitutive Wirkung der Kernarbeitsnormen bestimmen zu können. Im folgenden wird daher die universale Geltung einer Norm als *Proxy* verwendet. Kann die universale Geltung der Kernarbeitsnormen festgestellt werden, dann ist zu vermuten, daß sie auch dazu beitragen, die ‚Staatenswelt‘ (Czempiel 2002) als „Gemeinschaft zivilisierter Staaten“ zu konstituieren.<sup>95</sup> Folgende vier Kriterien bieten sich dazu als Beurteilungsmaßstäbe an (vgl. auch Risse 2004):

Erstens kann der Grad der Geltung einer Norm anhand der Ratifikationszahlen erkannt werden. Im Fall positiver Rechtsnormen sollten die entsprechenden Übereinkommen von einer deutlichen Mehrheit der Vertragsparteien ratifiziert worden sein. Zudem ist zu überprüfen, ob die Vertragsparteien die unterschiedlichen geographischen Herkunftsregionen und Entwicklungsniveaus der Staatengemeinschaft widerspiegeln.

Die Geltung einer Norm wird zweitens erhöht, wenn in verschiedenen internationalen Abkommen auf sie Bezug genommen wird. Außerdem ist zu untersuchen, inwieweit eine Rechtsnorm zum Völkergewohnheitsrecht zählt. Auch ohne Positivierung in internationalen Übereinkommen kann eine gewohnheitsrechtliche Norm in den internationalen Beziehungen anerkannt sein (vgl. Finnemore/Toope 2001: 746; Goodman/Jinks 2003).

Mit letzterem eng verbunden sollte drittens über kulturelle, soziale und wirtschaftliche Grenzen hinweg Konsens über eine Norm bestehen, damit sie universale Gültigkeit beanspruchen kann. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Vorwürfe eines Eurozentrismus bzw. daß grundlegende Arbeitsrechte Ausdruck westlicher Hegemonie sind.

---

<sup>95</sup> Eine konstitutive Wirkung auf die ‚Gesellschaftswelt‘, in der nicht-staatliche Akteure sowohl auf nationaler als auch auf transnationaler Ebene operieren, findet ebenfalls statt, soll aber an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden.

Schließlich ist die Geltung einer Norm abhängig von deren Einhaltung. Grundlegenden Arbeitsrechten wird teilweise der Status einer universalen Norm abgesprochen, da es selbst in entwickelten Industriestaaten zu Verletzungen kommt (Bhagwati 1994: 60; Srinivasan 1994: 37). Dabei wird übersehen, daß Regelverletzungen *per se* noch nicht deren Gültigkeit negieren. Einzelne Regelverletzungen sind kein Beweis für mangelnde Geltung (Kratochwil 1989; Chayes/Chayes 1995). Erst wenn Verstöße zu einer Normerosion führen, so daß aufgrund schneeballartiger Folgewirkungen die Regeln nicht mehr als gültig wahrgenommen werden, ist die Geltung der Normen in Frage gestellt. Es ist daher zwischen sporadischen und systematischen Verletzungen zu unterscheiden. Nur letztere deuten auf die mangelnde Anerkennung einer Rechtsnorm hin: „Without an adequate compliance rate, it is hardly possible to speak of law“ (Zürn 2005: 3). Ein hoher *Compliance*-Grad ist insofern eine notwendige Komponente von *Rechtsnormen*, die diese von sozialen Normen unterscheidet. Somit wird die Regeleinhaltung auch zur Voraussetzung, damit internationale Rechtsnormen universale Geltung beanspruchen können. Dieser vierte Indikator zur Bestimmung der universalen Geltung von Normen, das Ausmaß der Regeleinhaltung, soll hier allerdings nicht weiter analysiert werden, da diese Arbeit unterschiedliche Grade der Regeleinhaltung zu erklären versucht (Kap. IX). Der Grad der Anerkennung internationaler Normen wird daher anhand der ersten drei Kriterien festgestellt. Empirische Ergebnisse zeigen aber, daß die Kernarbeitsnormen von der Mehrzahl der Staaten eingehalten werden, obwohl Variationen zwischen den einzelnen Normen erkennbar sind (Kap. VIII; IAA 2005).<sup>96</sup>

## 2.1 Ratifikation der Kernübereinkommen

Für eine universale Geltung der Kernarbeitsnormen ist eine hinreichend große Zahl an Ratifikationen erforderlich. Die Kernübereinkommen wurden zwar keineswegs von allen Staaten ratifiziert. Jedoch hat sich die Ratifikationsquote nach einer Phase der Stagnation in den 80er Jahren seit Mitte der 90er Jahre signifikant erhöht (Abbildung 6.1). Nur drei der momentan 178 ILO-Mitgliedstaaten haben bis zum Jahr 2005 kein Übereinkommen ratifiziert.<sup>97</sup> Alle acht Kernübereinkommen wurden hingegen von 115 Staaten (65%) ratifiziert. 137 Staaten (77%) sind Signatarstaaten von wenigstens 7 Kernübereinkommen. Insbesondere die Zahl der Staaten, die alle sieben ursprünglichen Kernübereinkommen (ohne

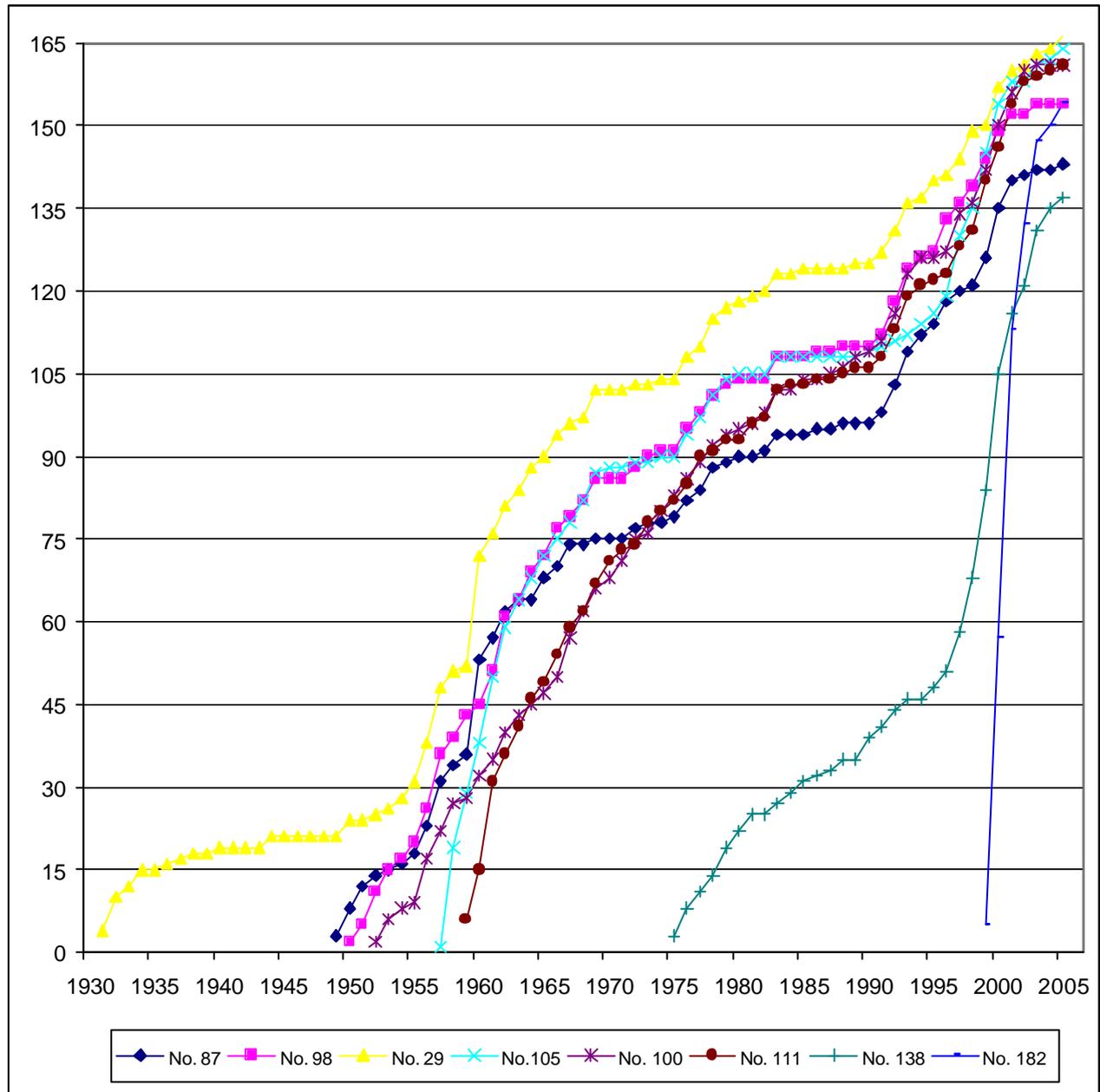
---

<sup>96</sup> Eine signifikante Ausnahme stellt lediglich das Diskriminierungsverbot dar, gegen das in der weit überwiegenden Mehrzahl der Staaten verstoßen wird.

<sup>97</sup> Dies sind Ost-Timor, Vanuatu und Samoa.

Nr. 182) ratifiziert haben, hat sich seit 1995 verdreifacht. Keines der Kernübereinkommen hat inzwischen weniger als 139 Vertragsparteien, das sind 78% der ILO-Mitgliedsstaaten.

Abbildung 6.1: Anzahl der Ratifikationen der ILO-Kernübereinkommen im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ILO 2005 (ILOLEX).

Die hervorgehobene Bedeutung der acht Kernübereinkommen zeigt sich auch daran, daß kein anderes ILO-Übereinkommen öfter ratifiziert wurde. Neben den Kernübereinkommen wurden nur neun weitere Übereinkommen von mehr als der Hälfte der ILO-Mitgliedstaaten ratifiziert.<sup>98</sup> Während die Kernübereinkommen durchschnittlich von 155 Staaten ratifiziert

<sup>98</sup> Dies sind die Übereinkommen Nr. 144, 122, 95, 81, 45, 26, 19, 14 und 11.

wurden, lag die Ratifikationsquote für alle ILO-Übereinkommen bei knapp 39 Staaten (22%) (vgl. Tabelle 6.1).<sup>99</sup>

Die juristisch-formale Anerkennung grundlegender Arbeitsrechte hat eine ‚Signaling-Funktion‘. Die Ratifikation signalisiert anderen Akteuren die Position eines Staates zu den sozialen Menschenrechten: „It declares to the world that the principles outlined in the treaty are consistent with the ratifying government’s commitment to human rights“ (Hathaway 2002: 2005-2006). Finnemore und Sikkink (1998: 902-904) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Normenkaskade“<sup>100</sup> im internationalen Menschenrechtsbereich. Dies soll ausdrücken, daß es gegenwärtig „zum guten Ton“ (Risse 2004) gehört, internationalen Menschenrechtsabkommen beizutreten und die dort verankerten Normen anzuerkennen. Ab einer bestimmten Anzahl normbestätigender Handlungen, in der Empirie wird meistens die Ratifikation von Übereinkommen und die schriftliche Zustimmung zu Deklarationen herangezogen, entwickelt die Normenkaskade dann ein „momentum of its own“ (Lutz/Sikkink 2000: 655). Mehr und mehr Staaten erkennen die Normen an, so daß die Normenkaskade intensiviert und das politische Umfeld hinsichtlich der Geltung der Normen transformiert wird.

Der Verlauf der Ratifikationen der Kernarbeitsnormen verdeutlicht, daß die gesamte Entwicklung als eine solche Normenkaskade bezeichnet werden kann, so daß die Anerkennung der Kernarbeitsnormen als soziale Menschenrechte mittlerweile auch zum guten Ton gehört (Abbildung 6.1). Ein deutlicher „tipping point“ (Lutz/Sikkink 2000) ist dabei nicht erkennbar. Der Zuwachs an normbestätigenden Handlungen ist aber insbesondere in zwei Phasen groß, zwischen 1955 und 1970 und ab Beginn der 90er Jahre bis 2000. Die Zunahme in den 90er Jahren ist zum einen durch die Diskussionen im Vorfeld der ILO-Erklärung von 1998 zu erklären sowie durch eine Kampagne der ILO, die 1995 nach dem UN-Weltgipfel für soziale Entwicklung, dem UN-Weltgipfel für Kinder und der WTO-Ministerkonferenz in Singapur (1996) gestartet wurde (IAA 2003a; Oates 2001). Zudem sorgte die Erklärung von 1998 für ein politisches Signal, die entsprechenden Übereinkommen zu ratifizieren. Positiv auf die Ratifikation der ILO-Kernübereinkommen wirkte sich zum anderen aus, daß sich seit Ende des Ost-West-Konfliktes der Menschenrechtsdiskurs als „idea of our time“ (Heyns/Viljoen 2001: 483) zum dominanten Diskurs im internationalen System entwickelt hat (Gareis/Varwick 2002; Risse 2004). Wurde in den 80er Jahren der Weg zur universalen

---

<sup>99</sup> Die Ratifikationszahlen der weiteren Übereinkommen reichen von vier (Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten, Nr. 82) bis 130 (Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht, Nr. 81).

<sup>100</sup> Eine Normenkaskade ist die Ansammlung normbestätigender Handlungen wie verbale oder schriftliche Erklärungen.

Anerkennung der Menschenrechte noch als „mühsam“ gekennzeichnet (Capotorti 1983), so wird zu Beginn des neuen Jahrhunderts deklariert: „The conceptual battle is over, and the focus has shifted to the implementation of human rights“ (Heyns/Viljoen 2001: 483). Die Normkaskade bei den Kernarbeitsrechten als soziale Menschenrechte war somit in die der allgemeinen Menschenrechte eingebettet. Ein Vergleich mit den grundlegenden Übereinkommen des UN-Menschenrechtssystems bestätigt dies. Die hohen Ratifikationszahlen der ILO-Kernübereinkommen sind mit denen der UN-Menschenrechtskonventionen vergleichbar (Tabelle 6.4).

Die mittlerweile hohen Ratifikationsquoten bekräftigen eine universale Anerkennung der Kernarbeitsnormen auch deswegen, weil die Ratifikation von völkerrechtlichen Verträgen auf verschiedenen Ebenen wirkt (Hathaway 2002: 1940-1941). So bewirkt die Ratifikation ein neues Stadium in der Normanerkennung, indem die volle Verbindlichkeit für den Vertragsstaat entsteht. Die Ratifikation der Kernarbeitsnormen impliziert nicht nur die Anerkennung des Regelungsinhaltes, sondern auch die Akzeptanz des mit der Ratifikation einhergehenden Kontrollsystems der ILO, insbesondere der Berichtspflichten (dazu Wagner 2002).

Wie Abbildung 6.1 und Tabelle 6.1 zeigen, unterscheidet sich trotz allgemein hoher Ratifikationen die Bestätigung der *einzelnen* Normen. Spitzenreiter ist mit 166 Signatarstaaten (93%) das ILO-Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangs- und Pflichtarbeit. Daneben besteht auch über die Beseitigung von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung formal hohe Einigkeit. Das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Übereinkommen Nr. 138) ist hingegen deutlich umstrittener. Die in dem Übereinkommen festgelegten Mindestalter fanden wenig Zustimmung in den Entwicklungsländern, da arbeitende Kinder meistens aus den ärmsten Familien kommen, die auf das zusätzliche Einkommen angewiesen sind (Senghaas-Knobloch et al. 2003: 68; Elliott/Freeman 2003). Bis 1996 ratifizierten lediglich 49 der damals 173 Mitgliedstaaten dieses Übereinkommen, darunter 21 Entwicklungsländer.

Auch 2005 ist es das Übereinkommen mit den wenigsten Vertragsparteien (137). Eine über das ILO-Übereinkommen Nr. 138 hinausgehende völkervertragsrechtliche Gewährleistung existiert zudem nicht. Über das Ziel, Kinderarbeit langfristig zu eliminieren, wie auch die schlimmsten Formen von Kinderarbeit kurzfristig zu beseitigen, besteht jedoch internationales Einvernehmen. Dies verdeutlicht zum einen die in der Geschichte der ILO einmalig hohe Geschwindigkeit, mit der das Übereinkommen Nr. 182 von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit ratifiziert wurde. 2005 zählt es bereits 154 Vertragsparteien. Zum anderen ist die UN-Kinderrechtskonvention Ende 2004 mit 192

Unterzeichnerstaaten Spitzenreiter bei den Ratifikationen von Menschenrechtskonventionen der UN.

Insgesamt bestätigt der hohe und ständig steigende Ratifikationsstand aller Übereinkommen, daß die Kernarbeitsnormen inzwischen als universale Arbeitsrechte anerkannt sind (vgl. auch Chau/Kanbur 2001b; Ölz 2002: 331). Die Vertragsparteien spiegeln dabei auch die unterschiedlichen geographischen Herkunftsregionen und Entwicklungsniveaus der Staatengemeinschaft wider. Während bis zu Beginn der 90er Jahre die Ratifikationsquoten in Afrika und Asien/Ozeanien noch durchschnittlich unter 70 Prozent lagen, so sind seitdem die Unterschiede zwischen den verschiedenen Weltregionen deutlich zurückgegangen.

Tabelle 6.2: Anzahl der Ratifikationen der Kernübereinkommen nach Weltregionen

<b>ILO-Kern- übereinkommen:</b>	<b>Afrika (53)</b>	<b>Amerika (35)</b>	<b>Asien/ Ozeanien (40)</b>	<b>Europa (50)</b>	<b>Gesamt (178)</b>
<b>Nr. 87:</b> (Schutz des Vereinigungsrechts)	48	32	16	48	144
<b>Nr. 98:</b> (Recht zu Kollektivverhandlungen)	52	31	21	50	154
<b>Nr. 29:</b> (Zwangsarbeit)	53	33	32	49	167
<b>Nr. 105:</b> (Abschaffung der Zwangsarbeit)	52	35	27	50	164
<b>Nr. 138:</b> (Mindestalter für die Beschäftigung)	45	28	22	44	139
<b>Nr. 182:</b> (Schlimmsten Formen der Kinderarbeit)	49	31	30	46	156
<b>Nr. 100:</b> (Gleichheit des Entgelts)	50	33	29	50	162
<b>Nr. 111:</b> (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf)	53	33	27	49	162

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ILO 2005 (ILOLEX).

Tabelle 6.2 zeigt, daß die Ratifizierungsquoten heute in Europa bei nahezu 100 Prozent liegen. Aber auch in Amerika und Afrika wurde kein Kernübereinkommen von weniger als 80 Prozent der Staaten ratifiziert. Das Schlußlicht bildet die Region Asien/Ozeanien. Deutliche Ausnahme der Ratifizierungsbilanz stellt das Übereinkommen Nr. 138 zum Mindestalter zur Beschäftigung dar. Für alle Weltregionen ist ein signifikantes Unterschreiten der sonstigen Ratifizierungswerte erkennbar. Die Ratifikationszahlen von Übereinkommen Nr. 182 sind hingegen als Erfolg zu bewerten, da es erst 1999 in Kraft getreten ist.

Die deutliche Mehrheit der Staaten in den jeweiligen Weltregionen haben bis auf Asien/Ozeanien *alle* Kernübereinkommen ratifiziert (Tabelle 6.3). In Asien/Ozeanien sind dies nur 18 Prozent. Lediglich die Hälfte der asiatischen Staaten sind Vertragsparteien von

fünf oder mehr Kernübereinkommen. Die unterschiedlichen Ratifikationszahlen verdeutlichen, daß es sich bei den Kernübereinkommen nicht um ausschließlich anforderungslose Regeln handelt. Wäre dies der Fall, dann müßten alle Mitgliedstaaten die Kernübereinkommen ratifizieren, da die Einhaltung unproblematisch ist. Zumindest sollte es unwahrscheinlich sein, daß nur bestimmte Staaten oder Gruppen von Staaten ratifizieren bzw. bestimmte Übereinkommen ratifiziert werden und andere nicht. Variationen über Ländergruppen und Übereinkommen hinweg zeigen, daß die Ratifikation der Kernübereinkommen keine allgemeine oder zufällige Angelegenheit ist: „The evidence suggests that, on average, countries think about ratification [and] balance the costs and benefits (Chau/Kanbur 2001b: 23).

Tabelle 6.3: Menge der Staaten, die eine bestimmte Anzahl der Kernübereinkommen ratifiziert haben (nach Weltregionen)

Anzahl der ratifizierten Kern- übereinkommen:	Afrika (53)	Amerika (35)	Asien/ Ozeanien (40)	Europa (50)	Gesamt (178)
Keines			3		3
Eins			1		1
Zwei		1	2		3
Drei	1		4		5
Vier		1	6		7
Fünf	1	1	4	3	9
Sechs	2	3	6	2	13
Sieben	9	5	7	1	22
Acht	40 (75%)	24 (69%)	7 (18%)	44 (88%)	115 (64%)

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf ILO 2005 (ILOLEX).

Der Druck, internationale Menschenrechtsabkommen zu ratifizieren, steigt allerdings, je mehr Staaten bereits ihre Zugehörigkeit zur Staatengemeinschaft durch die Ratifikation signalisiert haben (Hafner-Burton/Tsutsui 2003). Dieser ‚peer pressure‘ wirkt nicht nur, da die Normanerkennung definiert, wer als ein Mitglied der „zivilisierten“ internationalen Gemeinschaft zählen kann (Franck 1990: 176; Ramirez et al. 1997), sondern auch, weil Akteure von anderen positiv eingeschätzt werden wollen (Fearon 1997: 25). In einer Untersuchung zu den Wirkungen des UN-Menschenrechtssystems wurde dies als eine Hauptursache für die Normanerkennung bestätigt: „States want to be seen internationally as supporters of human rights“ (Heyns/Viljoen 2001: 491). Gerade nach Perioden der Isolation,

bei Brüchen im politischen System oder nach Staatengründungen werden demnach Menschenrechte ratifiziert, um die (Re)Integration in die internationale Gemeinschaft zu erleichtern (Heyns/Viljoen 2001: 492; Finnemore/Sikkink 1998).

Daß auch die zunehmende Anerkennung der Kernarbeitsnormen auf ‚peer pressure‘ zurückzuführen ist, bestätigen statistische Untersuchungen zur Ratifikation der ILO-Kernübereinkommen. Chau/Kanbur (2001b) stellen fest, daß deren Ratifikation entscheidend von der Ratifikationsentscheidung anderer Staaten einer Referenzgruppe abhängt. Die Ratifikation eines Staates ist umso wahrscheinlicher, je mehr andere Staaten einer Referenzgruppe ein Übereinkommen bereits ratifiziert haben (vgl. Tabelle 6.3). Bei der Bereitschaft zu ratifizieren treten generell ökonomischen Faktoren gegenüber politischen in den Hintergrund: „[D]ecisions to ratify them have become politicised. Rather than making decisions based on an economic assessment of relative marginal costs and benefits, authorities appear to be ratifying these conventions for non-economic reasons“ (Das et al. 2003: 22; vgl. Chau/Kanbur 2001b).<sup>101</sup> Zusammenfassend können die Kernarbeitsnormen anhand des ersten Indikators mittlerweile universale Geltung beanspruchen.

## **2.2 Positivierung der Kernarbeitsnormen in verschiedenen internationalen Übereinkommen**

Neben einer hinreichenden Zahl an Ratifikationen erhöht die Existenz verschiedener Rechtsquellen, die einen Bezug zu den Normen aufweisen, deren universale Geltung. Dies gilt vor allem für Situationen, in denen die ursprüngliche Institution keine universale Mitgliedschaft aufweist bzw. es sich nicht um eine einflußreiche internationale Institution handelt. Auf die ILO trifft letzteres zu (Reuß 1999: 51; Brupbacher 2002: 91). In einem solchen Kontext wird die universale Geltung der Normen durch deren Bezugnahme in weiteren Rechtsquellen erhöht. Für die Kernarbeitsnormen ist dies feststellbar. Fast alle UN-Menschenrechtsabkommen sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beziehen sich auf diese Rechte<sup>102</sup>:

In der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (AEMR) von 1948 wird die Vereinigungsfreiheit (Art. 20 Abs. 1, 2) garantiert und das Recht zur Bildung von

---

<sup>101</sup> Chau/Kanbur und Das et al. kommen in ihrem Modell zu dem Ergebnis, daß weder das pro Kopf Einkommen, noch die Offenheit der Volkswirtschaft und das Bildungsniveau die Bereitschaft zur Ratifikation beeinflussen.

<sup>102</sup> Die UN-Menschenrechtsabkommen wurden dabei zumeist zeitlich nach den ILO-Übereinkommen positiviert (Körner-Dammann 1991; Siegel 2002).

Gewerkschaften gewährleistet (Art. 23 Abs. 4). Sklaverei und Leibeigenschaft als wesentliche Ausprägungen von Zwangsarbeit sind in allen Formen verboten (Art. 4, Art. 23 Abs. 1). Multilaterale Abkommen gegen die Sklaverei reichen dabei bis 1819 zurück. Die Bemühungen zur Abschaffung der Sklaverei waren ein zentrales Element bei der Herausbildung des internationalen Menschenrechtschutzes (Siegel 2002: 40). Das Diskriminierungsverbot findet Ausdruck im Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art. 23 Abs. 2) und im Recht zur freien Berufswahl (Art. 23 Abs. 1). Die in der AEMR enthaltenen Verbürgungen gelten mittlerweile als Völkergewohnheitsrecht (Riedel 2004: 15). Für die Gesamtheit der Kernarbeitsnormen kann dies allerdings nicht festgestellt werden, so daß nur einzelne Normen, wie die Vereinigungsfreiheit und das Verbot der Zwangsarbeit, zum Völkergewohnheitsrecht zählen (anders Burianski 2004: 67).

Im *Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte* von 1966, dem sog. ‚Zivilpakt‘, sind die Vereinigungsfreiheit (Art. 22 Abs. 1) und die Freiheit von Sklaverei und Zwangsarbeit (Art. 8 Abs. 1, 2, 3 [a]) positiviert.

Das Recht zur Bildung von Gewerkschaften ist im *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*,<sup>103</sup> dem ‚Sozialpakt‘ von 1966, im einzelnen dargelegt. So wird die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen oder ihnen beizutreten, gewährleistet (Art. 8 Abs. 1[a]). Darüber hinaus erhalten Gewerkschaften das Recht, sich zu nationalen oder internationalen Verbänden zusammenzuschließen (Art. 8 Abs. 1 [b]). Der Sozialpakt sichert auch das Streikrecht, soweit es in Übereinstimmung mit der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgeübt wird (Art. 8 Abs. 1 [d]), dessen Zuordnung zu den Kernarbeitsnormen innerhalb der ILO noch umstritten ist. Das Diskriminierungsverbot wird hinsichtlich der Arbeitsbedingungen konkretisiert. So ist jede Benachteiligung von Frauen untersagt und es wird gewährleistet, daß Frauen gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit erhalten (Art. 7 [a] [i]). Zwangsarbeit ist nach dem Sozialpakt verboten, da jeder das Recht hat, „seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen“ (Art. 6 Abs. 1). Des weiteren werden im Sozialpakt Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt (Art. 10 [3]).

Die Abschaffung der Kinderarbeit, der Schutz vor wirtschaftlicher Ausbeutung sowie Regelungen über das Mindestalter bei der Beschäftigung sind auch im *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* von 1989 zum Ziel internationaler Bemühungen erklärt worden (Art. 32 Abs. 1, 2). Im *Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie* von 2000 werden die genannten Handlungen verboten, die auch im ILO-

---

<sup>103</sup> Neben der AEMR werden der Sozialpakt und der Zivilpakt zur „universellen Menschenrechtscharta“ gezählt. Der Sozial- wie der Zivilpakt stehen dabei unter dem einheitlichen Dach der AEMR (Riedel 2004: 17-18).

Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit aufgeführt werden.

Das *Übereinkommen betreffend die Sklaverei* von 1926 (geändert 1953) verbietet, daß Zwangsarbeit Verhältnisse herbeiführt, die der Sklaverei ähnlich sind (Art. 5). Das *Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken* von 1956 hat die vollständige und unverzügliche Abschaffung von Zwangsarbeit in Form von Schuldknechtschaft, Leibeigenschaft und des Verkaufs oder die Vergabe von Personen zum Ziel (Art. 1 [a], [b]).

Menschenhandel zu Zwecken der Prostitution, insbesondere von Kindern, ist auch nach der *Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer* von 1949 verboten (Art. 1).

Die Abschaffung der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung hat wie der Sozialpakt, das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Formen von Diskriminierung der Frau* der UN von 1979 (CEDAW, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) (Art. 1, 11) und das *Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung* von 1965 (Art. 1, Art. 5 [d] [ix], [e] [i], [ii]) zum Ziel. Neben der Gleichstellung am Arbeitsplatz ist ein allgemeines Diskriminierungsverbot in der Charta der Vereinten Nationen (Art. 1 [3], Art. 55), der AEMR (Art. 2) sowie im Zivilpakt (Art. 2 Abs. 1, Art. 26) und im Sozialpakt (Art. 2 Abs. 2) als allgemeines Schutzrecht verankert.

In den UN-Menschenrechtsabkommen sind nicht nur Normen aller Teilbereiche der Kernarbeitsrechte enthalten, vielmehr beziehen sie sich auch *direkt* auf die ILO. Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung nennt in der Präambel das ILO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf als einen der Bezugspunkte des Übereinkommens gegen Rassendiskriminierung. Der Zivil- als auch der Sozialpakt verweisen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit mit identischem Wortlaut in Art. 22 Abs. 3 bzw. Art. 8 Abs. 3 ausdrücklich auf das ILO-Übereinkommen Nr. 87 zur Vereinigungsfreiheit. Durch die allgemeineren Menschenrechtsabkommen soll es zusätzlich vor Aushöhlung geschützt werden. Die ILO spielte eine signifikante Rolle, diese Artikel in den beiden Pakten zu plazieren. So entsprechen auch Art. 6-9 des Sozialpaktes ziemlich genau einer Zusammenfassung der ILO-Standards, die damals in diesem Regelungsbereich existierten (de la Cruz et al. 1996: 128). Gleichmaßen dienten die im ILO-Übereinkommen Nr. 111 enthaltenen Definitionselemente von Diskriminierung als Grundlage für die Nichtdiskriminierungsbestimmungen der

Übereinkommen gegen die Rassendiskriminierung und gegen die Diskriminierung der Frau (Ölz 2002).

Tabelle 6.4: UN-Menschenrechtsabkommen mit Bezug zu den Kernarbeitsnormen

UN-Menschenrechtsabkommen	Jahr	Überprüfungsorgan (Jahr)	Ratifikationen (2004)
Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Zivilpakt)	1966	Menschenrechtsausschuss (HRC) (1976)	152
1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt zur Individualbeschwerde	1966		104
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt)	1966	Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) (1976)	149
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1965	Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (CERD) (1969)	169
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Formen von Diskriminierung der Frau	1979	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) (1981)	177
Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention zur Individualbeschwerde	1999		60
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989	Ausschuss für die Rechte des Kindes (CRC) (1990)	192
Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie	2000		73
Übereinkommen betreffend die Sklaverei	1926 (1953)		98
Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei	1956		119
Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer	1949		74
Alle aufgeführten UN-Menschenrechtskonventionen <sup>104</sup>			60
Alle fünf grundlegenden UN-Menschenrechtskonventionen <sup>105</sup>			135
Mindestens vier der grundlegenden UN-Menschenrechtsabkommen			148

Quelle: UN 2004a; ILOLEX (2004); US Department of State (2004); Eigene Berechnungen.

<sup>104</sup> Ohne Fakultativprotokolle und Zusatzübereinkommen.

<sup>105</sup> Ohne die Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer und das Übereinkommen betreffend die Sklaverei, die jeweils kein eigenes Berichtsverfahren institutionalisiert haben. Das hier nicht aufgeführte Übereinkommen gegen die Folter hat zwar auch ein eigenes Berichtsverfahren institutionalisiert und zählt somit zu den grundlegenden UN-Menschenrechtsabkommen. Es weist aber keinen unmittelbaren Bezug zu den Kernarbeitsnormen auf.

Tabelle 6.4 faßt die UN-Menschenrechtsabkommen mit Bezug zu den Kernarbeitsnormen zusammen. Auch hier zeigt sich, daß die Normen nicht nur positiviert, sondern von der Mehrzahl der Staaten auch formal-juristisch anerkannt wurden. Seit 1997 gibt es keinen Staat mehr, der nicht mindestens eines der UN-Menschenrechtsabkommen ratifiziert hat, die ein eigenes Berichtsverfahren institutionalisiert haben (UN 2004a).<sup>106</sup> Mit anderen Worten ist heute jeder Staat außerhalb der ILO in mindestens einem von den Kernarbeitsnormen angesprochenen Bereichen berichtspflichtig.

Ein Bezug zu den Kernarbeitsnormen in Völkerrechtsquellen mit universaler Anerkennung findet sich jenseits der UN-Menschenrechtsabkommen jedoch nicht. Einzige Ausnahme stellt Art. XX [e] des *Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens* (GATT) dar, der Handelsbeschränkungen hinsichtlich im Strafvollzug hergestellter Waren zuläßt. Art. XX [e] ist die einzige arbeitsrechtlich relevante Norm des GATT. Diese Ausnahme ist historisch begründet. So hatten mehrere Staaten seit Ende des 19. Jahrhunderts Importrestriktionen für mit Gefangenen- und Zwangsarbeit hergestellte Produkte eingeführt und forderten bereits bei der Weltwirtschaftskonferenz 1927 Bestimmungen für den Handel mit derartigen Gütern (Charnovitz 1987: 569-571). Art. XX [e] ist aber nicht als Verbot einer Form von Zwangsarbeit zu verstehen und zielt auch nicht darauf ab, die Strafgefangenen zu schützen, sondern dient primär zu Wettbewerbszwecken (Reuß 1999: 98). Eine über Gefangenenarbeit hinausgehende Anwendung des Artikels auf weitere Formen der Zwangsarbeit ist daher aufgrund des Normzweckes aber auch des Wortlautes nicht zulässig (Burianski 2004: 132; Blüthner 2004: 340-341). Bisher wurde sich vor den Streitschlichtungsmechanismen des GATT noch nie auf diesen Ausnahmetatbestand zur Durchsetzung grundlegender Arbeitsrechte berufen. Dies gilt für die Menschenrechte allgemein, die zur Interpretation der GATT und WTO-Regeln bisher nicht herangezogen wurden (Petersmann 2002). Eine Verankerung der Kernarbeitsnormen in der Welthandelsordnung ist zwar unter dem Stichwort Sozialklausel intensiv diskutiert worden, ohne daß dies zu absehbaren Ergebnissen geführt hätte. Die Debatte dazu ist aber nicht beendet (vgl. Charnovitz 2000; Scherrer/Greven 2001b; Brupbacher 2002; Petersmann 2002; Alston 2004; Burianski 2004; Blüthner 2004).

Der universale Geltungsanspruch der Kernarbeitsnormen wird durch den ausgeprägten *Menschenrechtscharakter* der Kernarbeitsnormen unterstützt. Nicht nur die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die UN-Menschenrechtsabkommen beziehen sich auf die Kernarbeitsrechte, sondern die ILO-Übereinkommen konkretisieren und gewährleisten auch

---

<sup>106</sup> Sechs Staaten haben lediglich ein Menschenrechtsübereinkommen ratifiziert. Dies ist in allen sechs Fällen das Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

Menschenrechte. Als bürgerliche und wirtschaftliche Rechte gehören sie zu den Menschenrechten der ersten und zweiten Generation (Gareis/Varwick 2002).<sup>107</sup> So ist z.B. die Gewährung der Vereinigungsfreiheit eng mit weiteren bürgerlichen Freiheiten wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung verbunden. Das ILO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit stellt diesen Bezug explizit heraus. Die Konkretisierung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte ist dabei eine der Hauptfunktionen der Kernarbeitsnormen, um so die weltweite Durchsetzung von Menschenrechten zu erleichtern: „Die ILO-Standards operationalisieren die Menschenrechte, deren Umsetzung sie dienen“ (Reuß 1999: 52; vgl. Valticos 1998: 140). Die ILO stellt hierzu fest: „Fast alle Tätigkeiten der IAO stehen mit der Verwirklichung der Menschenrechte in Verbindung, wie sie in der Allgemeinen Erklärung [der Menschenrechte, O.D.] dargelegt sind“ (IAA 1988: 11).

Auch wenn in den verschiedenen UN-Menschenrechtsabkommen nur allgemeine Grundsätze aufgestellt werden, so enthalten sie die grundlegenden Rechte und Pflichten der Kernarbeitsnormen der ILO. Aufgrund der vielfältigen, wechselseitigen Verknüpfungen ist die Menschenrechtsqualität der Kernarbeitsnormen als „evident“ zu bezeichnen (Körner-Dammann 1991: 34; Blüthner 2004: 161-189). Der hohe Interaktionsgrad zwischen den Übereinkommen und die breite Positivierung der Normen der Kernarbeitsrechte in verschiedenen Völkerrechtsquellen mit globaler Reichweite machen die Kernarbeitsnormen zu Referenzpunkten mit universaler Geltungskraft (vgl. auch Senghaas/Knobloch 2004).

### **2.3 Anerkennung der Kernarbeitsnormen über kulturelle und geographische Grenzen hinweg**

Die hohen Ratifikationsquoten der ILO-Kernübereinkommen in allen Weltregionen deuten auf deren Anerkennung jenseits kultureller, geographischer und wirtschaftlicher Grenzen. Die Diskussion dieses dritten Indikators der universalen Normgeltung ist allgemein stark durch philosophische, theologische und kultur-relativistische Argumente beeinflusst (dazu Dunne/Wheeler 1999; Donnelly 2003). Zum Vorwurf der westlichen Hegemonie hinsichtlich der Definition von Arbeitsstandards ist anzumerken, daß es gerade die Entwicklungsländer

---

<sup>107</sup> Mit den Menschenrechten der ersten Generation sind die liberalen Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat gemeint. Wirtschaftliche und soziale Rechte, die im Gefolge der industriellen Revolution entstanden sind, kennzeichnen die Menschenrechte der zweiten Generation. Die in den letzten Jahren zunehmend erörterten Rechte der dritten Generation bezeichnen abstraktere Rechte wie das Recht auf Entwicklung oder Selbstbestimmung (Galtung 2000). Der Begriff Generation beschreibt die historische Abfolge der Ausprägung der Rechte, ohne eine Ersetzung der alten durch neue Rechte zu implizieren. Eine präzisere Bezeichnung wäre Dimension (vgl. Böhlhoff 2002).

sowie die sozialistischen Staaten waren, die sich für die Stärkung wirtschaftlicher und sozialer Menschenrechte eingesetzt haben. Während die westlichen Industrieländer die bürgerlichen-politischen Rechte der ersten Dimension betonten, versuchte diese Staatengruppe einen Vorrang der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte durchzusetzen. Die Tatsache, daß im Jahr 1966 sowohl der Zivilpakt als auch der Sozialpakt verabschiedet wurden, ist als verhandlungsstrategische Kompromißlösung in diesem Kontext zu verstehen (Sautter 2004: 260). Auch im Rahmen der ILO ist die Konfliktlinie nicht kulturell, wohl aber ökonomisch definiert. Während im Vorfeld der Erklärung von 1998 die vier Grundrechte relativ problemlos definiert werden konnten, dominierten Schutzbestrebungen zur Abwehr protektionistischer Handelsmaßnahmen die weiteren Verhandlungen.

Wird die kultur-relativistische Argumentation verlassen, da sich aus ihr kaum operationalisierbare Kriterien ableiten lassen, dann sollte die universale Geltung über kulturelle und geographische Grenzen hinweg auch daran abgelesen werden können, daß in regionalen Menschenrechtsabkommen Bezug auf die in den Kernübereinkommen enthaltenen Normen genommen wird.

Die *Amerikanische Konvention der Menschenrechte* von 1969 garantiert das Diskriminierungsverbot (Art. 1 Abs. 1) ebenso wie die Vereinigungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1). Zwangsarbeit ist verboten, wobei verschiedene Ausprägungen explizit aufgeführt werden (Art. 6 Abs. 1, 2). Im *Zusatzprotokoll zum Amerikanischen Übereinkommen über Menschenrechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte* („Protokoll von San Salvador“) von 1988 wird das Recht zur Bildung von Gewerkschaften gewährleistet. Das Diskriminierungsverbot findet Ausdruck im Recht zur freien Berufswahl und auf Aufstiegsmöglichkeiten im Beruf (Art. 7 [a] [b]).

Die *Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker* von 1981 zum Menschenrechtsschutz in Afrika garantiert alle allgemeinen Grundsätze der ILO-Kernarbeitsnormen. Die Berufsfreiheit ist in Art. 8 gewährleistet. Darüber hinaus verpflichtet die Banjul Charta die Mitgliedstaaten zum Schutz der in internationalen Übereinkommen festgelegten Rechte der Frauen und Kinder (Art. 18 Abs. 3). Die Vereinigungsfreiheit (Art. 10, 11), das Verbot der Zwangsarbeit (Art. 5) und der Diskriminierung von Frauen (Art. 18) sowie ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Art. 19) werden ebenfalls garantiert.

In der *Konvention der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten über die Rechte und Grundfreiheiten der Menschen* von 1995 gewährleistet lediglich ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot vor dem Gesetz (Art. 20). Darüber hinaus ist sowohl das Verbot der

Zwangsarbeit (Art. 4 Abs. 1,2) als auch das Recht, sich zu vereinigen und Gewerkschaften zu bilden bzw. ihnen beizutreten (Art. 12 Abs. 1), festgelegt.

Die *Arabische Charta der Menschenrechte* von 1994 gewährleistet in Art. 31 die freie Wahl des Arbeitsplatzes sowie das Zwangsarbeitsverbot. Die Vereinigungsfreiheit wird ebenso garantiert (Art. 28) wie ein allgemeines Diskriminierungsverbot (Art. 2). Bisher ist die Charta aber noch nicht in Kraft getreten, da kein Mitgliedstaat der Liga der arabischen Staaten sie bisher ratifiziert hat.

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Islam* von 1981 (Art. 3 [a]) und die *Kairoer Erklärung über Menschenrechte im Islam* von 1990 (Art. 1 [a]) beziehen sich nur auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Zudem handelt es sich hierbei um ein rechtlich unverbindliches Instrument.

Dieser Überblick zeigt, daß einzelne Kernarbeitsrechte der ILO in den verschiedenen regionalen Menschenrechtsübereinkommen positiviert sind. Allerdings wird nicht vollständig auf sie Bezug genommen. In den amerikanischen und afrikanischen Regionalabkommen sind zwar alle Grundsätze der ILO-Kernarbeitsnormen in den Übereinkommen enthalten. Für Asien ist jedoch das Fehlen regionaler Menschenrechtsinstrumente festzustellen, die sich auf die Kernarbeitsrechte beziehen. Deren geringe Geltung im asiatischen Raum wird auch durch die geringen Ratifikationszahlen der ILO-Übereinkommen unterstrichen (Tabelle 6.3). Die universale Geltung der ILO-Kernarbeitsnormen kann anhand der Anerkennung über kulturelle und geographische Grenzen hinweg somit nur eingeschränkt festgestellt werden.

Werden alle drei Indikatoren zusammengenommen betrachtet, dann zeigen sie, daß grundlegende Arbeitsrechte international anerkannt sind und mittlerweile einen konsensualen Status erlangt haben, der nur hinsichtlich der Geltung in Asien eingeschränkt wird. Eine (quasi) universale Geltung der Kernarbeitsnormen kann daher insgesamt konstatiert werden (vgl. Elliott/Freeman 2003; Sautter 2004).

### **3. Der Effekt der universalen Geltung der Kernarbeitsnormen auf *Compliance***

Die universale Geltung der Kernarbeitsnormen hat zur Folge, daß deren Anerkennung konstitutiv für die Staatenwelt wird, was sich wiederum auf *Compliance* auswirkt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß deren tatsächliche Einhaltung unproblematischer ist als die anderer internationaler Normen ohne eine solche universale Geltung. Vielmehr kann gezeigt werden,

daß in dem Maße, wie eine internationale Norm zunehmend das Selbstverständnis der Staatengemeinschaft prägt, auch die Wahrscheinlichkeit der „Entkoppelung“ von individueller Regelanerkennung und -einhaltung zunimmt. Durch die zunehmende Anerkennung erweitert sich der Kreis der Vertragsstaaten gerade um Staaten, bei denen die Einhaltung von der Regelanerkennung entkoppelt ist. Da die Regeleinhaltung konzeptionell nur für Vertragsstaaten bestimmt werden kann (vgl. Kap. II), hat demnach, im Gegensatz zur herkömmlichen Meinung, die universale Geltung einer Norm *per se* keinen positiven Effekt auf *Compliance*.

Hypothese V postuliert in diesem Kontext, daß bei Normen mit konstitutiver Wirkung die Entkoppelung von Normanerkennung und Einhaltung wahrscheinlicher ist als bei ausschließlich regulativen Normen. Diese Entkoppelung resultiert daraus, daß die Kernarbeitsnormen als soziale Menschenrechte nicht nur das Verhalten der Akteure regulieren, sondern als konstitutive Normen auch definieren, wer als Mitglied einer Gemeinschaft gelten kann. Da sich der moderne Staat stets im Wechselbezug zu anderen Staaten konstituiert, setzt die Mitgliedschaft in der internationalen („zivilisierten“) Staatengemeinschaft mittlerweile die Anerkennung der Menschenrechte voraus (Franck 1995: 124; Zemanek 2000: 4; Weschke 2001: 187-199). Andererseits wird ein Reputationsverlust bis hin zum Status eines ‚Schurkenstaates‘ riskiert. Die Aufrechterhaltung der Reputation als verlässliches Mitglied der Staatengemeinschaft ist jedoch sowohl aus normativer als auch aus rationalistischer Sichtweise notwendig, um weiterhin am internationalen *Policy-Making*-Prozeß partizipieren zu können (Chayes/Chayes 1995; Keohane 1997). Die Beachtung der Menschenrechte ist teilweise sogar zur „Bedingung“ bzw. „Auflage“ für die Anerkennung als Staat geworden. Die EG-Staaten verbanden beispielsweise in den Richtlinien zur Anerkennung der osteuropäischen Staaten ihre Entscheidung mit der Beachtung der Menschenrechte.<sup>108</sup> Auch wenn die Einhaltung der Menschenrechte völkerrechtlich nur eine „politische Vorbedingung“ der Anerkennung als Staat sein kann, da eine entsprechende Erklärung sich zu verpflichten nicht im Zusammenhang mit der eigentlichen Anerkennung steht (Weschke 2001: 191-199), so kann durchaus von einer „humanitären Aufladung“ des Instrumentes der Anerkennung gesprochen werden (Fiedler 1997: 1382).

Je stärker aber die individuelle Anerkennung einer Norm die Mitgliedschaft zur internationalen Staatengemeinschaft konstituiert, umso wahrscheinlicher ist eine

---

<sup>108</sup> Dort heißt es: „Therefore, they [the Community and its Member States, O.D.] adopt a common position on the process of recognition of these new states, which requires: - respect for the provisions of the Charter of the United Nations [...] especially with regard to the rule of law, democracy and human rights [...]” (UN Doc. S/23293 vom 16.12.1991).

„Entkoppelung“ von Normanerkennung und -einhaltung (Meyer et al 1997: 156; Boli/Thomas 1999: 18). Die von den Akteuren primär wahrgenommene Funktion der internationalen Norm liegt in diesen Situationen nicht in der Regulierung des Akteursverhaltens, sondern darin, einen geteilten Bedeutungszusammenhang für eine Gemeinschaft herzustellen (Risse 2003: 118). Staaten verstoßen dann gegen internationale Normen, weil sie nicht dem konkreten Gehalt der Normen zustimmen, aber die Regime-Partizipation bis hin zur Ratifikation als wichtig erachten, um Teil der Gemeinschaft zu sein (Tallberg 2002: 611). Da Regeleinhaltung und -anerkennung zwei unterschiedliche Phasen eines Prozesses sind, ist somit die Regeleinhaltung als pragmatisches Verhalten der Akteure von der Anerkennung der Regeln als Verhaltensstandard abgekoppelt. Diese Entkoppelung ist umso wahrscheinlicher, je stärker die formal-juristische Anerkennung einer Norm von anderen Akteuren erwartet wird, da sie definiert, wer als Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft gelten kann. Entscheidend ist an dieser Stelle, daß nicht die Einhaltung, sondern die Anerkennung und das Bekenntnis zu diesen Normen konstitutiv für die Staatenwelt sind (Risse 2004).

Auch aus rationalistischer Perspektive kann es zu einer zunehmenden Entkoppelung von Regelanerkennung und Regeleinhaltung in Folge der universalen Geltung der Kernarbeitsnormen kommen. Gerade in Situationen wie bei den Kernarbeitsnormen, in denen externer Druck existiert, die Position zu bestimmten internationalen Normen auszudrücken bzw. das Bekenntnis zu diesen Normen von (potentiellen) Kooperationspartnern vorausgesetzt wird, nehmen die Reputationsgewinne durch die Ratifikation zu (Greven 2005). Da die Einhaltung der Kernarbeitsnormen durch ausgeprägte Informationsasymmetrien gekennzeichnet ist, orientieren sich Akteure zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit eines Staates primär an der leicht zu identifizierenden und interpretierbaren formalen Bindung und nicht an der tatsächlichen Einhaltung der internationalen Verpflichtungen (Hathaway 2002). Durch die Ratifikation kann ein Staat glaubhaft signalisieren, daß er bereit ist, sich an internationale Vorgaben zu binden. Hingegen schadet es der Reputation eines Staates, die Ratifikation zu verweigern, „because it signals that it is prepared to breach its obligations“ (Guzman 2002: 1823). Die Einschätzung eines Staates basiert somit nicht auf der tatsächlichen Regeleinhaltung, sondern durch seine Position zu bestimmten Normen. Die Einhaltung der Verpflichtungen ist nach erfolgter Ratifikation nicht zwingend notwendig, da andere Akteure Verstöße nicht bzw. nur unter großen Kosten in Erfahrung bringen und ggf. sanktionieren können. Im Bereich sozialer Menschenrechte ist die Entdeckungswahrscheinlichkeit beispielsweise geringer als bei Verstößen gegen die Zollbestimmungen des GATT/WTO, da

sich Regelverletzungen auf das Verhalten eines Staates nach innen beziehen und verstoßende Staaten in besonderem Maß zur Geheimhaltung tendieren.

Die tatsächliche Regeleinhaltung wird somit von anderen Akteuren möglicherweise nicht einmal belohnt, wenn sie sich an der formalen Bindung orientieren. Informationsasymmetrien und schwache *Monitoring*-Verfahren, die sich gerade bei den Kernarbeitsnormen als problematisch herausgestellt haben, führen dazu, daß eher Positionen als Handlungen honoriert werden. Staaten können somit insbesondere bei internationalen Normen, deren Anerkennung als wichtig erachtet wird, durch die Ratifikation Kooperationsgewinne erzielen, haben aber aufgrund der geringen Möglichkeit Verstöße zu entdecken, nur geringe Kosten bei Nichteinhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu erwarten. Eine Entkoppelung von Regelanerkennung und –einhaltung, die insbesondere bei Normen mit universaler Geltung auftritt, ist somit auch aus rationalistischer Perspektive zu begründen.

Bei den Kernarbeitsnormen geht es also keineswegs nur um Kooperation unter den Mitgliedstaaten, sondern zunächst einmal um *symbolisches Handeln*. Der Effekt der damit verbundenen Entkoppelung stellt sich wie folgt dar: Bereits durch Akzeptanz und nicht erst durch Einhaltung qualifizieren sich Staaten für die Gemeinschaft zivilisierter Staaten (Risse 2004). Als Resultat existiert für die Staaten ein zunehmender Legitimationsdruck, aber auch ein Anreiz, die Kernarbeitsnormen anzuerkennen und formal zu übernehmen. Das führt zu einem Zuwachs an Vertragsstaaten. Für die hinzukommenden Staaten sind Verhaltensänderungen nach der Ratifikation allerdings unwahrscheinlich, da sie die eingegangenen Verpflichtungen gar nicht einhalten wollen oder können. Da bei einem Teil dieser Staaten die Regeleinhaltung von der Anerkennung aufgrund der konstitutiven Wirkung der Kernarbeitsnormen entkoppelt ist, nimmt das gesamte *Compliance*-Niveau der Vertragsparteien zumindest nicht zu. Die universale Geltung der ILO-Kernübereinkommen hat demnach keinen positiven Effekt auf die tatsächliche Einhaltung durch die Vertragsstaaten.

Solange nicht die *Regeleinhaltung* die Mitgliedschaft zur Staatengemeinschaft bzw. die Reputation eines Staates definiert, bleibt gerade wegen der universalen Geltung der Kernarbeitsrechte die Diskrepanz zwischen individuell-formaler Normanerkennung und tatsächlicher Einhaltung bestehen bzw. ist tendenziell größer als im Fall von Normen ohne konstitutive Wirkung. Da die Regeleinhaltung konzeptionell nur für Vertragsstaaten bestimmt werden kann (dazu Kap. II), ist zu vermuten, daß insbesondere Normen verletzt werden, die konstitutive Wirkungen haben. Diesen Überlegungen zufolge sollte trotz hoher Ratifikationsquoten ein signifikantes Ausmaß an Regelverstößen hinsichtlich der ILO-

Kernarbeitsnormen existieren (vgl. Hypothese V). Empirische Untersuchungen in einer interinstitutionellen Perspektive liegen hierzu jedoch nicht vor.

Daß eine Entkoppelung bei den Kernarbeitsnormen vorliegt, wird von den involvierten Organisationen selbst bestätigt. Die im Jahr 2000 von den Vereinten Nationen einberufene Sondergeneralversammlung zur Überprüfung der Fortschritte des „Kopenhagen-Prozeß“ kam zu dem Ergebnis, daß nach Ablauf der ersten Fünfjahresperiode im Bereich der zunehmenden Anerkennung der fundamentalen Arbeitsrechte bemerkenswerte Fortschritte erzielt wurden, wengleich die Verbesserung der Regeleinhaltung deutlich hinter den Erwartungen blieb. Auch die ILO stellt im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit fest: „Mehr Ratifizierungen, doch weiterhin Probleme bei der Ausübung von Rechten“ (IAA 2004c: 27).

#### **4. Fazit**

Mit der „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ der ILO von 1998 wurde ein Konsens hinsichtlich der *Festlegung* fundamentaler Arbeitsrechte erzielt. Diese Kernarbeitsnormen, die in den acht Kernübereinkommen der ILO ihre wesentliche Ausformung erfahren, haben universale Geltung: Kein einzelnes Kernübereinkommen wurde von weniger als 78 Prozent der ILO-Mitgliedstaaten ratifiziert, wobei die hohen Ratifikationsquoten über alle Weltregionen hinweg gültig sind. Weitere internationale Übereinkommen mit regionaler und globaler Reichweite beziehen sich zudem auf die Kernarbeitsnormen. Die universale Geltung der Kernarbeitsrechte bedeutet aber nicht, daß deren tatsächliche Einhaltung unproblematischer ist als die anderer internationaler Normen ohne eine solche Geltung. Vielmehr zeigt sich, daß in dem Maße, wie eine internationale Norm zunehmend das Selbstverständnis der Staatengemeinschaft prägt, die Normanerkennung den Zugang zu dieser Gemeinschaft regelt bzw. von den Kooperationspartnern erwartet wird, auch die Wahrscheinlichkeit der „Entkoppelung“ von individueller Regelanerkennung und -einhaltung zunimmt. Trotz hoher Ratifikationsquoten sollte daher empirisch ein signifikantes Ausmaß an Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen feststellbar sein.

## **Kapitel VII: Institutionelle Faktoren der Regeleinhaltung im Rahmen der ILO**

Bevor in Kapitel VIII die Einhaltung der Kernarbeitsnormen quantifiziert wird, um das Ausmaß an Regelverstößen bestimmen zu können, wird hier untersucht, wie *Enforcement*- und *Management*-Mechanismen zur institutionellen Bearbeitung von Regelverstößen beitragen und so das gesamte Niveau der Regeleinhaltung beeinflussen. Dazu wird zuerst der Grad der Verrechtlichung der Kernarbeitsnormen bestimmt. Anschließend werden die im Rahmen der ILO bestehenden *Enforcement*- und *Management*-Verfahren sowie die Beeinflussung der Regeleinhaltung durch Interaktionen mit anderen internationalen Institutionen herausgearbeitet. Es wird dargestellt, daß nur die Kombination der verschiedenen Instrumente zu einer angemessenen Reaktion auf die unterschiedlichen Regelverstöße führt. Die Analyse ergibt, daß in der ILO ein nicht ausbalanciertes Verhältnis zwischen legitimitätsstiftenden/problemlösenden und erzwingenden Elementen existiert. Dieses Ungleichgewicht kann auch nicht durch institutionelle Interaktionen kompensiert werden.

### **1. *Enforcement* und *Management* als komplementäre Strategien**

In der gegenwärtigen theoretischen Debatte werden der *Management*- und der *Enforcement*-Ansatz häufig als gegensätzliche Positionen hinsichtlich der Gründe von Regelverstößen und der Strategien zur Gewährleistung von *Compliance* betrachtet. Auf theoretischer Ebene hat sich im Verlauf dieser Arbeit aber herausgestellt, daß diese Einteilung heuristischen Analysewert besitzt. Keinesfalls hat diese Unterscheidung das Ziel, herauszufinden, welcher Ansatz richtig ist, um auf diese Weise einen Ausschließlichkeitsanspruch einer Handlungslogik zu stützen. Einer antithetischen Positionierung von *Enforcement* und *Management* stehen zudem auf empirischer Ebene das Design und die Funktionsweise vieler internationaler Institutionen entgegen (Tallberg 2002; Abbott/Snidal 2002; Beach 2005). Die Regimeforschung demonstriert, daß in vielen internationalen Institutionen Verfahren zur Regelkontrolle und -durchsetzung, zur Regelinterpretation und zum *capacity building* koexistieren, um *Compliance* zu gewährleisten. Die in Kapitel IV und V herausgearbeiteten Hypothesen zur Erklärung des gesamten *Compliance*-Niveaus einer Institution dienen

vielmehr der Fokussierung auf relevante Instrumente und Verfahren zur Beeinflussung der Regeleinhaltung. Sie schließen sich dabei nicht aus, sondern unterstützen sich in einer „gut gemanagten“ Institution (Chayes et al. 1998), um angemessen auf die unterschiedlichen Regelverstöße reagieren zu können. Im inter-institutionellen Vergleich argumentieren daher Abbott/Snidal (1998: 26-27), daß eine strikte Trennung beider Strategien in keinsten Weise zielführend ist. Für viele Aktivitäten sind *Management*-Strategien angemessen, da die Anreize zum Abweichen gering sind und nicht gegen substantielle Verpflichtungen verstoßen wird. In schwerwiegenden Fällen ist hingegen *Enforcement* – zumindest potentiell – notwendig. Durch die Kombination von *Enforcement*-Instrumenten und problemlösenden *Management*-Verfahren können internationale Institutionen in komplexen Situationen somit die Regeleinhaltung sicherstellen bzw. verbessern (Zangl 2001: 58-59; Tallberg 2002: 614-632). Tabelle 7.1 stellt die im Rahmen der beiden Ansätze zur Verfügung stehenden Instrumente und Strategien gegenüber.

Tabelle 7.1: *Enforcement* und *Management* in internationalen Institutionen

	<i>Enforcement</i>	<i>Management</i>
Ursache der Regelverstöße	Regeln werden verletzt, wenn die Regeleinhaltung kostenträchtig ist	Regeln werden verletzt, wenn die Regeleinhaltung praktisch nicht möglich oder der Regelungsgehalt unklar ist
Strategie	Regeldurchsetzung durch <i>Kontrolle</i> und <i>Sanktionen</i> , so daß Verstöße kostenträchtig werden	Regeldurchsetzung durch Verfahren zur <i>Klärung</i> und <i>Unterstützung</i> , welche die Regeleinhaltung ermöglichen
Instrumente	institutionalisierte Verfahren zur Regelkontrolle, Rechtsprechung und Regeldurchsetzung	institutionalisierte Verwaltungsdialoge, Streitschlichtungsverfahren und technische Hilfsmaßnahmen
Mechanismus	Bestrafen	Klären, Unterstützen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Zangl (2001: 59).

*Enforcement* und *Management* sind meist sehr unterschiedlich institutionalisiert. In der Handelspolitik (WTO) ist beispielsweise das *Enforcement* stärker als das *Management* institutionalisiert (Jackson 2004). Nicht jeder “Strategiemix” (Zangl 2001) verspricht dabei eine gleichermaßen erfolgreiche Regeleinhaltung. Vielmehr müssen problemlösende, legitimitätsstiftende Elemente in einem ausbalancierten Verhältnis zu kontrollierenden, erzwingenden Elementen stehen und dabei auf die Lösung des Problems bezogen bleiben, das

zur Errichtung der Institution geführt hat. Eine Konzentration auf erzwingende Elemente läuft bei der Vernachlässigung legitimitätsbegründender und unterstützender Elemente Gefahr, daß Regelverstöße damit gerechtfertigt werden, daß die Regeln nicht in einem fairen Verfahren entstanden sind oder praktisch nicht eingehalten werden können. Werden legitimitätsstiftende und unterstützende Elemente hingegen nicht durch potenziell erzwingende Elemente komplementiert, dann leidet die Regelbefolgung insgesamt, da einzelne Verstöße institutionell unbeantwortet bleiben (Zangl/Zürn 2004b). Darüber hinaus betont die *Adjudication*-Perspektive die Bedeutung von verrechtlichten Streitschlichtungsverfahren als zentrale Komponente eines erfolgreichen Strategiemixes. Sie garantieren eine effektive Normdurchsetzung, indem sie der *Management*-Strategie entsprechend Verwaltungsdialoge anregen und konfligierende Geltungsansprüche angleichen und im Rahmen der *Enforcement*-Strategie Sanktionen autorisieren und spezifizieren können (List/Zangl 2003).

Idealerweise enthält die Kombination von *Compliance*-Strategien beider Perspektiven die Elemente, die in den vorangegangenen Kapiteln als wesentlich identifiziert wurden (vgl. Hypothesen I, III, IV und VI):

- Verrechtlichte Verfahren zur Regelsetzung, welche Transparenz und die Beteiligungsmöglichkeiten der Regelungs-betroffenen gewährleisten und so die Legitimität der Regeln begründen;
- Formen der Informationsgewinnung und Kontrolle, um die Transparenz der Regelumsetzung zu erhöhen, Gründe von Verstößen zu eruieren und Regelverletzer zu identifizieren;
- Verfahren zum *Capacity building* und Regelspezifizierung, um ungewollte Regelverstöße zu minimieren;
- Verfahren zur Streitschlichtung und Rechtsprechung, welche die Verpflichtungen für alle Mitglieder klären und gegebenenfalls Sanktionsmaßnahmen autorisieren können;
- Abschreckende Sanktionen als finales Mittel, wenn Mitgliedstaaten die Ergebnisse der Verfahren zur Streitschlichtung und Rechtsprechung nicht akzeptieren.

Hinsichtlich *Compliance* erfolgreiche Institutionen zeichnen sich dadurch aus, daß sie diese Elemente institutionalisiert haben und sie in einem ausgewogenen Verhältnis kombinieren (Abbott/Snidal 1998; Zangl 2001; Tallberg 2002; Zangl/Zürn 2004b). Werden hingegen nur einzelne Elemente eingesetzt, sollte dies mit einer reduzierten Kapazität einhergehen, die Regeleinhaltung zu gewährleisten.

In den folgenden Abschnitten werden die institutionellen Faktoren der Einhaltung der Kernarbeitsnormen herausgearbeitet und deren Interaktion zur Herbeiführung regelkonformen

Verhaltens analysiert. Dabei wird in einem ersten Schritt der Grad der Verrechtlichung in der ILO untersucht. Legalisierung ist allerdings in beiden Perspektiven für die Erklärung von *Compliance* bedeutend. Die institutionalisierten Verfahren zur Regelkontrolle, -auslegung und -durchsetzung werden daher anschließend aus *Enforcement*-Perspektive analysiert. Über die Legalisierung dieser Verfahren hinausgehend werden drittens die institutionalisierten *Management*-Verfahren im Rahmen der ILO, insbesondere die Maßnahmen zur technischen Zusammenarbeit sowie die Verwaltungsdialoge und Streitschlichtungsverfahren zur Klärung des Regelungsgehaltes erörtert. Schließlich wird untersucht, inwieweit Interaktionen mit weiteren Institutionen die *Compliance*-Bemühungen der ILO unterstützen können.

## **2. Der Grad der Verrechtlichung der Kernarbeitsnormen**

Der Grad der Verrechtlichung hat sich sowohl aus *Enforcement*- als auch aus *Management*-Perspektive als wichtiger Erklärungsfaktor für das *Compliance*-Niveau aller Mitgliedstaaten herausgestellt. Werden die Kriterien zur Verrechtlichung – Präzision, Verpflichtung, Delegation sowie Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten (bei) der Regelsetzung – betrachtet, dann weisen die Kernarbeitsnormen insgesamt einen mittleren bis hohen Legalisierungsgrad auf.

### **2.1 Präzision und Verbindlichkeit der Anforderungen**

Der Präzisionsgrad der Kernübereinkommen ist zwar höher als der der UN-Rechtsquellen mit Bezug zu den Arbeitsrechten (Valticos 1998: 140). Aber selbst die ILO-Kernübereinkommen lassen den Staaten einen teilweise nicht unerheblichen Ermessensspielraum (Reuß 1999).<sup>109</sup> Was beispielsweise konkret unter Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu verstehen ist, wird nicht im Text des Übereinkommens Nr. 111 spezifiziert. So wird „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung“ verboten, „die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“ (Art. 1 Abs. 1 [a]). Lediglich Art.1 Abs. 3 ergänzt, daß sich das Diskriminierungsverbot auch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu bestimmten Berufen

---

<sup>109</sup> Die Präzision der Normen hat sich durch die Erklärung von 1998 nicht erhöht, da die dort aufgeführten Grundprinzipien allgemeiner formuliert sind als die entsprechenden ILO-Kernübereinkommen.

sowie zur Berufsausbildung bezieht. Andere Übereinkommen wurden hingegen präziser formuliert, so daß die Interpretationsspielräume geringer ausfallen. Übereinkommen Nr. 182 (Art. 3) über das Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit legt beispielsweise detailliert fest, was der Ausdruck „die schlimmsten Formen der Kinderarbeit“ umfaßt (vgl. dazu Kap. VIII, Abschnitt 3). Abhängig vom konkreten Übereinkommen kann ein mittlerer bis hoher Präzisionsgrad konstatiert werden.

Die *Verpflichtung*, d.h. die Verbindlichkeit der Normen, hat durch die Erklärung von 1998 zugenommen, da die enthaltenen grundlegenden Ziele unabhängig von der Ratifikation von allen Mitgliedstaaten respektiert werden müssen. Bei der Erklärung handelt es sich jedoch nicht um eine rechtsbegründende, sondern um eine rechtsdeklatorische EntschlieÙung ohne völkerrechtliche Bindungswirkung (Blüthner 2004: 195). Die Erklärung von 1998 fällt somit unter die breite Kategorie des *soft law* (vgl. dazu Abbott/Snidal 2000; Abbott et al. 2000). Konkrete Verpflichtungen ergeben sich nur für Staaten, welche die zugrundeliegenden acht Übereinkommen ratifiziert haben (Böhmert 2002: 42).

Wie verbindlich die ILO-Übereinkommen sind, ist umstritten (Morhard 1988; de la Cruz et al. 1996; Überblick bei Böhmert 2002: 66-71; Wagner 2002: 27-36). Einigkeit besteht darin, daß das klassische völkerrechtliche Ratifikationserfordernis, das gegen eine unmittelbare Bindung der Staaten wirkt, supranationale Gesetze ausschließt. Die Ratifikation der ILO-Übereinkommen und das Inkrafttreten der Übereinkommen liegt ausschließlich bei den Mitgliedstaaten, die darüber frei entscheiden können. Dies gilt auch dann, wenn Delegierte eines Staates dem Übereinkommen auf der Internationalen Arbeitskonferenz, dem legislativen Organ der ILO, zugestimmt haben. Die Regierungen sind in diesem Fall lediglich dazu verpflichtet, ein verabschiedetes Übereinkommen spätestens nach einem Jahr den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen und den Generaldirektor der ILO darüber zu unterrichten. Entscheiden sie sich für Nichtratifikation, so müssen sie die Gründe mitteilen. Die Vertragsparteien der ILO-Übereinkommen sind somit die Staaten, die erst durch die Ratifikation an den Inhalt des jeweiligen Übereinkommens gebunden sind. Die Einhaltung der Vorgaben ist dann allerdings verpflichtend. Eine Ratifikation mit Vorbehalt ist nicht möglich. Die inhaltliche Ausgestaltung, der Beschluß, die Auslegung und die Abänderung der Regelungen als auch die Kontrolle der Einhaltung ratifizierter Übereinkommen bleibt jedoch den Organen der ILO vorbehalten und ist somit dem mitgliedstaatlichen Einfluß entzogen (Morhard 1988; Böhmert 2002). Die Übereinkommen enthalten somit gesetzes- und vertragsförmige Faktoren. Dieser Mischcharakter sowie die Tatsache, daß die Verbindlichkeit von ILO-Übereinkommen erst nach Vorlage von mindestens zwei Ratifikationen eintritt, führt

dazu, daß die Übereinkommen nicht unmittelbar und abstrakt gelten. ILO-Übereinkommen sind jedoch kein *soft law*. Vielmehr stellen sie eine Form des *hard law* dar, da die Übereinkommen die Intention der Parteien reflektieren, „legally binding obligations governed by international law“ zu generieren (Abbott et al. 2000: 410). Trotz der Freiwilligkeit bewirkt die rechtliche Bindung der eingegangenen Vorgaben einen insgesamt hohen Grad der Verpflichtung (vgl. Wagner 2002: 35; Blüthner 2004: 200).

Für die Bestimmung der Verpflichtung ist zusätzlich zu berücksichtigen, ob es sich bei den Kernarbeitsnormen durch die Hervorhebung gegenüber anderen ILO-Normen und durch die breite Verankerung in verschiedenen Institutionen mit universaler Geltung um sämtliche Staaten verpflichtende Normen handelt, die als *ius cogens erga omnes*-Wirkung entfalten (Lempp 1995: 219; Wouters/de Meester 2003: 21; Fassbender 2003: 5). Solch zwingendes Recht (*ius cogens*) bildet die basalen bzw. besonders hochwertigen Normen ab, auf denen die internationale Staatengemeinschaft als Ganzes aufgebaut ist. Diese Normen stellen gewissermaßen den gemeinsamen zivilisatorischen Mindeststandard dar (Fassbender 2003: 5; von Schorlemmer 2004: 88). Von Normen des *ius cogens* kann als zwingende Norm des Völkerrechts nicht abgewichen und sie können auch nicht durch anderslautende Rechtsnormen verdrängt werden (Verdross 1966: 55; Frowein 1983: 243; Annacker 1993: 37). Normen des *ius cogens* haben stets *erga omnes*-Charakter (Zemanek 2000: 6; Weschke 2001: 82), deren Wesen darin besteht, daß die aus ihnen resultierende Verpflichtungen gegenüber jedem Mitglied der Staatengemeinschaft gelten; „also auch gegenüber Staaten, die aus den unterschiedlichsten Gründen gerade keine vertragliche Bindung eingehen wollen“ (Riedel 2004: 16). Im Fall von Verletzungen von *ius cogens* und *erga omnes*-Normen können somit alle Staaten, auch dritte, diese geltend machen und deren Einhaltung einfordern. Strittig ist, ob neben Staaten auch internationale Organisationen, vor allem die UN, befugt sind, auf Verstöße zwingenden Rechts zu reagieren (von Schorlemmer 2004: 89). Diese Frage ist insbesondere hinsichtlich der verbesserten Regeldurchsetzung aufgrund institutioneller Interaktion relevant. Zudem würden ein Recht internationaler Organisationen auf Verstöße zu reagieren, dazu führen, daß nicht nur einflußreiche Staaten gegen Regelbrüche vorgehen können und auch mächtige Staaten bei Verletzungen Gegenmaßnahmen zu befürchten haben. Für eine im diesem Sinn stattgefundene Verrechtlichung hat sich jedoch noch kein Konsens herausgebildet.

Bei den Kernarbeitsnormen handelt es sich allerdings nicht um Normen des *ius cogens*. Während sich hinsichtlich der Geltung der AEMR als *erga omnes* wirkende Normen ein Konsens herausgebildet hat, kann dies für die Gesamtheit der acht Kernarbeitsnormen der

ILO nicht festgestellt werden (Alston 2004: 493; Burianski 2004: 146; Blüthner 2004: 199). Nach der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) gelten von den grundlegenden Arbeitsrechten nur das Verbot der Zwangsarbeit, der Sklaverei und des Menschenhandels sowie das Verbot systematischer Rassendiskriminierung als zwingendes Völkerrecht (Überblick bei Weschke 2001). Es wird allgemein angenommen, daß mit Ausnahme des Verbotes der Sklaverei ein höherer Verpflichtungsgrad der Kernarbeitsnormen, als der oben konstatierte, durch deren Qualifizierung als zwingendes Völkerrecht zurückzuweisen ist. Die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen bleibt somit auf die Staaten begrenzt, welche sie durch die Ratifikation formal anerkannt haben.

Der dennoch vergleichsweise hohe Grad der Verpflichtung der ILO-Kernübereinkommen und die überwiegend präzise Formulierung der Anforderungen ermöglichen *Compliance*-Strategien, welche auf diesen beiden Verrechtlichungs-Dimensionen basieren. Nicht-staatliche Akteure können so die Ratifikation der Kernübereinkommen als Ansatzpunkt für (trans)nationale Mobilisierungsstrategien nehmen und regelverletzende Staaten durch sozialen Druck zur Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bringen. Das Verrechtlichungsprofil ermöglicht auch die Regeldurchsetzung vor nationalen Gerichten.

## **2.2 Delegation von Autorität**

In fast allen internationalen Menschenrechtsabkommen erfolgt die Regelsetzung sowie die Kontrolle und Überwachung der institutionellen Vorgaben durch zwischenstaatliche Gremien. Dies bedeutet beispielsweise, daß die Staaten selbst über Verstöße entscheiden. Die ILO nimmt diesbezüglich eine Sonderstellung unter den internationalen Institutionen ein (Valticos/von Potobsky 1995). Dies resultiert vor allem aus dem in dieser Form einmaligen Kontrollmechanismus. Während die Regelsetzung zu weiten Teilen und das Inkrafttreten der ILO-Übereinkommen durch das Ratifikationserfordernis ausschließlich bei den Mitgliedstaaten liegen, ist die Regelkontrolle, -auslegung und mit Abstrichen auch die Regeldurchsetzung weitgehend dem mitgliedstaatlichen Einfluß entzogen und obliegt den Organen der ILO (vgl. Wagner 2002).

Die *Regelsetzung* im Rahmen der ILO weist nur einen mittleren Delegationsgrad auf (Abbott et al. 2000: 417). Die Verabschiedung von Übereinkommen, der verbindlichsten Form der Rechtsetzung in der ILO wird von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) beschlossen, an der aufgrund der dreigliedrigen Struktur der ILO neben Regierungsvertretern (zwei Stimmen) auch davon unabhängig auftretende Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (je

eine Stimme) teilnehmen. Die Regelsetzung wurde somit nicht an unabhängige Organe übertragen, wie dies teilweise in der EU der Fall ist. Die EU-Kommission kann beispielsweise in bestimmten Politikfeldern selbst Regeln setzen, die nicht auf die formale Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen sind. Die dreigliedrige Zusammensetzung der IAK gewährleistet allerdings, daß die Regierungen nicht die Mehrheit haben. Die Annahme eines Übereinkommens kann nicht durch Einstimmigkeit der Regierungsvertreter oder Veto-Optionen verhindert werden. Dies bedeutet, daß die Regierungen in der ILO nicht allein Regeln setzen bzw. blockieren können.

Zu den weiteren Besonderheiten der ILO gehören neben der dreigliedrigen Struktur ein vergleichsweise stark verrechtlichte *Kontrollmechanismus*, der aus dem regulären Berichtssystem („supervisory procedure“) und dem Beschwerdeverfahren („representation procedure“) besteht. Für die Überwachung und Kontrolle der Übereinkommen wurde der „Sachverständigenausschuß“ eingerichtet (dazu ausführlich Wagner 2002). Der aus 20 unabhängigen, auf drei Jahre ernannten Juristen bestehende Ausschuß überprüft die im Rahmen des Berichtssystems abzugebenden Staatenberichte nach technisch-rechtlichen Gesichtspunkten. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in diesen Berichten über die Umsetzung verabschiedeter Übereinkommen zu berichten. Der Sachverständigenausschuß fungiert hierbei als unabhängige Kontrollinstanz.

Zur Kontrolle von Verstößen können auch Beschwerden an den Verwaltungsrat, das Exekutivorgan der ILO, geleitet werden. Der Verwaltungsrat besteht aber nicht aus unabhängigen Mitgliedern, sondern ist wie die IAK dreigliedrig aus Regierungsvertretern sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammengesetzt. Der Verwaltungsrat hat das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort der Regierung im Amtsblatt der ILO (dem „Official Bulletin“) zu veröffentlichen. Für die Überwachung von Verletzungen der Vereinigungsfreiheit existiert zudem der „Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit“, der sich aus einem unabhängigen Vorsitzenden sowie je drei Vertretern der Sozialpartner und der Regierungen zusammensetzt. Bei festgestellten schweren Verstößen kann der Ausschuß Untersuchungskommissionen in die jeweiligen Staaten entsenden.

Neben der Regelkontrolle sind auch die Regelauslegung und *Rechtsprechung* dem mitgliedstaatlichen Einfluß entzogen worden. Im Rahmen des Rechtsprechungssystems kann jeder Mitgliedstaat, der das entsprechende Übereinkommen ratifiziert hat sowie der Verwaltungsrat entweder von Amtes wegen oder auf Initiative eines Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz gegen einen anderen Mitgliedstaat klagen. Die Klage wird vom „Untersuchungsausschuß“ geprüft, der aus drei oder fünf unabhängigen Juristen besteht.

Die Einrichtung erfolgt auf *ad hoc*-Basis. Zur Einrichtung des Untersuchungsausschusses ist die Zustimmung des betroffenen Staates jedoch nicht notwendig (Brupbacher 2002: 57). Die Schlußfolgerungen des Untersuchungsausschusses sind bindend. Zur schnellen Klärung von konfligierenden Regelinterpretationen sieht die ILO-Verfassung auch die Einrichtung eines eigenen ILO-Gerichtes zur Regelauslegung vor. Dieses interne Gericht wurde allerdings bisher noch nicht eingesetzt und spielt auch in den Überlegungen bei Interpretationsdivergenzen keine Rolle. Eine letztinstanzliche Beurteilung von Klagen sowie die letztverbindliche Auslegung der Übereinkommen kann nur der Internationale Gerichtshof (IGH) vornehmen. Selbst das ILO-Gericht wäre wie der Untersuchungsausschuß an die letztverbindliche Auslegung des IGH gebunden.

Im Gegensatz zur Regelkontrolle und Rechtsprechung ist der Delegationsgrad der *Regeldurchsetzung* geringer. Zwar kann der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitskonferenz „zweckmäßige“ Maßnahmen zur Gewährleistung von *Compliance* vorschlagen. Die Kompetenz der ILO-Organe ist dabei auf den Aufruf zu Sanktionen beschränkt. Die ILO kann in keinem Fall selbst Maßnahmen durchführen. Da die IAK über die Verabschiedung von Maßnahmen entscheidet, gewährt deren dreigliedrige Zusammensetzung, daß Regierungsvertreter nicht allein Sanktionen autorisieren bzw. blockieren können. Somit ist zumindest gewährleistet, daß die Autorisierung von Sanktionen nicht an Machtasymmetrien zwischen den Staaten oder Veto-Optionen scheitert. Die Vollstreckung der Sanktionen obliegt aber allein den Staaten. Diesbezüglich wurde keine Autorität an Dritte delegiert.

Mit der Delegation von Aufgaben und Autorität an Dritte ist aber nichts über deren Arbeitsweise gesagt. Verrechtlichte Verfahren der Regelüberwachung, Streitschlichtung und Regeldurchsetzung können hauptsächlich problemlösend vorgehen (*Management*) oder stark an der Regeldurchsetzung orientiert sein (*Enforcement*). Klärung kann diesbezüglich nur die Analyse der Arbeit und Funktionsweise der ILO-Mechanismen zur Regelsetzung, -kontrolle, -auslegung und -durchsetzung erbringen. Obwohl anhand des Grades der Delegation *de jure* ein moderater bis hoher Verrechtlichungsgrad dieser Verfahren konstatiert werden kann, ist im folgenden auch zu überprüfen, ob es sich nicht *de facto* um politische Verfahren handelt. Die Funktionsweise der hier skizzierten Verfahren wird daher detailliert im Kontext der *Enforcement*- und *Management*-Strategien im Rahmen der ILO untersucht. Zuvor ist jedoch eine weitere Dimension der Verrechtlichung zu analysieren, die oftmals vernachlässigt wird (vgl. Finnemore/Toope 2001; Zangl/Zürn 2004a).

### 2.3 Verrechtlichung der Regelsetzung zur Legitimitätsstiftung

Die drei bisher analysierten Kriterien Präzision, Verpflichtung und Delegation bilden das Grundgerüst von Verrechtlichung. Dabei wird oftmals übersehen, daß die Verfahren der Regelsetzung der Ursprung einer jeden Rechtsordnung sind. Die Verrechtlichung der Regelsetzung allein unter die Delegation an Dritte zu subsumieren, greift dabei zu kurz. Zwei weitere Kriterien sind zu berücksichtigen: die institutionell gewährleistete Transparenz der Regelsetzung sowie die gesicherte Beteiligungsmöglichkeit der Regelungsbetroffenen (Zangl/Zürn 2004a: 32-35). Zunehmende Verrechtlichung bedeutet in diesem Fall, analog zur Delegation, eine Entfernung von traditionell zwischenstaatlichen, diplomatischen Verfahren entlang der angesprochenen zwei Elemente. Verrechtlichung der Regelsetzung jenseits der Delegation von Autorität beeinflusst neben den Eigenschaften der Regel selbst, ob die Regeln als legitim angesehen werden (vgl. Kap. V). Dies ist für die Regeleinhaltung nicht unerheblich, da sich von der Legitimität ein „compliance-pull“ versprochen wird (s.u.; vgl. Franck 1990; Finnemore/Toope 2001; Abbott/Snidal 2002).

Die Regelsetzung im Rahmen der ILO kann anhand der gesicherten Beteiligungsmöglichkeit potentieller Zielakteure sowie der Transparenz und Fairneß der Regelsetzung als stark verrechtlicht gelten. Übereinkommen werden mit Zweidrittel-Mehrheit der Delegierten von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) beschlossen. Deren dreigliedrige Zusammensetzung gewährleistet dabei eine für die internationalen Beziehungen hohe Beteiligungsorientierung. Durch die institutionell abgesicherte Beteiligung von Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die unabhängig von den Regierungsvertretern auftreten, ist die Gruppe der Regelungsautoren nicht nur auf Regierungen beschränkt, sondern umfaßt auch Regelungsbetroffene.

Die Transparenz der Regelsetzung ist in der ILO ebenfalls ungewöhnlich hoch. Die Verhandlungen werden nicht nur im Plenum, sondern auch in den Ausschüssen öffentlich geführt. Im Gegensatz zu den nicht öffentlichen Verhandlungsrunden der WTO ist so stets nachvollziehbar, welche Delegierte sich für oder gegen ein Übereinkommen ausgesprochen haben. Der hohe Grad der Öffentlichkeitsbeteiligung wird auch durch die institutionell abgesicherte Beteiligungsmöglichkeit nicht-staatlicher Akteure jenseits der Sozialpartner (Arbeitgeber, Arbeitnehmer) hergestellt. Anerkannten nicht-staatlichen Gruppen werden durch die ILO-Verfassung „konsultative Beziehungen“ gewährleistet (Art. 2 Abs. 3 [j], Art. 12 Abs. 3). Dies beinhaltet allgemein den Zugang zu den Sitzungen der IAK. In der ILO sind somit die Grundvoraussetzungen der Teilnahme zivilgesellschaftlicher Vertreter –

Akkreditierung und Zugang zu Sitzungen – im Gegensatz zu vielen anderen internationalen Institutionen explizit rechtlich gewährleistet. Die konstitutionellen Vorgaben wurden mit der Einführung von drei Kategorien von INGOs konkret umgesetzt, die jeweils verschiedene Zugangsmöglichkeiten besitzen. Allerdings sind nur internationale NGOs zugelassen, obwohl auch nationale Organisationen legitime Interessen vertreten und relevante Expertise besitzen können. Akkreditierten INGOs wird durch die Geschäftsordnung aber insgesamt ein offener Zugang zu fast allen formalen Sitzungen der IAK gewährt.<sup>110</sup> In einigen Fällen ist es ihnen sogar erlaubt, an informellen Treffen teilzunehmen und sich auf Einladung des Vorsitzenden unmittelbar an Diskussionen zu beteiligen. Problematisch bleibt unter dem Gesichtspunkt der Einbeziehung von Regelungsbetroffenen in die Regelsetzung jedoch die unausgewogene Vertretung von INGOs. Die ILO diskriminiert zwar nicht zwischen INGOs auf der Grundlage ihres Herkunftslandes, jedoch unterscheiden sich die INGOs in ihrer Ressourcenausstattung. Im Ergebnis sind vor allem INGOs aus Entwicklungsländern deutlich unterrepräsentiert.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, daß die Verfahren zur Regelsetzung im Rahmen der ILO stark verrechtlicht sind (vgl. Senghaas-Knobloch 2004: 142): Zum einen durch die institutionell gewährleistete Einbeziehung von Regelungsbetroffenen in die Regelsetzung sowohl durch die institutionalisierte Beteiligung der Sozialpartner als auch durch den rechtlich abgesicherten konsultativen Status akkreditierter INGOs. Zum anderen trägt die institutionell gewährleistete Transparenz der Verhandlungen durch das hohe Maß an Öffentlichkeit zur Verrechtlichung bei. Diese Entfernung von traditionell zwischenstaatlichen Verfahren der Regelsetzung hat einen positiven Effekt auf die Legitimität der ILO-Verfahren, die hohe mitgliedstaatliche Anerkennung beanspruchen (Reuß 1999: 53-54, 179; Brupbacher 2002).

Die Legitimität internationaler Regeln hängt aber nicht nur von den Verfahren ab, mit denen diese Regeln zustande gekommen sind (Kratochwil 1989: 69; Franck 1990: 288; Joerges/Neyer 1997). Die Eigenschaften einer Regel beeinflussen ebenfalls, ob diese als legitim anzusehen ist. Auch anhand dieses zweiten Bestimmungskriteriums der Legitimität internationaler Regeln können die Kernarbeitsnormen Legitimität beanspruchen (vgl. dazu Kap. V, Abschnitt 2.4): Die Bestimmtheit der Kernarbeitsnormen (Präzision und Transparenz der Anforderungen) ist, wie gezeigt, moderat bis hoch. Die Kohärenz der Kernarbeitsnormen ist ebenso gegeben wie die Konformität mit anderen Normen. Die breite Positivierung der Normen der Kernarbeitsrechte in verschiedenen Völkerrechtsquellen mit globaler Reichweite sowie der hohe Interaktionsgrad zwischen diesen Völkerrechtsquellen verdeutlichen dies. Daß

---

<sup>110</sup> Die Beratungen des Verwaltungsrates bei Beschwerden nach Art. 24 ILO-Verfassung sind die einzig vertraulichen Beratungen im Rahmen der ILO.

es sich bei den Kernarbeitsnormen um ein wichtiges Element zur Herstellung sozialer Ordnung handelt (symbolische Validierung), zeigt schließlich die schnelle Anerkennung dieser Normen als ‚Fokalkpunkt‘ im Bereich internationaler Arbeitsstandards.

Die Kernarbeitsnormen zeichnen sich somit insgesamt, sowohl die institutionellen Verfahren der Regelsetzung als auch die Eigenschaften der Regeln betreffend, durch ein vergleichsweises hohes Maß an Legitimität aus.

Ein hohes Maß der Legitimität wirkt sich aus der *Management*-Perspektive wiederum positiv auf die Regeleinhaltung aus. Eine wichtige Annahme des *Management*-Ansatzes ist es, daß legitime Regeln eher als andere Regeln eingehalten werden. Legitime Regeln erhöhen den „*Shaming*-Effekt“ von Mobilisierungsstrategien und die Glaubwürdigkeit von Überzeugungsstrategien (Schimmelfennig 2003: 413; Oberthür 2004: 135-136; Hülse 2005). Legitimität ist nicht nur eine Erfolgsbedingung für Sozialisationsprozesse bzw. für die innerstaatliche Präferenzbildung hin zu *Compliance*, sondern die Legitimität einer Regel übt selbst einen „*compliance pull*“ aus. In dessen Folge nimmt die freiwillige Bereitschaft zur Regeleinhaltung zu (Franck 1988, 1990). Die internationale Akzeptanz der ILO-Verfahren als legitim aufgrund der Verrechtlichung der Regelsetzung ist eine, wenn nicht sogar *die* Stärke der ILO.

### **3. *Enforcement*-Verfahren im Rahmen der ILO**

In einer gut gestalteten internationalen Institution existieren verschiedene *Enforcement*-Instrumente zur Gewährleistung bzw. Verbesserung von *Compliance*: ein institutionalisiertes *Monitoring*, verrechtlichte Verfahren zur Rechtsprechung sowie ein effektiver Mechanismus zur Regeldurchsetzung mit Sanktionen als finalem Mittel. Die im vorangegangenen Abschnitt skizzierten ILO-Verfahren werden hier hinsichtlich ihrer Funktionsweise analysiert.

#### **3.1 Informationsgewinnung und Kontrolle**

Zu den Besonderheiten der ILO gehört der vergleichsweise stark verrechtlichte Kontrollmechanismus, der aus dem regulären Berichtssystem („*supervisory procedure*“) und dem Beschwerdeverfahren („*representation procedure*“) besteht. Das Klageverfahren („*complaint procedure*“) wird oftmals dazugezählt. Es stellt aber eher ein Mechanismus zur Regeldurchsetzung dar.

Nach dem regulären Berichtssystem sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die tatsächliche Umsetzung verabschiedeter Übereinkommen zu berichten. Ob ein Mitgliedstaat das entsprechende Übereinkommen ratifiziert hat, ist dabei nur hinsichtlich des Inhalts der Berichte und deren Frequenz relevant. Während Vertragsstaaten einen Bericht über die Maßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens vorlegen müssen (Art. 22 ILO-Verfassung), sind Nicht-Vertragsstaaten verpflichtet, den Stand der Gesetzgebung, bestehende Ratifikationshindernisse und die Verwaltungspraxis im Bereich des nicht-ratifizierten Übereinkommens mitzuteilen (Art. 19). Für Signatarstaaten gilt für die meisten Übereinkommen ein zwei- bzw. vierjähriger Berichtsrhythmus. Bei Nicht-Vertragsstaaten wählt der Verwaltungsrat, das Exekutivorgan der ILO,<sup>111</sup> jedes Jahr eine bestimmte Anzahl von nicht-ratifizierten Übereinkommen aus, wobei die acht grundlegenden ILO-Übereinkommen jährlich der Berichtspflicht unterliegen (Art. 19 Abs. 5 [e]). Diese Staatenberichte über ratifizierte als auch nicht-ratifizierte Übereinkommen werden in einem doppelten Verfahren geprüft. Sie werden in einem ersten Schritt von 20 unabhängigen, auf drei Jahre ernannten Juristen eines gewählten Sachverständigenausschusses nach technisch-rechtlichen Gesichtspunkten überprüft. Stellt der „Sachverständigenausschuß für die Anwendung der internationalen Übereinkommen und Empfehlungen“ schwere Verstöße fest, so wird dies mit einer „Bemerkung“ im Bericht des Ausschusses veröffentlicht. Durch diese Vorgehensweise wird der Verstoß bekannt und der rege lverletzende Staat unter Druck gesetzt. Im Fall weniger wichtiger Verstöße richtet der Ausschuß eine Anfrage („direct request“) an die Regierung. Die Beantwortung der Anfrage wird vom Ausschuß festgehalten und ist für jeden Interessierten einsehbar (Samson 1994: 127). Die wichtigsten Kommentare des Ausschusses werden nicht nur veröffentlicht, sondern auch während der jährlichen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz diskutiert. Hier werden die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses von dem Ausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz überprüft. Dies stellt den zweiten Schritt des Überwachungsverfahrens dar. Da der Konferenzausschuß im Gegensatz zum Sachverständigenausschuß dreigliedrig zusammengesetzt ist, werden in diesem Gremium vor allem die politischen Aspekte der Regelumsetzung untersucht (Sautter 2004: 279; Böhmert 2002: 87). Schwerwiegende Umsetzungsdefizite eines Übereinkommens werden in einer Liste zusammengefaßt, zu der sich die betroffenen Staaten äußern können. Sie finden zudem Eingang in den Bericht des Konferenzausschusses als eine gesonderte Kategorie („andauernde Verstöße“). Die Schlußfolgerungen des Konferenzausschusses werden an das Plenum der

---

<sup>111</sup> Der Verwaltungsrat ist wie die IAK dreigliedrig zusammengesetzt und besteht aus 28 Regierungsvertretern und jeweils 14 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern.

Konferenz weitergeleitet, welches abschließend darüber befindet. Beide Teile des Überwachungsverfahrens gewährleisten so eine dauerhafte Publizität von Regelverstößen. Dies ist die generelle Stärke des Berichtssystems.

Hinsichtlich der grundlegenden Übereinkommen, auf die in der Erklärung von 1998 Bezug genommen wird, ist zusätzlich ein *Follow-Up*-Mechanismus eingerichtet worden, der im verfassungsmäßig vorgesehenen Berichtssystem verankert ist (Art. 19 Abs. 5 [e]). Alle Mitgliedstaaten, welche die acht Kernübereinkommen nicht ratifiziert haben, sind demnach verpflichtet, jährlich über die Gründe zu berichten, die dem entgegenstehen. Diese Jahresberichte werden im *Follow-Up*-Mechanismus jedoch nicht vom Sachverständigenausschuß, sondern vom Verwaltungsrat überprüft. Im Gegensatz zum regulären Berichtssystem stellen sie eher Entwicklungstrends bei der Regeleinhaltung dar und geben damit einen globalen Überblick, als daß sie individuelle Versäumnisse diskutieren (Wagner 2002: 294). Der *Follow-Up*-Mechanismus sieht darüber hinaus vor, daß vom Generaldirektor der ILO ein „Gesamtbericht“ erstellt wird, in den diese Jahresberichte und die Staatenberichte nach Art. 22 eingehen. Der Gesamtbericht befaßt sich jedes Jahr mit einem der vier in der Erklärung genannten fundamentalen Arbeitsrechte und erstellt dazu einen globalen Überblick. Diese beiden *Follow-Up*-Instrumente ergänzen dabei die bereits bestehenden Überwachungsmechanismen der ILO (vgl. IAK 1998: Annex I).

Problematisch ist an diesem ausdifferenzierten Berichtssystem erstens die geringe Rücklaufquote der Staatenberichte. Bei Vertragsstaaten beträgt sie im Jahr 2004 66 Prozent (2003: 65 Prozent), was dem Durchschnitt seit den 90er Jahren entspricht (IAA 2003b, 2004a). Die Berichtsdisziplin hat dabei seit den 80er Jahren deutlich nachgelassen. Während für den Zeitraum 1955 und 1965 die Rücklaufquote 86 Prozent betrug, gingen zwischen 1980 und 1999 nur noch 73 Prozent der angeforderten Berichte ein. Seit 1990 liegt die Quote deutlich unter 70 Prozent (vgl. dazu die Berichte des Sachverständigenausschusses). Hinzu kommt, daß die Mehrzahl der Staaten, die der Berichtspflicht nachkommen, diese nicht fristgemäß übermitteln. Rechtzeitig gem. Art. 22 lagen 1998 nur 29 Prozent der Berichte vor (1997: 20 Prozent). Die weitaus überwiegende Zahl der Berichte ging während der Tagung des Sachverständigenausschusses oder danach ein, was die Überwachungsverfahren konterkariert (vgl. Wagner 2002: 244). Darüber hinaus sind aus 14 Staaten seit mindestens zwei Jahren gar keine Berichte mehr eingegangen. Auch die Anzahl der Nicht-Vertragsstaaten, die seit einem längeren Zeitraum keine Berichte übermittelten, hat zugenommen. Im Jahr 2004 sind 27 Staaten seit mindestens fünf Jahren der Berichtspflicht nach Art. 19 nicht nachgekommen (2003: 25 Staaten). Die Rücklaufquote betrug insgesamt

lediglich 52 Prozent (2003: 55 Prozent). Da die Mehrzahl dieser Staaten systematische Regelverletzungen aufweisen, wären Informationen für eine effektive Kontrolle von zentraler Bedeutung. Eine Verbesserung dieser Situation ist aber unwahrscheinlich. Die maximale Sanktion bei Verstößen gegen die Berichtspflicht besteht in der Veröffentlichung des regelwidrigen Verhaltens in einem Sonderabsatz des Konferenzberichtes der Vollkonferenz, der auf dem Bericht des Konferenzausschusses basiert (Reuß 1999: 43). Daß Verstöße gegen die Berichtspflichten auch wesentlich schwerere Konsequenzen haben können, zeigt das Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES). Die Vertragsstaatenkonferenz war bei den mit der ILO vergleichbaren Rücklaufquoten über die Informationslücken so besorgt, daß die Nichteinhaltung von Berichtspflichten seit 1994 als „hinreichender Anlaß“ für Handelssanktionen gilt (Sand 1997: 177).

Neben der Quantität und dem Zeitpunkt der eingegangenen Berichte ist zweitens auch deren Qualität problematisch. Diese sind nur begrenzt verlässlich, da die Staaten selbst über das Ausmaß der Einhaltung in ihrem Staatsgebiet berichten und somit mögliche Folgemaßnahmen beeinflussen können (Weiss 2001). Das Berichtssystem ist daher auf die Kooperationsbereitschaft der Mitglieder angewiesen. Die ILO kann die Anwendung der Übereinkommen nicht selbst überprüfen. Sie kann lediglich feststellen, ob das, was in den Berichten steht, mit den Übereinkommen und ILO-Grundsätzen im Einklang steht. Im Unterschied zum Atomwaffensperrvertrag können keine Delegationen vor Ort Kontakt aufnehmen oder anderweitig den Inhalt der Berichte überprüfen. Der Inhalt der Berichte geht dementsprechend selten über eine Deskription legislativer Aktivitäten hinaus (Böhmert 2002: 88). Informationen über die tatsächliche Regeleinhaltung, Entwicklungen oder die Benennung wesentlicher Problembereiche finden sich hingegen kaum. Dieses Problem sieht die ILO selbst: „Das Aufsichtssystem wäre auch noch wertvoller, wenn es mehr leisten würde, als nur Rechtstexte zu prüfen“ (ILO 1999: 7). Die Qualität der *Follow-Up*-Berichte wird von einem Mitglied des für die Auswertung zuständigen Verwaltungsrates sogar als „totally useless and a waste of resources“ bewertet (zitiert nach Hagen 2003b: 24). Obwohl der Globalbericht des Generaldirektors substanzieller ist, bietet er nur einen Überblick über die grundlegenden Arbeitsrechte. Die Entwicklung in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung der aus der ILO-Erklärung von 1998 resultierenden Verpflichtungen wird allerdings nicht erfaßt. Trotz des detaillierten Berichtsystems bleibt daher die Gewinnung von Informationen über Regelverstöße problematisch. Aufgrund der mangelnden Qualität und der geringen Quantität der Berichte existiert im Rahmen der ILO kein effektiver *Monitoring*-Apparat (vgl. Hagen 2003b; Alston 2004: 512). Die Überwachungsverfahren werden vielmehr als „cumbersome

and not very effective in compelling compliance“ beschrieben (Hagen 2003b: 22). Ohne ein effektives *Monitoring* ist jedoch die Regeldurchsetzung durch Dritte bzw. die autorisierte Regeldurchsetzung durch die Mitgliedstaaten stark eingeschränkt (Yarbrough/Yarbrough 2003). Die mangelnde Effektivität des *Monitoring* ermöglicht so andauernde Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen.

Im Fall von Vertragsstaaten existiert zur Kontrolle von Verstößen gegenüber den vereinbarten Übereinkommen neben den Berichtsverfahren zusätzlich ein allgemeines *Beschwerdeverfahren*. Im Beschwerdeverfahren können sich allein die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eines Vertragsstaates an das Internationale Arbeitsamt (IAA)<sup>112</sup> wenden, um die Umsetzung eines von ihrem Heimatstaat ratifizierten Übereinkommens zu erreichen (Art. 24). Das IAA leitet die Beschwerde an den Verwaltungsrat weiter, der dann die betreffende Regierung zu einer Stellungnahme auffordern kann. Gibt die Regierung diese nicht ab, bzw. wird sie als unbefriedigend angesehen, dann hat der Verwaltungsrat das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort der Regierung im Amtsblatt der ILO (dem „Official Bulletin“) zu veröffentlichen (Art. 25). Die Möglichkeit zur Beschwerde ist in den letzten Jahren vermehrt in Anspruch genommen worden. Aber auch nach dem Beschwerdeverfahren kann der regelverletzende Mitgliedstaat nur über öffentlichen Druck zur Wahrnehmung seiner Pflichten gedrängt werden, so daß mitgliedstaatliche Umsetzungsdefizite ohne rechtliche Folgen bleiben. Das Beschwerdeverfahren stellt zwar eine weitere Möglichkeit der Überwachung von Verstößen dar. Um eine wirkliche Kontrollfunktion wahrnehmen zu können, setzt dieser Mechanismus allerdings unabhängige Sozialpartner, insbesondere Gewerkschaften voraus. Diese Funktionsbedingung ist in vielen autokratischen Systemen allerdings nicht gegeben. Dies führt dazu, daß systematischen Verstößen gegen die Vereinigungsfreiheit in einem Mitgliedstaat nicht über den Weg des Beschwerdeverfahrens nachgegangen werden kann. Eine substanzielle Verbesserung des *Monitoring* durch die Bloßstellung von Regelverstößen kann das Beschwerdeverfahren somit nicht erbringen.

Für die Überwachung von Verletzungen der Vereinigungsfreiheit existiert jedoch ein Spezialverfahren. Der *Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit* setzt sich aus je drei Vertretern der Sozialpartner und der Regierungen sowie einem unabhängigen Vorsitzenden zusammen. Jede Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation kann eine Beschwerde beim IAA wegen Nichtbeachtung der Vereinigungsfreiheit in einem Mitgliedstaat einreichen, sofern sie einen Konsultativstatus bei der ILO besitzt oder ein unmittelbares Interesse geltend

---

<sup>112</sup> Das Internationale Arbeitsamt führt unter Leitung des Generaldirektors die administrativen und technischen Aufgaben in der täglichen Tätigkeit der ILO aus.

machen kann. Eine Beschwerde muß Beweise für konkrete Fälle von Regelverletzungen enthalten. Durch dieses Verfahren wird ein Zugang für Dritte zu dem ILO-Kontrollsystem institutionalisiert. Dieser Zugang ermöglicht die Einbeziehung der Ergebnisse unabhängigen *Monitorings* in die ILO-Prozeduren zur besseren Regelkontrolle. Die Beschwerde ist nicht abhängig von der Ratifikation der entsprechenden Übereinkommen durch den betroffenen Staat. In der Mitgliedschaft wird bereits eine ausreichende Verpflichtung gesehen, diese Rechte einzuhalten, so daß alle Mitgliedstaaten überwacht werden. Der Ausschuß prüft demnach nicht die Einhaltung der Übereinkommen, sondern des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, wie er in der ILO-Verfassung und der Erklärung von Philadelphia festgelegt wurde. Bei festgestellten schweren Verstößen kann der Ausschuß zwar Untersuchungskommissionen in die jeweiligen Staaten entsenden. Diese müssen aber zustimmen, was die Kontrollmöglichkeiten des Ausschusses erheblich einschränkt. Letztlich bestehen auch im Rahmen dieses Spezialverfahrens nur die Veröffentlichungsmöglichkeit im Amtsblatt der ILO (Brupbacher 2002: 59; Burianski 2002: 73).

### **3.2 Regelauslegung und Rechtsprechung**

Aus *Enforcement*-Perspektive ist die Rechtsprechung im Rahmen der ILO zum einen durch die Nichtanwendung existierender Instrumente und zum anderen durch eine diplomatische Verfahrensgestaltung eingeschränkt. Die Regelinterpretation durch unabhängige Expertenausschüsse trägt allerdings dazu bei, daß Regelverletzungen institutionell bearbeitet und so in Grenzen gehalten werden.

Das aus *Enforcement*-Sicht schärfste verfügbare Instrument der Regelauslegung und Rechtsprechung ist das IGH-Verfahren. Eine letztinstanzliche Beurteilung von Klagen sowie die letztverbindliche Auslegung der Übereinkommen kann nur der Internationale Gerichtshof vornehmen (Art. 37 Abs. 1). Er wurde jedoch nie, sein Vorläufer nur einmal im Jahr 1932, angerufen. Das IGH-Verfahren ist somit zur Regelauslegung von ILO-Übereinkommen „ungeeignet“ (Brupbacher 2002: 95; Böhmert 2002). Zur schnellen Klärung von konfligierenden Regelinterpretationen sieht die ILO-Verfassung auch die Einrichtung eines eigenen ILO-Gerichtes zur Regelauslegung vor. Auch dieses interne Gericht wurde bisher noch nicht eingesetzt und spielt auch in den Überlegungen bei Interpretationsdivergenzen keine Rolle (Ölz 2002).

Für die Rechtsprechung ist daher das *Klageverfahren* das *de facto* schärfste Instrument im Rahmen der ILO (Reuß 1999; Böhmert 2002; Brupbacher 2002). Klageberechtigt ist jeder Mitgliedstaat, der das entsprechende Übereinkommen ratifiziert hat sowie der Verwaltungsrat von Amtes wegen oder auf Initiative eines Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz (Art. 26). Letzteres öffnet die Klagemöglichkeit auch für Nicht-Regierungsvertreter aus einem nicht-betroffenen Staat. Das Klagerecht bezieht sich somit nicht nur auf die Regelungsadressaten, sondern bezieht Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit ein. Diese Beschwerdemöglichkeit einzelner Delegierter kann als ein Betroffenenklagerecht gewertet werden, was die Möglichkeit vergrößert, daß gegen Regelverletzungen vorgegangen wird. Im Fall der Klageerhebung durch Vertreter der Sozialpartner sinkt die Gefahr bilateraler, politischer Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Staaten, die bei staatlichen Klagen auftreten (Sautter 2004: 281). Ein Individualklagerecht existiert jedoch nicht. Da in den ILO-Übereinkommen die Rechte von Individuen nicht geregelt sind, erschwert dies die *Compliance*-Strategie der Regelinterpretation und –durchsetzung durch nationale Gerichte. An den regulären Überwachungsverfahren können neben den Sozialpartnern keine weiteren kollektiven Akteure teilnehmen. Letztere haben aber oftmals ausgeprägte entwicklungspolitische und menschenrechtliche Zielsetzung, die sich teilweise beträchtlich von den Gruppeninteressen der Sozialpartner unterscheiden. Die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure würde demnach die Klagemöglichkeiten erweitern und so einen zusätzlichen Beitrag zur Umsetzung der Kernarbeitsnormen leisten (Leary 1996a: 22; Reuß 1999: 55; Charnovitz 2000: 177).

Generell kann eine Klage nur gegen einen Mitgliedstaat gerichtet werden, der das in Frage stehende Übereinkommen ratifiziert hat. Zur Prüfung der eingereichten Klage richtet die ILO einen Untersuchungsausschuß aus drei oder fünf unabhängigen Juristen ein, der geeignete Abhilfemaßnahmen empfiehlt. Die Einrichtung erfolgt auf *ad hoc*-Basis und der Ausschuß legt die Verfahrensregeln selbst fest. Der Untersuchungsausschuß besitzt dabei weder die Unabhängigkeit eines Gerichtes, noch verfügt er über deren obligatorische Gerichtsbarkeit. Zur Einrichtung des Untersuchungsausschusses ist die Zustimmung des betroffenen Staates nicht notwendig (Brupbacher 2002: 57). Die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses sind verbindlich, wenn sie nicht innerhalb von drei Monaten für eine letztinstanzliche Beurteilung vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) angefochten werden (Art. 29). Sie werden im Amtsblatt der ILO veröffentlicht. Im Gegensatz zum Beschwerdeverfahren (Art.

25) ist erstens die Veröffentlichung *keine* Ermessensentscheidung. Zweitens sind die Schlußfolgerungen des Untersuchungsausschusses bindend.

Neben dem Klageverfahren haben sich in der Praxis die informellen Rechtsmeinungen des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) als bedeutend zur Klärung konfligierender Regelinterpretationen herausgestellt. Die informelle Auslegung wird auf Anfrage von Regierungen vorgenommen, die Klärung hinsichtlich des Regelungsinhaltes suchen. Sie können aber nur als ungenügender Ersatz für eine verbindliche Entscheidung gesehen werden, da sie sich nur an den Staat richten, der eine solche Anfrage gestellt hat (Ölz 2002: 350). Dies führt keineswegs zur Klärung eines strittigen Regelungsinhaltes für alle Mitglieder und so zur Abnahme von Regelverstößen, die aus Fehlinterpretationen resultieren.

Bei der Rechtsprechung liegt somit ein moderater Verrechtlichungsgrad vor. Es existiert zwar keine obligatorische Gerichtsbarkeit, keine traditionellen gerichtlichen Instanzen, kein vollständiges Betroffenenklagerecht und kein effektives Verfahren zur letztverbindlichen Regelauslegung. Die Unabhängigkeit des Untersuchungsausschusses, die systematische Prüfung der Normanwendung durch Experten, die Ausweitung des Klagerechtes auf nicht-staatliche Akteure sowie die fehlende Möglichkeit des Regelverletzers, eine Untersuchung zu verhindern, kennzeichnen das durchgeführte Verfahren aber durchaus als „gerichtsformig“ (Sautter 2004: 280; vgl. Böhmert 2002: 93).<sup>113</sup>

Die Verfahrensgestaltung beruht jedoch primär auf diplomatischen Wirkungsmechanismen (Reuß 1999: 53). In den Rechtsprechungsverfahren werden weitgehend Konfrontationen vermieden und Verhandlungslösungen angestrebt. Sie sind von politischer Rücksichtnahme und dem Verzicht auf durchgreifende Rechtsfolgen gekennzeichnet. Der in der Praxis vorherrschende kooperative, mediative Charakter der Streitschlichtungsprozesse wird auch dadurch unterstrichen, daß auf die Öffentlichkeitswirkung der Anprangerung regelverletzender Staaten oftmals verzichtet wird (Brupbacher 2002; Hagen 2003b). Von der so gewährleisteten Diskretion wird sich ein positives Klima für die Verhandlungen zwischen ILO und den regelverletzenden Staaten erhofft. Langfristig soll sich die politisch motivierte Rücksichtnahme auf nationale Durchsetzungsdefizite positiv auf *Compliance* auswirken. Um mitgliedstaatlichen Akzeptanzverlust vorzubeugen, erfolgt diese Beschränkung der ILO auf im Konsens erzielbare Ergebnisse somit einer eigenen Zweckrationalität. Während dieser kooperative Ansatz für die Lösung prozeduraler Regelverstöße und ökonomischer Anwendungsdefizite adäquat ist, erscheinen diplomatische Vorgehensweisen und politische Rücksichtnahmen bei gewollten Verstößen gegen substantielle Verpflichtungen nicht

---

<sup>113</sup> Zu einem vollwertigen Gerichtsverfahren fehlt auch eine von vornherein festgelegte Verfahrensordnung.

zielführend. Die Diskretion der ILO führte beispielsweise dazu, daß Myanmar gegen das Zwangsarbeitverbot verstoßen und die ILO über Jahrzehnte „mit den gleichen Ausreden hinhalten konnte“ (Brupbacher 2002: 93). Für solche Fälle bedarf es nicht notwendigerweise justizförmigerer Verfahren (Brupbacher 2002: 93), sondern der konsequenten Anwendung bereits existierender Verfahren zur Streitschlichtung und Regelauslegung (Maupain 1999: 285, 293; Wagner 2002: 277-278). Gerade daran mangelt es aus der *Enforcement*-Perspektive.

### 3.3 Regeldurchsetzung

Die Regeldurchsetzung in der ILO weist nur einen geringen Verrechtlichungsgrad auf. Das schärfste Instrument der Durchsetzung besteht im Rahmen des Klageverfahrens. Werden in dessen Verlauf die Empfehlungen des Untersuchungsausschusses nicht angenommen und umgesetzt, so kann der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitskonferenz „zweckmäßige“ Maßnahmen zur Gewährleistung von *Compliance* vorschlagen (Art. 33 der Verf.). Da die IAK über die Verabschiedung von Maßnahmen entscheidet, garantiert deren dreigliedrige Zusammensetzung, daß Regierungsvertreter nicht allein Sanktionen autorisieren bzw. blockieren können. Somit ist zwar gewährleistet, daß die Autorisierung von Sanktionen nicht an Machtasymmetrien zwischen den Staaten oder Veto-Optionen scheitert. Welche möglichen Sanktionen sich im Fall der Nicht-Befolgung als „zweckmäßige“ Maßnahmen ableiten lassen, bleibt in der ILO-Verfassung allerdings unbestimmt. Umstritten ist hierbei insbesondere, ob die ILO nach bestehender Rechtslage zu Handelssanktionen aufrufen kann (Morhard 1988; Reuß 1999; Brupbacher 2002; Blüthner 2004; Burianski 2004). Selbst wenn der ILO diese Befugnis zugesprochen wird, ist deren Kompetenz auf den Aufruf zu Sanktionen beschränkt. Die Vollstreckung der Sanktionen obliegt allein den Mitgliedstaaten. Diesbezüglich wurde keine Autorität an Dritte delegiert. Die ILO ist somit auf die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Deren Handlungsoptionen bemessen sich nach den individuellen völkerrechtlichen Verpflichtungen, die Handelssanktionen ausschließen können (z.B. bei WTO-Mitgliedschaft). Darüber hinaus existiert in der ILO keine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Durchsetzung der Beschlüsse der IAK, wie sie beispielsweise in Art. 25 der UN-Charta für Beschlüsse des Sicherheitsrates festgelegt ist.

Die fehlende Möglichkeit der ILO selbst Sanktionen durchzuführen, ist aus *Enforcement*-Perspektive nicht zwangsläufig problematisch. Durch die Autorisierung und Spezifizierung von Vergeltungsmaßnahmen hat die ILO eine wichtige Funktion als „manager of

enforcement“. In der Praxis werden die wenigen vorhandenen Durchsetzungsinstrumente der ILO jedoch kaum genutzt. Die Sanktionsmöglichkeit nach Artikel 33, als das „letzte Mittel“ der ILO (Brupbacher 2002: 60), wurde bisher erst einmal gegenüber Myanmar wegen fortgesetzter Zwangsarbeit im Jahr 2001 angewendet. In diesem Fall hat die ILO den Mitgliedstaaten, internationalen Regierungsorganisationen und multinationalen Unternehmen empfohlen, die Zusammenarbeit mit Myanmar zu überprüfen. Wirtschaftliche Sanktionen oder die Verhängung von Zwangsgeldern wurden aber nicht vereinbart. Der Erfolg der Anwendung von Art. 33 kann als gering bewertet werden. Kaum ein Akteur hat auf die Resolution Bezug nehmende Maßnahmen ergriffen. Viele Staaten hatten bereits bilaterale Maßnahmen in Kraft gesetzt, wobei der Einfluß der ILO auf die bilaterale Sanktionspolitik nicht hoch eingeschätzt wird (Brupbacher 2002). Portugal teilte beispielsweise der ILO mit, daß die Ergreifung wirtschaftlicher Maßnahmen gegen andere ILO-Mitgliedstaaten aufgrund der Einbindung in das WTO-Regelwerk schwierig ist.<sup>114</sup> Auch die Bitte um Unterstützung durch andere internationale Organisationen war wenig erfolgreich. Die Anfrage der ILO an die WTO blieb materiell unbeantwortet. Im Fall weiterer internationaler Organisationen, wie der UN und des UNDP wurde die Zusammenarbeit zwar verbal bekräftigt, jedoch wurden keine konkreten Maßnahmen ergriffen. Zusammenfassend illustriert neben der begrenzten Wirksamkeit dieser Maßnahmen auch die Einmaligkeit der Anwendung von Art. 33 die Durchsetzungsschwäche der ILO (Chau/Kanbur 2001b: 3). Die ILO-Gremien sind nur selten bereit, die begrenzten Durchsetzungsmittel tatsächlich auch anzuwenden (Charnovitz 2000: 176).

Die Instrumente der ILO bei festgestellten Verstößen beziehen sich somit im wesentlichen auf „Tadeln“ und „Beschämen“ (Maupain 1999: 281). Mit Ausnahme von Artikel der 33 ILO-Verfassung basiert die Regeldurchsetzung auf der „moralischen Überzeugungskraft“ der Schlußfolgerungen der Kontrollinstanzen. Die einzige Sanktion ist dabei oftmals die Veröffentlichung von Verstößen (Brupbacher 2002: 91). Da diese Veröffentlichungen keine Bindungswirkung haben, ist ihr Erfolg von der Kooperationswilligkeit der Mitglieder abhängig, so daß sie nur in „politisch-moralischer Hinsicht“ Bedeutung entfalten (Böhmert 2002: 98; Weiss 2001). Diese Durchsetzungsschwäche bewirkt, daß die ILO gemeinhin als „zahnloser Tiger“ (Deutscher Bundestag 2002: 66) gilt. Die geringe Wirksamkeit existierender *Enforcement*-Verfahren und die mangelnde Effektivität des *Monitoring* lassen den Schluß zu: „The enforcement crisis at the ILO is a serious one“ (Hagen 2003b: 28).

---

<sup>114</sup> ILO GB.280 (Add. 1), 280<sup>th</sup> Session, März 2001, Abs. 5.

Weitergehende Sanktionsmaßnahmen sind aber prinzipiell möglich, da die Regelsetzung im Rahmen der ILO ein hohes Maß an Legitimität beanspruchen kann. Im Gegensatz zu wenig legitimen Regeln ist nicht zu befürchten, daß die Sanktionierung die perzeptierte Illegitimität verstärkt bzw. zu Gegenreaktionen in den betroffenen Staaten führen (Schmitz/Sikkink 2002; Zangl/Zürn 2004b). Die glaubwürdige Drohung von Sanktionen würde vielmehr ein zusätzliches Instrument für absichtliche, schwere Regelverstöße in Situationen darstellen, in denen ein Regelverletzer ‚shaming‘ bzw. ‚blacklisting‘ in Kauf nimmt (siehe Myanmar).

Der Verzicht auf materielle Sanktionen und die Betonung kooperativer, mediativer Verfahren zur Regeldurchsetzung führt aber auch zu einer hohen mitgliedstaatlichen Akzeptanz der ILO. Aus *Management*-Perspektive ist dies eine Basis für weitergehende Maßnahmen; die Einführung stärker verrechtlichter Rechtsprechungs- und Durchsetzungsinstrumente wäre hingegen kontraproduktiv, da sie diese Akzeptanz schwächen würde (Reuß 1999; Brupbacher 2002; Wagner 2002). Da Ratifikationen der ILO-Übereinkommen freiwillig sind, könnte die Ratifikationsbereitschaft abnehmen bzw. im Fall bereits ratifizierter Übereinkommen würde vermehrt vom Kündigungsrecht Gebrauch gemacht. Gerade das Fehlen strikter Durchsetzungsmechanismen hat die Annahme der Kernübereinkommen erleichtert. Schließlich wird sogar die Beendigung der Mitgliedschaft befürchtet (Maupain 1999: 285; Reuß 1999: 178; Wagner 2002: 277). In beiden Fällen würde das Ziel der Übereinkommen verfehlt. Eine Stärkung der Kontroll- und Durchsetzungstätigkeit zu Lasten pragmatischer, konsensualer Verfahren ist daher auch hinsichtlich der Effektivität problematisch. Insofern wäre die Beschränkung der ILO auf politisch-moralische Instrumente zielkonform. Die gering verrechtlichte Regeldurchsetzung bedingt jedoch, daß mit beabsichtigten Regelverstößen institutionell nicht umgegangen werden kann, was die Wirksamkeit der gesamten Regeldurchsetzung mindert: „Der Mangel an Sanktionsmitteln ist somit gleichermaßen Funktionsbedingung und begrenzender Faktor des menschenrechtlichen Durchsetzungspotentials der ILO“ (Reuß 1999: 56).

Der geringe Verrechtlichungsgrad von Maßnahmen zur Vollstreckung ist aus Sicht des neoliberalen Institutionalismus erklärbar. Für Staaten ist es rational, Institutionen so zu gestalten, daß das *Compliance*-Dilemma minimiert wird. Zwar sollten sie keine Ressourcen in die Bildung und Unterhaltung von Institutionen investieren, die das Risiko der Defektion anderer Staaten aufgrund wenig effektiver Durchsetzungsverfahren nicht wesentlich reduzieren (vgl. Frischmann 2003: 721). Dabei wird allerdings der Faktor „Unsicherheit“ übersehen. Mit zunehmender Unsicherheit über die Konsequenzen der eigenen Handlungen sind sich Staaten *ex ante* weniger bewußt, ob sie sich *ex post* in einer Situation befinden, in

der sie selbst gegen die Regeln verstoßen (Downs/Rocke 1995; Koremenos et al. 2001a). Institutionelle Arrangements ohne zentralisierte Durchsetzungsinstanzen erlauben Staaten, auf diese Unsicherheiten flexibel zu reagieren (Jackson 1998: 78; Abbott/Snidal 2000: 423; Koremenos et al. 2001b: 1060; Raustiala 2004: 64). Sie bieten Staaten ein gewisses Maß an Erwartungsverlässlichkeit gegenüber einem völlig unregelmäßigem Zustand und ermöglichen den Einstieg in einen „Legalisierungsprozeß“ (Goldstein et al. 2000), in dessen Folge sich wenig verrechtlichte Regeln in weiter verrechtlichte Formen transformieren und *Compliance* positiv beeinflussen (Abbott/Snidal 2000; Zangl/Zürn 2004b: 247-254). Da die ILO-Mitgliedstaaten durchaus rechtlich bindende Vereinbarungen eingehen, die substantielle Anpassungskosten verursachen (vgl. Kap. VI), kann die Unsicherheit über die eigene Regelkonformität dazu führen, keine Autorität an eine zentralisierte Vollstreckungsinstanz zu delegieren. Die Souveränitätskosten der Errichtung eines solchen *Enforcement*-Apparates überwiegen dann den Nutzen, der aus der Reduzierung des Risikos von Regelverstößen anderer Akteure resultiert. Da der Regelungsbereich der ILO mehr als die Kernarbeitsnormen umfaßt, könnte hier ein Grund liegen, warum die Stärkung der Durchsetzungsinstrumente bisher nicht erfolgreich war.

Im Problemfeld internationaler Arbeitsstandards ist *Compliance* aber nicht allein durch eine verrechtlichte Regeldurchsetzung zu sichern (Senghaas/Knobloch 2004). Regelverstöße sind oftmals auf mangelnde finanzielle und administrative Ressourcen und unklare Regelungsinhalte zurückzuführen. Anstelle der Stärkung von Verfahren zur Regelkontrolle und –durchsetzung ist aus *Management*-Perspektive daher vor allem die Institutionalisierung problemlösender Verfahren zur Sicherung der Regeleinhaltung notwendig (vgl. Hypothese VI).

## **4. *Management*-Verfahren zur Förderung der Regelumsetzung**

### **4.1 Verwaltungsdialoq und Verfahren zur Regelinterpretation**

In Abschnitt 1 dieses Kapitels wurde herausgearbeitet, daß in einer gut gestalteten internationalen Institution verschiedene Instrumente zur Gewährleistung bzw. Verbesserung von *Compliance* existieren. Aus *Management*-Sicht sind dies: ein institutionalisierter Verwaltungsdialoq; Streitschlichtungsverfahren, die nicht notwendigerweise rechtlich bindend sein müssen; die Veröffentlichung regelabweichender Staaten („blacklisting“) als Reaktion auf Verstöße sowie technische Hilfsmaßnahmen (Chayes et al. 1998: 49-58).

*Management*-Vertreter verfolgen aufgrund ihrer Diagnose, daß Staaten grundsätzlich bereit sind, internationale Verpflichtungen zu erfüllen, einen problemlösenden Ansatz. Der Schlüssel für *Compliance* liegt folglich nicht in der Schaffung zuverlässiger Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten (Mitchell 1993; Young 1994). Er wird vielmehr in der Lösung der norm- und länderspezifischen Probleme gesehen, die zu Regelabweichungen geführt haben. Die ILO hat diesbezüglich verhältnismäßig starke *Management*-Prozeduren institutionalisiert (vgl. Chayes et al. 1998: 46, 50). Neben der technischen Zusammenarbeit ist vor allem die Praxis eines Verwaltungsdialoges und der Klärung von unklaren Regelungsinhalten hervorzuheben.

Am Anfang des *Managements* von *Compliance* stehen Prozesse der Prüfung und Bewertung. Solche Informations- und Überwachungssysteme dienen zur Gewinnung von genauen Informationen über die Gründe der Regelabweichung (Young 1999). Nach der Auswertung dieser Informationen ist mit dem vermeintlich regelabweichenden Staat ein Verwaltungsdialog zu führen, um die Gründe der Regelverletzung zu eruieren und um in Form eines ‚*Compliance*-Plans‘ angemessen reagieren zu können. Das Berichtssystem der ILO ist ein Beispiel für Prozesse der Bewertung und Informationsgewinnung (Chayes et al. 1998). Die Berichte helfen trotz der gezeigten Schwächen die Bereiche zu identifizieren, in denen Verbesserungen nötig und möglich sind (Donnelly 1998: 61).

Die Staatenberichte sowohl der Vertragsstaaten als auch der Nicht-Vertragsstaaten werden in einem doppelten Verfahren geprüft. Sie werden in einem ersten Schritt von unabhängigen Juristen eines gewählten Sachverständigenausschusses nach technisch-rechtlichen Gesichtspunkten überprüft. Stellt der Sachverständigenausschuß schwere Verstöße fest, so wird dies mit einer „Bemerkung“ im Bericht des Ausschusses veröffentlicht. Im Fall weniger wichtiger Verstöße richtet der Ausschuß eine Anfrage („direct request“) an die Regierung, die nicht publiziert wird. Der Sachverständigenausschuß versucht hierbei einen Dialog zu initiieren, ohne daß die Anfrage einer Vorverurteilung gleichkommt (Wagner 2002: 170). Im Verlauf des Verwaltungsdialoges sollen in den Staatenberichten genannte oder ausgelassene Aspekte geklärt werden. Die Beantwortung der Anfrage wird vom Ausschuß festgehalten und ist für jeden Interessierten einsehbar (Samson 1994: 127). Im Gegensatz zur üblichen Praxis der Kontrollorgane der UN-Menschenrechtsabkommen verzichtet der ILO-Sachverständigenausschuß grundsätzlich auf unmittelbare Auseinandersetzungen mit den Vertretern regelverletzender Staaten und benutzt eine diplomatische Vorgehensweise (Wagner 2002: 237).

Werden im weiteren Verlauf des Berichtsverfahrens schwerwiegende Umsetzungsdefizite festgestellt, werden diese vom dreigliedrig zusammengesetzten Konferenzausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen, dem zweiten Teil des Überwachungssystems, publiziert. Für die betroffenen Regierungen besteht hierbei die Möglichkeit, sich vor dem Konferenzausschuß zur Sache zu äußern. In dieser Diskussion erhalten die Regierungen Gelegenheit, regelabweichendes Verhalten zu begründen und Mißverständnisse zu klären (Böhmert 2002: 87). Durch den unmittelbaren Austausch können in diesen direkten Gesprächen Differenzen eher ausgeräumt und Überzeugungsarbeit effektiver geleistet werden, als durch Schriftverkehr. Diese „gemischte Kontrolle“ (Wagner 2002: 274) nach technisch-juristischen und nach politischen Kriterien soll die Einbindung aller involvierten Akteure gewährleisten.

Regierungen können auch selbst einen Kontakt zur ILO beantragen („direct contact“), wenn aus Sicht eines Mitgliedstaates Umsetzungsschwierigkeiten auftreten. Das Verfahren direkter Kontakte kann durch die Überwachungsorgane der ILO vorgeschlagen werden. Es kann aber nur durch die Regierung eines Mitgliedstaates in Gang gesetzt werden. Ziel direkter Kontakte ist es, der betreffenden Regierung die Möglichkeit zu geben, auftretende Schwierigkeiten zu erläutern und so dem Sachverständigenausschuß eine angemessene Beurteilung der Situation zu ermöglichen. Dazu wird ein Vertreter der ILO in den betreffenden Staat entsendet. Hierbei werden nicht nur die Hintergründe von Regelverletzungen eruiert, sondern gleichzeitig technische Hilfe in Form von Ratschlägen über erforderliche Maßnahmen bereitgestellt. Schließlich sollen auch divergierende Ansichten der regelverletzenden Regierung und der ILO-Kontrollorgane in Einklang gebracht werden (de la Cruz et al. 1996: 86; Wagner 2002: 175-176). Die Ergebnisse von direkten Kontakten fließen in die Tätigkeit der Kontrollorgane ein, so daß eine Einschränkung der Kontrolltätigkeit aufgrund direkter Kontakte in der Praxis nicht stattfindet. Direkte Kontakte sind vielmehr ein zusätzliches *Management*-Instrument zur Herstellung von *Compliance*.

Die Handhabung des Berichtssystems verdeutlicht, daß die Staatenberichte nicht als Teil eines *Monitoring* fungieren, sondern eher im Rahmen eines Lernprozesses zu betrachten sind, der mehr Verbindlichkeit mit dem Übereinkommen erzeugen will (vgl. Jacobsen/Brown Weiss 2001: 427). Durch die dauerhafte Einbindung der Mitgliedstaaten und die periodische Publizität spielt das Berichtsverfahren trotz der Schwächen im *Monitoring* für die Regeleinhaltung *de facto* eine größere Rolle als die schärferen Instrumente des Beschwerde- und Klageverfahrens (Wagner 2002: 46). Beweise für die Effektivität dieser diplomatischen Vorgehensweise liegen allerdings nicht vor.

Die ausgeprägte kooperative Verfahrenspraxis zur Streitschlichtung und Regeldurchsetzung unterstreicht den vorherrschenden problemlösenden Ansatz in der ILO: „Die Wirkungsmechanismen der ILO setzen deren differenziertes und sorgfältig austariertes Überwachungssystem voraus, das auf persönlichen Kontakten, diplomatischem Vorgehen, der Effektivität moralischer Appelle, kurzum auf Konsens und Überzeugung beruht“ (Reuß 1999: 178). Die ILO-Gremien sind nur selten bereit, die wenigen zur Verfügung stehenden Sanktionsmittel auch anzuwenden, um die hohe mitgliedstaatliche Akzeptanz nicht zu gefährden. Die konsensuale Streitbeilegung steht in der ILO gegenüber der Verurteilung von Regelverletzern im Vordergrund (Reuß 1999: 54; Wagner 2002: 277-278; Hagen 2003b: 23). Der in der Praxis vorherrschende kooperative, mediative Charakter der Verfahren wird auch dadurch unterstrichen, daß auf die Öffentlichkeitswirkung der Anprangerung regelverletzender Staaten oftmals verzichtet wird, um im Dialog mit dem regelverletzenden Staat Fortschritte bei der Regeleinhaltung erzielen zu können. Dazu wird den Mitgliedstaaten ein breiter Spielraum bei der Geschwindigkeit der Umsetzung von Übereinkommen und den praktischen Methoden überlassen (Wagner 2002: 276; Brupbacher 2002). Im Rahmen der ausgebauten *Management*-Verfahren kann allerdings nur schwer institutionell mit beabsichtigten Regelverstößen umgegangen werden, da der „Schatten einer ultimativen Sanktionierung“ fehlt. Ist der Regelverletzer nicht an einem Dialog und technischer Zusammenarbeit interessiert und nimmt die Sanktionen des ‚shaming‘ bzw. ‚blacklisting‘ in Kauf, dann haben die problemlösenden *Management*-Verfahren keinen Effekt auf *Compliance*. Das Beispiel Myanmar verdeutlicht, daß der problemlösende Ansatz zu keiner Verhaltensänderung führte, wenn die Regierung ein Interesse an Regelverstößen hat und die Konsequenzen negativer Publizität akzeptiert. Erst die Maßnahmen zur Regeldurchsetzung nach Art. 33 der ILO-Verfassung führten zu einer ansatzweisen Verbesserung der Regeleinhaltung. Ähnlicher Druck ging auch weiteren Erfolgsfällen der Regeldurchsetzung voraus: dem Klageverfahren gegen Polen wegen Verletzung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 zur Vereinigungsfreiheit und der Einrichtung eines unabhängigen Kontrollgremiums zur Überprüfung der Abschaffung der Apartheid in Südafrika und der Bewertung möglicher Sanktionen (Körner-Dammann 1991; Brupbacher 2002: 93).

## 4.2 Technische Zusammenarbeit

Neben dem Verwaltungsdialog und der Regelspezifizierung/Streitschlichtung besteht aus *Management*-Perspektive die zentrale Funktion internationaler Institutionen in Maßnahmen zur Erleichterung der Regeleinhaltung für die Mitglieder, die ohne externe Ressourcen nicht in der Lage sind, die eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. In der Bereitstellung technischer Hilfsmaßnahmen zum *capacity building* auf nationaler Ebene wird daher ein wichtiger institutioneller Faktor zur Beeinflussung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen gesehen. Das *capacity-building* ist ein integraler Bestandteil der ILO. Im Selbstverständnis der ILO sind die Befunde des *Management*-Ansatzes dabei fest verankert: „Die ILO ist sich bewußt, daß Ratifikation und richtige Anwendung der Übereinkommen in vielen Ländern nicht am guten Willen der Regierungen und der Sozialpartner scheitern. Entscheidend sind häufig die tatsächlichen Verhältnisse wie rückständige Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen, ein wenig ausgebautes Rechtssystem, eine unterentwickelte Arbeits- und Sozialstatistik u.a.m.“ (ILO 1999: 5). Die Bestrebung, im Rahmen der technischen Zusammenarbeit durch konkrete Hilfe von außen die Mitgliedstaaten in eine Position zu bringen, welche die Umsetzung der ILO-Normen zuläßt, wurde seit den 90er Jahren intensiviert und in der Erklärung von 1998 bestärkt. Dort verpflichtet sich die ILO zur Hilfe bei der Durchführung der grundlegenden Übereinkommen und bei der Einhaltung der grundlegenden Arbeitsrechte, „indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung“ (IAK 1998: Abs. 3). Die Mittel der ILO zum *capacity building* sind im Vergleich zu anderen Institutionen jedoch sehr begrenzt.

Technische Kooperation wird allgemein auf Anfrage eines Mitgliedstaates bereitgestellt und mit ihm zusammen ausgeführt. Dabei wird versucht, die Hilfsmaßnahmen in (nationale) Entwicklungsprogramme zu integrieren. Seit 1992 wurde die technische Kooperation dabei verstärkt an die Implementation der ILO-Standards gekoppelt. Bevor beispielsweise das Klageverfahren nach Art. 33 der ILO-Verfassung gegen Myanmar eingeleitet wurde, wurde es aufgrund fortgesetzter Regelverstöße von der technischen Unterstützung ausgeschlossen (ILO 1999: 6).

Eine institutionalisierte Form der technischen Unterstützung sind die ständig eingerichteten regionalen Verbindungsbüros und die „multidisziplinären Teams“, die beim Aufbau und der Erhaltung administrativer Kapazitäten helfen. Seit 1993 sind 14 dieser Teams in verschiedenen Weltregionen stationiert. Sie beraten die Regierungen, schlagen Maßnahmen

vor, nationales Recht mit den ILO-Übereinkommen in Einklang zu bringen und helfen bei der Vorbereitung der Staatenberichte. Darüber hinaus trainieren sie nationale Beamte, die für die Beziehungen zur ILO verantwortlich sind. Vor allem in Entwicklungsländern ist die administrative Kontinuität aufgrund vieler Wechsel oftmals nicht gewährleistet (de la Cruz et al. 1996: 85-86). Die Aufgaben der Teams bestehen aber nicht nur in Unterstützungsmaßnahmen. Sie kontrollieren auch, daß Hilfsleistungen mit den ILO-Verpflichtungen im Einklang stehen. Mit den multidisziplinären Teams wird so versucht, die in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund getretene Konditionalität der technischen Kooperation zu gewährleisten

Ein neues Instrument der technischen Zusammenarbeit sind die *Follow-Up*-Maßnahmen im Rahmen der Erklärung von 1998. Der Verwaltungsrat legt auf Grundlage der Konferenzdebatte über den Globalbericht des Generaldirektors fest, auf welche in dem Bericht genannten Bereiche technische Hilfe konzentriert werden soll. Die Festlegung der Prioritäten erfolgt in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit. Diese sind insbesondere dazu bestimmt, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren (vgl. IAK 1998).

Einen besonderen Stellenwert nimmt bei der technischen Kooperation das ILO-Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit ein. Das „International Programme on the Elimination of Child Labour“ (IPEC) wurde 1992 auch mit Mitteln Deutschlands im Rahmen der ILO begonnen. Der Schwerpunkt des Programms liegt in der Beratung der Regierungen und der Administration. Dabei versucht die ILO in einem Dialog mit den betreffenden Staaten die Gründe für Kinderarbeit zu eruieren, um dann gezielt die Staaten unterstützen zu können (Senghaas-Knobloch et al. 2003). Voraussetzung für eine Unterstützung durch die ILO ist die Unterzeichnung eines ‚Memorandum of Understanding‘, in dem der teilnehmende Staat seinen Willen zur Bekämpfung der Kinderarbeit zum Ausdruck bringt. Die Staaten waren deswegen zunächst nur zögernd zu einer Zusammenarbeit mit IPEC bereit, da sie fürchteten, das offene Eingeständnis der Existenz von Kinderarbeit würde ihnen Kritik oder sogar Sanktionen einbringen. Die schrittweise Herangehensweise und der problemlösende Ansatz führten jedoch dazu, daß sich derzeit 84 Staaten an diesem Programm beteiligen und IPEC zum größten Programm der technischen Zusammenarbeit der ILO geworden ist (IAA 2003c). Die Strategie des *capacity building* wirft ebenso wie negative selektive Anreize im Rahmen von *Enforcement*-Strategien Kosten auf, denen sich jeder Staat gerne zu entziehen versucht. Die Verbesserung der Regeleinhaltung hängt daher wesentlich davon ab, daß internationale Institutionen über entsprechende Ressourcen verfügen, damit die *Management*-Strategien

umgesetzt werden können. Dies ist bei der ILO problematisch. Deren Mittel zur Umsetzung von *Management*-Strategien sind im Vergleich zu anderen Institutionen sehr begrenzt. Der Haushalt der ILO betrug für den Zeitraum 2002/2003 insgesamt 623 Mio. US-Dollar (IAA 2004b: xiii). Das entspricht 27 Prozent des Haushaltes der Weltgesundheitsorganisation. Zum Vergleich, der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist im Haushaltsjahr 2004 mit 3,8 Milliarden Euro veranschlagt. Allein die Ausgaben für technische Zusammenarbeit im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) betragen für 2001 und 2002 zusammen 3,7 Mrd. Euro (BMZ 2004). Von den ILO-Gesamtmitteln wurden hingegen lediglich 28 Mio. US-Dollar aus dem ordentlichen Haushalt, der durch die Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten finanziert wird,<sup>115</sup> für die technische Zusammenarbeit (ohne Verwaltungsausgaben) verwendet. Aus Sondermitteln stammten zusätzliche 227 Mio. US-Dollar.<sup>116</sup> Das sind vor allem multi- bzw. bilaterale Mittel, erstattungsfähige Ausgaben im Rahmen von Programmen wie UNEP, UNICEF sowie Mittel von regionalen Entwicklungsbanken (IAA 2004b: 103). Beispielsweise sind 22 Staaten und verschiedene internationale Institutionen wie die EU-Kommission und UNESCO als Geber an der technischen Zusammenarbeit im Rahmen von IPEC beteiligt. Die finanziellen Möglichkeiten der ILO sind somit vergleichsweise „bescheiden“ (Brupbacher 2002: 98). Dabei haben die zur Verfügung stehenden Mittel für technische Zusammenarbeit in den letzten Jahren zugenommen. Während sie 1998-2000 durchschnittlich ca. 90 Mio. US-Dollar pro Jahr betragen, stiegen sie 2003 auf 138 Mio. US-Dollar (IAA 2002b: 1; IAA 2004b: 103). Dieser Zuwachs ist auf die gestiegenen Sondermittel, insbesondere die multi- und bilateralen Mittel zurückzuführen. Der Anteil der gesamten Sondermittel an der technischen Kooperation betrug 2003 fast 90 Prozent. Ein großer Teil der hinzugekommenen Mittel floß zu IPEC (dazu Elliott/Freeman 2003: 100-101). Sie betragen 2003 rund 48 Mio. US-Dollar, das sind 35 Prozent der Gesamtausgaben für technische Zusammenarbeit (IAA 2003c; IAA 2004b).

Vor allem im Vergleich zu früheren Aktivitäten wird deutlich, wie wichtig die außerbudgetären Mittel für die technische Hilfe geworden sind. Dies beinhaltet aber auch ein erhöhtes Abhängigkeitspotential, da viele Geber Auflagen für die Verteilung der Gelder machen. Angesichts des geringen Anteils regulärer Haushaltsmittel an der technischen Zusammenarbeit besteht die Gefahr, daß Maßnahmen zur Regeleinhaltung nur in Bereichen

---

<sup>115</sup> Der Beitragschlüssel entspricht dem der Vereinten Nationen.

<sup>116</sup> Für die WHO, die FAO und die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) ist die Bereitstellung technischer Hilfe die hauptsächliche operative Tätigkeit, wobei die IAEA über die Hälfte ihres Budgets für technische Hilfe in Entwicklungsländern ausgibt. Bei der ILO beläuft sich der Gesamtanteil technischer Hilfe auf 40 Prozent.

stattfinden, welche den Geberländern wichtig sind. Zudem besteht die Problematik, daß Aktivitäten beendet oder eingeschränkt werden müssen, wenn die außerbudgetären Mittel zurückgehen. Eine eigenständige Schwerpunktsetzung der ILO hinsichtlich der Durchsetzung ihrer Normen ist so schwer möglich (vgl. Senghaas-Knobloch et al. 2003: 123).

Trotz des im inter-institutionellen Vergleichs geringen Umfangs der Mittel hat sich die technische Zusammenarbeit im Gegensatz zu den *Enforcement*-Verfahren als wichtiger Mechanismus zur Förderung von *Compliance* bewiesen (Hagen 2003b). Sie ist aber weiterhin als Ergänzung, nicht etwa als „Ausbootung“ der klassischen Überwachungsmechanismen zu verstehen (Senghaas-Knobloch et al. 2003: 224).

## **5. Institutionelle Interaktionen zur Verbesserung der Regeleinhaltung**

Die Wirkung institutionalisierter Streitschlichtungs- und Durchsetzungsmechanismen auf die Regeleinhaltung aller Mitgliedstaaten eines Übereinkommens kann vergrößert werden, wenn internationale Institutionen interagieren und dabei die *Compliance*-Bemühungen einer Institution bewußt oder unbewußt unterstützen (Hypothese IV). Synergetische Beziehungen zwischen den involvierten Institutionen (vgl. dazu Kap. III) können das Fehlen eines verrechtlichten *Enforcement*-Apparates in einer Institution kompensieren, zu deren *capacity building*-Maßnahmen beitragen und allgemein deren *Compliance*-Bemühungen unterstützen. Disruptive Wechselwirkungen erschweren hingegen die Regeleinhaltung. Der Schwerpunkt der folgenden Betrachtung liegt auf der WTO, die durch ihr Regulierungsziel der Marktöffnung durch den Abbau von Handelshemmnissen einen erheblichen Einfluß auf die Durchsetzungsmöglichkeiten marktkorrigierender Schutzstandards wie den Kernarbeitsrechten hat (Gehring 2002b; Brupbacher 2002; Blüthner 2004; Burianski 2004). Darüber hinaus werden mögliche Interaktionen mit der Welbankgruppe und den Vereinten Nationen analysiert. Es kann gezeigt werden, daß keine institutionellen Interaktionen existieren, die die Einhaltung der Kernarbeitsnormen substantiell fördern.

### **5.1 Die Kernarbeitsnormen und die WTO**

Die WTO steht im Zentrum der Debatte der Zusammenarbeit der ILO mit anderen Institutionen. Dies liegt zum einen an deren ausgeprägten Durchsetzungsinstrumenten, welche

als geeignete Ergänzung der *Enforcement*-Mechanismen der ILO, insbesondere von Art. 33 der ILO-Verfassung, betrachtet werden (Brupbacher 2002; Elliott/Freeman 2003). Zum anderen wird die Rolle der ILO in der Diskussion über die soziale Flankierung der ökonomischen Globalisierung betont. Demnach genügt es nicht, den Freihandel im Rahmen der WTO zu fördern, ohne dabei flankierende Maßnahmen zu ergreifen (Sautter 2000a; Sengenberger 2001; Betz 2003; World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004). Die Verankerung der Kernarbeitsnormen in der Welthandelsordnung ist hierbei intensiv unter dem Stichwort „Sozialklausel“ diskutiert worden, ohne daß dies zu absehbaren Ergebnissen geführt hätte. Dem steht vor allem die ablehnende Haltung der Entwicklungsländer entgegen. Zudem konnte die ILO bisher nicht die WTO hinsichtlich einer stärkeren Verankerung der Kernarbeitsnormen beeinflussen. Vielmehr besteht weiterhin ein Konflikt zwischen beiden Organisationen darüber, ob überhaupt eine Verbindung zwischen der Welthandelsordnung und grundlegenden Arbeitsstandards institutionalisiert werden sollte (vgl. dazu Charnovitz 2000; Scherrer/Greven 2001b; Petersmann 2002; Hagen 2003a; Alston 2004; Burianski 2004; Blüthner 2004). Hier reicht es festzuhalten, daß aufgrund der stark verrechtlichten Verfahren zur Regelauslegung und -durchsetzung (vgl. dazu Jackson 1999, 2004) der WTO das Potential zugesprochen wird, die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen fördern zu können. Die Streitschlichtungsverfahren können im Rahmen ihrer obligatorischen Gerichtsbarkeit unabhängig von den Mitgliedstaaten Regelverstöße feststellen und Sanktionsmaßnahmen autorisieren (dazu WTO 2003). Die Möglichkeit vergeltende Handelsmaßnahmen einzusetzen, führt zu einer vergleichsweise effektiven Regeldurchsetzung. Der daraus resultierende hohe Grad der Regelbeachtung (Jackson 2004; Zangl/Zürn 2004b) könnte bei einer Verankerung der Kernarbeitsnormen in der Welthandelsordnung so auf der *Outcome*-Ebene *Compliance* mit den ILO-Normen fördern. Die dazu notwendigen Anknüpfungspunkte im Regelwerk der WTO fehlen jedoch bzw. beschränken Maßnahmen auf sehr spezielle Situationen.

Auf der *Output*-Ebene sind diesbezüglich drei Bereiche zu untersuchen. Erstens, wie wirken sich die bestehenden Regeln der WTO auf die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen aus? Erlaubt das GATT-Regelwerk zweitens, daß Staaten individuelle Maßnahmen zur Umsetzung des selbst gewählten Schutzniveaus ergreifen können? Inwieweit werden drittens in der WTO Änderungen des Regelwerkes hinsichtlich der besseren Durchsetzung der Kernarbeitsrechte diskutiert? Neben institutionellen Beziehungen auf der *Output*-Ebene können Interaktionen auf der *Outcome*-Ebene die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen fördern. Die Untersuchung

zeigt, daß weder auf der *Output*- noch auf der *Outcome*-Ebene synergetische Interaktionen existieren.

### 5.1.1 Geringe synergetische Effekte auf der *Output*-Ebene

#### 5.1.1.1 Die allgemeine Vereinbarkeit des GATT mit den Kernarbeitsnormen

Generell unterstützt das Regelwerk der WTO weder die Einhaltung der Kernarbeitsnormen, noch steht es dazu prinzipiell im Widerspruch. Die WTO verbietet den Mitgliedstaaten nicht, die nationalen Standards gemäß den ILO-Vorgaben auszugestalten. Innerhalb der WTO werden keine Standards im Bereich der Arbeitsrechte gesetzt. Es ist vielmehr die erklärte Politik der WTO, daß diese weiterhin im Rahmen der dafür „kompetenten internationalen Institution“, hier der ILO, erarbeitet werden sollen (WTO 1996; vgl. Gehring 2002b). Auch die ILO-Übereinkommen stehen nicht im Widerspruch zur WTO. Im Gegensatz zu manchen Umweltabkommen sehen sie keine Handelsmaßnahmen vor.<sup>117</sup> Die ILO-Erklärung von 1998 untersagt in Art. 5 vielmehr die Verwendung von „Arbeitsnormen“ für „handelsprotektionistische Zwecke“. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß Handelsmaßnahmen grundsätzlich verboten sind, da sie nicht zwangsläufig mit protektionistischen Interessen gleichzusetzen sind. Zudem erlaubt Art. 33 der ILO-Verfassung „zweckmäßige“ Maßnahmen zur Gewährleistung der Regeleinhaltung, die möglicherweise auch Handelssanktionen umfassen (vgl. Abschnitt 3.3 dieses Kap.). Festzuhalten ist aber, daß dem GATT entgegenstehende unilaterale Handelsmaßnahmen nicht explizit im ILO-Regelwerk verankert sind und die WTO keine Standards im Bereich der Arbeitsrechte setzt. Auf der *Output*-Ebene existieren folglich keine disruptiven Effekte zwischen ILO und WTO hinsichtlich der Regelungsmaterie.

Probleme mit den WTO-Regeln ergeben sich allerdings dann, wenn ein WTO-Mitgliedstaat Einfluß auf den Handel mit Produkten eines anderen nehmen möchte, weil er davon ausgeht, daß bei der Produktion gegen die Kernarbeitsrechte verstoßen wird. Zwar wird mit dieser Betrachtungsweise die *Output*-Ebene verlassen. An dieser Stelle ist es aber notwendig zu klären, inwieweit kollektive und individuelle Handelsmaßnahmen mit den WTO bzw. den GATT-Regeln vereinbar sind. Allgemein steht die Welthandelsordnung einer wirksamen Durchsetzung der Kernarbeitsnormen durch Handelsmaßnahmen entgegen, da diese der Hauptfunktion der WTO, die Gewährleistung des freien Austauschs von Waren und Dienstleistungen, widersprechen (Gehring 2002b). Grundsätzlich verstoßen zu diesem Zweck

---

<sup>117</sup> Das GATT-Sekretariat zählte 1993 nicht weniger als 19 multilaterale Umweltregime mit handelsbeschränkenden Bestimmungen (GATT 1993).

errichtete Handelshemmnisse gegen das Nichtdiskriminierungsgebot. Demnach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die fundamentalen GATT-Prinzipien der Meistbegünstigung (Art. I Abs. 1 GATT) und der Inländergleichbehandlung (Art. III Abs. 4) zu beachten.<sup>118</sup> Nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung sind alle Vorteile und Vergünstigungen, welche die Mitgliedstaaten einem Exportstaat gewähren, auf alle „gleichartigen“ Waren aus anderen Mitgliedstaaten zu erstrecken (Gleichbehandlung zwischen ausländischen Waren). Nach dem Grundsatz der Inländerbehandlung dürfen Importprodukte nicht schlechter gestellt werden als gleichartige inländische Produkte (Gleichbehandlung zwischen inländischen und ausländischen Waren) (Jackson 1999: 208-228; Hoekman/Kostecki 2001: 26). Demgegenüber ist es den Mitgliedstaaten nicht generell verwehrt, ihre Wirtschaft durch Zölle zu schützen. In der Diskussion über die Zulässigkeit von Handelsmaßnahmen hinsichtlich der Förderung der Kernarbeitsnormen ist dann die Frage zentral, ob Produkte, die unter Verstößen gegen die Kernarbeitsrechte hergestellt wurden, *gleichartig* wie regelkonform hergestellte Güter sind. Gleichartige Waren werden durch das Diskriminierungsverbot geschützt, d.h. Handelsmaßnahmen hinsichtlich gleichartiger Produkte sind mit dem GATT nicht vereinbar. Bisher wurde weder im Text des GATT noch im Rahmen der Streitschlichtungsverfahren eine einheitliche Definition von gleichartigen Gütern festgelegt. Die Spruchpraxis der Streitschlichtungsorgane stellt hierzu fest, daß Unterscheidungen zwischen Produkten nur aufgrund inhärenter, physischer Eigenschaften zulässig sind (Howse/Regan 2000: 251; Blüthner 2004: 293). Im Ergebnis statuiert diese Rechtsauffassung ein Verbot von Handelsmaßnahmen für „physisch gleichartige“ Waren ungeachtet deren Herstellungsweise.<sup>119</sup> Das GATT steht somit „grundsätzlich dem Schutz der Kernarbeitsrechte entgegen“ (Burianski 2004: 130). Dies wird auch durch die Tatsache deutlich, daß ein selektives Importverbot für Waren, die unter Mißachtung der Kernarbeitsrechte hergestellt werden, gegen das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen nach Art. XI Abs. 1 GATT verstößt. Das GATT-Regelwerk steht dabei unilateralen handelspolitischen Maßnahmen ablehnend gegenüber und auch solchen Handelsbeschränkungen, die auf einem multilateralen Aufruf der ILO zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen basieren.

---

<sup>118</sup> Das Gleichbehandlungsgebot wird auch durch Art. 2.1 TBT festgelegt.

<sup>119</sup> Dies gilt nicht nur für Maßnahmen, die zwischen verschiedenen ausländischen Produkten differenzieren oder zwischen inländischen und ausländischen Produkten, sondern auch in Fällen, bei denen die Regelung für alle inländischen und ausländischen Hersteller in gleicher Weise gelten (Burianski 2004: 126).

### 5.1.1.2 Die Vereinbarkeit individueller Maßnahmen zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen mit dem GATT

Das GATT-Regelwerk unterstützt allgemein die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen nicht. Zu fragen ist daher, ob Staaten individuelle Maßnahmen zur Durchsetzung des selbst gewählten Schutzniveaus ergreifen können? Handelsmaßnahmen können hierbei über die Ausnahmetatbestände vom Diskriminierungsverbot nach Art. XX GATT gerechtfertigt werden. Aber auch bei den Ausnahmetatbeständen besteht die Hauptfunktion der WTO in der Gewährleistungen des Freihandels und nicht bestimmter Schutzstandards. Die Anforderungen nach Art. XX sind daher vielschichtig und streng, so daß sie in der Praxis kaum zu überwinden sein werden.

Voraussetzung für individuelle Handelsmaßnahmen ist erstens, daß sich der Schutz der Kernarbeitsnormen unter eine der zehn Ausnahmeregeln nach Art. XX subsumieren läßt. Eine Grundlage dafür stellt Art. XX [e] dar, der Handelsbeschränkungen hinsichtlich im Strafvollzug hergestellter Waren zuläßt. Art. XX [e] dient dem Selbstverständnis der WTO entsprechend dazu, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (Weiss 1996: 172; Reuß 1999: 98). Er ist nicht als Verbot einer Form von Zwangsarbeit zu verstehen und zielt auch nicht darauf ab, die Strafgefangenen zu schützen. Eine über Gefangenenarbeit hinausgehende Anwendung des Artikels auf Formen der Zwangsarbeit ist daher aufgrund des Normzweckes aber auch des Wortlautes nicht zulässig (dazu Burianski 2004: 132; Blüthner 2004: 340-341). Eine Rechtfertigung von Handelsmaßnahmen im Fall von Zwangsarbeit oder anderen Verstößen gegen die Kernarbeitsrechte scheidet somit unter Art. XX [e] aus.

Art. XX [b] ermöglicht Handelsbeschränkungen „zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen“. Es besteht Einigkeit, daß Zwangs- und Kinderarbeit die Gesundheit und das Leben der Arbeitnehmer gefährden können und so unter diesen Ausnahmetatbestand fallen. Darüber hinaus lassen die unterschiedlichen Formulierungen von Art. XX [b] und anderen GATT-Normen die Anwendung extraterritorialer Maßnahmen zu, d.h. Handelsmaßnahmen können sich auch auf den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen anderer Staaten beziehen (Trebilcock/Howse 1999: 419; Burianski 2004: 134).

Schließlich sind Handelsmaßnahmen zum „Schutz der öffentlichen Sittlichkeit“ erlaubt (Art. XX [a]). Obwohl der Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Sittlichkeit weder definiert ist, noch durch die Streitschlichtungsorgane spezifiziert wurde, können die Kernarbeitsnormen unter Artikel XX [a] gerechtfertigt werden. Zum einen kann der Import regelwidrig produzierter Waren mit den Moralvorstellungen der Konsumenten unvereinbar sein (Blüthner 2004: 346, kritisch Burianski 2004: 136). Zum anderen kann in der Mißachtung der

Kernarbeitsnormen ein Verstoß gegen internationale moralische Standards gesehen werden, wie sie in der ILO-Deklaration von 1998 und den UN-Menschenrechtsabkommen ausgedrückt sind (Leary 1996b: 221; Charnovitz 1998: 730). Da nahezu alle WTO-Mitglieder auch Mitglieder der ILO und der UN-Menschenrechtsabkommen sind,<sup>120</sup> haben sie sich zu den dort festgelegten moralischen Verpflichtungen bekannt. Deren universale Geltung ist mittlerweile anerkannt, so daß die Kernarbeitsnormen als Teil einer globalen öffentlichen Sittlichkeit interpretiert werden könnten.

Allerdings wurde sich vor den Streitschlichtungsmechanismen des GATT bisher noch nie auf einen dieser Ausnahmetatbestände vom Diskriminierungsverbot zum Schutz der Arbeitsrechte berufen. Eine Hürde scheint folglich bereits darin zu bestehen, einen der Rechtfertigungsgründe des Art. XX zu erfüllen. Am ehesten ist hierzu Art. XX [b] geeignet (Brupbacher 2002; Blüthner 2004). Kritische Analysen sehen hingegen in keiner der Varianten des Art. XX eine ausreichende rechtliche Grundlage zum Schutz der Kernarbeitsnormen (Burianski 2004).

Maßnahmen unter Art. XX müssen sich nicht nur unter einer der Ausnahmeregleungen subsumieren lassen, sondern sie müssen zweitens auch den ‚necessity test‘ erfüllen.<sup>121</sup> Maßnahmen sind nur erlaubt, wenn keine zumutbare und GATT-konforme Alternative vorhanden ist. Dabei ist diejenige Maßnahme zu wählen, die den Handel am wenigsten beeinträchtigt. Die Streitschlichtungsorgane stellten hierzu fest, daß Probleme bezüglich der Herstellungsmethode durch multilaterale Verhandlungen und technische Zusammenarbeit zu lösen sind.<sup>122</sup> Durch den *necessity test* sind die Staaten dazu angehalten, erst weniger handelsbeschränkende Alternativen zu Sanktionen wie beispielsweise Kennzeichnungs- und Zertifizierungsprogramme oder Handelspräferenzen auszuschöpfen, bevor Handelsrestriktionen auf Basis der Kernarbeitsnormen als „erforderlich“ gelten können. Problematisch ist hierbei, daß Handelsmaßnahmen nicht unmittelbar dem Schutz der Kernarbeitsrechte dienen, sondern nur mittelbaren Zwang ausüben (Burianski 2004: 134). Der Nachweis, daß *Handelsmaßnahmen* zum Schutz der Arbeitnehmer nach Art. XX [b] zwingend erforderlich sind, wird daher nur in extremen Situationen zu führen sein. Im *Tariff Preferences*-Fall lehnte das Panel die durch Art. XX [b] geforderte Notwendigkeit beispielsweise ab. Die Entziehung von Zollpräferenzen für Entwicklungsländer sei vielmehr

---

<sup>120</sup> Mitglieder der WTO und nicht der ILO sind 2005 Brunnei, Daressalam, Hong Kong, Macao, Lichtenstein, die Malediven sowie die EG.

<sup>121</sup> Der ‘necessity test’ wurde in der Entscheidung Thailand-Cigarettes definiert (vgl. Panel Report: Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, GATT Doc. DS10/R (7.11.1990)).

<sup>122</sup> Vgl. Panel Report: United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/RW (15.06.2001).

„sehr bedenklich“, wenn das Ziel der Maßnahme der Schutz des menschlichen Lebens sein soll. Zudem sei die Gewährung finanzieller und technischer Hilfe, verbunden mit einer umfassenden multilateralen Zolssenkung für wichtige Produkte der Entwicklungsländer weniger handelsbeschränkend, als der Ausschluß aus dem Präferenzzollsystem.<sup>123</sup> Der *necessity test* stellt somit eine erhebliche Hürde für Handelsmaßnahmen dar, „die in der Praxis kaum überwunden werden kann“ (Blüthner 2004: 336).

Drittens müssen die in der Präambel von Art. XX, dem *chapeau*, genannten Bedingungen erfüllt werden, um Ausnahmetatbestände vom Diskriminierungsverbot geltend machen zu können.<sup>124</sup> Der *chapeau* stellt gewissermaßen den letzten „Protektionismus-Test“ dar, bevor eine Maßnahme unter dem GATT als gerechtfertigt gilt. Handelsmaßnahmen sind demnach nur zulässig, wenn an alle Importe und inländischen Waren die gleichen arbeitsrechtlichen Anforderungen gestellt werden. Dabei müssen jedoch die unterschiedlichen finanziellen und administrativen Voraussetzungen der Länder zur Umsetzung der Standards berücksichtigt werden.<sup>125</sup> Die Einhaltung eines Standards darf demnach einem ökonomisch schwächeren Staat nicht die gleichen finanziellen und administrativen Ressourcen abverlangen, wie einem hochentwickelten Industriestaat. Die Maßnahmen dürfen auch nicht rechtsmißbräuchlich angewendet werden. Der *Appellate Body* hat hierzu in der Entscheidung *Shrimp-Turtle* festgelegt, daß das Politikziel zuerst auf dem multilateralen Verhandlungsweg verfolgt werden muß.<sup>126</sup> Für die Kernarbeitsnormen bedeutet dies, daß erst die Verfahren zur Regeldurchsetzung in der ILO ausgeschöpft werden müssen, damit Handelsmaßnahmen eingesetzt werden können. Ein Aufruf zu Handelsmaßnahmen nach Art. 33 der ILO-Verfassung gewährleistet, daß erfolglos eine Verhandlungslösung im Vorfeld gesucht wurde. Mit Art. 33 existiert folglich ein Verfahren, das eine Brücke zum GATT darstellt (vgl. Brupbacher 2002: 177-181). Darüber hinaus sind Handelsmaßnahmen nur dann nicht rechtsmißbräuchlich, wenn zwischen dem sanktionierenden Staat und der Regelverletzung ein „sufficient nexus“ besteht. Dieser ist gegeben, wenn die Importbeschränkungen einem universal anerkannten Politikziel dienen. Auch diese Bedingung ist bei den Kernarbeitsnormen erfüllt. Alle ILO-Mitgliedstaaten haben sich zur Verwirklichung der

---

<sup>123</sup> Panel Report: European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO Doc. WT/DS246/R (01.12.2003), Rn.7.215-222.

<sup>124</sup> Für die Prüfungskriterien des *chapeau* vgl. Panel Report: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WTO Doc. WT/DS2/R (29.01.1996).

<sup>125</sup> Vgl. Appellate Body Report: United States –Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/Ab/R (12.10.1998), S. 64, Rn. 163 und S. 165, Rn. 165.

<sup>126</sup> Appellate Body Report: United States –Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/Ab/R (12.10.1998), S. 65, Rn. 166 und S. 70, Rn. 172. Vgl. hierzu auch Art. 22 Abs. 2 des *Dispute Settlement Understanding*, indem festgelegt wird, daß Gegenmaßnahmen vorherige Verhandlungen zwischen den Streitparteien voraussetzen.

fundamentalen Arbeitsrechte bekannt. Die universale Geltung der Kernarbeitsnormen ist unbestritten. Neben der universalen Geltung des Politikziels muß für einen *sufficient nexus* zudem ein ausreichender Bezug zum Hoheitsgebiet des Staates bestehen, der sich auf Art. XX beruft.<sup>127</sup> Sind diese Voraussetzungen erfüllt, dann kann nach der Entscheidung des *Appellate Body* zu *Shrimp-Turtle* auch eine „extrajurisdiktionale“ Maßnahme zulässig sein, die sich auf das Hoheitsgebiet anderer WTO-Mitgliedstaaten auswirkt und die sich auf die Herstellungsmethode bezieht (Trebilcock/Howse 1999: 419). Der Bezug zum Importstaat ist bei Maßnahmen zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen jedoch schwierig. Typischerweise bestehen im Problemfeld der Menschenrechte keine unmittelbaren Handlungsinterdependenzen. Zwar existieren bei Verstößen gegen internationale Arbeitsrechte mittelbare Wirkungen in Form von negativen Externalitäten,<sup>128</sup> die zu Wettbewerbsnachteilen des regelkonformen Importstaates führen. Diese Kostennachteile müssen sich aber auch negativ auf die *Arbeitsbedingungen* im Importstaat auswirken. Dazu werden allerdings nur massive Verstöße führen, so daß in der Praxis Handelsmaßnahmen gegen eine Vielzahl von Regelverstößen am mangelnden Bezug zum Importstaat scheitern werden.

Insgesamt zeigt die Betrachtung des GATT-Regelwerkes, daß Handelsmaßnahmen zum Schutz der Kernarbeitsrechte vor allem seit der Entscheidung des *Appellate Body* zu *Shrimp-Turtle* nicht mehr kategorisch ausgeschlossen sind. Allerdings existieren zur Rechtfertigung eines Ausnahmetatbestandes so hohe Hürden, daß sie praktisch kaum zu überwinden sein werden (Reuß 1999; Blüthner 2004; Burianski 2004). Dies wird auch durch die Tatsache verdeutlicht, daß sich bisher kein Staat vor den Streitschlichtungsmechanismen des GATT auf einen Ausnahmetatbestand nach Art. XX zum Schutz der Kernarbeitsnormen berufen hat.

Das GATT-Regelwerk erlaubt neben Art. XX eine weitere Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung, damit Staaten individuelle Maßnahmen zur Umsetzung des selbst gewählten Schutzniveaus ergreifen können: die „differenzierte und begünstigende Behandlung“ von Entwicklungsländern. Dieses als „Enabling Clause“ bekannt gewordene Rechtsinstrument gestattet den Industriestaaten eine differenzierte Anwendung nichttarifärer Maßnahmen (Abs. 2 [b] *Enabling Clause*). Die *Enabling Clause* hat als Ausnahme den gleichen Status im GATT wie Art. XX (Charnovitz et al. 2004: 250). Hinsichtlich der

---

<sup>127</sup> Vgl. Appellate Body Report: United States –Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WTO Doc. WT/DS58/Ab/R (12.10.1998), S. 51, Rn. 133.

<sup>128</sup> Im Fall der Kernarbeitsnormen bestehen die externen Effekte darin, daß der regelverletzende Staat von der Erhöhung der Arbeitskosten des regelkonformen Staates im Vergleich zu seinen Arbeitskosten profitiert. Die Nichtbeachtung der Kernarbeitsnormen stellt den Teil der Arbeitskosten dar, der vom regelverletzenden Staat nicht in den Preis internalisiert wird. Somit verschlechtert sich die Wettbewerbsposition des regelkonformen Staates gegenüber dem trittbrettfahrenden, regelverletzenden Staat.

Durchsetzung der Kernarbeitsnormen sind die auf der Grundlage der *Enabling Clause* eingeführten Präferenzsysteme der Industriestaaten relevant. Die EG führte 1971 als erstes GATT-Mitglied ein Allgemeines Präferenzsystem (APS) ein (vgl. zum Kontext der Arbeitsnormen Ölz 2002; Greven 2005). Dieses berechtigt zum einen grundsätzlich alle Entwicklungsländer zur Inanspruchnahme von Zollpräferenzen. Zum anderen enthält das APS vier „special incentive arrangements“, durch die sich Entwicklungsländer eine weitere Reduzierung des Zollsatzes „verdienen“ können.<sup>129</sup> Die Gewährung zusätzlicher Präferenzen wird seit 1995 auch an die Handlungskonformität mit den Kernarbeitsnormen der ILO gekoppelt.<sup>130</sup> Die Revision von 2001 dehnte den Schutz auf alle acht Kernübereinkommen aus (Art. 11, 14 EU-APS). Die als Anreiz konzipierten Sonderregelungen gewähren eine zusätzliche Präferenzmarge von fünf Prozentpunkten für das Einhalten der Kernarbeitsnormen.<sup>131</sup> Zur Kontrolle kann die Kommission auch Untersuchungen vor Ort vornehmen (Art. 15), obwohl bisher noch keine derartigen „fact-finding-Missionen“ stattgefunden haben.<sup>132</sup> Bisher wird sich primär an Gewerkschafts- und ILO-Berichten orientiert. Besteht ein begründeter Verdacht von Regelverstößen, können die Sonderanreize ausgesetzt und auch die allgemeinen Präferenzzölle wieder entzogen werden (Art. 29 Abs. 3). Während das APS der EU sowohl „sticks“ als auch „carrots“ vorsieht, enthält das APS der USA allein eine negative Sozialklausel. Staaten, die gegen die Kernarbeitsnormen verstoßen, werden vom APS ausgeschlossen. Das APS der USA sieht dazu eine umfangreiche Überprüfung der Arbeitsbedingungen in den Importstaaten vor.

Die Vereinbarkeit der Sonderregelungen der Allgemeinen Präferenzsysteme mit dem GATT wurde erstmals 2002 von Indien im Fall *Tariff Preferences* angefochten. Kern der Auseinandersetzung zwischen Indien und der EU ist der erleichterte Zugang für zwölf Staaten zum europäischen Binnenmarkt aufgrund der Erfüllung einer der vier Sonderregelungen, hier der Bekämpfung der Drogenproduktion (vgl. dazu ausführlich Jessen 2004). Ursprünglich hatte Indien auch die Verknüpfung von Zollpräferenzen und der Einhaltung der Kernarbeitsnormen beanstandet, zog diesen Klagepunkt jedoch im Verlauf des Verfahrens zurück. Das *Panel* entschied zu Gunsten Indiens und verurteilte die unterschiedliche Sonderbehandlung als Verstoß gegen das Meistbegünstigungsprinzip. Nach dem *Panel-*

---

<sup>129</sup> Die vier Sonderregelungen umfassen: die „Everything But Arms“-Initiative für die am wenigsten entwickelten Staaten; die Bekämpfung der Drogenproduktion; die Einhaltung der Kernarbeitsnormen sowie der Schutz der Umwelt (Tropenholzerzeugnisse).

<sup>130</sup> Council Regulation (EC) No. 2820/98 (21.12.1998).

<sup>131</sup> Im allgemeinen APS werden die Zölle seit 2001 um 3,5 Prozentpunkte herabgesetzt. Bei Textilien beträgt die Präferenzmarge 20 Prozent und die zusätzliche Reduktion für die Einhaltung der Kernarbeitsnormen noch einmal 20 Prozent (vgl. Council Regulation (EC) No. 2501/2001 (10.12.2001)).

<sup>132</sup> Mündliche Aussage der EU-Kommission (28.07.2004).

Bericht dürfen Präferenzzölle grundsätzlich nicht zwischen einzelnen Entwicklungsländern diskriminieren und an irgendwelche Auflagen gebunden werden.<sup>133</sup> Diese Entscheidung hatte enorme politische Sprengkraft, da das APS die einzige GATT-konforme Möglichkeit für Industriestaaten ist, bestimmte Normen in der internationalen Handelsordnung zu verankern (Howse 2003, 2004; Jessen 2004).

Der *Appellate Body* korrigierte die *Panel*-Entscheidung und stellte fest, daß unterschiedliche Zollpräferenzen in Hinblick auf Produkte aus unterschiedlichen Entwicklungsländern gewährt werden können. Eine Ungleichbehandlung von Entwicklungsländern bedarf aber der Begründung durch „objektive und transparente“ Kriterien. Die Zollpräferenzen müssen darüber hinaus auf alle Staaten ausgedehnt werden, die sich in einer „ähnlichen Lage“ befinden.<sup>134</sup> Werden diese Bedingungen erfüllt, so ist die Koppelung von Sonderbedingungen an Zollpräferenzen mit dem GATT vereinbar (Bartels 2004; Charnovitz et al. 2004). Hinsichtlich der Kernarbeitsnormen stellte der *Appellate Body* ausdrücklich fest, daß die EG-Verordnung in diesem Bereich – im Gegensatz zu den Beurteilungskriterien hinsichtlich der Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels – tatsächlich „objektive und transparente Kriterien“ zur Aufnahme oder zum Ausschluß „ähnlich betroffener“ Entwicklungsländer erkennen ließ.<sup>135</sup>

Damit wird die Wirkungsweise des APS deutlich. Es billigt den Mitgliedstaaten die Verankerung des von ihnen angestrebten Schutzniveaus im GATT-Regelwerk zu, erlegt ihnen jedoch Prüf- und Begründungspflichten auf. Maßnahmen, die den im Rahmen der WTO festgelegten Anforderungen an die Begründbarkeit nicht entsprechen, werden für rechtswidrig erklärt und ausgesondert. Damit wird die Auswahl der Maßnahmen zur Umsetzung des selbst gewählten Schutzniveaus eingeschränkt. Der *Appellate Body* stellte zudem fest, daß Zollpräferenzen „positive“ Mittel darstellen müssen, um auf die Situation in allen ausgesuchten Entwicklungsländern zu reagieren. Dies beschränkt Maßnahmen auf positive Konditionalität, während negative Konditionalität in den Präferenzsystemen nach dieser Entscheidung außer Kraft treten müßten (Bartels 2004; Charnovitz et al. 2004). Die Entscheidung des *Appellate Body* zum *Tariff Preferences*-Fall bestätigt somit letztlich die GATT-Konformität der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen durch die Gewährung von Zollpräferenzen, verbietet aber deren Entzug.

---

<sup>133</sup> Panel Report: European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO Doc. WT/DS246/R (01.12.2003), Rn. 7.55-7.60.

<sup>134</sup> Appellate Body Report: European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO Doc. WT/DS246/AB/R (07.04.2004), Rn. 171, 173-176.

<sup>135</sup> Appellate Body Report: European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries, WTO Doc. WT/DS246/AB/R (07.04.2004), Rn. 182.

Insgesamt enthält das GATT nach geltendem Recht nur eine sehr begrenzte Grundlage, daß die Vertragsparteien individuelle Maßnahmen zur Umsetzung von Schutzstandards ergreifen können. Für eine dauerhafte Durchsetzung der Kernarbeitsrechte ist sie nicht geeignet (Reuß 1999: 97-99; Blüthner 2004: 375; Burianski 2004: 164). Synergieeffekte, die für eine Verbesserung der Regeleinhaltung notwendig sind, sind auf der *Output*-Ebene nicht vorhanden. Lediglich im Bereich der APS läßt das GATT den Vertragsparteien Handlungsspielräume, den die Industrieländer aber nutzen können, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen an positive Handelsmaßnahmen zu koppeln.

#### 5.1.1.3 Änderungen des GATT hinsichtlich der besseren Durchsetzung der Kernarbeitsrechte?

Eine Änderung der Regeln, sowohl der WTO hinsichtlich einer Sozialklausel als auch der ILO hinsichtlich der Verankerung stärker verrechtlichter sekundärer Regeln der Regelauslegung und -durchsetzung, ist wegen der ablehnenden Haltung der Entwicklungsländer unwahrscheinlich. Aus Angst vor protektionistischen Maßnahmen lehnen sie Änderungen in beiden Organisationen ab. Da die WTO nicht an einer Ausweitung ihres Regelungsbereiches interessiert ist, liegt die Erhaltung des *status quo* im Interesse der Entwicklungsländer. In einem "Doppelspiel" (Brupbacher 2002: 189) weisen sie in der WTO die Kompetenz für die Kernarbeitsnormen der ILO zu, verhindern aber dort Reformen zu einer verbesserten Regeldurchsetzung. Zwar wurde die Verpflichtung zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen in verschiedenen Erklärungen bestätigt. Dabei wurde aber gleichzeitig darauf verwiesen, daß die ILO die dafür zuständige Institution sei. In Abs. 4 der Abschlußerklärung der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 heißt es für Arbeits- und Sozialstandards entsprechend:

„We renew our commitment to the observance of internationally recognized labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration“ (WTO 1996).

Das darüber hinaus festgestellt wurde, daß die weitere Handelsliberalisierung zur Förderung der Kernarbeitsnormen beiträgt und der komparative Kostenvorteil durch die Kernarbeitsnormen nicht in Frage gestellt werden soll, unterstreicht vielmehr die ablehnende Haltung, die Kernarbeitsnormen im WTO-Regelwerk zu verankern (vgl. Ölz 2002). Die

WTO-Ministerkonferenz in Doha (2001) bestätigte die „Singapore language, and nothing more“ (Hagen 2003a: 30).<sup>136</sup> Auch das unveröffentlichte „Costa Rica Document“, über das wegen des vorzeitigen Endes der Ministerkonferenz in Seattle (1999) nicht abgestimmt wurde (abgedruckt in Blüthner 2004: 511-512), und der Entwurf der Erklärung von Cancun (2003), der ebenfalls nicht zur Abstimmung kam, verwenden die Sprache der Singapur-Erklärung. Eine stärkere gegenseitige Beeinflussung auf der *Output*-Ebene ist darüber hinaus unwahrscheinlich, da die ILO bei der Einbindung der WTO hinsichtlich der Kernarbeitsnormen im Vergleich zu anderen Akteuren wie den USA und der EU eine unbedeutende Rolle spielt. Die Bestätigung der Kernarbeitsnormen wurde auf Drängen der EU in die Doha-Erklärung aufgenommen, wobei die EU im Gegenzug darauf verzichtete, das Thema „Handel und Arbeit“ zum weiteren Verhandlungsgegenstand zu machen (Steinberg 2002: 354). Angesichts der Beschränkungen, die auch hinsichtlich der Absicherung des komparativen Kostenvorteils von Niedrigstandardländern zum Ausdruck kommen, ist nicht damit zu rechnen, daß die „Doha-Entwicklungsrunde“ Änderungen im Vertragswerk der WTO beschließen wird, welche die Kernarbeitsnormen stärker verankern. Eine wirksamere Beeinflussung der WTO durch die ILO auf der *Output*-Ebene ist auch dadurch unwahrscheinlich, weil die in der Singapur-Erklärung angesprochene Zusammenarbeit *de facto* „nicht existent“ ist (Hagen 2003a: 9). Die Zusammenarbeit beschränkt sich primär auf das Zustellen von Dokumenten, besonders um die WTO-Konformität von ILO-Aktivitäten sicherzustellen. Die Anfrage der ILO hinsichtlich Sanktionen gegen Myanmar blieb materiell unbeantwortet (Brupbacher 2002: 184). Ein Beobachterstatus wird der ILO weiterhin nicht gewährt, wie er beispielsweise von der Europäischen Kommission gefordert wird, wie auch die Gründung einer „WTO-Arbeitsgruppe zum Thema Kernarbeitsnormen/ Mindestsozialstandards“ nicht erreicht werden konnte. Aber auch eine Beeinflussung der ILO durch die WTO ist unwahrscheinlich. Reformen hin zu einer konsequenteren Anwendung bestehender Verfahren bzw. zu einer stärkeren Verrechtlichung der Regelanwendung und -durchsetzung werden nicht nur von den Entwicklungsländern, sondern auch von den ILO-Gremien selbst abgelehnt, wie der vorangegangene Abschnitt zeigte.

---

<sup>136</sup> Paragraph 8 der Doha-Deklaration lautet: „We reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization“ (WTO 2001).

### 5.1.2 Fehlende synergetische Effekte auf der *Outcome*-Ebene

Die bestehenden Regeln der Welthandelsordnung und die WTO-Rechtsprechung verbieten es zwar nicht, nationale Standards gemäß den ILO-Vorgaben auszugestalten. Deren implizite Zielhierarchie für einen ungestörten Welthandel führt aus der *Compliance*-Perspektive jedoch auf der *Outcome*-Ebene zu unerwünschten Störungen, indem sie die effektive Durchsetzung der Kernarbeitsnormen behindern. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn WTO-Mitgliedstaaten einem systematischen Anreiz unterliegen, selbst gegen die Kernarbeitsnormen zu verstoßen. Über den Konkurrenzmechanismus des durch die WTO-Regelungen liberalisierten Weltmarktes treten nationale Arbeitsstandards als Produktionsfaktoren und somit als Teil der komparativen Kostenvorteile in einen intensivierten internationalen Wettbewerb. Wie bereits im Abschnitt zu den Kosten der Regeleinhaltung (Kap. III) ausführlich beschrieben wurde, vermag ein Staat komparative Kostenvorteile für geringqualifizierte, arbeitsintensive Güter gewinnen, wenn bei der Produktion die Kernarbeitsnormen nicht eingehalten werden (Brown et al. 1996; Chau/Kanbur 2001a; Großmann et al. 2002; Busse/Spielmann 2003; Chan 2003). Das GATT gestattet hierbei, daß Staaten systematisch gegen die Kernarbeitsnormen verstoßen, um ihre Wettbewerbssituation zu verbessern. Da Mitgliedstaaten der WTO Importprodukte, die unter Verstößen der ILO-Regeln erzeugt worden sind, nicht von ihren nationalen Märkten ausschließen dürfen, besteht die Gefahr einer abwärts gerichteten Spirale der Regeleinhaltung („race to the bottom“) bzw. des Verzichts auf die Regeleinhaltung („stalemate at the bottom“) (Esty/Geradin 1998: 7), weil die Staaten versuchen, ihre Position im weltweiten Wettbewerb zu behaupten (Große-Oetringhaus 1995; Haas 1998; Schubert et al. 1999; Palley 2000; Gitterman 2002).<sup>137</sup> Diese Problematik ist insbesondere im Süd-Süd-Kontext relevant (Scherrer/Greven 2001a; Chau/Kanbur 2001a). Im Gegensatz zur *Output*-Ebene hat die Welthandelsordnung auf der *Outcome*-Ebene durchaus disruptive Effekte bei der Regeleinhaltung im Bereich der Kernarbeitsnormen.

Synergieeffekte können jedoch von den Allgemeinen Präferenzsystemen erwartet werden. Die Wirkung dieses Instrumentes ist jedoch begrenzt. Zum einen kommt den Sonderregelungen des EU-APS zum Schutz der Kernarbeitsrechte nur eine geringe Bedeutung zu. Viele Staaten stellen keine Anträge an das APS, da sie eine Verknüpfung ihrer Sozialpolitik mit dem

---

<sup>137</sup> Als internationale Wettbewerbsfähigkeit wird in dieser Arbeit die Fähigkeit der Unternehmen eines Staates verstanden, mittel- und langfristig genügend viele Produkte auf den Weltmärkten zu verkaufen („ability to sell“) (vgl. dazu Kromphardt 1997: 18ff.).

Außenhandel verweigern.<sup>138</sup> Bis 2005 haben sich lediglich fünf Staaten für die zusätzlichen Zollpräferenzen beworben. Nur Moldawien und Sri Lanka werden diese bisher gewährt. Die Gesuche von Rußland, Georgien und der Ukraine sind aufgrund der kritischen Evaluierung durch den ICFTU und den WCL noch nicht entschieden. Der Entzug der allgemeinen Präferenzzölle wegen systematischer Verstöße gegen die Kernarbeitsrechte wurde erst einmal, gegen Myanmar, angewendet.<sup>139</sup> Auch das APS der USA ist nicht viel erfolgreicher. Die Wirksamkeit von ökonomischen Sanktionen im Bereich der Kernarbeitsnormen ist im Vergleich zu anderen Arbeitsstandards signifikant geringer (Elliott/Freeman 2003: 79).<sup>140</sup> Generell ermitteln sie für Handelsmaßnahmen in Menschenrechtsfällen eine Erfolgsquote von lediglich 15% (1979 bis 1999). Dies ist die geringste Erfolgsquote von Handelsmaßnahmen aller verglichenen Kategorien und Politikfelder.<sup>141</sup> Zum anderen stoßen die APS-Systeme in dem Maß an ihre verhaltenssteuernden Grenzen, indem das Zollniveau im Rahmen des GATT weiter gesenkt wird. Von 1974 bis 2000 sank der durchschnittliche Zollsatz von mehr als 40 Prozent auf ca. drei Prozent des Importwertes und stellt nach der Uruguay-Runde kein ernsthaftes Handelshemmnis mehr dar (Jackson 1999: 74). Die schwindende Bedeutung der APS wird auch von den entgangenen Zolleinnahmen unterstrichen. Lag dieser Betrag für die EU 1994 noch bei 2,5 Mrd. € so stuft ihn die EU-Kommission für 2002-2004 als „unbedeutend“ ein.<sup>142</sup> Die APS-Systeme bleiben aber für bestimmte Sektoren weiterhin relevant, da der Zollabbau nicht einheitlich verläuft und gerade wichtige Sektoren für die Entwicklungsländer oftmals noch hohe Zollsätze aufweisen (Senti 2000).

## 5.2 Die Kernarbeitsnormen und die Weltbankgruppe

Analog zur WTO betrachtet die Weltbankgruppe die ILO als verantwortlich für die Förderung der Kernarbeitsnormen. Unter Verweis auf Art. IV Sec. 10 des Weltbankabkommens, in dem festgelegt ist, daß Entscheidungen allein nach ökonomischen Kriterien getroffen werden sollen und die Einmischung in innere Angelegenheiten verboten ist, wurde lange Zeit eine

---

<sup>138</sup> Mündliche Aussage der EU-Kommission (28.07.2004).

<sup>139</sup> 2004 wurde zudem eine Untersuchung gegen Weißrußland wegen systematischer Regelverstöße eingeleitet.

<sup>140</sup> Empirische Befunde deuten generell auf eine geringe Anwendung uni- und multilateraler Sanktionen (Muravchik 1986; Hufbauer et al. 1997; Drezner 1999, 2003). Sie zeigen zudem, daß wirtschaftliche Sanktionen *allein* nicht geeignet sind, Regelkonformität herzustellen.

<sup>141</sup> Für die Vergleichbarkeit ist zu beachten, daß für die anderen Kategorien der Zeitraum 1914 bis 1990 zugrunde gelegt wurde.

<sup>142</sup> Europäische Kommission: COM (2001) 293 final (2001/0131(ACC)), S. 75.

Verbindung von Weltbankarbeit und Menschenrechtsschutz abgelehnt.<sup>143</sup> Diese Vorgaben haben auch die Zusammenarbeit mit der ILO geprägt, so daß institutionelle Wechselwirkungen auf der *Output*-Ebene in keinem signifikanten Umfang vorkamen.

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen hat die Weltbankgruppe jedoch das Potential, erstens internationale Arbeitsstandards durch die Anbindung an die Kreditvergabe effektiv durchzusetzen und zweitens mehr Hilfsprojekte zur Stärkung der Kernarbeitsrechte zu finanzieren als die ILO, da ihr insgesamt weitaus größere Möglichkeiten zur technischen Zusammenarbeit zur Verfügung stehen. Im Geschäftsjahr 2004 gewährte die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), die „eigentliche“ Weltbank, Kredite im Umfang von 11 Mrd. US-Dollar. Die Kredite der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) betragen 9 Mrd. US-Dollar. Von diesen insgesamt über 20 Mrd. US-Dollar sind beispielsweise 11 Prozent in die Themenbereiche „Rule of Law“ und „Social Development & Gender Inclusion“ geflossen (Weltbank 2004c: 103). Im Rahmen der ebenfalls zur Weltbankgruppe gehörenden Internationalen Finanz-Corporation (IFC) und der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) wurden zusätzlich 5,9 Mrd. US-Dollar für Kredite und technische Hilfsmaßnahmen bereitgestellt. Dies ist ein Vielfaches der Mittel, die der ILO zur Verfügung stehen.

Die Institute der Weltbankgruppe haben darüber hinaus weitreichende Kontrollmöglichkeiten, um sicherzustellen, daß die Bedingungen der Kreditvergabe eingehalten werden. Missionen vor Ort können beispielsweise die vereinbarungsgemäße Projektdurchführung inspizieren. Die Vorgaben des Weltbankabkommens implizieren, daß die Weltbankgruppe nicht generell als Durchsetzungsorgan für internationale Normen fungieren kann. Um die eigenen Zielvorgaben zu erreichen, kann sie jedoch die Kreditvergabe an bestimmte makroökonomische und politische Konditionen knüpfen, was sie in den letzten Jahrzehnten auch vermehrt getan hat (Dreher 2002: 14-19). Sie *könnte* daher Kredite und die Projektarbeit an die Einhaltung der Kernarbeitsnormen koppeln, aber nur zu dem Ausmaß, „that lack of compliance with the standard undermines the economic development objective of its programs“ (Weltbank 2001b). Zusätzlich dürfen die Konditionen nicht in die inneren Angelegenheiten des Kreditnehmers eingreifen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, dann kann die Konditionalität von Krediten, vor dem Hintergrund des Umfangs der verfügbaren Mittel und der bestehenden

---

<sup>143</sup> Art. VI Sec. 10 legt fest: „The Bank and its officers shall not interfere in the political affairs of any member; nor shall they be influenced in their decisions by the political character of the member or members concerned. Only economic considerations shall be relevant to their decisions, and these considerations shall be weighed impartially in order to achieve the purposes stated in Article I”.

Kontrollmöglichkeiten, Akteursverhalten hinsichtlich der Regeleinhaltung positiv beeinflussen und so auf der *Outcome*-Ebene *Compliance* mit den ILO-Normen fördern.

Allerdings fanden die Kernarbeitsnormen bis Ende der 90er Jahre keinen Eingang in die Weltbank. Die Regeln der Weltbank haben aber nicht nur keinen signifikanten Bezug zu den Kernarbeitsrechten aufgewiesen. Vielmehr haben die Weltbankaktivitäten in der Praxis oftmals zu disruptiven Effekten geführt: „[T]he problem for the ILO with regard to international labour standards, has been policy advice from the Bretton Woods institutions that is in direct conflict with these standards“ (Hagen 2003a: 19; vgl. Greven 2005: 9). Vor allem die Strukturanpassungsprogramme der Weltbankgruppe im Rahmen der Entwicklungsstrategie des ‚Washingtoner Konsens‘ (Williamson 1990; Higgott 2001), die sich an den Vorgaben der neoklassischen Wachstums- und Entwicklungstheorie orientierten, standen oftmals im Widerspruch zu den Kernarbeitsnormen. Dies führte zu einer negativen Beeinflussung auf der *Outcome*-Ebene, welche die *Compliance*-Bemühungen der ILO erschwert hat. Seit Mitte der 90er Jahre hat jedoch ein Umdenken stattgefunden. Die Weltbank „that refused to accept any responsibility in the human rights field for a long time now seems to be willing to implement guidelines and programmes for the realisation of social and economic rights“ (Simm/Zöckler 1996: 80).

In diesem Kontext hat auch ein Dialog zwischen ILO und Weltbank begonnen. In dessen Verlauf wurde ein Konsens gefunden, daß die Weltbank zumindest entgegengesetzte Positionen vermeiden und die Kernarbeitsrechte unterstützen soll (vgl. dazu ILO 1999; Hagen 2003a). Offiziell unterstützt die Weltbank mittlerweile die Förderung der ILO-Kernarbeitsnormen. „[T]he Declaration’s [...] principles have found their way into the World Bank’s ‚tool kit‘ designed to inform the preparation of Bank activities“ (IAA 2001b: Abs. 56; Weltbank 2001b, 2004c). Dies findet auch Ausdruck in einer Reihe gemeinsamer Forschungsprojekte und Programmen zur Informationsgewinnung (IAA 2003c). In diesem ‚Policy-Dialog‘ näherten sich die Positionen beider Organisationen an, so daß die Kernarbeitsnormen mittlerweile zum „tool-kit“ der Bank bei der Vorbereitung der ‚Country Assistance Strategies“ zählen.<sup>144</sup> Die Ergebnisse des *Policy*-Dialoges haben sich jedoch nicht auf die operativen Tätigkeiten der Weltbank ausgewirkt. Die Kernarbeitsnormen sind nicht in die ‚procurement guidelines‘ aufgenommen und in das *Screening* aller Projekte eingebunden worden, wie dies von der ILO und auch den USA angeregt wurde. Bei der Mittelvergabe finden fast keine Konsultationen mit der ILO statt. Die Kernarbeitsrechte wurden auch nicht

---

<sup>144</sup> Die Kernarbeitsnormen wurden beispielsweise im Kontext von ‚good governance‘ in der ‚Country Assistance Strategy“ für Kambodscha (2000) und hinsichtlich der sozialen Sicherheit in Armenien (2001) evaluiert (vgl. Weltbank 2001b).

zu einem Kriterium für die Vergabe von Krediten: „[T]he Bank supports the promotion of all four core labor standards, but the institution does not apply conditionality on these standards in its lending” (Weltbank zitiert nach Bakvis 2002: 1). Lediglich die zur Weltbankgruppe gehörenden IFC und MIGA setzen das Verbot der Zwangs- und Kinderarbeit standardmäßig bei Investitionsprojekten voraus (Weltbank 2001b). Die aufgrund der besonders günstigen Konditionen und des höheren Kreditvolumens bedeutenderen Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) und Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) haben keine dementsprechenden Vorgaben.<sup>145</sup> Die Weltbank stellt hierzu kategorisch fest: „Compliance with core labor standards is not a condition for lending or technical assistance in client countries“ (Weltbank 2001b).

Schließlich wird die aktuelle operative Tätigkeit in verschiedenen Staaten sogar als ein Rückschritt in der Zusammenarbeit kritisiert, insbesondere bei den Gewerkschaftsrechten (ILO 1999; Bakvis 2002). Während das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie das Diskriminierungsverbot völlig konsistent mit den Vorgaben des Weltbankabkommens ist, wird die Förderung der Gewerkschaftsrechte sowohl aus ökonomischen Effizienzkriterien als auch aus Gründen der Nicht-Einmischung weiterhin skeptisch betrachtet (Greven 2005: 9; Hagen 2003a). Der ‚Policy-Dialog‘ hat zwar dazu geführt, daß die Kernarbeitsnormen Eingang in die Weltbank gefunden haben. Dies hat aber nicht zu entsprechenden normativen Änderungen in der Weltbank geführt, welche Verhaltensänderungen bezüglich einer stärkeren Regeleinhaltung nach sich gezogen hätten. Die Interaktion von ILO und Weltbank führt daher immer noch nicht zu Synergieeffekten bei der Verbesserung der Beachtung der Kernarbeitsnormen. Das Durchsetzungspotential der Weltbank in Form der Konditionalität von Krediten und der Projektarbeit kann somit auch nicht zu Interaktionseffekten auf der *Outcome*-Ebene führen. Dies liegt jedoch nicht nur an der zögerlichen Haltung der Weltbank selbst. Die ILO war bei der Einbindung der Weltbank hinsichtlich der Kernarbeitsnormen wesentlich inaktiver als andere Akteure, beispielsweise der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (ICFTU), so daß nur eine geringe Beeinflussung auf der *Output*-Ebene existiert (vgl. Charnovitz 2000: 178; Hagen 2003a: 26). Wesentliche Impulse kamen von wissenschaftlichen Studien, die einen positiven Zusammenhang zwischen der Einhaltung der Kernarbeitsrechte und ökonomischer Entwicklung zeigten (z.B. OECD 1996; Aidt/Tzannatos 2002). Dies, und nicht die Aktivitäten der ILO, führten primär zu einer positiveren Betrachtung der Kernarbeitsrechte, welche den *Policy*-Dialog befördert hat (Weltbank

---

<sup>145</sup> Im Rahmen der IFC wurden 2004 4,8 Mrd. US-Dollar zur Verfügung gestellt, bei der MIGA 1,1 Mrd. US-Dollar im Gegensatz zu 20 Mrd. US-Dollar von IBRD und IDA (Weltbank 2004c: 9).

2001b). Es bleibt daher festzustellen: „The challenge with the Bank is an ongoing challenge for the ILO” (Hagen 2003a: 26).

### 5.3 Die Kernarbeitsnormen und die Vereinten Nationen

Die Beziehung zwischen der ILO und den Vereinten Nationen ist komplementär ohne disruptive Elemente. Im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Organisationen sind hier auf der *Output*-Ebene ausgeprägte Synergieeffekte feststellbar. Wie der Abschnitt zur universalen Geltung der Kernarbeitsrechte zeigt, sind in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den UN-Menschenrechtsabkommen nicht nur Normen aller Teilbereiche der Kernarbeitsrechte enthalten. Vielmehr beziehen sie sich auch direkt auf die ILO (Kap. VI, Abschnitt 2.2). Dies bedeutet für die ILO-Kernübereinkommen und die UN-Menschenrechtsübereinkommen: „[T]he ratification and implementation of one does not impede ratification and implementation of the other. In fact it probably facilitates it” (Sibbel 2001: 61). Darüber hinaus wurden Vereinbarungen getroffen, daß die ILO regelmäßig den verschiedenen Gremien, die für die Durchführung der UN-Menschenrechtsübereinkommen verantwortlich sind, schriftliche Berichte und mündliche Informationen übermittelt (IAA 2004a: 24-25). Diese Synergien auf der *Output*-Ebene führen aber nicht zu einer Verbesserung der Regeleinhaltung im Rahmen der ILO.

Der Hauptgrund liegt darin, daß die Vereinten Nationen über keine geeigneten *Enforcement*-Instrumente verfügen, um die Durchsetzungsschwäche der ILO kompensieren zu können. Weder die Kontroll- noch die Sanktionsmöglichkeiten der Vereinten Nationen gehen wesentlich über die der ILO hinaus. Eine stärkere Verrechtlichung sekundärer Regeln der Kontrolle und Regeldurchsetzung in der Zielinstitution (hier den Vereinten Nationen) ist aber eine Voraussetzung für die Verbesserung von *Compliance* im Rahmen der Quellinstitution (hier die ILO) (vgl. Kap. IV, Abschnitt 2.2.4.3).

Die Überwachungsverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen leiten sich zum einen aus der UN-Charta ab und umfassen alle UN-Mitgliedstaaten. Zum anderen basieren sie auf den einzelnen UN-Menschenrechtsabkommen und beziehen nur die Vertragsstaaten mit ein. Zu den chartagestützten Überwachungsverfahren gehören die Verfahren nach den ECOSOC-Resolutionen 1503 und 1235. Das Verfahren nach ECOSOC-Resolution 1503 erlaubt es Individuen und kollektiven Akteuren, Berichte über „systematische und massive“ Menschenrechtsverletzungen der Menschenrechtskommission der UN zuzuleiten. Die

Beschwerden werden jedoch nicht wie Individualbeschwerden behandelt, sondern bilden die Grundlage des Informationsgewinnes für ein „vertrauliches, rein diplomatisches Verfahren“ (Weschke 2001: 315). Zur Überprüfung der Anschuldigungen kann die Menschenrechtskommission eine Arbeitsgruppe einsetzen, was aber der Zustimmung des betroffenen Staates bedarf. Im Gegensatz zu diesem vertraulichen Verfahren, bei dem Fälle zuerst unter Ausschluß der Öffentlichkeit verhandelt werden, befaßt sich die Menschenrechtskommission bei 1235-Verfahren in öffentlichen Sitzungen mit Informationen über systematische und massive Menschenrechtsverletzungen. Dabei können Vertreter von Regierungen und NGOs auf Regelverstöße hinweisen. Die Menschenrechtskommission kann daraufhin eingehendere länderspezifische oder themenspezifische Untersuchungen einleiten. Trotz der Beteiligung von Experten handelt es sich bei beiden Kontrollverfahren im Rahmen des ECOSOC aber letztlich um politische, wenig verrechtlichte Verfahren (Weschke 2001: 319).

Die Überwachungsinstrumente der UN-Menschenrechtsabkommen beschränken sich primär auf Staatenberichte. Sie leiden dabei unter den gleichen Problemen wie das ILO-Berichtsverfahren: geringe Rücklaufquoten sowie mangelnde Qualität der Berichte, d.h. Deskription legislativer Aktivitäten bei Vernachlässigung der *de facto*-Situation (Steiner/Alston 2000: 774). Die Kontrollverfahren der UN-Menschenrechtsabkommen sind überdies schwächer verrechtlicht als die der ILO. Die Möglichkeiten der Verifizierung der Angaben sind wie die personelle Ausstattung bei den UN-Menschenrechtsabkommen geringer als in der ILO (Sibbel 2001). Zusätzliche Überwachungsmöglichkeiten ergeben sich jedoch im Rahmen des Zivilpaktes und des Übereinkommens zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch die Fakultativprotokolle zur Individualbeschwerde. Diese begründen ein Beschwerderecht für die Opfer von Regelverstößen. Verstöße müssen hierbei nicht massiv und systematisch sein wie im 1503-Verfahren im Rahmen des ECOSOC, sondern es können auch einzelne Verstöße vorgebracht werden. Die daraus resultierenden verbesserten Möglichkeiten der Kontrolle und Verurteilung werden aber dadurch beschränkt, daß die Fakultativprotokolle ratifizierungspflichtig sind. Sie erfassen momentan nur 34 Prozent (CEDAW) bzw. 68 Prozent (Zivilpakt) der Vertragsstaaten (vgl. dazu Tabelle 6.4). Schließlich hat auch der ‚Hohe Kommissar für Menschenrechte‘, der seit 1993 als Koordinationsorgan für die verschiedenen Menschenrechtskommissionen und -ausschüsse fungiert, keine eigenen *Monitoring*-Befugnisse. Insgesamt kann folglich konstatiert werden, daß die Instrumente zur Regelkontrolle im Rahmen der Vereinten Nationen nur schwach verrechtlicht sind (vgl. Gareis/Varwick 2002: 179; Donnelly 1998: 61).

Die Sanktionierung von festgestellten Regelverletzungen beschränkt sich sowohl bei den chartagestützten Verfahren als auch bei den UN-Menschenrechtsabkommen analog zur ILO auf moralischen Druck und die Veröffentlichung von Verstößen (Donnelly 1998; Gareis/Varwick 2002).<sup>146</sup> Die UN-Charta gestattet es zwar, daß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen nach Kapitel VII der UN-Charta zu Bedrohungen des Weltfriedens erklärt. Diese Möglichkeit hat er seit Ende des Kalten Krieges auch gehäuft wahrgenommen. Die internationale Gemeinschaft hat dann die Möglichkeit, Wirtschaftssanktionen einzusetzen und notfalls auch militärisch gegen den Regelverletzer vorzugehen. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat Verletzung der Kernarbeitsnormen als Gefährdung der internationalen Sicherheit einstuft (vgl. auch Burianski 2004: 155-156). Darüber hinaus existiert eine „humanitäre Interventionslücke“ (Kühne 2000: 299). Dies soll ausdrücken, daß zwischen der Häufigkeit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen durch den Sicherheitsrat und der Anzahl darauf bezogener Reaktionen in Form von Sanktionen eine Diskrepanz besteht. Doch nur die vermehrte Autorisierung kollektiver Zwangsmaßnahmen würde die Regeleinhaltung positiv beeinflussen, denn die bloße Feststellung von Regelverletzungen geht letztlich nicht über die Durchsetzungsmöglichkeiten der ILO und der UN-Menschenrechtsabkommen hinaus.

Aufgrund der *de facto* Durchsetzungsmöglichkeiten ist es daher insgesamt wenig wahrscheinlich, daß *Compliance* in der ILO durch eine stärkere Einhaltung der Regeln im Rahmen der Vereinten Nationen zunimmt. Auch eine Beeinflussung der ILO durch die UN auf der *Output*-Ebene hinsichtlich der Änderung sekundärer Regeln der Kontrolle und Durchsetzung in der ILO ist daher unwahrscheinlich und würde sich nur auf die stärkere Verankerung der Rechte von Individuen und die stärkere Involvierung von NGOs in die Kontrollverfahren beziehen. Dieses wird zwar diskutiert (vgl. Charnovitz 2000), ohne daß es aber bisher zu absehbaren Ergebnissen geführt hätte.

Positiv wirkt sich allerdings die institutionelle Kooperation bei der technischen Zusammenarbeit auf die Einhaltung der ILO-Regeln aus. Vor allem das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) und UNICEF unterstützen die ILO beim *capacity building* durch finanzielle Mittel und konkrete Projektarbeit (Hamm 2003; IAA 2003c, 2004b). Allein der Anteil des UNDP an den ILO-Gesamtausgaben für technische Kooperation betrug 2002-2003 6 Prozent (IAA 2004b: 103). Im Vergleich dazu stammten aus dem regulären ILO-Haushalt 11 Prozent. Die größte Finanzierungsquelle der Mittel zur technischen Zusammenarbeit sind Treuhandmittel sowie multi- und bilaterale Mittel (82

---

<sup>146</sup> Der Hohe Kommissar für Menschenrechte kann positive Anreize in Form technischer Hilfe leisten, die von den Menschenrechtsbüros ausgeführt werden.

Prozent), zu denen neben regionalen Entwicklungsbanken insbesondere UNICEF und das Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) gehören. Hier haben Synergieeffekte zwischen den Institutionen der UN und der ILO einen großen Anteil am Gelingen von *Management*-Maßnahmen zur Förderung der Regeleinhaltung.

## 6. Fazit

In der ILO sind sowohl *Enforcement*- als auch *Management*-Verfahren institutionalisiert. Die Kombination von Elementen beider Strategien zeichnet die ILO aber noch nicht als erfolgreiche Institution hinsichtlich *Compliance* aus. In der ILO existiert vielmehr ein Ungleichgewicht von problemlösenden, legitimitätsstiftenden Elementen zu Lasten kontrollierender, erzwingender Elemente, das sich insgesamt negativ auf die Regeleinhaltung auswirken sollte. Aufgrund der *de jure* als auch *de facto* bestehenden Durchsetzungsschwäche kann die ILO nicht glaubwürdig drohen, Sanktionen als letztes Mittel einzusetzen. Ebenso wenig effektiv wie die Regeldurchsetzung ist auch das *Monitoring*. Das Berichtsverfahren ist nicht geeignet, Informationen über die tatsächliche Regeleinhaltung und wesentliche Problembereiche zu erhalten. Die Identifizierung und Bestrafung von Regelverletzern ist in der ILO insgesamt problematisch, so daß von einer „enforcement crisis“ (Hagen 2003b: 28) gesprochen werden kann. Die Regelinterpretation durch unabhängige Gremien (Sachverständigenausschuß, Untersuchungsausschuß) trägt allerdings dazu bei, daß Regelverletzungen institutionell bearbeitet und so begrenzt werden können. Dies wird durch die hohe Legitimität der Regelsetzung verstärkt. Durch das Prinzip der Dreigliedrigkeit ist nicht nur bei der Regelsetzung, sondern im gesamten *Compliance*-System der ILO ein hohes Maß der Beteiligung potentiell Regelungsbetroffener gegeben. Dessen Stärke sind auch die gut ausgebauten *Management*-Verfahren zum *capacity building*, die nur durch die vergleichsweise geringen finanziellen Mittel der ILO in ihrer Funktionsweise eingeschränkt werden.

Das Ungleichgewicht in der ILO zu Lasten kontrollierender, erzwingender Elemente kann nicht durch institutionelle Interaktionen kompensiert werden (Hypothese IV): „The ILO in recent decades has not exerted significant influence on other international agencies. World Bank and IMF policies regarding employment and labor have improved, but only little credit is due to the International Labor Office [...]. The ILO has had even less impact on the WTO“ (Charnovitz 2000: 178). Selbst bei Berücksichtigung der Zollpräferenzsysteme existieren

letztlich keine signifikanten institutionellen Interaktionen, die sich positiv auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen auswirken.

In der ILO sollte daher ein signifikantes Ausmaß an Regelverstößen zu erwarten sein. Da keine externen Anreize für alle Staaten gleichermaßen den Entscheidungsprozeß hinsichtlich *Compliance* beeinflussen, sollte sich tendenziell ein niedrigeres Gesamtniveau und eine im Ausmaß der Regeleinhaltung höhere Varianz ergeben, als bei der Existenz effektiver *Enforcement*-Instrumente (Hypothese IIIa, IIIb).

Neben den institutionellen Durchsetzungsmöglichkeiten beeinflußt das Verrechtlichungsprofil der ILO auch die Strategien, bei denen nicht-staatliche Akteure die zentralen Agenten sind. Der Grad der Verpflichtung und der Präzision der Kernarbeitsnorm ermöglichen Durchsetzungsstrategien, bei denen die Ratifikation als Ansatzpunkt genommen wird, um durch (trans)nationale Mobilisierung, Überzeugung sowie Einklagbarkeit der Normen vor nationalen Gerichten die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen zu erreichen. Ob diese Strategien allerdings einen Effekt haben, ist nicht zuletzt von der länderspezifischen Stärke der normunterstützenden Akteure und der Herrschaft des Rechts abhängig (Kap. IX).

## **Kapitel VIII: Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen – Indikatorenbildung zur Bestimmung des Ausmaßes der Regeleinhaltung**

In diesem Kapitel erfolgt die empirische Bestandsaufnahme der Einhaltung der Kernarbeitsnormen. Dazu werden zuerst methodische Probleme diskutiert, mit denen jede Analyse im Menschenrechtsbereich konfrontiert ist. Anschließend werden für die jeweiligen Kernarbeitsnormen geeignete Indikatoren erörtert und festgelegt. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die inhaltliche Validität der Maßzahlen mit den ILO-Verpflichtungen gelegt, was dazu führt, daß neue Indikatoren gebildet werden. Mittels dieser wird schließlich die Einhaltung der Kernarbeitsnormen unter besonderer Berücksichtigung von Unterschieden zwischen Vertragsparteien und Nichtvertragsstaaten („Endogenitätsproblematik“) bestimmt. Dabei wird auch eruiert, inwieweit das Ausmaß der Regelverstöße den in den vorangegangenen Kapiteln theoretisch abgeleiteten Annahmen entspricht. Es wird erkennbar, daß Regelverstöße nicht die Ausnahme bilden, sondern in einem beachtlichen Umfang zu beobachten sind.

### **1. Die Quantifizierung der Einhaltung der Kernarbeitsrechte – Probleme und Herausforderungen**

Als komplexes soziales und ökonomisches Phänomen bereiten Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen Probleme bei der Messung und Datengewinnung (vgl. IAA 2002a: 14). Die Mehrzahl empirischer Untersuchungen hat sich auf die *de jure* Situation fokussiert und die Ratifikation der ILO-Übereinkommen als Indikator für die Normeinhaltung betrachtet (für einen Überblick vgl. Brown 2000). Die Problematik dieser Vorgehensweise wurde bereits im Kontext der Unterscheidung zwischen Normanerkennung und Normeinhaltung thematisiert. Die *de facto* Situation von Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen wurde primär in empirischen Fallstudien von Menschenrechtsorganisationen beschrieben. Sie konzentrierten sich vor allem darauf, einzelne Verletzungen aufzudecken und in das öffentliche Blickfeld zu rücken. Das vollständige Ausmaß an Zuwiderhandlungen ist durch die Betrachtung individueller Regelverstöße jedoch nicht zu erfassen (Oberthür/Gehring 2003). Vielmehr ist es notwendig, Indikatoren zu erstellen, die zwischen sporadischen und systematischen Verletzungen unterscheiden.

Die ILO, als zuständige Organisation, stellt jedoch nur sehr begrenzt statistisch benutzbare Daten über die *de facto* Situation bereit. Weiterführende Informationen finden sich bei der Weltbank und dem UNDP, das Daten zur geschlechtsspezifischen Diskriminierung auswertet. Auf diesen Quellen basierend wurden zwar in den letzten Jahren Indikatoren zur Messung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen gebildet (Rodrik 1996; OECD 1996 2000; Kucera 2002; Dijkstra 2002; Busse/Braun 2002; Flasbarth 2003; Bazillier 2004). Das Problem der eingeschränkten Verfügbarkeit weltweiter Daten, die sich für eine ländervergleichende Analyse im Zeitverlauf eignen, existiert aber weiterhin. Dies wird auch von der ILO selbst anerkannt. Angesichts der Datenlage sieht sie die Notwendigkeit, für „handfestere“ Informationen (IAA 2005: 33) bzw. die Erhebung „besserer und verlässlicherer“ Daten zu sorgen, die sich für statistische Untersuchungen eignen (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004: 137).

Eine weitere Herausforderung bei der Bestimmung der Regeleinhaltung besteht in einer grundsätzlichen Fehlerquelle bei der Quantifizierung: mangelnde inhaltliche Validität, d.h. die ungenügende Übereinstimmung von Indikator und den aus den Kernübereinkommen resultierenden Verpflichtungen. So bilden Indikatoren möglicherweise mehr ab, als verlangt ist („over-inclusiveness“) oder vernachlässigen wesentliche Bereiche („under-inclusiveness“) (Goodman/Jinks 2003: 178; Schmidt 2003: 275). Die in den Kernübereinkommen verbleibenden Interpretationsspielräume erschweren die Festlegung einheitlicher und intersubjektiv akzeptierter Indikatoren zur Bestimmung der tatsächlichen Verhältnisse. Die Variablen sind daher eher als „judgmental assessment“ (Underdal 2002b: 49), denn als „harter Meßwert“ zu betrachten. Die Quantifizierung der Regeleinhaltung, insbesondere im Menschenrechtsbereich, hinterläßt daher generell einen erheblichen Raum für subjektive Beurteilung (ebenda).

Die Quantifizierung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen ist, wie das gesamte Problemfeld der Menschenrechte, zudem mit weiteren grundlegenden Problemen behaftet (Überblick bei McNitt 1988; Goldstein 1992):

Erstens werden nur bereits erfaßte und gemeldete Verletzungen quantifiziert, nicht aber aktuelle Verstöße. Die Ursache liegt darin, daß mit einer Verbesserung der Menschenrechtssituation eine verbesserte Informationslage einhergeht: „[I]t is virtually an axiom that the more repressive the regime, the more difficult it makes access to information about its human rights atrocities to researchers (or anyone else)“ (Goldstein 1992: 45). So können die verfügbaren Informationen zu verzerrten Ergebnissen führen: “Ironically, it is possible that a nation which is relatively open may appear lower in rights and liberties simply

because violations are more likely to be reported to the outside world“ (Bollen 1992: 200; vgl. auch McNitt 1988: 94). Die ILO stellt hierzu fest, daß in Regionen, in denen die Meinungsfreiheit beschränkt ist, die Qualität und die Quantität der bereitgestellten Informationen weniger zuverlässig sind (IAA 2005: 12).

Ein zweiter verzerrender Faktor ist, daß die aktuelle Menschenrechtssituation um so sichtbarer wird, je stärker sich ein Staat den Menschenrechtsübereinkommen verpflichtet fühlt. Sie erstellen substanziellere und korrektere Länderberichte. NGOs können leichter Beschwerden vorbringen und gemeinsam mit den Medien unabhängige Informationen zur Verfügung stellen. „The unfortunately result is that the countries that most often end up being singled out as human rights violators are those *that are engaged*“ (Heyns/Viljoen 2001: 488-489, Hervorhebung O.D.). Das Ausmaß an berichteten Verstößen wird somit durch den Grad der Offenheit eines Staates und dessen Verbundenheit mit dem Übereinkommen beeinflusst.

Drittens existiert das Problem der strategischen Substitution (Goodman/Jinks 2003: 174; Lopez/Stohl 1992: 220, 226). Ein Rückgang an Verstößen einer Menschenrechtsnorm, beispielsweise Folter, wird durch eine andere Taktik, wie das „Verschwindenlassen“ von Oppositionellen ersetzt. Wird nur der Bereich „Folter“ untersucht, dann führt dies zu Fehldeutungen der Menschenrechtssituation. Jedoch ist es nicht immer möglich, solche strategischen Substitutionen festzustellen. So kann eine Verbesserung der Situation bei der Kinderarbeit mit einer Ausweitung des informellen Sektors einhergehen, ohne daß die dortigen Auswirkungen erfaßt werden und in die Bewertung einfließen.

Diese drei Problembereiche – die mangelnde Übereinstimmung von Indikator und Verpflichtung, die Beeinflussung des Ausmaßes an berichteten Verstöße durch die Offenheit eines Staates und das Substitutionsproblem – sollen in den folgenden Untersuchungen weitmöglichst ausgeschlossen werden, indem für jede Kernarbeitsnorm verschiedene, auf unterschiedlichen Quellen basierende Indikatoren gebildet werden, die zusammen ein vollständigeres Bild ergeben. Durch die Verwendung verschiedener Quellen von IGOs, INGOs und nationalstaatlichen Behörden wird zudem eine Verzerrung vermieden, die von den Unzulänglichkeiten der einzelnen Quellen ausgehen (Lopez/Stohl 1992: 228; Pritchard 1992). Es ist nicht ungewöhnlich, daß Menschenrechtsberichte gezielt als „policy tool“ verwendet werden (vgl. Innes 1992). So können einerseits Berichte über Menschenrechtsverletzungen den Druck auf einen bestimmten Staat erhöhen, um ökonomische Interessen zu realisieren oder einen Staat zur Ratifikation internationaler Übereinkommen zu bewegen. Wird in solchen Situationen ausführlich über Verstöße berichtet, um eine Änderung des Akteursverhaltens zu erreichen, können andererseits nach

erfolgreicher Verhaltensanpassung weniger Verletzungen als bekannt sind als Anerkennung aufgeführt werden (Goodman/Jinks 2003: 179; McNitt 1988: 94). Diese strategische Verwendung der Veröffentlichung von Regelverstößen beschränkt sich nicht nur auf Regierungsorganisationen. Auch INGOs versuchen mit Staatenberichten die öffentliche Meinung zu mobilisieren. Unter den Beschränkungen ihres Mandats und ihrer Ressourcen werden auch bei ihnen einzelne Verstöße stärker hervorgehoben als andere (McNitt 1988: 94). Die Regierungsberichte – wie auch Berichte von INGOs – sind als *einzig*e Quelle daher nur eingeschränkt als verlässliche Grundlage der aktuellen Menschenrechtssituation anzusehen. Durch die Verwendung verschiedener Quellen kann der Objektivität der Messung eher entsprochen werden (siehe dazu Wagschal 1999).

Die im folgenden zu besprechenden Indikatoren können unter den dargestellten Bedingungen nur als Näherungsparameter betrachtet werden, da es sich bei der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen immer auch um Analysen von „unvollständigen und verzerrten Daten“ handelt (Samuelson/Spirer 1992).<sup>147</sup> Die Ergebnisse werden demzufolge vorsichtig interpretiert.

Eine Bewertung der Regeleinhaltung verlangt vorher deren Spezifizierung. Zur Operationalisierung der Kernarbeitsnormen werden im folgenden die Bestimmungen der acht Kernübereinkommen der ILO zu Grunde gelegt. *Compliance* kann in vier Dimensionen unterteilt werden: die Transformation der internationalen Regeln in nationales Recht; die Einhaltung prozeduraler Pflichten; die Einhaltung von Verpflichtungen, bestimmte Aktivitäten zu beenden oder zu fördern sowie die Einhaltung substantieller Verpflichtungen, die in den Übereinkommen festgelegt sind (vgl. Kap. II). Da sich die Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit auf die tatsächliche Situation der Menschen konzentriert, wird nur die letzte *Compliance*-Dimension betrachtet. Ein Staat befolgt dann ein Übereinkommen, wenn die eigentliche Praxis den substantiellen Forderungen des Übereinkommens entspricht. Da es sich bei *Compliance* um ein elastisches Konzept handelt, daß verschiedene Abstufungen regelwidrigen Handelns zuläßt (Young 1992: 163; Chayes/Chayes 1995: 17), sollen die Indikatoren so weit wie möglich das Kontinuum von regelkonformem Verhalten bis zu schweren Verletzungen abbilden.

Da Meßfehler bei der zu erklärenden Variable schwerer wiegen als bei den erklärenden Variablen (Wooldridge 2002: 70-76), wird auf die Operationalisierung der tatsächlichen Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen besonderes Gewicht gelegt. Im folgenden werden

---

<sup>147</sup> Dies spricht nicht gegen ihre Benutzung. Unvollständige und bedingt auch verzerrte Daten können, wenn korrekt analysiert, zu robusten Ergebnissen führen (Samuelson/Spirer 1992: 62; auch Goldstein 1992).

zuerst die substantiellen Verpflichtungen beschrieben, wie sie in den jeweiligen Übereinkommen niedergelegt sind. Daran anschließend folgt die Bestimmung geeigneter Indikatoren, die das Ausmaß der Einhaltung bzw. Mißachtung bestmöglich wiedergeben.

## **2. Die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen**

Gewerkschaftsrechte bilden seit Beginn der ILO den Kern ihrer Aktivitäten. Die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit für die ILO ergibt sich allein daraus, daß sie aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur für ihr korrektes Funktionieren auf Arbeitnehmervertreter angewiesen ist, die sich frei vereinigen können. Das Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit (Nr. 87) gewährleistet den Sozialpartnern das Recht, ohne staatliche Einmischung eine Vereinigung eigener Wahl zu gründen, ihr beizutreten und auch wieder auszutreten (Art. 2). Dieser Grundsatz wird durch das Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen (Nr. 98) bestätigt (Art. 3) und um den Schutz vor Diskriminierung auf Grund von Handlungen, die mit der Vereinigungsfreiheit in Zusammenhang stehen, erweitert. Diskriminierung aufgrund einer Gewerkschaftsmitgliedschaft bzw. gewerkschaftlicher Betätigung (Art. 1 Abs. 1, 2) ist wie jede Form der Einmischung hinsichtlich der Bildung, Tätigkeit und Verwaltung von Arbeitgeber und Arbeitnehmerorganisationen verboten (Art. 2 Abs. 1). Schließlich sind gemäß Art. 4 Kollektivverhandlungen zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Das Streikrecht wird in beiden Übereinkommen nicht explizit geregelt. Dies ist kein Ergebnis einer Wahlmöglichkeit, sondern war die einzige Möglichkeit, für den umstrittenen Bereich der Vereinigungsfreiheit überhaupt einen Kompromiß zu finden (Körner-Dammann 1991). Zwar sehen die ILO-Kontrollorgane im Streikrecht ein wesentliches Mittel der Arbeitnehmer zur Wahrnehmung ihrer Interessen. Infolgedessen haben sie zur Durchführung der Übereinkommen eine konstante Praxis zur Anerkennung des Streikrechtes entwickelt (Körner-Dammann 1991: 55-56; Reuss 1999: 19-20; Brupbacher 2002: 18). Diese Praxis wird von den Arbeitgebervertretern jedoch beständig zurückgewiesen, so daß die Anerkennung des Streikrechtes bis heute Diskussionsstoff birgt.<sup>148</sup> Auch daran zeigt sich, daß die Gewerkschaftsrechte zu den vergleichsweise umstrittenen

---

<sup>148</sup> In der quantitativen wissenschaftlichen Diskussion wird das Streikrecht mehrheitlich den Kernarbeitsnormen zugeordnet (OECD 2000, Kucera 2001, Flasbarth 2003).

Kernarbeitsnormen zählen (Aidt/Tzannatos 2002: 2; zur Diskussion Singh/Zammit 2000; Brown 2000).

Die Erfüllung der Vereinigungsfreiheit wird in der Literatur häufig durch den Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer an der Erwerbsbevölkerung angegeben. Er zeigt an, in welchem Maß die Bildung von Gewerkschaften möglich ist. Es wird vermutet, daß die Nichtbeachtung der Vereinigungsfreiheit mit einem niedrigen Anteil an gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern verbunden ist. Diese Maßzahl besitzt den Vorteil einer breiten Verfügbarkeit für viele Staaten. Zur Quantifizierung des Rechtes zu Kollektivverhandlungen kann der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen verwendet werden. Diese Maßzahl gibt den Prozentsatz der Arbeitnehmer in jedem Land an, deren Entgelt und Beschäftigungsbedingungen hauptsächlich durch Gesamtarbeitsverträge festgesetzt werden (IAA 2004c: 76-77).<sup>149</sup> In mehreren Fällen ist der Erfassungsbereich jedoch breiter, als es der Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer vermuten lassen würde. In den meisten EU-Mitgliedstaaten sowie in Australien und Norwegen liegt der Erfassungsbereich bei 80 Prozent und höher.

Problematisch ist bei den Maßzahlen des gewerkschaftlichen Organisationsgrads und des Erfassungsbereiches von Kollektivverhandlungen daher, daß deren Höhe durch andere Faktoren als die Regeleinhaltung wesentlich beeinflusst wird. Sowohl institutionelle Variablen (Calmfors/Driffill 1988; Stewart 1991; Appelbaum/Schettkat 1996) als auch die Arbeitslosenquote sowie stabile Lohnerhöhungen (Blanchflower 1996; Aidt/Tzannatos 2002: 48) sind zu berücksichtigen. Gleichermaßen können Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur vor allem im Dienstleistungssektor zu Schwankungen der Mitgliederzahlen von Gewerkschaften führen. So weisen jüngere Arbeitnehmer sowie Aushilfs- und Teilzeitkräfte einen geringeren Grad der gewerkschaftlichen Organisation auf (Boeri et al. 2001: 11-46). Auch ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad im öffentlichen Dienst meistens höher als in der Privatwirtschaft (OECD 1997: 181). Generell wurden die Gewerkschaften weltweit durch die ökonomische Internationalisierung geschwächt. Diese Entwicklung fällt im Ländervergleich allerdings unterschiedlich stark aus (Ebbinghaus/Visser 2000). Hall/Soskice (2001) und Heidenreich (2004) führen dies auf institutionelle Variablen zurück. In Staaten mit koordinierten Marktwirtschaften blieb der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ hoch, während er in liberalen Marktwirtschaften abnahm

---

<sup>149</sup> Die Angaben sind mehrheitlich von 2001. In einigen Fällen stammen sie aus den späten 90er Jahren.

(Hall/Soskice 2001; Heidenreich 2004).<sup>150</sup> Auch der Zentralisierungsgrad von Kollektivverhandlungen ist in koordinierten Marktwirtschaften höher als in liberalen Marktwirtschaften (Hall/Soskice 2001: 59), wobei zentralisierte Verhandlungen mit einem höheren Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen einhergehen (IAA 2004c: 75). Letztlich werden Kollektivverhandlungen und der gewerkschaftliche Organisationsgrad unabhängig von Regelverstößen durch das ökonomische Entwicklungsniveau beeinflusst: „[B]eyond the initial and intermediate stages of industrialization, labor unions tend to play little or no role in bargaining. It is very common to observe declining union density as an economy develops a comparative advantage in the provision of services“ (Brown 2000: 7; vgl. Aidt/Tzannatos 2002; Weltbank 1995).

Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen können demnach nicht durch den Anteil gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer und den Prozentsatz der durch Kollektivvereinbarungen erfaßten Arbeitnehmer quantifiziert werden. Beide Maßzahlen sind daher bestenfalls als *Proxie* für die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit zu verwenden (Kucera/Sarna 2004: 7; vgl. Rodrik 1996; Großmann et al. 2002). Existieren keine geeigneten quantitativen Indikatoren, so sind in solchen Situationen qualitative Methoden, wie die Auswertung von Fallstudien und Länderberichten, angemessen. Diese Vorgehensweise hat aber den Nachteil, daß trotz Verwendung verschiedener Quellen ein Restmaß an Subjektivität verbleibt.

Die OECD (1996, 2000) hat auf Grundlage von ILO-Berichten, Informationen des US-Arbeitsministeriums und Gewerkschaftsberichten eine Maßzahl erstellt, welche Staaten entsprechend der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechtes auf Kollektivverhandlungen in vier Kategorien eingeteilt. Zwischen den beiden Studien 1996 und 2000 sind fast keine Veränderungen zu registrieren. Lediglich bei drei der 77 untersuchten Staaten hat sich 2000 die Einordnung geändert.<sup>151</sup> In 36% (1996: 27%) der Staaten sind beide Rechte signifikant eingeschränkt oder *de facto* nicht existent (Kategorie 1 und 2). Diese sind bis auf eine Ausnahme Entwicklungsländer.<sup>152</sup> In 40% (50%) der Staaten werden die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 allgemein garantiert (Kategorie 4), d.h. in 60% (50%) sind diese Rechte in verschiedenen Graden eingeschränkt. Die in der Neufassung der OECD-Studie vorgenommene Ausweitung des Ländersets um 33 Staaten zeigt, daß in diesen Staaten

---

<sup>150</sup> Bei diesen Ergebnissen von vorrangig OECD-Staaten sind Rückschlüsse auf Entwicklungsländer vorsichtig zu ziehen, da bei ihnen der gewerkschaftliche Organisationsgrad im allgemeinen geringer und der arbeitsrechtliche Rahmen tendenziell rudimentärer vorhanden ist (Aidt/Tzannatos 2002: 16).

<sup>151</sup> Indonesien, Südkorea und die Türkei verbesserten sich jeweils um eine Kategorie (OECD 2000: 27).

<sup>152</sup> Auch in Singapur sind diese Rechte signifikant eingeschränkt.

die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen nicht generell gewährleistet werden.

Zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse wird als Alternative zum Indikator der OECD der selbst-konstruierte Indikator „UNION 1“ verwendet, der aufbauend auf Flasarth (2003) drei Verstöße gegen die Übereinkommen Nr. 87 und 98 untersucht:

- Verletzung der Vereinigungsfreiheit,
- Verletzung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und
- Mangelhafter Schutz vor Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern.

Er hat gegenüber dem OECD-Indikator den Vorteil, mit 139 Staaten eine deutlich größere Anzahl an Staaten zu erfassen. Die Datengrundlage für UNION 1 bilden die Berichte des ILO-Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (IAA 2001e, 2002c) sowie die Überprüfung der Gewerkschaftsrechte durch die International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU 2002, versch. Jge), die im Kontext des ‚Trade Policy Review Mechanism‘ der WTO seit 1998 durchgeführt wird.

Für jeden der drei untersuchten Verstöße wird eine *Dummy*-Variable verwendet, die den Wert 0 (Verstoß nicht registriert) oder 1 (Verstoß registriert) annehmen kann. Die einzelnen Kategorien werden summiert, so daß der Indikator Werte von Null bis Drei erreichen kann. Zur besseren Vergleichbarkeit wird die Codierung umgedreht, so daß Drei vollständiger Regeleinhaltung entspricht. Null indiziert hingegen Verletzungen aller drei Bereiche. Die Angaben beziehen sich auf das Jahr 2000, da keine aktuelleren Daten verfügbar waren. Bei diesem Indikator wird im Gegensatz zur OECD das Streikrecht explizit nicht einbezogen. Da diese Norm noch immer in der ILO umstritten (Körner-Dammann 1991: 55-56; Reuss 1999: 19) und nicht explizit in den Übereinkommen enthalten ist, soll dem Vorwurf der „over-inclusiveness“, begegnet werden (Goodman/Jinks 2003: 178).

Auf der Basis von UNION 1 erfüllten von den 139 untersuchten Staaten 39 Staaten (28%) die Übereinkommen Nr. 87 und 98 bei der Gesetzgebung nicht und/oder wiesen 2000 über einen längeren Zeitraum Verstöße auf. 24 Staaten (17%) verstießen gegen mindestens zwei, 3 Staaten gegen alle untersuchten Kategorien (Bahrain, Haiti, Irak).

Hinsichtlich der Regeleinhaltung unterscheiden sich beide Maßzahlen somit deutlich: Bei UNION 1 beträgt der Anteil normkonformer Staaten 72 Prozent, während die OECD für 2000 nur 40 Prozent ermittelt. Das Maß an Übereinstimmung kann durch die Korrelationsstatistik genauer ermittelt werden. Die Korrelation von UNION 1, OECD 1996 und OECD 2000 ergibt durchweg hochsignifikante Ergebnisse. Der Rangkorrelationskoeffizient nach Spearman zeigt mit  $\rho = -0,591$  (OECD 2000) bzw.  $\rho = -0,634$  (OECD 1996) einen mittelstarken

Zusammenhang hinsichtlich UNION 1 an (vgl. Tabelle 8.1). Diese hochsignifikanten Korrelationen sind aber nicht mit gänzlicher Übereinstimmung gleichzusetzen. Ein Rangkorrelationskoeffizient von  $\rho = -0,634$  gibt an, daß 40% der Variation einer Variable mit der anderen statistisch erklärt werden kann, während 60% unerklärt bleiben.<sup>153</sup>

Die Abweichungen resultieren nicht aus der Auslassung des Streikrechtes bei UNION 1, wie ein Vergleich mit dem Indikator UNION 2 zeigt, der das Streikrecht zusätzlich zu den drei aufgelisteten Verstößen von UNION 1 berücksichtigt (Tabelle 8.1). Die bivariaten Korrelationskoeffizienten von UNION 2 hinsichtlich OECD 1996 und OECD 2000 unterscheiden sich fast nicht von UNION 1. Dies liegt in dem sehr hohen Maß an Übereinstimmung von UNION 2 mit UNION 1 begründet ( $\rho = 0,983$ ). Die Unterschiede zwischen den Maßzahlen der OECD und dem selbst konstruierten Indikator UNION 1 scheinen vielmehr aus dem „Offenheitsproblem“ zu resultieren. Nur berichtete Verstöße können ausgewertet werden. Die größere Anzahl an erfaßten Staaten bei UNION 1 hat so möglicherweise zur Inklusion von weniger offenen Staaten geführt, bei denen die Feststellung von Regelverstößen schwieriger ist und/oder denen die Ressourcen bzw. der politische Wille fehlen, substantielle Berichte zu verfassen. Ein Blick auf die zusätzlich untersuchten Staaten – mehrheitlich afrikanische und asiatische Entwicklungsländer – verstärkt diese Vermutung. Da beide Maßzahlen Vor- und Nachteile aufweisen, werden in den weiteren Analysen daher sowohl UNION 1 als auch die Maßzahl der OECD (2000), folgend als UNION 00 bezeichnet, verwendet, wodurch die Robustheit der Ergebnisse getestet werden kann.

Tabelle 8.1: Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen

		UNION 1	UNION 2	OECD 1996	UNION 00 (OECD2000)
UNION 1 (ohne Streikrecht)	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	1,000			
	N	139			
UNION 2 (mit Streikrecht)	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	<b>,983(**)</b>	1,000		
	N	139	139		
OECD 1996	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	<b>-,634(**)</b>	<b>-,636(**)</b>	1,000	
	N	44	44	44	
UNION 00 (OECD 2000)	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	<b>-,591(**)</b>	<b>-,632(**)</b>	<b>,984(**)</b>	1,000
	N	77	77	44	77

\*\* Die Korrelation ist auf dem 0,01 Niveau signifikant (zweiseitig).

<sup>153</sup> Die Variation wird durch den mit 100 multiplizierten quadrierten Korrelationskoeffizienten gebildet.

### 3. Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit

Als Zwangsarbeit gilt nach dem ILO-Übereinkommen Nr. 29 jede Art von Arbeit, „die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“ (Art. 2 Abs. 1). Das Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit ergänzt das Übereinkommen Nr. 29, indem es die sofortige Beseitigung der Zwangsarbeit in besonders gefährdeten Bereichen fordert, insbesondere als Mittel zur Rekrutierung für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung, als Maßnahme der Arbeitsdisziplin sowie als Strafe für die Teilnahme an Streiks (Art. 1). Die ILO-Definition der Zwangsarbeit umfaßt somit zwei grundlegende Elemente: Die Arbeit oder Dienstleistung wird unter Androhung einer Strafe verlangt und sie wird unfreiwillig verrichtet (IAA 2005: 5).

Das Übereinkommen Nr. 29 wurde in engem Zusammenhang mit dem Kampf gegen die Sklaverei verabschiedet und zielt darauf, Zwangsarbeit zwischen Privaten zur Produktion von Gütern und zur Erbringung von Dienstleistungen zu unterbinden. Zur Bekämpfung der politisch motivierten Zwangsarbeit, zur Forcierung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Ahndung von Meinungsäußerungen und Streikteilnahmen wurde hingegen das Übereinkommen Nr. 105 verfaßt (Körner-Dammann 1991: 59; Ölz 2002: 332). Keine verbotene Zwangsarbeit stellt nach Übereinkommen Nr. 29 Arbeit auf Grund einer gerichtlichen Verurteilung und in Fällen nationaler Katastrophen dar (Art. 2 Abs. 2). Zwangsarbeit existiert demnach in folgenden Formen (Bales 2001; IAA 2001a, 2005):

- Sklaverei und Leibeigenschaft
- Schuldknechtschaft, bei der sich eine Person gegen ein Darlehen verpfändet;
- Vertragssklaverei, bei der formelle Arbeitsverträge existieren, aber der Vertragsarbeiter *de facto* in einem rechtlosen Verhältnis zum Arbeitgeber steht;
- Menschenhandel, d.h. die Anwerbung und Verbringung von Personen zum Zweck der Ausbeutung;
- auf Zwang basierende Rekrutierungspraktiken, vor allem in der Landwirtschaft und in privaten Haushalten;
- Pflichtteilnahme an öffentlichen Arbeiten, zur Förderung der nationalen oder lokalen Entwicklung,
- durch das Militär erzwungene Arbeit von Zivilisten sowie
- Gefangenearbeit ohne ordnungsgemäße Verurteilung zur „Umerziehung“.

Während die Feststellung, ob ein Regelverstoß vorliegt, bei dieser am wenigsten umstrittenen Arbeitsnorm vergleichsweise unproblematisch ist, sind verlässliche Zahlen über das Ausmaß

an Zwangsarbeit hingegen kaum verfügbar. Zwangsarbeit tritt meist im informellen Sektor auf und wird nicht durch offizielle Statistiken erfaßt. Im Gesamtbericht von 2005 im Rahmen des *Follow Up*-Mechanismus erhebt die ILO erstmals selbst globale Daten. Danach sind 12,3 Millionen Menschen zur Zwangsarbeit gezwungen. Diese Erfassung wird von der ILO als „Mindestschätzung“ verstanden, welche die zugrundeliegenden Informationsquellen sehr vorsichtig interpretiert. Andere Schätzungen gehen davon aus, daß sich die Zahl der Zwangsarbeiter weltweit auf 27 Millionen beläuft und damit einen geschichtlichen Höchststand erreicht hat (Bales 2001: 17).<sup>154</sup> Von den Zwangsarbeitern sind 8,4 Mio. Kinder (ILO 2003). Angesichts der existierenden Datenlage sieht die ILO aber selbst die Notwendigkeit für „handfestere“ Informationen (IAA 2005: 33).

Insgesamt wird rund 20 Prozent der Zwangsarbeit vom Staat abverlangt, die restlichen 80 Prozent werden von Privaten auferlegt (IAA 2005: 14). Die verbreitetste Form von Zwangsarbeit ist die Schuldknechtschaft mit geschätzten 15 bis 20 Mio. betroffenen Personen (UNHCR 1999; Bales 2001). Die Schuldknechtschaft ist in Südasien konzentriert, insbesondere in Pakistan, Indien und Nepal. Ausbeutungsverhältnisse, bei denen Arbeitsverträge existieren, der „Vertragsarbeiter“ in Wirklichkeit aber am Arbeitsplatz festgehalten wird und keinen Lohn erhält, werden als zweithäufigste Form der Zwangsarbeit angesehen (Bales 2001). Globale Zahlen liegen hierzu nicht vor. Das Ausmaß des Menschenhandels wird vom US-Außenministerium mit 0,8 Mio. Personen für den grenzüberschreitenden und bis zu 4 Mio. Menschen für den internen Menschenhandel veranschlagt (US Department of State 2002, 2003). Die ILO ermittelt 2,45 Mio. Personen; 1,2 Millionen davon sind Kinder (ILO 2003; IAA 2005). Menschenhandel konzentriert sich auf Asien und Osteuropa (IAA 2001a, 2005: 16). Die weiteren Formen der Zwangsarbeit sind primär in Südostasien sowie Nord- und Westafrika zu finden. Allerdings weisen Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen darauf hin, daß Zwangsarbeit in allen Staaten vorkommt (IAA 2005: 5). In den Industriestaaten existiert sie allerdings nicht als politisch motivierte Sanktion oder Bestrafung, sondern wird primär von Privaten abverlangt. Hier ist auf illegale ‚sweatshops‘ und Menschenhandel im Sexgewerbe zu verweisen (vgl. Cyrus 2005). Tabelle 8.2 gibt einen Überblick der regionalen Verteilung der gesamten Zwangsarbeit.

---

<sup>154</sup> Bales spricht nicht von Zwangsarbeit; sondern von „neuer Sklaverei“. Da er Sklave als Person definiert, „die mit Gewalt oder durch Androhung von Gewalt zum Zwecke wirtschaftlicher Ausbeutung festgehalten wird“ (Bales 2001: 366), erfaßt er m.E. die gleichen Erscheinungsformen, die im Übereinkommen Nr. 29 der ILO als Zwangs- und Pflichtarbeit verboten werden. Als wesentlichen Unterschied der neuen zur alten Sklaverei stellt Bales die geringere Bedeutung der Rassenzugehörigkeit und die Dominanz kurzfristiger ökonomischer Motive heraus.

Tabelle 8.2: Regionale Verteilung der Zwangsarbeit

Region	Anzahl der Menschen in Zwangsarbeit (Prozent)
Asien und Pazifik	9.490.000 (77%)
Lateinamerika und Karibik	1.320.000 (11%)
Afrika südlich der Sahara	660.000 (5%)
Industriestaaten	360.000 (3%)
Mittlerer Osten und Nordafrika	260.000 (2%)
Transformationsländer	210.000 (2%)
<b>Welt</b>	<b>12.300.000 (100%)</b>

Quelle: IAA 2005: 15, Eigene Berechnungen.

Verstöße gegen die Freiheit von Zwangsarbeit können aufgrund der Datenlage nicht durch quantitative Indikatoren, wie den Anteil von Zwangsarbeitern an der Erwerbsbevölkerung widergegeben werden. Daher muß auch hier auf die qualitative Methodik der Auswertung von Fallstudien und Textquellen zurückgegriffen werden. Im folgenden wird der Indikator von Busse/Braun (2002) verwendet (FORCED). Sie untersuchen die identifizierten Formen von Zwangsarbeit, um das Ausmaß von Zwangsarbeit in einem Staat bestimmen zu können. Für jede der acht Formen wird dann eine *Dummy*-Variable verwendet, die den Wert 0, bei nicht registriertem Verstoß, oder 1, bei registriertem Verstoß, annehmen kann.<sup>155</sup> Die *Dummy*-Variable für Schuldknechtschaft wird mit dem Faktor zwei multipliziert, um der Bedeutung dieser Kategorie zu entsprechen. Die einzelnen Kategorien werden addiert, so daß der resultierende Indikator FORCED von Null bis Neun reichen kann. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wird die Codierung umgedreht, so daß Neun vollständiger Regeleinhaltung entspricht, während Null Zwangsarbeit in allen Bereichen indiziert.

Die Werte des Indikators zeigen keine geographischen Muster, aber Unterschiede entsprechend dem ökonomischen Entwicklungsstand. In Staaten mit hohem Einkommen wird bis auf die Ausnahmen Griechenland, Israel, Japan und Singapur keine Zwangsarbeit registriert. In 67 von 139 untersuchten Staaten (48%) trat wenigstens eine Form von Zwangsarbeit auf, in 9 Staaten mindestens drei Formen. Mehr als 4 Arten der Zwangsarbeit wurden hingegen in keinem Staat festgestellt. Die Daten für FORCED beziehen sich auf das Jahr 2000.

<sup>155</sup> Für die Kategorie Menschenhandel erlauben die Quellen eine Einteilung in drei Gruppen (0; 0,5; 1).

## 4. Die Abschaffung der Kinderarbeit

Das Verbot der Kinderarbeit hat in der ILO besondere Priorität.<sup>156</sup> Die Präambel der ILO-Verfassung betont die Schutzbedürftigkeit von Kindern und Jugendlichen. Seit 1919 wurden mehrere Übereinkommen über das Mindestalter in verschiedenen Sektoren angenommen, die im Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Nr. 138) zusammengefaßt wurden. Das Übereinkommen hat die allgemeine Abschaffung der Kinderarbeit als Ziel. Es basiert dabei auf einem flexiblen Ansatz: Die Mitgliedstaaten müssen ein Mindestalter für die Zulassung zu Arbeiten wählen, wobei generell 15 Jahre nicht unterschritten werden dürfen (Art. 2. Abs. 3). Für Entwicklungsländer ist ein Mindestalter von 14 Jahren gestattet (Art. 2 Abs. 4).<sup>157</sup> Ausnahmen, wie z.B. künstlerische Tätigkeiten oder leichte Arbeiten (weniger als 14 Arbeitsstunden pro Woche) sind generell vor dem Mindestalter möglich (Art. 2 Abs. 1, Art. 7, 8). Das Mindestalter für derartige Arbeiten beträgt dann 13 Jahre bzw. 12 Jahre für Entwicklungsländer. Jeder Mitgliedstaat kann diese Mindestalter selbst erhöhen. Für Beschäftigungen, die für das Leben, die Gesundheit oder die Sittlichkeit der Jugendlichen gefährlich sind, darf das Mindestalter nicht unter 18 Jahren liegen (Art. 3 Abs. 1). Eine *opting-out* Klausel ermöglicht auch hier eine flexible Anwendung, so daß eine „begrenzte“ Beschäftigung ab 16 Jahren erlaubt ist, soweit eine angemessene Unterweisung stattgefunden hat (Art. 3 Abs. 3). Diese Anhebung des Mindestalters bei gefährlichen Arbeiten wird durch das Übereinkommen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Nr. 182) bestätigt, das für besonders gravierenden Formen der Kinderarbeit ein Schutzalter von 18 Jahren festlegt (Art. 2). Nach Art. 3 sind das: alle Formen der Sklaverei oder alle sklavereiähnlichen Praktiken; das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zur Prostitution oder zu pornographischen Darbietungen; das Heranziehen, Vermitteln oder Anbieten eines Kindes zu unerlaubten Tätigkeiten sowie Arbeit, die voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist. Zudem manifestiert sich im Übereinkommen Nr. 182 die seit den 90er Jahren verfolgte Strategie, Kinderarbeit schrittweise vollständig abzuschaffen.<sup>158</sup> Die Beseitigung der schlimmsten Formen hat dabei Priorität.

---

<sup>156</sup> Schon der erste Generaldirektor der ILO betonte, daß jede ernsthafte soziale Gesetzgebung mit dem Schutz der Kinder beginnen müsse (vgl. Senghaß-Knobloch 2003: 61).

<sup>157</sup> Entwicklungsländer können bei der Ratifizierung zudem bestimmen, ob das Mindestalter in bestimmten Sektoren nicht zur Anwendung kommen soll.

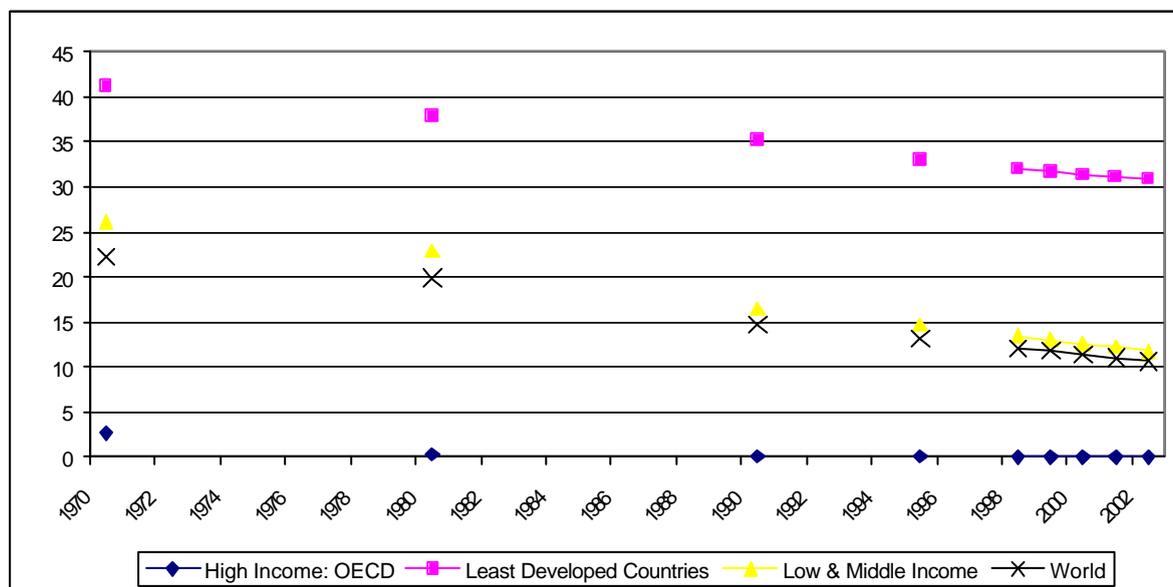
<sup>158</sup> 1992 wird das Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) gegründet. In der Erklärung von Stockholm wird 1996 ein Maßnahmenkatalog ausgearbeitet, aus dem 1999 das Übereinkommen Nr. 182 hervorgeht. Im Jahr 2002 wird ein Welttag im Kampf gegen die Kinderarbeit festgelegt.

Hinsichtlich der Kinderarbeit ist also eine differenzierte Betrachtung notwendig. Die Ausnahmeregelungen und Art. 182 zeigen, daß nicht jede Erwerbstätigkeit eines Kindes gleichzeitig zur verbotenen Kinderarbeit zu zählen ist. Im angelsächsischen Sprachraum wird daher zwischen ‚Child Work‘ und ‚Child Labour‘ unterschieden. Während Child Work die erlaubten Formen der Beschäftigung, wie altersgerechte Teilzeitarbeit, umfaßt, bezieht sich Child Labour auf die verbotenen Formen der Kinderarbeit. Nach den Übereinkommen Nr. 138 und 182 lassen sich folgende drei Bereiche von Child Labour identifizieren (vgl. IAA 2002a: x):

- Arbeit eines Kindes unter einem Mindestalter, das die innerstaatliche Gesetzgebung für diese Art von Arbeit festlegt,
- Arbeit, die das körperliche, geistige oder sittliche Wohl eines Kindes gefährdet, d.h. gefährliche Arbeit,
- die schlimmsten Formen der Kinderarbeit nach Übereinkommen Nr. 182.

Die getroffenen Regelungen lassen sich durch den Anteil der ökonomisch aktiven Kinder in der Altersgruppe zwischen 10 und 14 Jahren daher nur in einer ersten Annäherung quantifizieren. Diese Maßzahl hat allerdings den Vorteil einer etablierten Datenbasis.

Abbildung 8.1: Anteil der ökonomisch aktiven 10-14 Jährigen an der Altersgruppe (in Prozent)<sup>159</sup>



Quelle: Weltbank 2004.

<sup>159</sup> Seit 1979, dem Internationalen Jahr des Kindes, hat die ILO Fortschritte bei der Datengewinnung über das Ausmaß der Kinderarbeit erzielt. Vor allem seit Ende der 90er Jahre werden Daten mit Hilfe anspruchsvoller Methodiken erhoben (IAA 2002a: 15).

Wie Abbildung 8.1 zeigt, stehen kontinuierliche Zeitreihen nicht zur Verfügung. Zudem ist die Anzahl ökonomisch aktiver Kinder nicht mit Kinderarbeit im Sinn der ILO-Übereinkommen Nr. 138 und 182 gleichzusetzen. Ökonomische Aktivität umfaßt alle produktiven Tätigkeiten, auch solche, die dem Alter und der Reife entsprechen (Übereinkommen Nr. 138 Art. 2; IAA 2002a: 9-13). Diese Unterscheidung wird aber nicht immer beachtet (so Busse/Braun 2003; Flasbarth 2003). Die Verringerung des Anteils ökonomisch aktiver Kinder ist jedoch seit 1970 als weltweiter Trend zu beobachten. Deren weltweiter Anteil ist seitdem von 22% auf 14% gefallen. Die Höhe des Anteils ist aber weiterhin vom Entwicklungsniveau abhängig. Während der Anteil ökonomisch aktiver Kinder in den OECD-Staaten nahezu Null ist, lag er in den am geringsten entwickelten Staaten 2002 noch über 30%.

Wie viele dieser ökonomisch aktiven Kinder auch für die nach den ILO-Übereinkommen verbotene Kinderarbeit eingesetzt wurden, läßt sich aus diesen Zahlen nicht schließen. UNICEF vermutete, daß 1990 rund 80 Millionen 5-14 Jährige Kinderarbeit verrichteten (UNICEF 1991). Die ILO schätzte erstmals für 1995, daß 250 Millionen 5-14 Jährige in Entwicklungsländern ökonomisch aktiv waren, mindestens 120 Millionen davon ganztägig (IAA 2002a: 15).

Tabelle 8.3: Kinderarbeit und ökonomische Aktivität von Kindern (5-17 Jahre) in 2000

		Ökonomisch aktive Kinder	Kinderarbeit
<b>5-14 Jahre</b>	Anzahl (Anteil an Altersgruppe)	210,8 Mio. (18%)	186,3 Mio. (16%)
<b>15-17 Jahre</b>	Anzahl (Anteil an Altersgruppe)	140,9 Mio. (42%)	59,2 Mio. (18%)
<b>Total</b>	Anzahl (Anteil an Altersgruppe)	351,7 Mio. (23%)	245,5 Mio. (16%)

Quelle: IAA 2002a: 18.

Ein genaueres Bild ergibt die Erhebung für 2000: Von 211 Millionen ökonomisch aktiven Kindern im Alter von 5-14 Jahren verrichteten 186 Millionen eine Form von Arbeit, die nach den ILO-Übereinkommen verboten ist (Tabelle 8.3). 59 Millionen der 15-17 Jährigen sind in Arbeitsverhältnissen beschäftigt, die zur verbotenen Kinderarbeit zählen.<sup>160</sup> Insgesamt gibt es somit 246 Millionen arbeitende Kinder und Jugendliche weltweit.

Eine Verringerung der Kinderarbeit kann aus den beiden Schätzungen der ILO für 1995 und 2000 allerdings nicht abgeleitet werden. Zum einen wurde für die letzte Schätzung eine

<sup>160</sup> Bei den 15-17 jährigen bedeutet Kinderarbeit immer eine der „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“.

differenziertere Methodik verwendet, die die Unterschiede erklären könnte (vgl. IAA 2002a: 19). Werden diese methodischen Einflüsse ausgeschlossen, dann kann zum anderen nur ein Rückgang der Zahl ökonomisch aktiver Kinder im Alter von 5-14 Jahre von 250 Millionen auf 211 Millionen festgestellt werden, nicht aber der Kinderarbeit. In der Erhebung von 1995 wurde die Kinderarbeit nicht gesondert angegeben. Über die Entwicklung des Ausmaßes der Kinderarbeit lassen sich somit keine Aussagen treffen. Hingegen ist ein weltweiter Rückgang des Anteils der ökonomisch aktiven Kinder feststellbar, der alle Ländergruppen umfaßt.

Tabelle 8.4 zeigt, daß sich die deutliche Mehrzahl der ökonomisch aktiven Kinder in Asien und im pazifischen Raum befindet (60%). Auch die Kinderarbeit kommt am häufigsten in dieser Region vor. In Afrika arbeiten weniger Kinder, doch ist ihr Anteil an der jeweiligen Altersgruppe am höchsten. Schätzungen gehen davon aus, daß in allen Entwicklungsländern mehr als 7% der Arbeitskräfte Kinder sind (IAA 2002a; Weltbank 2004).

Tabelle 8.4: Ökonomisch aktive Kinder (5-14 Jahre) nach Regionen in 2000

Region	Anzahl in Millionen	Regionaler Anteil an der Gesamtzahl ökonomisch aktiver Kinder	Anteil an der jeweiligen Altersgruppe
Asien und Pazifik	127,3	60%	19%
Sub-Sahara Afrika	48	23%	29%
Lateinamerika und Karibik	17,4	8%	16%
Naher Osten und Nordafrika	13,4	6%	15%
Industriestaaten	2,5	1%	2%
Transitionsländer	2,4	1%	4%
<b>Welt</b>	211	100%	16%

Quelle: IAA 2002a: 19.

Die Anzahl ökonomisch aktiver Kinder (ECONOMAC) eignet sich letztlich nur als *Proxie*. Eine hohe Anzahl geht vermutlich mit einem höheren Umfang an Kinderarbeit einher. Da die ILO die Daten zur Kinderarbeit nicht nach Staaten disaggregiert, müssen zur Bestimmung von Staaten mit Kinderarbeit, analog zur Zwangsarbeit, Textquellen ausgewertet werden.

Für diese Untersuchung sind die von Kucera (2002) auf der Grundlage von verschiedenen ILO-Berichten sowie den „Country Reports“ des *US Department of State* entwickelten Indikatoren zur Messung der Kinderarbeit geeignet. Dessen „Index of child labour in all sectors“ und „Index of child labour in tradeable sectors + worst“ werden hier aus inhaltlichen Gründen zusammengefaßt. Die Daten wurden mir freundlicherweise von David Kucera zur Verfügung gestellt. Der so neu gebildete „Index der Kinderarbeit total“ (CLTOTAL) basiert

auf der Summe von *Dummy*-Variablen für Beweise von Kinderarbeit in fünf potentiell exportfähigen sowie zwei informellen Sektoren der Volkswirtschaft.<sup>161</sup> Zusätzlich werden zwei *Dummy*-Variablen verwendet, wenn Beweise für die schlimmsten Formen der Kinderarbeit gefunden wurden, d.h. konkret für sklavereiähnliche Praktiken sowie für Arbeit, welche die Gesundheit und Sicherheit der Kinder schädigt (vgl. Übereinkommen Nr. 182). Die Werte dieses Indikators reichen dementsprechend von Null bis Neun. Zur besseren Vergleichbarkeit wird die Codierung wieder umgedreht, so daß bei Null Kinderarbeit in allen Sektoren sowie die schlimmsten Formen der Kinderarbeit registriert wurden, während Neun vollständiger Regeleinhaltung entspricht (keine Kinderarbeit registriert).

Von 166 untersuchten Staaten traten in 118 (71%) Verstöße gegen das Kinderarbeitsverbot auf. Verstöße in mindestens sieben Bereichen wurden in sieben Staaten registriert.<sup>162</sup> In 48, mehrheitlich europäischen Staaten, entsprachen die Verhältnisse den ILO-Übereinkommen, ohne daß dabei weitere geografische Konzentrationen feststellbar sind. Wird das ökonomische Entwicklungsniveau betrachtet, dann tritt Kinderarbeit zwar im Gegensatz zur Zwangsarbeit auch in bedeutenderem Umfang in Staaten mit hohem Einkommen (neun Staaten) und selbst in OECD-Staaten mit hohem Einkommen auf (Griechenland, Italien Portugal und die USA). Es ist aber trotzdem primär ein Problem der weniger entwickelten Länder. Der Mittelwert (Median) liegt bei 7. Der Median gibt an, daß sich gleich viele Staaten oberhalb wie unterhalb dieses Wertes befinden. Die Hälfte der untersuchten Staaten weisen demnach keine oder nur leichte Regelverletzungen auf, während 50 Prozent der untersuchten Staaten in mehr als zwei Bereichen gegen das Kinderarbeitsverbot verstoßen haben. CLTOTAL bezieht sich wie auch die vorangegangenen Maßzahlen auf das Jahr 2000.

Tabelle 8.5: Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes

		ECONOMAC	CLTOTAL
ECONOMAC	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	1,000	
	N	162	
CLTOTAL	Korrelationskoeffizient ( $\rho$ )	,5845(**)	1,000
	N	161	166

\*\* Die Korrelation ist auf dem 0,01 Niveau signifikant (zweiseitig).

<sup>161</sup> Folgende Sektoren wurden analysiert: Textilien, Leder und Schuhe; andere bearbeitete Waren bzw. Handwerkserzeugnisse; Bergbau; Baugewerbe; Landwirtschaft/Fischerei. Die zwei nicht-exportorientierten Sektoren sind der informelle Dienstleistungssektor und die Subsistenzwirtschaft (Landwirtschaft/Fischerei) (Kucera 2002: 45-46).

<sup>162</sup> Dies sind Indien (Merkmalsausprägung: 0), Indonesien und die Philippinen (1) sowie Bangladesh, Brasilien, Nepal, Pakistan und Thailand (2).

Der statistische Vergleich von CLTOTAL mit dem Anteil ökonomisch aktiver Kinder (ECONOMAC) deutet auf eine überzufällige Übereinstimmung hin. Je höher der Anteil ökonomisch aktiver Kinder ist, um so eher wurde tendenziell in diesen Staaten auch verbotene Kinderarbeit festgestellt. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Untersuchungen der ILO zum gepaarten Auftreten von ‚Child Work‘ und ‚Child Labour‘ (IAA 2002a). Da beide Maßzahlen eine vergleichbare Anzahl an Staaten erfassen, wird im folgenden aufgrund der besseren inhaltlichen Validität der Indikator CLTOTAL verwendet.

## **5. Die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf**

Das Diskriminierungsverbot hat die Gleichbehandlung bei der Entlohnung und die Chancengleichheit in Beschäftigung und Beruf zum Inhalt. So zielt das Übereinkommen über die Gleichheit des Entgeltes (Nr. 100) gegen eine willkürliche Unterscheidung zwischen den Geschlechtern. Die Vertragsparteien haben die Anwendung der Gleichheit des Entgeltes im staatlichen Einflußbereich sicherzustellen sowie eine Förderungspflicht im Privatbereich (Art. 2). Das Diskriminierungsverbot wird über die Geschlechtsdimension durch das Übereinkommen gegen die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Nr. 111) ausgeweitet, das sich gegen „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung [richtet, O.D.], die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird“ (Art. 1 Abs. 1 [a]). Beschäftigung und Beruf umfassen nach Art. 1 Abs. 3 die Beschäftigungsbedingungen sowie die Zulassung zur Beschäftigung, zu einzelnen Berufen sowie zur Berufsausbildung. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich somit auch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt insgesamt und zu bestimmten Berufen. Beide Übereinkommen sind dabei stets ohne Einschränkung auf alle Arbeitnehmer in öffentlicher oder privater Beschäftigung anzuwenden (vgl. Ölz 2002: 334).

Nicht alle Unterscheidungen in Beschäftigung und Beruf konstituieren auch Diskriminierung. Eine unterschiedliche Behandlung, die auf den inhärenten Anforderungen einer Beschäftigung basiert, ist vollständig legitim (Art. 1 Abs. 2). Gleiches gilt für Unterscheidungen, die hinsichtlich der schwer zu definierenden individuellen „Fähigkeiten“ getroffen werden (IAA 2003a: 24). Auch geringere Einkommen einer Gruppe müssen nicht *per se* Diskriminierung indizieren. Einkommensunterschiede können unabhängig von den individuellen produktivitätsrelevanten Merkmalen der Beschäftigten sein. Die Unterschiede sind dann „job-

related“, also nachfrageseitig bedingt. Sie führen dazu, daß zwei Beschäftigte mit gleichen persönlichen Merkmalen (Ausbildung, Berufserfahrung etc.) unterschiedlich entlohnt werden (Schwarze 2001). Ungleichbehandlungen sind auch nach Art. 5 erlaubt, die auf die „besonderen Bedürfnisse von Personen abzielen, die aus Gründen des Geschlechts, des Alters, der Behinderung, der Familienpflichten oder der sozialen oder kulturellen Stellung anerkanntermaßen besonders schutz- oder hilfsbedürftig sind“. Schließlich liegt keine Diskriminierung vor, wenn Maßnahmen ergriffen werden mit dem Ziel, Chancengleichheit für Personen, die infolge früherer oder aktueller Diskriminierung im Arbeitsmarkt benachteiligt sind, in der Praxis sicherzustellen (IAA 2003a: 25).

Obwohl die Anerkennung der Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf im politischen Diskurs unproblematisch ist, ergeben sich doch eine Vielzahl von Problemen bei deren Quantifizierung. Dies resultiert vor allem aus der Schwierigkeit verbotene Diskriminierung von erlaubten Formen der Ungleichbehandlung im Einzelfall zu unterscheiden. Da die ILO-Verpflichtungen diesbezüglich nicht sehr präzise sind, fällt die Analyse ausführlicher aus, als bei den vorangegangenen Kernarbeitsnormen. Vier aus den Übereinkommen abgeleitete Dimensionen von Diskriminierung werden dazu analysiert:

- die Zulassung zur Beschäftigung insgesamt,
- die Zulassung zu einzelnen Berufen,
- die Gleichheit des Entgeltes sowie
- die Zulassung zur Berufsausbildung.

Es zeigt sich, daß etablierte Indikatoren nicht geeignet sind, Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung anhand dieser Dimensionen adäquat anzuzeigen, so daß neue Maßzahlen gebildet werden müssen.

## **5.1 Die verschiedenen Dimensionen von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung**

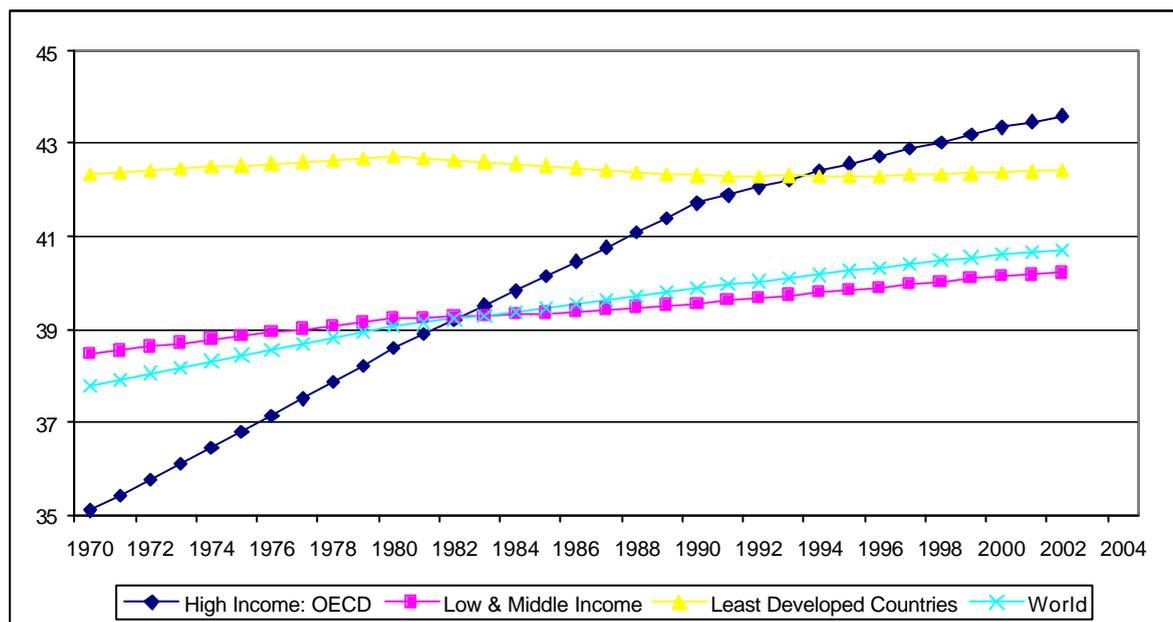
### **5.1.1 Die Zulassung zur Beschäftigung**

Indikatoren, die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf direkt messen, existieren nicht. Für einen Ländervergleich geeignete Daten existieren lediglich zur geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlung im Arbeitsmarkt. Diese werden im folgenden als Substitute für eine allgemeine Diskriminierung am Arbeitsplatz verwendet. Unterstützung findet diese Vorgehensweise durch neuere Studien, die zeigen, daß Rassendiskriminierung bzw. Ungleichbehandlung aus religiösen Gründen gegenüber geschlechtsspezifischer

Diskriminierung deutlich weniger verbreitet ist (IAA 2003a). Die erste Dimension von Diskriminierung – mangelnde Zulassung zur Beschäftigung – kann demzufolge durch das Verhältnis weiblicher/männlicher Partizipation am Arbeitsmarkt indiziert werden (vgl. Blau et al. 2002: 383; Anker et al. 2003: 8; Busse/Spielmann 2005).<sup>163</sup>

Abbildung 8.2 verdeutlicht, daß der Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung (FEMLAB) kontinuierlich zugenommen hat.

Abbildung 8.2: Anteil von Frauen an der Erwerbsbevölkerung (in Prozent)



Quelle: Weltbank 2004b.

Die Frauenerwerbsquote liegt seit 1992 konstant über 40%. Diese Entwicklung ist in allen Weltregionen, mit Ausnahme Sub-Sahara Afrikas zu finden. Besonders deutlich fiel sie in den OECD-Staaten aus. Der Frauenanteil nahm dort von 35% (1970) auf fast 44% (2002) zu.

Die Verwendung der Frauenerwerbsquote als Maßzahl für Diskriminierung (Zulassung zum Arbeitsmarkt) ist allerdings nicht unproblematisch. Unterschiede bei der Frauenerwerbstätigkeit sind nicht nur auf die verschiedene Einhaltung der internationalen Verpflichtungen zurückzuführen, sondern können erstens auch durch die verschiedenen Stadien der wirtschaftlichen Entwicklung erklärt werden, in denen sich die Staaten befinden. Dabei wird ein U-förmiger Zusammenhang vermutet (Goldin 1995; Durand 1975; kritisch Bradley 1989): Der konstant hohe Frauenanteil in den am wenigsten entwickelten Staaten ist auf den hohen Anteil von Frauen im Agrarsektor (65%) zurückzuführen. Jedoch wird ein

<sup>163</sup> Bei dieser Maßzahl ist zu beachten, daß der Anteil Frauen an der Erwerbsbevölkerung durch Änderungen im Anteil an der Gesamtbevölkerung verzerrt werden kann.

Großteil von ihnen dort unbezahlt als „mitarbeitende Familienmitglieder“ in der landwirtschaftlichen Produktion ebeschäftigt (vgl. UN 2000a). Im Zuge der Industrialisierung verringert sich der Frauenanteil, da Familienarbeit abnimmt. Neu hinzutretende Bildungschancen werden jedoch primär von Jungen wahrgenommen. In dieser Entwicklungsphase wirkt sich Diskriminierung von Frauen am deutlichsten auf den Zugang zum Arbeitsmarkt aus, so daß dieses Entwicklungsstadium das „untere Ende des U's“ darstellt (Blau et al. 2002: 387). Eine weitere Steigerung des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus, insbesondere damit einhergehende vermehrte Bildungschancen und ein expandierender Dienstleistungssektor führen in fortgeschrittenen industriellen und postindustriellen Volkswirtschaften wieder zu einem Anstieg des Frauenanteils. Die in den letzten drei Jahrzehnte beobachtbare Zunahme des Frauenanteils in den OECD-Staaten und der konstant hohe Anteil in den am wenigsten entwickelten Staaten ist so zu erklären (vgl. auch Blau/Ferber 1992: 31).

Der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in entwickelten Volkswirtschaften ist zweitens vor dem Hintergrund der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses zu sehen (Hoffmann/Walwei 1998; Bonß 1999), d.h. der Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen, insbesondere kurzzeitiger und geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. Tendenziell werden solche Beschäftigungsverhältnisse häufiger an Frauen vergeben (Schwarze/Schupp 1997; Schwarze 2001; OECD 2002; IAA 2003a: 48-49). Der Anteil der Frauenbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung verringert sich erheblich, werden die geleisteten Arbeitsstunden betrachtet (Klammer et al. 2000). Eine hohe Frauenerwerbstätigenquote kann dabei auch mit andauernder Diskriminierung einhergehen, wenn Teilzeitarbeit unfreiwillig aufgrund verwehrter Normalarbeitsverhältnisse zunimmt (IAA 2001d: 721). Trotz dieser Nachteile bildet diese Maßzahl wie keine andere die Diskriminierungsdimension der Zulassung zur Beschäftigung ab und bietet den Vorteil einer etablierten und breit verfügbaren Datenbasis.

### 5.1.2 Die Zulassung zu einzelnen Berufen

Der beobachtbare Trend eines erleichterten Markteintrittes für Frauen gilt nicht für alle Sektoren der Volkswirtschaft gleichermaßen. Die Partizipation in einzelnen Berufen unterscheidet sich mitunter erheblich von der Frauenerwerbsquote. Sind Frauen und Männer unterschiedlich stark in bestimmten Berufen vertreten, verglichen mit ihrem Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung, dann wird von horizontaler beruflicher Segregation gesprochen. Unterscheidet sich der Anteil von Frauen oder Männern in bestimmten

Positionen einer Berufsgruppe von ihrem Gesamtanteil in dieser Gruppe, dann liegt vertikale Segregation vor. Der in diesem Kontext verwendete Begriff des ‚glass ceiling‘ verweist auf eine Vielzahl von subtilen Barrieren, die Frauen daran hindern, höhere Positionen einzunehmen. Wie der Begriff vermuten läßt, ist diskriminierendes Verhalten in den Karrierepfaden schwer nachweisbar. Geschlechtsspezifische berufliche Segregation ist nach Übereinkommen Nr. 111 aber als eine Form der Diskriminierung zu bewerten, da sie „die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf“ beeinträchtigt (Art. 1 Abs. 1), wobei die Begriffe Beschäftigung und Beruf auch die Zulassung zu den einzelnen Berufen umfassen (Art. 3). „[T]his is one of the most pernicious aspects of inequality in the labour market, since it is generally accompanied by lower pay and worse working conditions in female occupations” (Anker et al. 2003: 1; vgl. Weltbank 2001a: 125; Blau et al. 2002: 215; OECD 2002).

Zur Messung der horizontalen Segregation wird hier der Verschiedenheits-Index (Duncan index of dissimilarity, ID) verwendet. Neben seiner weiten Verbreitung eignet er sich zur Messung beruflicher Segregation im Ländervergleich (vgl. Jacobs 1993; Jacobsen 1994; Watts 1998; Anker 1998; Jacobsen/Skillman 2004).<sup>164</sup> Der ID gibt die berufsspezifische Anzahl von Frauen und Männern im Verhältnis zu ihrer Gesamtzahl bei der Beschäftigung an. Er zeigt, welcher Prozentsatz von Frauen *oder* Männern die Berufskategorie wechseln müßte, damit der weibliche Anteil in allen Berufen identisch ist.<sup>165</sup> Der Index entspricht Null, wenn die Verteilung von Frauen und Männer in den untersuchten Berufen gleich ist. Ein Wert von Eins gibt an, daß die Berufe nur von Frauen oder Männern ausgeübt werden (vgl. Anhang A). Die Mehrzahl empirischer Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß berufliche Segregation weltweit in erheblichen Umfang vorkommt, in Industriestaaten wie in Entwicklungsländern (Blau/Ferber 1992; Jacobs/Lim 1992; Anker 1998: 407; Jacobsen/Skillman 2004; Überblick bei Deutsch et al. 2001). Dabei ist die Zahl der männlich segregierten Berufe siebenmal höher als die der weiblichen (Anker 1998: 207), so daß die Berufswahl der Frauen grundlegend als beeinträchtigt angesehen wird. Deren Zahl ist allerdings seit den 70er Jahren rückläufig (Anker 1998: 355; Anker et al. 2003: 19). Bei frauen-dominierten Berufsgruppen handelt es sich mehrheitlich um Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und geringen Aufstiegsmöglichkeiten (Anker et al. 2003). Hohe Werte des ID können daher als ein Maß für die Diskriminierung von Frauen in Beruf und Beschäftigung interpretiert werden.

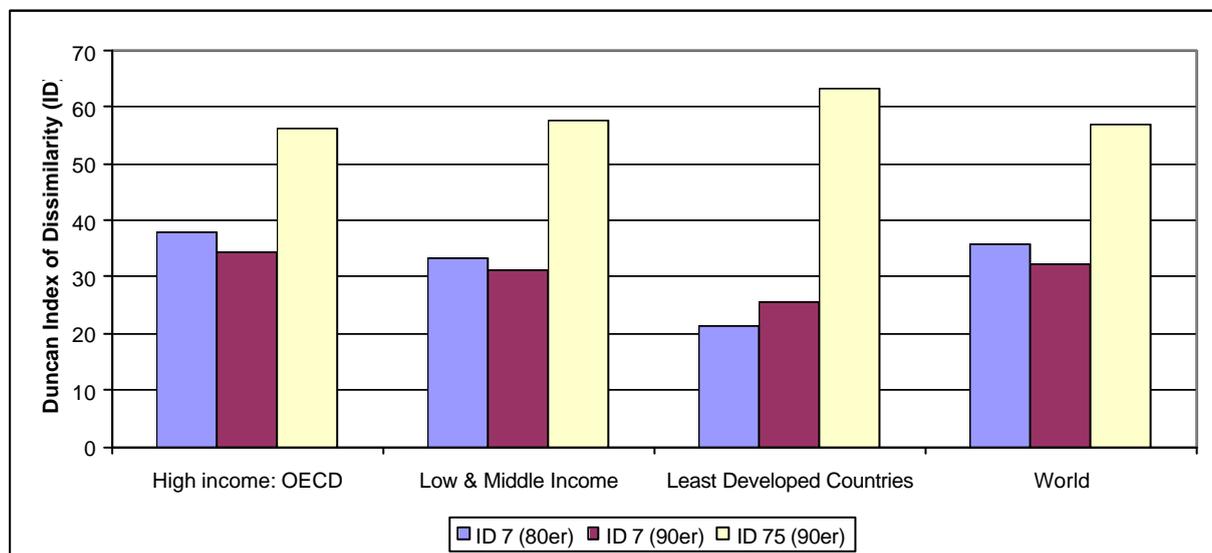
---

<sup>164</sup> Zur Kritik am ID vgl. Watts 1995, Grusky/Charles 1998; Blackburn et al. 2000.

<sup>165</sup> Ein ID von 0,4 bedeutet, daß entweder 40 Prozent der Frauen in männerdominierte Berufe oder 40 Prozent der Männer in frauendominierte Berufe wechseln müßten, um komplette Integration zu erzielen.

Die Aussagekraft des ID wird allerdings durch zwei Faktoren beeinträchtigt. Erstens stellen viele Staaten keine detaillierten Angaben zur Verteilung der Geschlechter in verschiedenen Berufen bereit. Die einzig standardisierte Kategorisierung beruht auf sieben weit gefaßten Berufsgruppen (vgl. dazu IAA 2000). Die Höhe des ID hängt aber auch von der Anzahl der untersuchten Berufe ab (Jacobsen 1994: 231; Preston 1999: 613; Blackburn et al. 2000: 121). Die Untersuchungen von Anker (1998), der 75 standardisierte Berufe vergleicht (ID 75), sowie von Blau/Ferber (1992) und Jacobsen/Skillman (2004), die jeweils 7 Berufskategorien analysieren (ID 7), ermitteln stark voneinander abweichende Werte.<sup>166</sup> Je mehr Berufe betrachtet werden, um so höher fällt der ID aus. Zweitens sind für viele Staaten keine aktuellen Erhebungen verfügbar, was Querschnitts- wie Längsschnittanalysen erheblich beeinträchtigt. Im Zeitvergleich bestätigen die verfügbaren Daten für 7 Berufsgruppen vorangegangene Untersuchungen, daß seit den 80er Jahren die horizontale Segregation abgenommen hat (Jacobs/Lim 1992; Anker 1998; Tzannatos 1999, Anker et al. 2003; IAA 2003a: 45, 135).<sup>167</sup> Abbildung 8.3 zeigt sowohl die Entwicklung im Zeitvergleich als auch die Abhängigkeit des ID von der Anzahl der Berufskategorien.

Abbildung 8.3: Geschlechtsspezifische Segregation in Beruf und Beschäftigung



Quelle: Blau/Ferber 1992; Jacobsen/Skillman 2004; Anker 1998; Anker et al. 2003; Eigene Berechnungen.

Vertikale Segregation wird zumeist durch den Anteil von Frauen an der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft (Anteil bei höheren Beamten und Führungskräften sowie bei Freiberuflern und Facharbeitern) indiziert (Weltbank 2001a; Busse/Spielmann

<sup>166</sup> Blackburn et al. (2000) verwenden anstelle des ID den *Minimal Matching*-Koeffizienten (MM), den sie für 200 standardisierte Berufsgruppen verwenden. Auch sie erhalten deutlich höhere Segregationswerte als der ID 7 ermittelt. Der MM korreliert mit dem ID 75 auf hochsignifikantem Niveau ( $r = 0,643$ ).

<sup>167</sup> Eine signifikante Ausnahme stellt China dar.

2003; Anker et al. 2003; UNDP 2004). Über die OECD-Welt hinaus existieren jedoch nur wenige Daten über den Anteil von Frauen in höheren Stellungen. Die verfügbaren Informationen zeigen, daß in allen untersuchten Staaten Frauen in höheren Positionen deutlich unterrepräsentiert sind (Anker et al. 2003; UNDP 2004).

Berufliche Segregation entsteht zwar durch Diskriminierung, Diskriminierung ist aber nicht deren einzige Ursache. Segregation im Beruf resultiert aus sozialen, kulturellen und ökonomischen Faktoren, welche Normen, Präferenzen sowie die Struktur des Arbeitsmarktes betreffen, aber auch aus nachfrageseitig bedingten Gesichtspunkten wie Flexibilität und das Schul- bzw. Ausbildungsniveau (Jacobsen 1994; Anker 1998; Jacobs 2001; Anker et al. 2003; Jacobsen/Skillman 2004). Die Festlegung, welcher dieser Faktoren diskriminierendes Verhalten begründet, ist nicht immer trennscharf zu treffen.

Nach neoklassischen Ansätzen verursacht angebotsseitig das geringere Humankapital von Frauen berufliche Segregation. Geringere Investitionen in Humankapital im Ausbildungsbereich und im Berufsleben aufgrund von Verpflichtungen bei Erziehungs- und Haushaltsarbeiten führt zu Segregation, da Frauen Berufe mit relativ hohem Einstiegsgehalt und geringen Gehaltssteigerungen nach Erfahrung wählen, die zudem flexibel hinsichtlich Arbeitszeiten und Wechselmöglichkeiten sind (Polachek 1975). Geschlechtsspezifisch segregierte Arbeitsmärkte und Berufe existieren demnach primär aufgrund von Wahlmöglichkeiten der Frauen oder Männer. Die der Humankapitaltheorie immanente Wahlmöglichkeit wird angebotsseitig kritisiert (Jacobsen 1994; Anker et al. 2003). Da Frauen Diskriminierungen antizipieren bzw. mit dem Glauben an die Rechtmäßigkeit traditioneller Trennung von Berufen sozialisiert wurden, wählen sie bestimmte Berufe nicht. Empirische Ergebnisse zeigen, daß berufliche Ambitionen von jungen Frauen und Männern annähernd so segregiert sind wie die Berufsstruktur (Jacobs 1989). Diese „Selbst-Diskriminierung“ (Anker et al. 2003) limitiert die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes.<sup>168</sup> So ist es unwahrscheinlich, daß junge Menschen bestehende Segregationsmuster wahrnehmen, ohne daß sie ihre eigenen Karrierepläne beeinflussen (Blau et al. 2002: 202). Findet eine Ungleichbehandlung hingegen bereits bei der Ausbildung statt, dann bedingt diskriminierendes Verhalten und nicht „freiwillig“ eingegangene Selbstverpflichtungen ein durch geringeres Humankapital induziertes eingeschränktes Beschäftigungsfeld. Insgesamt kann geschlechtsspezifische

---

<sup>168</sup> Der Konzeption einer Selbst-Diskriminierung, als auch dem Segregationsansatz liegt zum Teil eine *Oversocialized*-Sichtweise (Granovetter 1985) zugrunde. Soziale Strukturen beeinflussen individuelles Verhalten mechanisch: „Once we know in just what way an individual has been affected, ongoing social relations and structures are irrelevant (ebenda: 486). Dynamische soziale Prozesse und der Einfluß von Interaktionen auf der Mikro-Ebenen auf das Verhalten werden in diesem statischen Ansatz ausgeblendet, was den Erklärungswert einschränkt. Die Integration dynamischer Prozesse ist sicherlich eine Aufgabe für die weitere Theoriebildung in diesem Kontext.“

Segregation Diskriminierung im Arbeitsmarkt anzeigen, sie muß es allerdings nicht. Wie die Frauenerwerbstätigenquote ist Segregation als alleinige Maßzahl daher nur eingeschränkt zur Indizierung von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung geeignet.

### 5.1.3 Die Gleichheit des Entgeltes

Neben dem Zugang zu allen Bereichen des Arbeitsmarktes ist die Gleichheit des Entgeltes ein weiteres Element der Nichtdiskriminierung in Beruf und Beschäftigung. Empirische Studien zeigen, daß Frauen weltweit z.T. deutlich geringere Einkommen erzielen. In keinem Staat entsprechen die geschätzten durchschnittlichen Einkommen der Frauen denen der Männer (Blau/Ferber 1992: 36; Weltbank 1995: 53-54; UNDP 2004). Rund 20 Prozent betragen die Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern im Weltdurchschnitt, variieren aber stark nach Staaten und Branchen (IAA 2003a).

Die Höhe der Einkommen wird jedoch nicht nur durch Diskriminierung beeinflusst.<sup>169</sup> Neben horizontaler und vertikaler Segregation kommt der Erwerbsbiographie eine entscheidende Bedeutung auf die Erwerbseinkommen zu. Nach der Humankapitaltheorie (Becker 1962, Heckmann 1976, Überblick bei Blau et al. 2002) investieren Menschen in ihre Ausbildung, um später daraus Erträge in Form höherer Erwerbseinkommen zu erzielen. Die Investitionen erfolgen in Form von Schulbildung und des Erwerbs allgemeiner berufsspezifischer Kenntnisse sowie weiterführender Kenntnisse während der Berufsausübung. Das erworbene Humankapital erhöht die Produktivität der Beschäftigten, was höhere Einkommen rechtfertigt. Voraussetzung für einen solchen idealtypischen Einkommensverlauf ist eine nicht-unterbrochene, durch Vollzeitberufstätigkeit gekennzeichnete Erwerbsbiographie, in deren Verlauf weiterführende berufsspezifische Kenntnisse erworben werden. Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung schränken hingegen die Möglichkeiten zum Aufbau von Humankapital erheblich ein. Diese atypischen Arbeitsverhältnisse können vom Arbeitgeber auf Grund asymmetrischer Informationen als Signal für eine geringere Produktivität gewertet werden, was keine Investitionen in die berufliche Weiterbildung und somit letztlich eine niedrigere Entlohnung zur Folge hat (Spence 1974; Schwarze 2001). Der Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse ist vor allem bei Frauen hoch (IAA 2003a: 48-49; Schwarze/Schupp 1997; Schwarze 2001), was ihre Möglichkeiten zum Aufbau von Humankapital einschränkt. Die

---

<sup>169</sup> Einen Überblick zur Kritik sowie weitere Erklärungsansätze für geschlechtstypische Diskriminierungsverhalten finden sich bei Kühne (1997) und Blau et al. (2002). Die Skepsis gegenüber der Humankapitaltheorie bezieht sich darauf, alle Arten sozialer Interaktion als Tauschhandlungen zu deuten. Diese uneingeschränkte Übertragung des Erklärungsprogramms wird als „ökonomischer Imperialismus“ kritisiert (Hirshleifer 1985; Lazear 2000), der eigenständige Erklärungsansätze verdrängt (Schmid/Maurer 2003: 20).

Befunde für die OECD-Welt (Da Gupta/Smith 2001; Bardasi/Gornick 2000) aber auch für die Entwicklungsländer (Inglehart et al. 1998; UN 2000a; UNDP 1995) zeigen darüber hinaus, daß Frauen auf Grund der weiter bestehenden traditionellen Rollenverteilung den Großteil der Erziehungs- und Haushaltsarbeit erbringen. „Diese systematische Allokation der Zeit mit dem Schwerpunkt auf Erziehungs- und Hausarbeit lässt c.p. weniger Zeit für Aus- und Weiterbildung und damit eine Steigerung der individuellen Produktivität“ (Schwarze 2001: 6). Traditionelle Rollenverteilungen stehen somit der Amortisierung von Humankapitalinvestitionen in Form späterer höherer Einkommen entgegen, so daß Investitionen in Bildung aus Zeitmangel und in Antizipation von atypischen Beschäftigungsverhältnissen ausgesetzt werden (Dijkstra 2002). Diese geringeren Investitionen in Bildung führen dann zu geringeren Erwerbseinkommen.

Unter Berücksichtigung der Humankapitaltheorie eignen sich Einkommensunterschiede daher nicht *per se* als Indiz für Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Solange nicht gezeigt werden kann, daß es aufgrund horizontaler und vertikaler Segregation („market“-Diskriminierung) oder durch Ungleichbehandlung bei der Bildung („pre-market“-Diskriminierung) Frauen geringere Einkommen erzielen,<sup>170</sup> können Unterschiede in den Erwerbseinkommen Ungleichbehandlungen in Beschäftigung und Beruf nur mutmaßlich indizieren. Selbst unter Berücksichtigung dieser Faktoren können Lohnunterschiede bestehen bleiben, die neben Diskriminierung andere Formen des Marktversagens, eine niedrigere Produktivität oder nicht beobachtbare individuelle Fähigkeiten widerspiegeln.

#### 5.1.4 Die Zulassung zur Berufsausbildung

Sowohl bei der Erklärung von Einkommensunterschieden als auch von beruflicher Segregation durch Ungleichbehandlung kommt der Diskriminierung bei der Bildung folglich eine entscheidende Bedeutung zu. Dijkstra (2002) sieht konsequenterweise in der Bildungsdimension die relevanteste Meßgröße von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung. Die Bedeutung dieses Bereiches wird auch von Übereinkommen Nr. 111 betont, daß eine Ungleichbehandlung hinsichtlich der Zulassung zur Berufsausbildung (Art. 1 Abs. 3) explizit verbietet. „Pre-market-Diskriminierung“ erstreckt sich somit auch auf die Schulbildung. Mit Blick auf die Humankapitaltheorie kann nicht von geschlechtsneutralen Beschäftigungschancen ausgegangen werden, wenn sich für Frauen selbst Investitionen in die

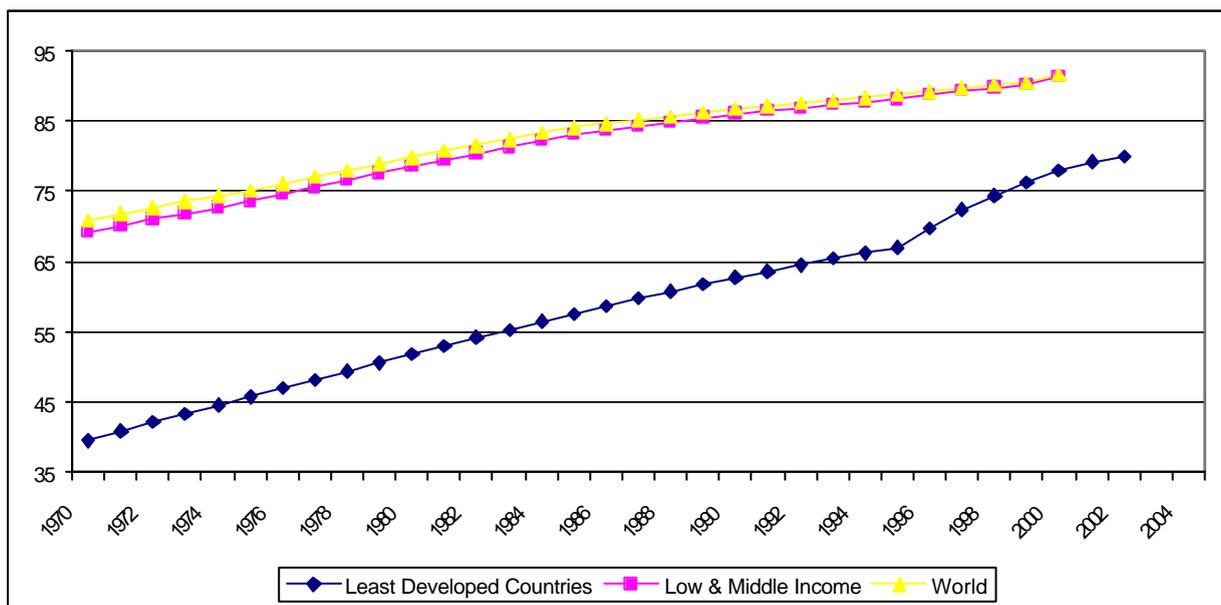
---

<sup>170</sup> In einer sozioökonomischen Sichtweise hat sich eine Unterteilung der Ursachen für Diskriminierung in „pre-market“ (vor dem Berufseintritt) und „market“ Diskriminierung (bei der Beschäftigung) etabliert (Kühne 1997).

Grundbildung im Gegensatz zu Männern später nicht amortisieren. Diskriminierung bei der Bildung verdeutlicht dabei die Verknüpfung der Diskriminierungsfaktoren über *feedback*-Effekte und Formen der „Selbst-Diskriminierung“ (Jacobs 2001; Blau et al. 2002: 202). Ungleichbehandlung bei der Schulbildung ist somit ein Indikator für spätere Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Diskriminierung bei der Bildung kann daran erkannt werden, daß die Alphabetenraten und die Anteile am Grundschulbesuch zwischen Frauen und Männern signifikant divergieren (vgl. Kucera 2002: 46-47; Busse/Spielmann 2005: 5).

Die verfügbaren Daten zeigen in Abbildung 8.4,<sup>171</sup> daß geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Alphabetenquote weltweit abgenommen haben, wenngleich signifikante Unterschiede zwischen den Ländergruppen weiterhin existieren: „Die Benachteiligung bei der Ausbildung ist in Asien und im Nahe Osten gravierend und in Afrika bedeutend, in Lateinamerika und in den Ländern des ehemaligen sowjetischen Blocks ist sie dagegen unbedeutend“ (Weltbank 1995: 53; vgl. auch Weltbank 2001a: 7, 42-43).

Abbildung 8.4: Verhältnis von alphabetisierten Frauen zu Männern (15-64 Jahre)<sup>172</sup>



Quelle: Weltbank 2004b.

Dabei wird nicht verkannt, daß in einer Vielzahl von Fällen Kindern aus ökonomischen Gründen eine (weiterführende) Schulbildung verwehrt wird. Eine Bevorzugung von Jungen resultiert jedoch häufig aus der Unsicherheit, ob Mädchen später beruflichen Erfolg erlangen (Weltbank 2001a: 164; Blau et al. 2002). Die gerade in vielen Entwicklungsländern nur

<sup>171</sup> Geschlechtsspezifische Daten für den Grundschulbesuch existieren nicht im Zeitverlauf.

<sup>172</sup> Daten für die High Income OECD-Staaten werden von der Weltbank nicht angegeben.

begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen werden dann auf die Jungen konzentriert. Dies bedingt, daß nur Unterschiede im *Grundschulbesuch* herangezogen werden können.<sup>173</sup> Unterschiede in der Sekundarstufe und der Hochschulbildung sind dagegen weniger aussagekräftig hinsichtlich Diskriminierung. Für die Primarstufe existieren allerdings nur rudimentäre Daten im Zeitverlauf. Die Fokussierung auf die Grundschule wird auch aus Sicht der Humankapitaltheorie gestützt. Frauen können antizipieren, daß Geburten und traditionelle Rollenverteilungen zu Lücken in der Erwerbsbiographie führen, aufgrund derer sich über die Primarstufe hinausgehende Investitionen in das Humankapital nicht in Form höherer Erwerbseinkommen amortisieren.

Der additive Indikator EDUCATION baut auf beiden Kriterien auf und bildet dementsprechend das Verhältnis von alphabetisierten Frauen zu Männern (15-64 Jahre) und das Verhältnis der weiblichen zur männlichen Schulbesuchsquote in der Primarstufe ab.<sup>174</sup> Je höher der EDUCATION-Wert ist, um so geringer ist die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen. Ungleichbehandlung von Frauen wird durch Werte unter 1,0 angezeigt. Für das Jahr 2000 konnte EDUCATION für 150 Staaten berechnet werden, wobei der Minimalwert 0,50 (Yemen) und der Maximalwert 1,17 (Lesotho) beträgt. Der Weltdurchschnitt liegt bei 0,91, wobei die OECD-Staaten mit hohem Einkommen höhere Werte aufweisen (0,996). Staaten mit mittleren und niedrigen Einkommen liegen leicht unter dem Durchschnitt (0,892), während Frauen in den am wenigsten entwickelten Staaten am stärksten benachteiligt werden (0,757). In 16 Staaten (11%) kommt es anhand dieses Indikators zu keiner Ungleichbehandlung von Frauen.

## **5.2 Die Berücksichtigung der Mehrdimensionalität von Diskriminierung**

### **5.2.1 Die geringe inhaltliche Validität bestehender Indizes**

Die bisher diskutierten einzelnen Kennzahlen ergeben nur ein grobes, möglicherweise verzerrtes Bild von geschlechtsspezifischer Ungleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. Um der Komplexität der Problematik zu entsprechen, ist es notwendig Indizes zu verwenden, welche die verschiedenen Aspekte der Diskriminierung berücksichtigen. Das UNDP hat hierzu im Anschluß an die Vierte Weltfrauenkonferenz der UN in Peking 1995 zwei Indizes zur Messung der Gleichbehandlung der Geschlechter konstruiert, die in der Literatur eine hervorgehobene Bedeutung erlangt haben:

---

<sup>173</sup> Abbildung 8.6 wurde daher nur zur Illustration eingefügt, da aufbereitete.

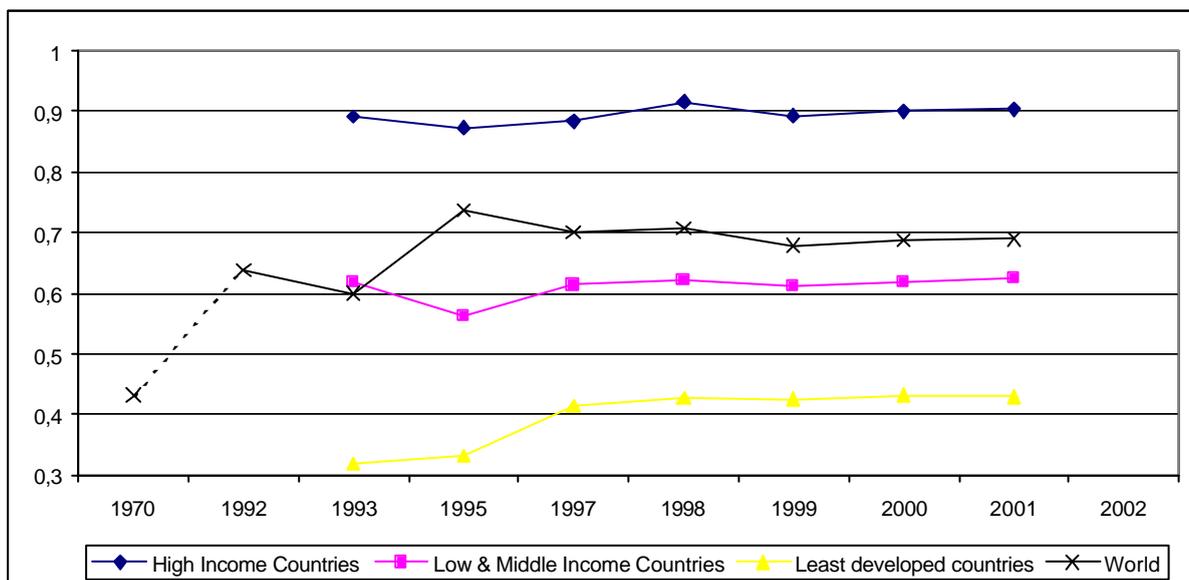
<sup>174</sup> Aus beiden Teilindizes wird das ungewichtete arithmetische Mittel gebildet. Für Details siehe Anhang A.

Der *Index für geschlechtsbezogene Entwicklung* (Gender Related Development Index, GDI) besteht aus Lebenserwartung bei der Geburt, Bildung (Analphabetenquote, Schulbesuch) und geschätztem Erwerbseinkommen. Der GDI ergänzt den auf denselben Variablen basierenden Index für menschliche Entwicklung (HDI) hinsichtlich geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, indem für jede Variable das Verhältnis zwischen Frauen und Männern gebildet wird.

Der *Index der Gleichberechtigung* bzw. der geschlechtsspezifischen Ermächtigung (Gender Empowerment Measure, GEM)<sup>175</sup> mißt die Repräsentation von Frauen an der politischen Entscheidungsfindung (Anteil in den nationalen Parlamenten), die ökonomische Partizipation (Anteil bei höheren Beamten und Führungskräften sowie bei Freiberuflern und Facharbeitern) und, wie beim GDI, das geschätzte Erwerbseinkommen jeweils im Verhältnis zu den Männern.<sup>176</sup>

Je höher die Werte beider Indizes sind, um so geringer ist die Ungleichbehandlung. Ein Wert von 1 symbolisiert vollständige Gleichbehandlung.

Abbildung 8.5: Durchschnittswerte des GDI im Zeitverlauf<sup>177</sup>



Quelle: UNDP 1995, Folgejahre; Eigene Berechnungen.

<sup>175</sup> Das *Empowerment*-Konzept wurde in den 80er Jahren von Feministinnen aus Entwicklungsländern entworfen. Mit der Weltfrauenkonferenz von 1995 wurde *Empowerment* als offizieller Ansatz von globaler Geschlechterpolitik endgültig anerkannt. Zwar hat der *Empowerment*-Ansatz im Prozeß der Anerkennung an Trennschärfe verloren. Gleichwohl verdeutlicht die Anerkennung, daß es der globalen Frauenbewegung gelungen ist, die Agenda internationaler Politik zu beeinflussen (vgl. (Moser 1991; Ruppert 2002).

<sup>176</sup> Im Gegensatz zum GDI werden beim GEM 'unadjusted' – nicht logarithmierte – Werte des geschätzten Einkommens verwendet.

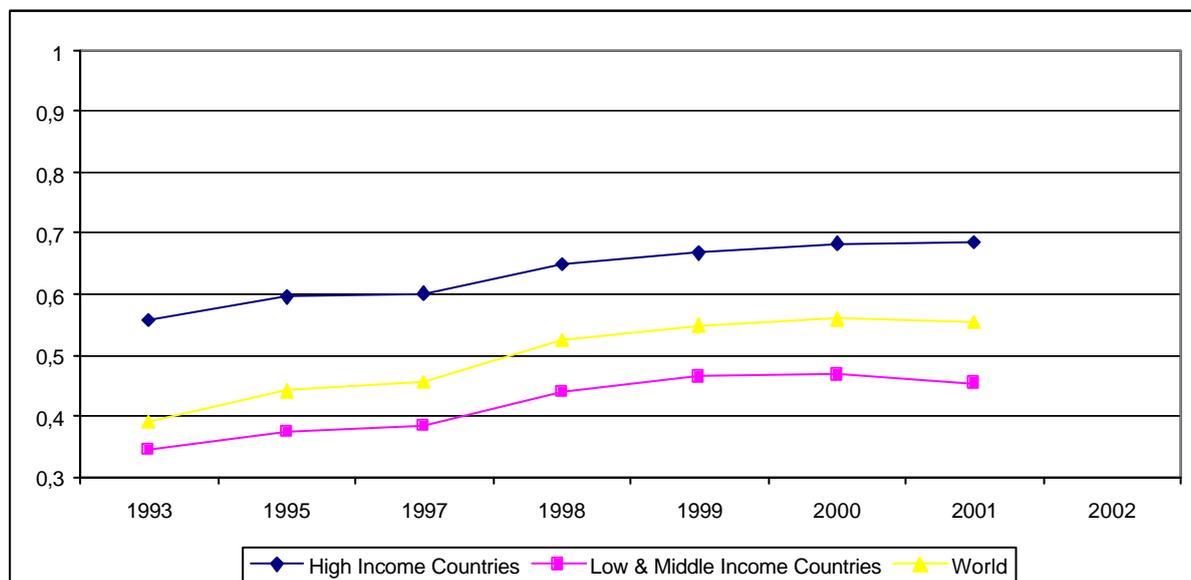
<sup>177</sup> Die aggregierten Daten wurden, so weit vorhanden, vom UNDP übernommen. Abweichungen der eigenen Berechnungen sind auf Rundungsfehler bei der Auswertung der zur Verfügung stehenden Daten zurückzuführen.

Der GDI-Wert wurde zwischen 1970 und 1992 für 79 Staaten als Trend berechnet (Abbildung 8.5, gestrichelte Linie). Im Durchschnitt verbesserte er sich in diesem Zeitraum um 48%, in den Entwicklungsländern um 62%, in den Industriestaaten um 26% (UNDP 1995). Diese allmähliche Verbesserung der Lebenssituation der Frauen kommt seit Mitte der 90er Jahre nur noch langsam voran bzw. stagniert.

Während für die Zeit vor der Weltfrauenkonferenz von 1995 ein signifikanter Anstieg des GDI feststellbar ist, gehen trotz der Selbstverpflichtung der Staatengemeinschaft auf Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichbehandlung die Werte leicht zurück.

Daß der GDI dabei seit Mitte der 80er Jahre hinter den im Weltdurchschnitt gestiegenen HDI-Wert zurückfiel und in fast allen Staaten unter dem HDI liegt,<sup>178</sup> zeigt, daß sich die realen Lebensbedingungen verbessert haben, Frauen daran aber nicht in gleichem Maße partizipieren konnten. Vor allem im Bereich der Bildung hat sich der Fortschritt, der für vorangegangene Jahrzehnte festgestellt werden konnte, nicht nur verlangsamt. In vielen Staaten sind sogar Rückschritte zu verzeichnen.

Abbildung 8.6: Durchschnittswerte des GEM im Zeitverlauf



Quelle: UNDP 1995, Folgejahre; Eigene Berechnungen.

Noch deutlicher wird das Ausmaß geschlechtsspezifischer Diskriminierung durch die Werte des Index der Gleichberechtigung (GEM) in Abbildung 8.6 widergegeben. Zwar sind auch dessen Werte gestiegen. „Daß in vielen Ländern die GEM-Werte deutlich niedriger liegen als

<sup>178</sup> Lediglich in Australien, Belgien, Finnland, Großbritannien und Usbekistan lag 2000 der GDI-Wert über dem des HDI. 2001 lagen die Werte des GDI wieder in allen Staaten unter denen des HDI (UNDP 2002, 2003).

die GDI-Werte [...] deutet darauf hin, daß Frauen zwar zunehmend Bildungschancen eingeräumt werden, nicht jedoch eine aktive Beteiligung am wirtschaftlichen und politischen Leben“ (Lachenmann/Brühl 1997: 82, vgl. auch Weltbank 2001a: 7).

Beide Indizes belegen, daß Frauen in keinem Staat die gleichen Einkommens- und wirtschaftlichen Partizipationschancen haben wie Männer. Der Vergleich von GDI und GEM zeigt zudem, daß in Politik und Wirtschaft die Partizipationsmöglichkeiten von Frauen noch wesentlich geringer sind als ihre Chancen auf Gesundheit, Bildung und Einkommen. Die Vertretung von Frauen im Parlament bleibt weiterhin „minimal“ (Weltbank 2001a: 7). Die Ungleichbehandlung ist dabei in Entwicklungsländern tendenziell größer (UNDP 2003).

Sowohl der GDI als auch der GEM sind jedoch ungeeignet, Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung adäquat anzuzeigen. Ersten weitete der GDI diskriminierendes Verhalten auf indirekte Bereiche wie den Zugang zu Gesundheit (Lebenserwartung) aus. Der Bezug zur Lebenserwartung ist hinsichtlich der ILO-Verpflichtungen nicht relevant. Zwar können längere Arbeitszeiten und weniger Freizeit zu einer relativ geringeren Lebenserwartung der Frauen führen (Busse/Spielmann 2003: 8). Das Diskriminierungsverbot der ILO bezieht sich explizit auch auf Arbeitszeiten, Pausen und Ferien (IAA 2003a: 16). Ob die Lebenserwartung bei Geburt geeignet ist, geschlechtsspezifische Diskriminierung im Bereich Arbeitszeiten, Pausen und Ferien abzubilden, scheint jedoch fraglich. Daten über geschlechtsspezifische Arbeitszeiten existieren für eine Vielzahl von Staaten nicht. Eine relativ geringe Lebenserwartung von Frauen hängt vermutlich eher von anderen Formen der Diskriminierung ab, als in Beruf und Beschäftigung. So schätzt die UNICEF, daß rund 1,5 Mio. Mädchen jährlich sterben, weil sie bei der Ernährung und der medizinischen Versorgung gezielt vernachlässigt werden (vgl. auch Da Gupta 1987). Das Schlagwort der „Feminisierung der Armut“ (Nuscheler 1995: 129) verweist darauf, daß bei fast allen sozio-ökonomischen Indikatoren die Situation der Frauen schlechter ist, als die der Männer (UNDP 2003). Eine relativ geringere Lebenserwartung von Frauen kann zudem unabhängig jeglicher Diskriminierung eintreten. Schlechte medizinische Versorgung von Frauen bei Geburten führt zu erhöhter Sterblichkeit von Frauen, was sich negativ auf das Verhältnis der Lebenserwartung von Frauen im Vergleich zu Männern auswirkt. Unterentwicklung anstelle von Ungleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ist in diesem Fall der Erklärungsfaktor einer geminderten Lebenserwartung. Studien, die diesen Aspekt quantifizieren, sind dem Autor allerdings nicht bekannt.

Zweitens leidet auch der GEM unter „over-inclusiveness“, d.h. es werden Bereiche abgedeckt, die nach den ILO-Übereinkommen nicht erforderlich sind. Der Anteil von Frauen in der

nationalen Legislative<sup>179</sup> sowie an der Entscheidungsfindung in der Wirtschaft (Anteil bei höheren Beamten und Führungskräften sowie bei Facharbeitern) soll das Ausmaß an vertikaler Segregation indizieren. Vom Nichtdiskriminierungsgebot ist aber nicht auf eine geschlechtsproportionale Repräsentation in der Legislative zu schließen (Goodman/Jinks 2003). Der GEM aber bewertet eben dies. Darüber hinaus berücksichtigt der GEM Einkommensunterschiede, um Aspekte geschlechtsspezifischer Unterschiede bei der Entlohnung abzubilden, die zusätzlich zur Segregation auftreten. Jedoch ist es unwahrscheinlich, daß vertikale Segregation keinen Einfluß auf das Erwerbseinkommen hat. Verschiedene vergleichende Studien haben gezeigt, daß ein Drittel der Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern durch berufliche Segregation erklärt werden kann (Anker 1998; Deutsch et al. 2001; Anker et al. 2003). Beim GEM kann es daher zu einer zusätzlichen Bestrafung kommen: In Staaten, in denen Frauen geringe Partizipationschancen an wirtschaftlichen Führungspositionen haben, aber wenn sie diese erlangen, gegenüber ihren männlichen Kollegen nicht schlechter gestellt sind, werden dann aufgrund des Einflusses vertikaler Segregation auf die Erwerbseinkommen zweimal Regelverstöße indiziert, obwohl nur Segregation vorliegt.

Drittens ist die Berücksichtigung des Erwerbseinkommens beim GDI und GEM aus o.g. Gründen insgesamt problematisch. Da geringere Erwerbseinkommen von Frauen aus geringerem Humankapital resultieren können, ohne daß im Berufsleben irgendeine weitere Form der Diskriminierung stattfindet, wird Diskriminierung bei der Bildung doppelt gewertet: direkt bei den Bildungsindizes und indirekt beim Einkommen. Dies wirkt sich auf die jeweilige *Performance* eines Staates aus. Darüber hinaus ist der GDI stark mit dem absoluten Einkommensniveau eines Staates korreliert (Dijkstra 2002: 313). Im Ergebnis unterschätzen die Maßzahlen des UNDP Ungleichbehandlung in Staaten mit hohem Einkommen und führen generell zu einer Übergewichtung der Einkommensvariablen (vgl. dazu Bardhan/Klasen 1999; Oudhof 2001; Dijkstra 2002).

### 5.2.2 Eine neue Maßzahl: Der „Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung“

Da sich nach der Humankapitaltheorie Einkommensunterschiede als problematisch zur Indizierung von Diskriminierung erwiesen und sich die Hauptkritik am GDI und GEM auf

---

<sup>179</sup> In sozialistischen Staaten wie Kuba und China existiert ein hoher Anteil von Frauen in den Parlamenten, ohne daß diese politische Entscheidungen von größerer Tragweite treffen können. Ein hoher Anteil von Frauen sagt in diesen Staaten nichts über die tatsächliche politische Partizipation von Frauen aus (vgl. Bardhan/Klasen 1999: 1001).

eine Übergewichtung der Einkommensvariable richtet (Bardhan/Klasen 1999; Dijkstra 2002), ist es notwendig, diese Variable in einem gesonderten Indikator auszuschließen.<sup>180</sup> Dijkstra (2002) benutzt für seinen „Standardisierten Index der Geschlechtergleichheit“ (Standardised Index of Gender Equality, SIGE) nur fünf der sechs Variablen vom GDI und GEM, ohne das Einkommen mit einzubeziehen. Vor dem Hintergrund der erwähnten Unzulänglichkeiten einzelner Variablen stellt Dijkstra zu dem von ihm konstruierten Indikator selbst fest: „Obviously, SIGE is not *the* ultimate measure of gender equality“ (Dijkstra 2002: 332, Hervorhebung im Original). Da Angaben für die vertikale Segregation (weiblicher Anteil an höheren Positionen) in Entwicklungsländern sehr unvollständig sind, verwenden Busse/Spielmann (2003) eine modifizierte Version des SIGE, der auf den restlichen vier Variablen basiert.<sup>181</sup> Generell können aber beide Versionen des SIGE nicht das Problem der „over-inclusiveness“ hinsichtlich der inhaltlichen Validität mit den Verpflichtungen der ILO-Übereinkommen lösen, das in zweifacher Hinsicht besteht. Zum einen wird mit der Lebenserwartung ein Bereich abgedeckt, der sich nicht zwingend aus den ILO-Übereinkommen ergibt. Zum anderen bildet die geschlechtsproportionale Repräsentation in den nationalen Parlamenten ebenfalls mehr ab, als das Ausmaß horizontaler Segregation. Es ist daher notwendig, einen additiven Indikator zu bilden, der das Problem der „over-inclusiveness“ ebenso vermeidet wie das Problem der Übergewichtung der Einkommensvariable und dabei der Mehrdimensionalität von Diskriminierung gerecht wird. Ein solcher Index sollte sich zudem auf die Bereiche konzentrieren, die sich in der Diskussion als „Kerndimensionen“ von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung herausgestellt haben: Zugang zur Berufsausbildung, zum Arbeitsmarkt und zu den einzelnen Berufen. Der „Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung“ (IDBB) enthält folglich drei Variablen:

- Zugang zur Berufsausbildung, gemessen durch EDUCATION,
- Zugang zum Arbeitsmarkt, gemessen durch das Verhältnis weiblicher/männlicher Partizipation am Arbeitsmarkt (FEMLAB),
- Berufliche Segregation, gemessen durch den Verschiedenheits-Index (ID) für sieben standardisierte Berufsgruppen.

---

<sup>180</sup> Eine Reihe von Modifikationen wurde vorgeschlagen, um diesen Mangel zu überwinden. Beispielsweise wurde der GDI im Verhältnis zum HDI bestimmt oder die Differenz zwischen HDI und GDI im Verhältnis zum HDI. Sie können aber auch nicht die Übergewichtung der Einkommensvariablen lösen (vgl. Dijkstra 2002).

<sup>181</sup> Diese Variablen sind: Zugang zu Bildung (Analphabetenquote 2/3, Einschulungsraten 1/3 von Frauen), Zugang zu Gesundheit (Lebenserwartung bei Geburt), Zugang zum Arbeitsmarkt (Frauenanteil an der Erwerbsbevölkerung), vertikale Segregation (Anteil an Parlamentssitzen). Die Weltbank benutzt zur Quantifizierung der Geschlechtergleichheit außer der Lebenserwartung dieselben Variablen (Weltbank 2003).

Es ist zu vermuten, daß diese Variablen zusammengenommen ein genaueres Bild von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung ergeben.

Tabelle 8.6: Inhalt der Indizes zur Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

	FEM- LAB	ID	EDU- CATION	GDI	GEM	SIGE	IDBB	IDBB 2
<b>Zugang zum Arbeitsmarkt</b>	X					X	X	X
<b>Horizontale Segregation</b>		X					X	
<b>Vertikale Segregation:</b>								
Politische Partizipation					X	X		
Ökonomische Partizipation					X	(X)		
<b>Lebenserwartung</b>				X		X		
<b>Zugang zu Bildung</b>			X	X		X	X	X
<b>Erwerbseinkommen</b>				X	X			

Durch die Einbeziehung von der Partizipation am Arbeitsmarkt und einer Maßzahl der beruflichen Segregation wird beim IDBB das Problem vermieden, daß sich ein verbesserter Markteintritt nicht auf alle Sektoren der Wirtschaft bezieht. Eine zusätzliche Bestrafung für Staaten, in denen der Zugang zum Arbeitsmarkt für Frauen eingeschränkt ist, denen aber dann alle Berufe offen stehen, existiert dabei nicht. Der ID definiert Integration als eine Situation, in der die proportionale Vertretung jedes Geschlechts in den einzelnen Berufen der der *gesamten* Erwerbsbevölkerung entspricht. Wenn beispielsweise 35 Prozent der Erwerbsbevölkerung Frauen sind, dann mißt der ID komplette Integration nur dann, wenn in allen Berufen 35 Prozent Frauen arbeiten. Auf die Inklusion einer Maßzahl der vertikalen Segregation wird verzichtet, da die geeignetste Variable, der weibliche Anteil an höheren Positionen, für Entwicklungsländer nur unvollständig vorliegt. Bildung hat sich schließlich als relevanteste Meßgröße von Diskriminierung herausgestellt und wird im IDBB durch die Ungleichbehandlung bei der Zulassung zur Berufsausbildung abgebildet. Dazu wird die bereits beschriebene Variable EDUCATION herangezogen, die das Verhältnis des geschlechterspezifischen *Grundschulbesuchs* und der Alphabetenquote abbildet. GDI und SIGE verwenden hingegen den Primar-, Sekundar- und Tertiärbildungsbereich, ohne die aus Sicht der Humankapitaltheorie dafür entgegenstehenden Argumente zu berücksichtigen. Die Einbeziehung der Bildungsdimension ist auch zur Kontrolle der anderen Bereiche von Diskriminierung notwendig. Eine hohe Frauenerwerbsquote sagt beispielsweise nichts über die Qualität der Arbeitsverhältnisse aus. Ein hoher Anteil erwerbstätiger Frauen kann auch eine Vielzahl geringqualifizierter Beschäftigungsverhältnisse anzeigen, bei denen sich eine

fehlende bzw. kürzere Schulbildung nicht nachteilig auswirkt. Erst die Zusammenschau beider Variablen ergibt ein Bild, ob Ungleichbehandlung von Frauen im Beruf auftritt, d.h. Frauen aufgrund von Ungleichbehandlung bei der Bildung von anderen Beschäftigungsarten ausgeschlossen sind.

Anhang A beschreibt die Konstruktion des IDBB detailliert und gibt die Werte für alle verfügbaren Staaten an. Das arithmetische Mittel der standardisierten drei Teilindizes Bildung, Arbeitsmarkt und Segregation ergeben den IDBB. Er kann Werte zwischen Null (vollständige Ungleichbehandlung) und Eins (vollständige Gleichbehandlung) annehmen. Für das Jahr 2000 konnte der IDBB nur für 66 Staaten berechnet werden, was auf fehlende Daten zur beruflichen Segregation zurückzuführen ist. Der Minimalwert des IDBB beträgt 0,17 (Surinam) und der Maximalwert 0,77 (Thailand). Das bedeutet, daß in keinem Staat das Gleichbehandlungsgebot, gemessen durch den IDBB, eingehalten wird. Der Mittelwert aller Staaten liegt bei 0,55, wobei die OECD-Staaten mit hohem Einkommen deutlich höhere Werte aufweisen (0,62), während Staaten mit mittleren und niedrigen Einkommen leicht unter dem Durchschnitt (0,52) liegen. Im unteren Viertel befinden sich erwartungsgemäß Staaten aus Lateinamerika und dem Nahen Osten. Zum oberen Viertel gehören neben den OECD-Staaten auch Entwicklungsländer. Dies ist vor allem durch ein vergleichsweise hohes Verhältnis der weiblichen/männlichen Erwerbstätigenquote (vgl. 5.1.1) und durch gering segmentierte Arbeitsmärkte zu erklären. Die OECD-Staaten punkten hingegen bei der Bildung.

Wird die berufliche Segregation nicht berücksichtigt, kann der auf dann zwei Diskriminierungsdimensionen basierende „IDBB 2“ für 146 Staaten berechnet werden.<sup>182</sup> Diese Maßzahl hat gegenüber dem IDBB den Vorteil, deutlich mehr Staaten zu erfassen. Der Nachteil besteht darin, einen relevanten Bereich auszulassen, auch wenn die Mehrdimensionalität weiterhin berücksichtigt wird. Der Mittelwert aller Staaten beträgt beim „IDBB 2“ 0,59, während der Minimalwert bei 0,09 (Irak) und der Maximalwert bei 0,87 (Schweden) liegt.

Tabelle 8.6 zeigt die verschiedenen Dimensionen von geschlechtspezifischer Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung, auf denen die diskutierten Indizes basieren. Aufgrund der Schwierigkeit, Diskriminierung im Einzelfall zu bestimmen, existiert kein Indikator, der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung direkt abbildet und alle diskutierten Mängel

---

<sup>182</sup> Der „IDBB 2“ wird durch das ungewichtete arithmetische Mittel der Bildungskomponente von EDUCATION (Verhältnis weiblicher/männlicher Analphabeten- und Schulbesuchsquote) und dem Verhältnis weiblicher/männlicher Partizipation am Arbeitsmarkt gebildet. Er basiert somit auf zwei der drei Dimensionen des IDBB.

überwindet. Am unproblematischsten ist die Indizierung von Diskriminierung anhand der Ungleichbehandlung bei der Bildung (EDUCATION). Eine eindimensionale Betrachtung läuft jedoch Gefahr, wesentliche Bereiche zu vernachlässigen („under-inclusiveness“). Die Robustheit der Ergebnisse wird daher durch den selbst-konstruierten „Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung“ (IDBB) überprüft. Der „IDBB 2“ wird hingegen nur zur Ergänzung der Ergebnisse aufgrund seiner großen Fallzahl herangezogen.

Tabelle 8.7: Korrelationstabelle der Indikatoren zur Einhaltung des Verbotes von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

		EDUCATION	IDBB	IDBB 2
EDUCATION	Korrelationskoeffizient (r)	1,000		
	N	150		
IDBB	Korrelationskoeffizient (r)	,415 (**)	1,000	
	N	62	66	
IDBB 2	Korrelationskoeffizient (r)	,649 (**)	,807 (**)	1,000
	N	146	62	146

\*\* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Die Notwendigkeit der Verwendung alternativer Indikatoren verdeutlicht der statistische Vergleich (Tabelle 8.7). Obwohl EDUCATION und der IDBB auf der gleichen Bildungskomponente basieren, liegt nur eine mittelstarke Beziehung vor. Dies könnte durch die unterschiedliche Anzahl erfaßter Staaten erklärt werden. Die zusätzliche Betrachtung des IDBB 2, der bis auf vier Ausnahmen die gleichen Staaten wie EDUCATION umfaßt, deutet aber darauf hin, daß sowohl der IDBB 2 als auch der IDBB neben dem Zugang zur Bildung weitere relevante Dimensionen der Diskriminierung abbilden, die von EDUCATION nicht erfaßt werden. Trotz unterschiedlicher Länderzahl ist der Zusammenhang zwischen IDBB und IDBB 2 größer als der zwischen EDUCATION und IDBB 2.

Auch der Zusammenhang zwischen IDBB und SIGE, GEM bzw. GDI, der hier nicht gesondert aufgeführt ist, ist auf dem 0,01-Niveau bzw. dem 0,05-Niveau (GDI) überzufällig. Das höchste Maß der Übereinstimmung hat der IDBB mit dem SIGE ( $r = 0,508$ ), die schwächste Übereinstimmung mit dem GDI ( $r = 0,283$ ).<sup>183</sup> Daß gegenüber allen anderen Maßzahlen ein positiver Zusammenhang vorliegt, bestätigt, daß der IDBB wie auch die anderen Indikatoren geschlechtsspezifische Ungleichbehandlungen quantifiziert. Die Stärke

<sup>183</sup> Obwohl der GDI auch die Bildungskomponente umfaßt, läßt sich der schwache Zusammenhang durch die unterschiedliche Berechnung des GDI erklären (vgl. dazu Bardhan/Klasen 1999; Dijkstra 2002).

des jeweiligen Zusammenhanges verdeutlicht jedoch, daß der IDBB andere Dimensionen der Diskriminierung mißt, als die bisher verwendeten Indikatoren.

## **6. Das Ausmaß der Einhaltung der Kernarbeitsnormen**

Im folgenden wird mittels der in den vorangegangenen Abschnitten als geeignet identifizierten Maßzahlen das gesamte Ausmaß der Einhaltung der Kernarbeitsnormen bestimmt. Drei Aspekte gilt es zu berücksichtigen. In welchem Ausmaß werden die Kernarbeitsnormen eingehalten? Unterscheidet sich die Regeleinhaltung hinsichtlich der verschiedenen Kernarbeitsnormen? Lassen sich Unterschiede zwischen Vertragsparteien und Nichtvertragsstaaten feststellen („Endogenitätsproblematik“)? Um diese Fragen zu beantworten, werden die sechs Indikatoren herangezogen, welche die Regeleinhaltung am besten anzeigen. Die Gewerkschaftsrechte und das Diskriminierungsverbot werden dabei durch jeweils zwei Maßzahlen indiziert. Diese Vorgehensweise erscheint aus inhaltlichen Gründen notwendig, da die Ergebnisse bei Verwendung von nur einem Indikator nicht zuverlässig genug erscheinen.

Der anhand der Daten gewonnene statische Überblick zeigt, daß in der überwiegenden Mehrzahl der ILO-Mitgliedstaaten mindestens eine der Kernarbeitsnormen verletzt wird (Tabelle 8.8). Unter Berücksichtigung der beiden Maßzahlen zur Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung existieren in jedem Staat Regelverletzungen. Werden die beiden Maßzahlen zur Diskriminierung ausgeschlossen und alle weiteren Indikatoren zusammengenommen betrachtet, dann treten bei nun vier berücksichtigten Indikatoren lediglich in 18 Staaten keine Verstöße auf (Tabelle 8.8, Spalte 1). Diese sind mit Ausnahme der Tschechischen Republik ausschließlich OECD-Staaten mit hohem Einkommen.<sup>184</sup> In zehn Staaten sind demgegenüber bei allen Indikatoren Regelverstöße festzustellen. Dabei handelt sich ausnahmslos um Entwicklungsländer.<sup>185</sup> Es sind aber nicht die am wenigsten entwickelten Staaten, welche die meisten Verstöße aufweisen. Nur drei der zehn Staaten, bei denen alle Indikatoren Verletzungen anzeigen, fallen unter die Kategorie der ‚least developed countries‘ (LLDC). Dies gibt einen ersten Hinweis, daß das wirtschaftliche

---

<sup>184</sup> Die Staaten sind: Australien, Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich.

<sup>185</sup> Diese Staaten sind Bangladesh, China, Guatemala, Haiti, Indonesien, Kenia, Marokko, Pakistan, Tansania, Thailand.

Entwicklungsniveau einen Einfluß auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen hat, aber nicht die alleinige Ursache sein kann.

Wird die Maßzahl EDUCATION für Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung hinzugenommen, dann verringert sich die Anzahl der Staaten, bei denen alle Indikatoren keine Verstöße anzeigen, auf fünf (Spalte 2).

Tabelle 8.8: Anzahl der ILO-Mitgliedstaaten, bei denen Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen registriert worden

<b>Verstöße bei:</b>	<b>UNION 00, UNION 1, FORCED, CLTOTAL</b>	<b>+ EDUCATION</b>	<b>+ EDUCATION und IDBB</b>
<b>Keinem</b> aller untersuchten Indikatoren registriert	18	5	0
<b>Keinem</b> (Informationen nicht für alle Indikatoren verfügbar) <sup>186</sup>	33	14	9
<b>Mind. einem</b> Indikator registriert	141	160	165
<b>Mind. zwei</b> Indikatoren	89	130	144
<b>Mind. drei</b> Indikatoren	30	78	90
<b>Mind. vier</b> Indikatoren	10	28	42
<b>Mind. fünf</b> Indikatoren	-	9	24
<b>Sechs</b> Indikatoren	-	-	6

Dies bedeutet, daß bei Betrachtung aller Bereiche der Kernarbeitsnormen (Gewerkschaftsrechte, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie von Diskriminierung) lediglich in fünf Staaten den internationalen Verpflichtungen im Untersuchungszeitraum entsprochen wurde.<sup>187</sup> Hingegen treten Verstöße – gemessen durch alle fünf Indikatoren – in neun Staaten auf. Diese Zahl erhöht sich auf 23 Staaten, wenn Regelverletzungen bei nur jeweils einer der beiden Maßzahlen berücksichtigt werden, welche die Gewerkschaftsrechte abbilden.<sup>188</sup> In diesen 23 Staaten wird keine der Kernarbeitsnormen gewährleistet. Dabei handelt es sich wiederum ausnahmslos um Entwicklungsländer. Die Hinzunahme von EDUCATION zeigt insgesamt einen deutlichen Anstieg der Anzahl regelverletzender Staaten. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß in den beiden Gruppen nur Staaten enthalten sind, für die Informationen für alle betrachteten Indikatoren zur Verfügung stehen. Werden die jeweils verfügbaren Indikatoren für einen Staat betrachtet, d.h. im Extremfall liegen nur

<sup>186</sup> Hier werden die Staaten angegeben, die keine Verstöße aufweisen, bei denen aber nicht für alle Indikatoren Informationen vorliegen.

<sup>187</sup> Dies sind Australien, Luxemburg, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich.

<sup>188</sup> Diese Zahl ist eine Teilmenge der 37 Staaten, die Verstöße bei mind. vier und mind. fünf Indikatoren aufweisen. Dies ergibt sich daraus, daß die Gewerkschaftsrechte durch zwei Indikatoren abgebildet werden.

Informationen für einen Bereich der Kernarbeitsnormen vor, dann erhöht sich die Zahl der Staaten, die keine der Kernarbeitsnormen gewährleisten, deutlich auf 39.

Verletzungen treten schließlich in allen Staaten auf, wenn alle verfügbaren Indikatoren betrachtet werden. Der IDBB indiziert, daß in keinem Staat das Diskriminierungsverbot in Beruf und Beschäftigung in den von ihm erfaßten Dimensionen gewährleistet wird (Spalte 3). Die deskriptive Analyse verdeutlicht unabhängig davon, ob das Diskriminierungsverbot exkludiert wird oder nicht, daß in der weit überwiegenden Mehrzahl der Staaten Verstöße gegen mindestens eine der Kernarbeitsnormen auftreten. Die Verstöße konzentrieren sich dabei in einer ersten groben Betrachtung vorrangig auf Staaten mit geringem Einkommen. Darüber hinaus sind normspezifisch regionale Muster erkennbar, beispielsweise bei der Zwangs- oder Kinderarbeit. Bei regelkonformen Staaten handelt es sich hingegen um OECD-Staaten mit hohem Einkommen.

Die bisherige empirische Analyse läßt offen, ob sich die Verstöße auf bestimmte Übereinkommen konzentrieren oder bei allen in gleichem Maß festzustellen sind. Um ein genaueres Bild erhalten zu können, ist daher die Betrachtung der einzelnen Übereinkommen notwendig. Die Regeleinhaltung ist zudem nur für Vertragsstaaten des Übereinkommens verpflichtend. Aussagekräftige Ergebnisse hinsichtlich *Compliance* lassen sich dementsprechend nur erzielen, wenn Vertragsstaaten von Nicht-Vertragsstaaten unterschieden werden. Wurden bisher alle ILO-Mitgliedstaaten betrachtet, so gilt es im folgenden, die Vertragsstaaten der einzelnen Übereinkommen gesondert zu berücksichtigen. Zur Überprüfung des Ausmaßes der Regeleinhaltung stellt die Anzahl der verstoßenden Staaten, die je Indikator ermittelt wird, einen Anhaltspunkt dar.

Tabelle 8.9: Anzahl regelverletzender Staaten (Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten)

<b>Indikator:</b>	<b>Bei allen Staaten</b>	<b>Bei Vertragsstaaten</b>	<b>Bei Nicht-Vertragsstaaten</b>
<b>UNION 00</b>	46 von 77 (60%)	34 von 59 (58%)	12 von 18 (66%)
<b>UNION 1</b>	39 von 139 (28%)	26 von 107 (24%)	13 von 32 (34%)
<b>FORCED</b>	67 von 139 (48%)	61 von 125 (49%)	6 von 14 (43%)
<b>CLTOTAL</b>	118 von 166 (71%)	15 von 40 (38%)	103 von 126 (82%)
<b>EDUCATION</b>	134 von 150 (89%)	109 von 122 (89%)	25 von 28 (89%)
<b>IDBB</b>	66 von 66 (100%)	53 von 53 (100%)	13 von 13 (100%)

Betrachtet man die einzelnen Indikatoren, dann fällt erstens auf, daß alle ein signifikantes Ausmaß an Regelverletzungen anzeigen (Tabelle 8.9). Jeder Indikator registriert bei

mindestens einem Viertel der Vertragsstaaten Verstöße. Drei Indikatoren weisen Regelverstöße für rund 40 bis 60 Prozent der Staaten aus. Die Maßzahlen für das Diskriminierungsverbot ermitteln einen Anteil von 90 bzw. 100 Prozent.

Die Daten bestätigen somit nicht die Annahme des *Management*-Ansatzes, daß sich die Regeleinhaltung als üblich erweist (Henkin 1979; Chayes/Chayes 1995). Vielmehr treten Verstöße in erheblichem Umfang auf und sind teilweise sogar der Regelfall (EDUCATION, IDBB). Die überwiegende Mehrzahl der Staaten verstößt gegen mindestens eine, die Hälfte der Staaten gegen mindestens zwei Kernarbeitsnormen. 15 Prozent der Staaten verstoßen gegen alle von ihnen ratifizierten Kernübereinkommen.

Ein hohes *Compliance*-Niveau wurde von Vertretern dieser Perspektive aber explizit auch für die ILO angenommen (Chayes et al. 1998: 58). Die Ergebnisse unterlegen vielmehr die Vermutung, daß der gleichzeitige Effekt der konstitutiven Wirkung der Kernarbeitsnormen und fehlender *Enforcement*-Instrumente zu einer Situation führt, in der die Regelanerkennung und –einhaltung entkoppelt sind und so ein signifikantes Ausmaß an Verstößen bei den Vertragsparteien induzieren (Kap. VI und VII).

Die Analyse der Einhaltung der Kernarbeitsnormen kann allerdings nicht erbringen, ob Verstöße primär auf den konstitutiven Effekt der Kernarbeitsnormen (Hypothese V) oder das Fehlen effektiver Durchsetzungsverfahren zurückzuführen sind, in deren Folge Regelverstöße institutionell unbeantwortet bleiben (Hypothese IIIa). Dazu wäre ein Vergleich mit den Regeln anderer ILO-Übereinkommen bzw. anderer internationaler Institutionen erforderlich. Die theoretische Untersuchung legt jedoch nahe, daß die Faktoren zusammen das vorliegende Ergebnis begründen. Das feststellbare Ausmaß an Regelverstößen deutet auch darauf hin, daß das in der ILO existierende Ungleichgewicht zwischen legitimitätsstiftenden, problemlösenden und erzwingenden Elementen sich nicht positiv auf die Regeleinhaltung auswirkt und die *Management*-Verfahren (Hypothese VI) nicht das Fehlen effektiver *Enforcement*-Instrumente kompensieren können (dazu Kap. VII).

Zweitens sind z.T. deutliche Variationen, sowohl zwischen den jeweiligen Kernarbeitsrechten als auch den verwendeten Indikatoren hinsichtlich eines Kernarbeitsrechtes, erkennbar. Die Anzahl der regelverletzenden Staaten schwankt abhängig von den verwendeten Maßzahlen zwischen 24 Prozent (Vereinigungsfreiheit, UNION 1) und 100 Prozent (Nichtdiskriminierung, IDBB).

*Compliance* ist folglich nicht bei jedem Übereinkommen gleich problematisch. Da aber die institutionellen Faktoren für alle Übereinkommen gleich sind, sind länderspezifische Ursachen für diese Unterschiede zu vermuten. Die Mitgliedschaft der einzelnen

Übereinkommen variiert ebenso wie die Anforderungen, welche die Übereinkommen an die Staaten stellen. Da diese in höchst unterschiedlichem Maß in der Lage sind, die internationalen Vorgaben umzusetzen, kommt es zu Variationen bei der Regeleinhaltung, sowohl zwischen den Kernübereinkommen als auch innerhalb eines Übereinkommens. Vor allem bei geringer Wirkung institutionalisierter Sanktionsinstrumente ist eine stärkere Beeinflussung der Regeleinhaltung durch länderspezifische Unterschiede anzunehmen, da schwache Sanktionsinstrumente nicht wie stark institutionalisierte *Enforcement*-Instrumente für alle Staaten in gleicher Weise den Entscheidungsprozeß hinsichtlich *Compliance* dominieren (Hypothese IIIb). Die Tatsache, daß die einzelnen Indikatoren eine unterschiedliche Anzahl von regelverstoßenden Staaten anzeigen, unterstützt diese Annahme. Gleichfalls müßten auch deutliche Variationen innerhalb eines Übereinkommens festzustellen sein. Die Daten unterlegen auch diese Vermutung. Alle Indikatoren zeigen, daß das Kontinuum von schweren Regelverstößen bis zu vollständig regelkonformem Verhalten abgedeckt wird. Die Vertragsparteien umfassen sowohl Staaten, die den internationalen Vorgaben entsprechen als auch solche, in denen die Arbeitsrechte *de facto* nicht existent sind.<sup>189</sup> Eine wirkliche Überprüfung der Hypothese, daß wenn ein schwacher *Enforcement*-Apparat institutionalisiert wurde, das gesamte *Compliance*-Niveau gering, während die Varianz im Ausmaß der Regeleinhaltung hoch ist, kann aber nur ein inter-institutioneller Vergleich erbringen.

Die Variationen zwischen den Übereinkommen sowie das gesamte Ausmaß der Regelverstöße unterstützen des weiteren nicht die Hypothese des *Management*-Ansatzes, daß eine Ursache von Verstößen die geringe *Präzision der Regeln* ist (vgl. Kap. V). Obwohl die Kernarbeitsnormen mit Ausnahme des Diskriminierungsverbotes einen vergleichsweise hohen Präzisionsgrad haben, treten Regelverletzungen in der Mehrzahl der Staaten auf. Dieser Befund steht im Einklang mit vorangegangenen Untersuchungen im Menschenrechtsbereich, die ebenfalls keinen Einfluß des Grades der Spezifizierung und der Präzision der Regeln auf *Compliance* feststellen (Lutz/Sikkink 2000; Risse et al. 2002). Zwar wird das Diskriminierungsverbot im Übereinkommen Nr. 111 wenig konkretisiert und weist auch den mit Abstand höchsten Anteil an Regelverletzungen auf. Jedoch wird auch in allen Staaten gegen die vergleichsweise konkrete Vorgabe der Gleichheit des Entgeltes (Übereinkommen Nr. 100) aus den verschiedenen dargelegten Gründen verstoßen. Fehlende Präzision der Anforderungen ist hierbei nicht als Ursache ungleicher Entlohnung anzusehen. Die weiteren drei Kernarbeitsrechte weisen vergleichbar hohe Präzisionsgrade auf. Die Niveaus der

---

<sup>189</sup> Nur bei der Zwangsarbeit (FORCED) und der Diskriminierung im Beruf (EDUCATION, IDBB) wird der Extremwert, das in keiner Weise den Vorgaben entsprochen wird, in keinem Staat registriert.

Regelkonformität unterscheiden sich allerdings auch hier deutlich. Diese Differenzen sollten aufgrund der qualitativen Erstellung der Indikatoren allerdings nicht überinterpretiert werden. Insgesamt scheint das Ausmaß der Regelverstöße weniger auf die Präzision der Regeln als vielmehr auf die o.g. institutionellen Einflußfaktoren zurückzuführen sein (vgl. Kap. VII).

Im Kontext der Regeleinhaltung der Vertragsstaaten ist zudem das *Endogenitätsproblem* zu beachten. Jeder Staat ist sich *ex ante* bewußt, daß er sich *ex post* in einer Situation befinden kann, in der er gegen die Regeln verstoßen will. Es ist daher nicht unwahrscheinlich, daß Staaten, in denen die Regeleinhaltung große Opportunitäts- und Transformationskosten erfordern, die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifizieren (vgl. Kap. II). Tabelle 8.9 zeigt hierzu, daß hinsichtlich der Kernarbeitsnormen kein schwerwiegendes Endogenitätsproblem vorliegt. Zum einen treten Regelverletzungen bei Vertragsstaaten in erheblichem Umfang auf, was nicht dafür spricht, daß nur Staaten ratifizieren, für die die Regeleinhaltung einfach ist oder die sich bereits regelkonform verhalten. Zum anderen ist der Anteil regelverletzender Staaten bis auf eine Ausnahme (CLTOTAL) bei Staaten, welche die entsprechenden Übereinkommen ratifizierten, nicht deutlich geringer, als in der Gruppe aller Staaten, für die Daten verfügbar sind.

Da sich das Verhältnis zwischen regelverletzenden und regelkonformen Staaten nicht wesentlich zwischen allen Staaten und Vertragsstaaten unterscheidet, ist es unwahrscheinlich, daß die Ratifikationsentscheidung primär durch die Regelkonformität bestimmt wird. Vor diesem Hintergrund ist allerdings zu überprüfen, welche Staaten den ILO-Kernübereinkommen *nicht* beitreten. Ein Endogenitätsproblem liegt vor, wenn der Anteil regelverletzender Staaten bei den Nichtvertragsstaaten deutlich über dem der Vertragsparteien liegt. Der Vergleich der Vertragsstaaten mit Nicht-Vertragsstaaten zeigt, daß bei drei Indikatoren größere Unterschiede auftreten. Bei den Vertragsstaaten ist die Anzahl regelverletzender Staaten tendenziell geringer als bei den Staaten, welche die Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Aber auch hier ist die Quote der regelverletzenden Staaten in der Gruppe der ratifizierenden Staaten nicht signifikant geringer (Ausnahme: Kinderarbeit) als in der Gruppe der nicht-ratifizierenden Staaten. Bei einem Kernübereinkommen ist sie sogar größer. Von einer systematischen Verzerrung kann demzufolge nicht gesprochen werden.

Dieser Befund wird auch durch die Analyse der Schwere der Verstöße bestätigt. Sie stellt neben der Anzahl regelverletzender Staaten einen weiteren Anhaltspunkt zur Bestimmung des Ausmaßes der Regeleinhaltung dar. Dafür wurde abhängig vom Skalenniveau der Median

bzw. das arithmetische Mittel der Regeleinhaltung für Vertragsparteien und Nicht-Vertragsstaaten berechnet.

Tabelle 8.10. zeigt, daß das Ausmaß an Regelverstößen der Vertragsparteien über alle Indikatoren hinweg auf vergleichbarem Niveau mit denen der Nicht-Vertragsstaaten liegt. Im Fall der Diskriminierung am Arbeitsplatz liegt es sogar leicht darunter. Die Unterschiede zwischen beiden Gruppen können durch den t-Test genauer verglichen werden. Der allerdings nur für die zwei Indikatoren zum Diskriminierungsverbot anwendbare t-Test zeigt, daß zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern kein statistisch signifikanter Unterschied im Grad der Regeleinhaltung existiert: Vertragsstaaten halten die Regeln nicht eher ein als Nicht-Vertragsstaaten.

Tabelle 8.10: Mittelwerte der Einhaltung der Kernarbeitsnormen (Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten)

<b>Indikator:</b>	<b>Alle Staaten<sup>a</sup></b>	<b>Vertragsstaaten<sup>a</sup></b>	<b>Nicht-Vertragsstaaten<sup>a</sup></b>	<b>Differenz<sup>b</sup></b>	<b>t-Test<sup>190</sup></b>
<b>UNION 00</b>	3 (77)	3 (59)	3 (18)	0	
<b>UNION 1</b>	3 (139)	3 (107)	3 (32)	0	
<b>FORCED</b>	9 (139)	9 (124)	9 (15)	0	
<b>CLTOTAL</b>	7 (166)	8 (40)	7 (126)	1	
<b>EDUCATION</b>	0,907 (150)	0,901 (122)	0,937 (28)	-0,033	P<t = 0,879
<b>IDBB</b>	0,551 (66)	0,545 (53)	0,578 (13)	-0,024	P<t = 0,724

<sup>a</sup> Anzahl der Staaten in Klammern, <sup>b</sup> Differenz = Vertragsstaaten – Nichtvertragsstaaten.

Diese Aussage gilt allerdings nicht für das Übereinkommen Nr. 138 zum Verbot der Kinderarbeit, das nur von wenigen Staaten bis 1995 ratifiziert wurde. Es weist eine deutlich geringere Verletzerquote und einen durchschnittlich geringeren Grad an Verstößen bei den ratifizierenden Staaten im Vergleich zu den Nichtvertragsstaaten auf. Vor allem die Staaten mit den meisten Verstößen haben zudem das Übereinkommen zum Verbot der Kinderarbeit bis 1995 nicht ratifiziert. In diesem Fall ist durchaus ein Selektionseffekt durch die Ratifizierung zu konstatieren.

Insgesamt bestätigen die Resultate dieser Analyse jedoch nicht die Vermutung, daß Vertragsparteien eher die Kernarbeitsnormen einhalten als Nicht-Vertragsstaaten. Verletzungen treten auch in der Gruppe der ratifizierenden Staaten in vergleichbarem Umfang

<sup>190</sup> Mit dem t-Test können keine ordinalskalierten Variablen verglichen werden. Er kann daher nur für die Indikatoren mit metrischem Skalenniveau angewendet werden. Auf der Basis der Endogenitätsproblematik wurde eine gerichtete Unterschiedshypothese zugrunde gelegt. Demzufolge wurde ein einseitiger Test verwendet.

auf. Dies spricht zum einen gegen die neorealistische These, daß die Ratifikation epiphänomenologisch ist. Zum anderen widerspricht es der Annahme, daß nur Staaten den internationalen Übereinkommen beitreten, für die die Regeleinhaltung einfach ist, wie *Rational Choice*-Institutionalisten vermuten (Downs et al. 1996). Nicht nur „least cost compliers“ oder „easy compliers“ ratifizieren die ILO-Übereinkommen, sondern auch Staaten, die erhebliche Probleme mit der Regeleinhaltung haben. Reputationsüberlegungen bzw. die konstitutiven Effekte der Kernarbeitsnormen in Verbindung mit der *Enforcement*-Schwäche der ILO scheinen vielmehr dazu zu führen, daß letztere Staaten ebenfalls den Übereinkommen beitreten. Die mit den „least cost compliers“ einhergehende Endogenitätsproblematik tritt diesen Ergebnissen zufolge hinsichtlich der Erklärung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen in keinem bedenklichen Umfang auf. Die Ergebnisse des Vergleichs der Anzahl der regelverletzenden Staaten und der Mittelwerte sind aber nur als Anfangsanalyse zu sehen. Ein genaueres Bild hinsichtlich des Einflusses der Ratifikation auf die Regeleinhaltung kann die multivariate Regressionsanalyse erbringen, die neben der Ratifikation zusätzlich den Einfluß weiterer Variablen kontrolliert.

## **7. Der Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen**

In diesem Abschnitt wird der Einfluß der Ratifikation auf *Compliance* gesondert analysiert. Es wird gefragt, wie sich die Ratifikation auf die Regeleinhaltung auswirkt. Dazu werden die Ratifikationsquoten in Abhängigkeit vom Grad der Regeleinhaltung untersucht. Des Weiteren wird die Ratifikation als unabhängige Variable in ein Regressionsmodell aufgenommen. Die Ergebnisse zeigen, daß der oftmals angenommene positive lineare Einfluß hinsichtlich der Kernarbeitsnormen wenig Bestätigung im untersuchten Zeitraum findet.

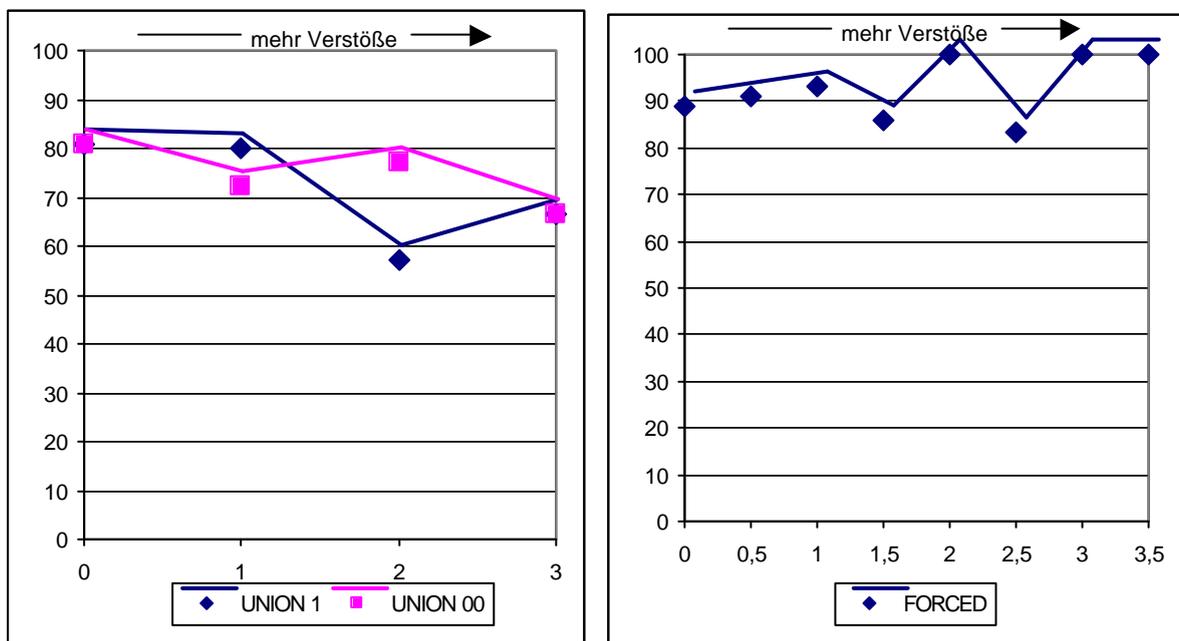
Die vorangegangene Analyse über das Ausmaß der Regeleinhaltung hat hinsichtlich der Ratifikation einen zentralen Befund ergeben: Verletzungen treten nicht nur bei den Nicht-Vertragsstaaten auf, sondern auch bei den Vertragsparteien (Tabelle 8.9, 8.10). Dies spricht gegen die rationalistische These, daß nur „easy compliers“ internationale Übereinkommen ratifizieren (Downs et al. 1996). Allerdings wurde keine Kausalbeziehung zwischen Ratifikation und Regeleinhaltung hergestellt. Vielmehr wurde vor dem Hintergrund der Endogenitätsproblematik verglichen, ob ratifizierende Staaten einen höheren Grad der Regeleinhaltung haben als Nicht-Vertragsstaaten. Die Ergebnisse indizieren, daß nur hinsichtlich des Kinderarbeitsverbotes die Vertragsparteien sowohl anhand der Anzahl

verstoßender Staaten als auch anhand der Schwere der Verstöße ein höheres Maß der Regeleinhaltung aufweisen.

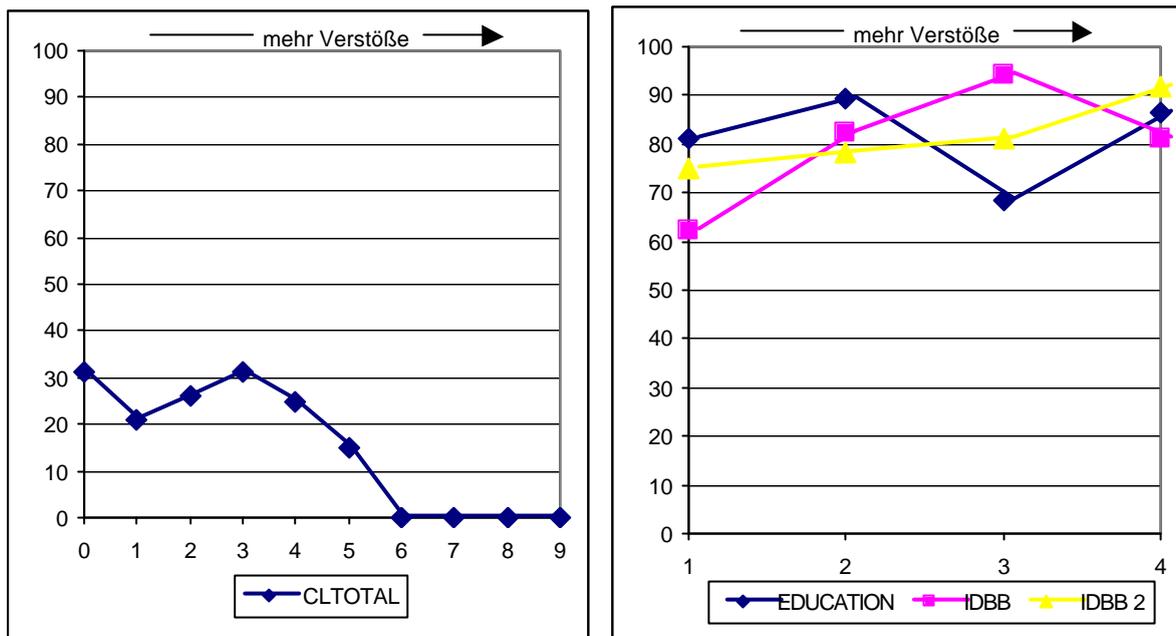
Daß die Ratifikation der Kernarbeitsnormen nicht zwangsläufig einen positiven Einfluß auf deren Einhaltung hat, wird auch bestätigt, wenn diese Beziehung aus einer anderen Perspektive betrachtet wird. Dazu werden die Ratifikationsquoten in Abhängigkeit vom Grad der Regeleinhaltung untersucht. Abbildung 8.7 stellt die Prozentzahl der Staaten, welche die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben, für jeden gemessenen Grad der Regeleinhaltung dar.<sup>191</sup>

Die Ergebnisse zeigen, daß teilweise Staaten mit der geringsten Regeleinhaltung mit gleich großer oder größerer Wahrscheinlichkeit den Übereinkommen zuvor beigetreten sind als Staaten, bei denen keine Verstöße registriert werden. Dies gilt hinsichtlich der Übereinkommen zur Zwangsarbeit und zum Diskriminierungsverbot. Für die Vergleichbarkeit der einzelnen Prozentangaben ist allerdings zu beachten, daß die Größe der Staatengruppen teilweise beachtlich divergiert.

Abbildung 8.7: Ratifikationsquoten in Abhängigkeit des Grades der Einhaltung der Kernarbeitsnormen



<sup>191</sup> Um die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes, das auf metrischem Skalenniveau gemessen wurde, graphisch darstellen zu können, sind die Quartile der Einhaltung berechnet worden. Der Wert Eins entspricht demzufolge der Gruppe der Staaten, die sich im ersten Viertel der Merkmalswerte befinden. In der Grafik sind das die Staaten mit den wenigsten Verstößen.



Im extremsten Fall umfaßt beim Indikator FORCED die Gruppe der regelkonformen Staaten (Merkmalswert: 0) 72 Staaten, während in der Gruppe der Staaten mit der geringsten Regeleinhaltung (Merkmalswert: 3,5) nur zwei Staaten enthalten sind. Allerdings werden die Ergebnisse zur Einhaltung des Diskriminierungsverbotes durch die Berechnung der Quartile dadurch nicht beeinflusst. Daß Verletzerstaaten zum Teil höhere Ratifikationsquoten aufweisen als regelkonforme Staaten, kann somit nicht allein auf die Anzahl der Staaten in der jeweiligen Gruppe zurückgeführt werden.

Mit den herkömmlichen Ansätzen ist dieser Befund nicht zu erklären. Einem Zweig des *Management*-Ansatzes zufolge müßten die Graphen monoton fallend sein, da höhere Ratifikationsquoten mit einem höheren Niveau der Regeleinhaltung einhergehen (Henkin 1979; Chayes/Chayes 1995; Chayes et al. 1998). Die Abbildungen zeigen dieses Muster nur hinsichtlich des Kinderarbeitsverbotes und tendenziell für die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte (CLTOTAL, UNION 1 und UNION 00).<sup>192</sup> Hinsichtlich der anderen

<sup>192</sup> Eine Erklärung dafür bietet der Prozeß der Festlegung der Kernarbeitsnormen. Zum Zeitpunkt des gewählten Bezugsjahres für die Ratifikation (1995) waren die Kernarbeitsnormen noch nicht gleichermaßen anerkannt. So weisen die geringen Ratifikationszahlen und die Verhandlungspositionen der Entwicklungsländer darauf hin, daß die universale Geltung geringer und die Einbeziehung des Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung zu den Kernarbeitsrechten umstrittener war als die der anderen Normen (Elliott/Freeman 2003; Senghaas-Knobloch et al. 2003). Der Druck zur Ratifizierung des entsprechenden ILO-Übereinkommens (Nr. 138) war zum damaligen Zeitpunkt vermutlich geringer als der gegenüber den Übereinkommen zum Zwangsarbeitsverbot und dem Diskriminierungsverbot, da die Geltung dieser Normen unbestritten war. Die hinsichtlich Übereinkommen Nr. 138 feststellbare geringere Ratifikationszahl regelverletzender Staaten könnte daraus resultieren. Zu diesem Zeitpunkt ratifizierten demnach mehrheitlich Staaten, die keine *Compliance*-Probleme hatten. Diese Sichtweise bestätigend, weisen die am wenigsten umstrittenen Arbeitsrechte, das Zwangsarbeitsverbot und das Diskriminierungsverbot, hohe Ratifikationsquoten regelverletzender Staaten auf und die Regressionsanalyse ermittelt für beide einen signifikanten negativen Effekt der Ratifikation auf die Regeleinhaltung. Im Zuge des zunehmenden politischen Drucks nach Verabschiedung der Erklärung, kam es aber auch hinsichtlich

Kernarbeitsnormen ist es nicht feststellbar und beim Diskriminierungsverbot wird sogar eine tendenziell steigende Kurve ermittelt. Das bedeutet, daß die 25 Prozent der Staaten, in denen das Diskriminierungsverbot am besten gewährleistet wird, mit geringerer Wahrscheinlichkeit das entsprechende ILO-Übereinkommen ratifiziert haben, als die Staaten mit geringerer Regelkonformität. Aber selbst im Fall abnehmender Ratifikationsquoten bei sinkender Regelkonformität haben beispielsweise noch immer zwei Drittel der Staaten mit der geringsten Regelkonformität die ILO-Übereinkommen zu den Gewerkschaftsrechten ratifiziert. Aus dieser Perspektive sollten aber Regelverstöße von Vertragsparteien die Ausnahme sein.

Dieses Ergebnis steht auch im Widerspruch zur rationalistischen These, daß nur Staaten ratifizieren, für die die Regeleinhaltung bequem ist („least-cost compliers“). Demnach dürften Staaten mit der geringsten Regelkonformität nicht hohe bzw. sogar die höchsten Ratifikationsquoten aufweisen. Auch aus dieser Perspektive wären ebenfalls fallende Graphen zu erwarten gewesen.

Die bisherige Untersuchung der Beziehung zwischen Ratifikation und Regeleinhaltung gibt zwar interessante Einsichten in das *Compliance*-Verhalten der Staaten. Sie hat aber einen Nachteil: Sie kann nicht erbringen, ob die beobachtbaren Muster auf die Ratifikation zurückzuführen sind oder auf Faktoren, die sowohl mit der Ratifikation als auch der Regeleinhaltung zusammenhängen. Daß beispielsweise die Regeleinhaltung bei Nicht-Vertragsstaaten höher ist als bei Vertragsstaaten, bedeutet nicht zwangsläufig, daß dies ein Resultat der Ratifikation ist. Vielmehr kann sich diese Beobachtung ergeben, weil die gleichen Faktoren, welche die Einhaltung der Kernarbeitsnormen positiv beeinflussen, auch zur Ratifikation der entsprechenden Übereinkommen führen. Um den Einfluß der Ratifikation auf die Regeleinhaltung bestimmen zu können, muß dieser unter Kontrolle anderer relevanter Faktoren untersucht werden. Dazu wird der gesamte Datensatz (Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten) untersucht und die Ratifikation der entsprechenden Übereinkommen als unabhängige Variable konzipiert, welche die Regeleinhaltung beeinflusst. Die Indikatoren für die Kontrollvariablen sowie das Analyseverfahren werden ausführlich in Kap. IX beschrieben (vgl. auch Anhang B). Die Resultate der Regressionsanalysen für die einzelnen Kernarbeitsnormen sind im Anhang C aufgeführt. An dieser Stelle soll das Augenmerk auf die Richtung und Signifikanz des Einflusses der Ratifikation auf die Regeleinhaltung gelenkt werden, welche in Tabelle 8.11 zusammengefaßt sind.

---

Übereinkommen Nr. 138 zu einer Angleichung der Ratifikationszahlen (vgl. Abbildung 6.1). Dieser Effekt ist hier allerdings noch nicht erfaßt. Dies impliziert, daß das Fehlen eines positiven Effektes der Ratifikation der Kernarbeitsnormen mittelfristig eher unterschätzt, als überbewertet wird.

Tabelle 8.11: Der Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen

	UNION 1	UNION 00	FORCED	CLTOTAL	EDUCATI ON	IDBB	IDBB 2
<b>Richtung des Einflusses</b>	(+)	(+)	- <sup>a</sup>	(+)	- <sup>a</sup>	-	-

Einflüsse in Klammern sind statistisch nicht signifikant, <sup>a</sup> Signifikanz des Einflusses ist nicht robust hinsichtlich Spezifikationen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen zeigen, daß die Ratifikation keinen signifikanten positiven Effekt auf die Regeleinhaltung hat. Zwar ist bei den Gewerkschaftsrechten und dem Kinderarbeitsverbot ein positiver Effekt ermittelbar, jedoch auf keinem signifikanten Niveau. Hinsichtlich zwei der vier Kernarbeitsnormen ist sogar ein signifikanter negativer Effekt feststellbar. Staaten, welche diese Übereinkommen ratifizieren, verstoßen mit größerer Wahrscheinlichkeit gegen die internationalen Bestimmungen, als Staaten, die nicht ratifizieren. Dieser, auf den ersten Blick kontraintuitiv erscheinende Befund steht im Einklang mit vorangegangenen statistischen Untersuchungen im Bereich der Menschenrechte. Sie stellen ebenfalls, unter Kontrolle vergleichbarer Variablen, keinen Effekt (Camp-Keith 1999) bzw. teilweise einen signifikanten negativen Effekt der Ratifikation auf die Regeleinhaltung fest (Hathaway 2002). Das Fehlen eines linearen positiven Einflusses der Ratifikation auf *Compliance* mit den Kernarbeitsrechten ist somit kein Sonderfall. Erklärungsbedürftig sind die Ergebnisse der Regressionsanalyse und der vorangegangenen Untersuchungen allerdings schon.

Es stellen sich die Fragen, warum Staaten mit den meisten Verstößen in großem Umfang die Kernübereinkommen ratifizieren und wie man erklären kann, daß die Ratifikationsquote der Verletzterstaaten teilweise über der Quote der regelkonformen Staaten liegt. Drei Faktoren gilt es bei der Beantwortung zu beachten: das Auftreten von ‚reciprocal causation‘, die langfristige Wirkung der Ratifikation sowie die Meßproblematik.

Erstens ist es nicht unwahrscheinlich, daß die Beziehung zwischen Ratifikation und Regeleinhaltung entgegengesetzt verläuft (Hathaway 2002: 2001). Die Ratifikation führt nicht zu niedrigeren *Compliance*-Graden, sondern insbesondere Staaten mit niedrigen Graden der Regeleinhaltung ratifizieren die Kernübereinkommen der ILO. ‚Reciprocal causation‘ würde die Ergebnisse dann dahingehend beeinflussen, daß Staaten mit mehr Verstößen eher die Übereinkommen ratifizieren als regelkonforme Staaten. Hierzu ist der eigenständige nutzenstiftende Effekt der Ratifikation zu berücksichtigen. Sowohl aus sozialkonstruktivistischer als auch aus rationalistischer Perspektive ist zu vermuten, daß bei konstitutiven Normen wie den Kernarbeitsnormen (dazu Kap. VI) vor allem für die Staaten die Gewinne durch die Ratifikation am größten sind, bei denen das Verhalten nicht im

Einklang mit den internationalen Vorgaben steht. Sie können durch die Ratifikation sowohl nicht-materielle Vorteile, wie Reputation und Statuszuwächse als auch materielle Vorteile erzielen, ohne daß sie zwangsläufig vor oder nach der Ratifikation kostenintensive Anpassungsmaßnahmen durchführen müssen, um die Regelekonformität sicherzustellen. Aufgrund der dieses Problemfeld kennzeichnenden geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit und der Durchsetzungsschwäche der ILO haben sie nur geringe Kosten bei Regelverstößen zu befürchten. Dieser Effekt führt dazu, daß keine positive Beziehung in der Regression ermittelt wird, die nach herkömmlicher Meinung zu vermuten wäre. Dieser Erklärungsansatz schließt somit an die Problematik der Entkoppelung von Regelanerkennung und Regeleinhaltung an, betont aber, daß es gerade für die Staaten am vorteilhaftesten sein kann zu ratifizieren, die am wenigsten den internationalen Vorgaben entsprechen.

Ausgangspunkt dieses Erklärungsansatzes ist die These, daß nicht nur grundlegende Institutionen wie Souveränität eine Konstituierungsfunktion haben, sondern auch spezifische Regulierungsinstitutionen wie die ILO-Kernarbeitsnormen (Kap. V, Abschnitt 1.3). Spätestens seit Ende des Kalten Krieges regulieren Menschenrechtsabkommen nicht nur das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen. Sie definieren und konstituieren auch Staaten als Teil einer imaginierten Gemeinschaft der zivilisierten Staaten. Mitglieder unterscheiden sich von „Schurkenstaaten“ auch dadurch, daß sie auch die Menschenrechte anerkennen und akzeptieren. Die Geltung eines Akteurs hängt somit davon ab, in welche Strukturen er eingebettet ist und welche Normen er dazu anerkannt hat. Dies gilt auch explizit für die Kernarbeitsnormen. Sie sind als fundamentale Arbeitsstandards anerkannt und wesentlicher Bestandteil der sozialen Menschenrechte (Kap. VI). Dabei beanspruchen sie ausdrücklich universale Gültigkeit und erlangen somit Bedeutung für die Konstitution der Gemeinschaft zivilisierter Staaten.

Bei den Kernarbeitsnormen geht es also keineswegs nur um die Regulierung des Verhaltens der Vertragsstaaten, sondern vorrangig um deren konstitutive Wirkung. Entscheidend für die Ratifikation der Kernarbeitsnormen von regelverletzenden Staaten ist, daß bereits die Anerkennung und das Bekenntnis zu diesen Normen und nicht erst deren Einhaltung die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft zivilisierter Staaten festlegt (Schimmelfennig 2000; Risse 2004). Als Resultat existiert für die Staaten ein zunehmender Legitimationsdruck, aber auch ein Anreiz, die Kernarbeitsnormen anzuerkennen und formal zu übernehmen. Dies führt zu einem Zuwachs an Vertragsstaaten, da verstärkt regelverletzende Staaten aus strategischen Beweggründen die Kernarbeitsnormen formal ratifizieren, um nicht-materielle Vorteile, wie die Mitgliedschaft, Anerkennung oder Statusgewinne zu erzielen. Da hierbei eine

instrumentelle Verhaltenslogik zugrunde liegt, ist zu vermuten, daß gerade die Staaten aus strategischen Gründen die Kernarbeitsnormen ratifizieren, in denen ansonsten die Anerkennung der Kernarbeitsnormen als Verhaltensstandard nicht von der Gemeinschaft vorausgesetzt werden würde. Zu dieser Gruppe werden die Staaten mit einem hohen Ausmaß an Verstößen zu zählen sein. Für die neu hinzukommenden Vertragsstaaten sind Verhaltensänderungen nach der Ratifikation allerdings unwahrscheinlich, da sie die eingegangenen Verpflichtungen gar nicht einhalten wollen oder können. Für sie steht gerade nicht die Regulierung des Akteursverhaltens im Vordergrund, sondern die konstitutive Dimension der Normen.

Ein funktional äquivalenter Mechanismus ergibt sich auch aus rationalistischer Perspektive. Die Ratifikation ist besonders für regelverletzende Staaten nutzengenerierend, da die Reputation eines Staates oftmals nicht durch die tatsächliche Regeleinhaltung definiert wird, sondern durch die Position zu bestimmten Normen. Gerade in Situationen wie bei den Kernarbeitsnormen, in denen externer Druck existiert, die Position zu bestimmten internationalen Normen auszudrücken und das Bekenntnis zu diesen Normen von (potentiellen) Kooperationspartnern vorausgesetzt wird, nehmen die Reputationsgewinne durch die Ratifikation zu (Greven 2005). Dabei sind die Gewinne für die Staaten am größten, bei denen das Verhalten nicht im Einklang mit den internationalen Vorgaben steht. Sie können ohne Verhaltensänderungen, und damit verbundene Transformations- und Opportunitätskosten, Reputations- und Statuszuwächse erzielen. Dabei können die Staaten bereits bei der Ratifikation antizipieren, daß sie nur geringe Kosten bei Regelverletzungen nach der Ratifikation zu befürchten haben. Zudem ermöglicht ihnen die Ratifikation, den Druck anderer Akteure hinsichtlich tatsächlicher Verhaltensänderungen zu vermindern. Durch die Ratifikation kann ein regelverletzender Staaten nicht mehr kritisiert werden, daß er die entsprechenden Regeln nicht respektiert. Das Unterlassen der Ratifikation ist hingegen ein „unambiguous and believable signal that it is not committed to human rights“ (Goldsmith/Posner 2005: 131).

Die rationalistische Kooperations- und Regimetheorie hat hierbei den indirekten Nutzen der Ratifikation, die *Signaling*-Effekte, weitgehend unterschätzt und die Reputationskosten von Regelverstößen überschätzt (Hathaway 2002).<sup>193</sup> In der Annahme, daß Verstöße auch entdeckt werden und die Einschätzung der Verlässlichkeit des betreffenden Akteurs

---

<sup>193</sup> Reputation muß sich nicht zwangsläufig auf die verlässliche Regeleinhaltung beziehen. Staaten können auch eine Reputation für Stärke bevorzugen, die ersterer entgegenläuft (Keohane 1997: 497). Dies unterstreicht, daß die Reputation für die Regeleinhaltung nur ein Aspekt von Reputation unter mehreren ist.

beeinflussen, haben *Rational Choice*-Institutionalisten bisher tendenziell den Effekt von *Compliance* auf die Reputation eines Staates gegenüber dem der Ratifikation überbewertet.

In Situationen, die wie die Kernarbeitsnormen durch ausgeprägte Informationsasymmetrien gekennzeichnet sind, orientieren sich Akteure zur Einschätzung der Verlässlichkeit eines Staates jedoch primär an der Ratifikation des Übereinkommens. Die Ratifikation ist sehr öffentlichkeitswirksam und leicht zu interpretieren, während hingegen Informationen über die *de facto* Regeleinhaltung im Bereich der Arbeitsstandards nur schwer zu erlangen sind. Durch die Ratifikation kann ein Staat indessen glaubhaft signalisieren, daß er bereit ist, sich an internationale Vorgaben zu binden. Dagegen schadet es der Reputation eines Staates, die Ratifikation zu verweigern, „because it signals that it is prepared to breach its obligations“ (Guzman 2002: 1823). Die tatsächliche Einhaltung der Verpflichtungen nach erfolgter Ratifikation ist aus Reputationsgründen nicht zwingend notwendig, da die anderen Akteure Verstöße nicht bzw. nur unter großen Kosten in Erfahrung bringen können. Informationsasymmetrien und schwache *Monitoring*-Verfahren, die sich gerade bei den Kernarbeitsnormen als problematisch herausgestellt haben, führen dazu, daß eher Positionen als Handlungen honoriert werden. Regelverletzende Staaten können somit insgesamt Gewinne durch die Ratifikation erzielen, haben aber nur geringe Kosten bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen zu erwarten, so daß nur geringe Anreize bestehen, tatsächlich das Verhalten zu ändern (vgl. Camp-Keith 1999: 112; Goldsmith/Posner 2005: 127-132). Dies wird durch die *Enforcement*-Schwäche der ILO begünstigt.

Insgesamt zeigen beide Perspektiven, daß am stärksten regelverletzende Staaten von der Ratifikation profitieren können, da die Ratifikation der Kernarbeitsnormen den Zugang zur ‚zivilisierten Staatengemeinschaft‘ regelt und sich mit ihr Reputationsgewinne erzielen lassen, ohne daß Verhaltenänderungen nach der Ratifikation zwingend erfolgen müssen. Der gleichzeitige Effekt fehlender *Enforcement*-Instrumente und der konstitutiven Wirkung der Kernarbeitsnormen führt dazu, daß es bei der Ratifikation vorrangig um symbolisches Handeln geht und insbesondere Staaten mit niedrigen *Compliance*-Graden ratifizieren.

Dieser Ansatz kann so den fehlenden positiven Einfluß der Ratifikation auf *Compliance* erklären. Bestimmte empirische Ergebnisse lassen sich mit diesem Ansatz jedoch nicht befriedigend erklären. So bleiben *länderspezifische Muster* der Ratifikation unklar. Warum ratifizieren Staaten das umfassendere Übereinkommen Nr. 111 (Diskriminierung), aber nicht das spezielle, vom Regelungsinhalt dazugehörige Übereinkommen Nr. 100 zur Gleichheit des Entgeltes? Auch hinsichtlich der UN-Menschenrechtsabkommen zeigt sich, daß Staaten trotz vergleichbarer primärer und sekundärer Regeln das ILO-Übereinkommen Nr. 111, nicht aber

das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Formen von Diskriminierung der Frau ratifizierten. Die unterschiedliche Bereitschaft von Akteuren innerhalb der Regierung, sich für eine Ratifikation zu engagieren, könnte eine Erklärung sein. Da für die Übereinkommen u.U. verschiedene Ressorts federführend sind und auch innerhalb eines Ressorts die verfügbaren Ressourcen im Zeitverlauf unterschiedlichen Prioritätensetzungen unterliegen, könnte die Ratifikationsentscheidung eines Staates bei vergleichbaren Übereinkommen unterschiedlich ausfallen.

Offen bleibt bei der bisherigen Analyse aber vor allem, warum regelkonforme Staaten *nicht* die Kernübereinkommen ratifizieren. Gerade dies stellt die Untersuchung aber fest (Abbildung 8.7). Die empirische Beobachtung, daß die Gruppe der regelkonformen Staaten zum Teil geringere Ratifikationsquoten aufweist, als die Gruppe der Staaten mit der geringsten Regelkonformität, läßt sich mit Integrationsüberlegungen in eine Gemeinschaft bzw. mit Reputationsüberlegungen nicht erklären. Sowohl Tabelle 8.9 als auch Abbildung 8.7 zeigen, daß Staaten, deren Verhalten den Verpflichtungen der ILO-Übereinkommen entspricht, diese nicht ratifiziert haben. Nach den bisherigen Überlegungen wäre zu vermuten, daß es sich bei ihnen um Staaten handelt, die eine gefestigte Reputation als verlässliche Partner haben und als Mitglied der zivilisierten Staatengemeinschaft weithin anerkannt sind. Gerade unter Berücksichtigung „multipler Reputationen“ (Downs/Jones 2002, vgl. dazu Kap. IV) ist es für solche Staaten nicht zwingend notwendig, jedem ILO-Kernübereinkommen beizutreten, um weiterhin am internationalen *Policy-Making* Prozeß partizipieren zu können. Da die ILO-Übereinkommen nicht nur die Ziele regeln, sondern auch die Mittel (Flasbarth 2003: 164), ratifizieren diese Staaten aus technischen Gründen nicht, obwohl sie den Vorgaben auf nationaler Ebene entsprechen (Brupbacher 2002: 33). Ob dies aber auf alle Staaten zutrifft, die anhand der Daten keine Verstöße aufweisen und die entsprechenden Übereinkommen zum Zeitpunkt der Messung nicht ratifiziert hatten, ist an dieser Stelle zu bezweifeln. Ein Blick auf alle regelkonformen Nicht-Vertragsstaaten zeigt, daß es sich um keine homogene Gruppe handelt. Sowohl Autokratien als auch Demokratien sind in ihr enthalten sowie Staaten aller Weltregionen und Entwicklungsstadien. Sind die Kosten und der Nutzen der Ratifikation gering und für einen Staat in etwa gleich, dann ist es wenig wahrscheinlich, daß die Entscheidung über die Ratifikation mit systemischen internationalen Faktoren korreliert. Vielmehr sind politische und institutionelle Faktoren auf der nationalen Ebene zu vermuten, deren Einfluß schwer zu bestimmen ist. Analog zur Erklärung länderspezifischer Muster der Ratifikation hat dies letztlich die analytisch unbefriedigende Situation zur Folge, daß die Gründe der Ratifikationsentscheidung „are lost in noise“

(Goldsmith/Posner 2005: 132). Der hier ermittelte Zusammenhang zwischen Ratifikation und *Compliance* kann mit den existierenden Ansätzen nicht befriedigend erklärt werden, so daß ein Bedarf für die weitere Theoriebildung sichtbar wird.

Zweitens ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, daß langfristig eintretende positive Effekte der Ratifikation aufgrund fehlender Daten und des dadurch gewählten Untersuchungsdesigns nicht entdeckt werden. Aufgrund der kurzfristigen Entkoppelung von Regelanerkennung und –einhalten ist dann die kontraintuitive Wirkung der Ratifikation feststellbar. Die vorangegangene Argumentation läßt allerdings eine zentrale Aussage sowohl der Verrechtlichungsforschung als auch des *Management*-Ansatzes unberücksichtigt. Demnach schafft gerade die Existenz von Rechtsnormen und deren Ratifikation neue Verbindlichkeit, die sich positiv auf die Regeleinhalten auswirkt (Koh 1997; Lutz/Sikkink 2000; Keohane et al. 2000; Risse et al. 2002). So nutzen insbesondere ‚Normentrepreneure‘ die Ratifikation als Ausgangspunkt für Sozialisationsprozesse oder auf rechtlichen Verfahren basierende *Compliance*-Strategien (dazu Kap. V). Die Ratifikation ist durch die entstehende vertragliche Verbindlichkeit eine zentrale Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Durchsetzungsmechanismen. Dabei handelt es sich allerdings um langfristige Prozesse, die unter Umständen mehrere Jahre und Jahrzehnte in Anspruch nehmen.

Eine Verzögerung der positiven Effekte der Ratifikation tritt aber nicht nur dann auf, wenn Staaten aus strategischen Gründen ratifizieren und einer Verbesserung der Regeleinhalten primär von den Aktivitäten normunterstützender Akteure abhängt. Eine zentrale Erkenntnis des *Management*-Ansatzes ist, daß es Staaten gibt, welche die internationalen Regeln auch einhalten wollen. Wichtig ist an dieser Stelle, daß die Ratifikation ein Punkt in einem umfassenderen Inkorporationsprozeß ist, der auch nur den Beginn der Anerkennung repräsentieren kann. Gerade Übereinkommen im Problemfeld Menschenrechte sind darauf angelegt, überhaupt erst einen Prozeß der stärkeren Beachtung der Menschenrechte zu initiieren (Chayes/Chayes 1995: 15; Camp-Keith 1999: 113; Heyns/Viljoen 2001). Mit der Ratifikation signalisieren die Staaten, daß sie den politischen Willen dazu haben. Ihnen können jedoch die dazu notwendigen Ressourcen fehlen. Der Aufbau entsprechender Kapazitäten braucht allerdings ebenfalls Zeit, um wirksam zu werden. Das IPEC verdeutlicht hierbei, daß begleitende technische Hilfsmaßnahmen der ILO wesentlich zur Verbesserung der Regeleinhalten beigetragen haben, es sich dabei aber um langfristige Maßnahmen handelt (Senghaas et al. 2003). Die Vernachlässigung solcher langfristiger Effekte kann dann aufgrund der kurzfristigen Entkoppelung von Regelanerkennung und –einhalten dazu führen, daß eine kontraintuitive Wirkung der Ratifikation festgestellt wird.

Empirische Untersuchungen im Menschenrechtsbereich, die kombinierte Zeitreihen-Querschnittsanalysen verwenden, bestätigen diese Vermutung allerdings nicht. Sie zeigen vielmehr einheitlich, daß auch im Zeitverlauf kein positiver Effekt der Ratifikation auftritt (Camp-Keith 1999; Hathaway 2002).<sup>194</sup>

Drittens sind zur Erklärung des fehlenden positiven Einflusses der Ratifikation auch Meßprobleme in Betracht zu ziehen. Diese können gerade bei der qualitativen Erstellung von Indikatoren nie ausgeschlossen werden. Darüber hinaus kann die „Offenheitsproblematik“ dazu führen, daß über Nicht-Vertragsstaaten weniger Informationen über Verstöße bekannt sind und daraus ein negativer Effekt der Ratifikation resultiert. Zwei Gründe sprechen jedoch dagegen, daß die vorliegenden Ergebnisse systematisch durch Meßprobleme beeinflusst wurden.

Zum einen tritt bei keiner der Kernarbeitsnormen ein signifikanter positiver Einfluß auf, so daß Probleme bei der Feststellung von Verstößen hinsichtlich der auf qualitativer Basis erstellten Indikatoren nicht als Ursache der kontraintuitiven Ergebnisse herangezogen werden können. Zum anderen ist es unwahrscheinlich, daß das Ausmaß an berichteten Verstößen maßgeblich von der Ratifikation der ILO-Übereinkommen abhängt. Zwar bewirkt die Ratifikation ein neues Stadium in der Normanerkennung, indem die volle Verbindlichkeit für den Vertragsstaat entsteht. Dies beinhaltet auch die Akzeptanz des mit der Ratifikation einhergehenden Kontrollsystems der ILO. Jedoch hat sich gerade das Berichtsverfahren als wenig geeignet herausgestellt, Informationen über die tatsächliche Regeleinhaltung zu erhalten (Kap. VII). Das allein die Ratifikation eine neue Stufe der Offenheit bewirken soll, ist somit wenig wahrscheinlich.

Allerdings könnte argumentiert werden, daß nur Staaten, die sich den Übereinkommen verpflichtet fühlen, diese ratifizieren. Solche Staaten erstellen substanziellere und korrektere Berichte, was mit einem höheren Ausmaß an erfaßten Verstößen einhergehen kann. Die Erfahrungen mit dem ILO-Kontrollsystem verdeutlichen jedoch, daß für eine Vielzahl von Vertragsstaaten über Jahre keine oder unvollständige Berichte eingegangen sind (Kap. VII, Abschnitt 3). Gerade aufgrund der konstitutiven Wirkung der Kernarbeitsnormen haben Staaten die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert, die einen geringen Grad der Offenheit und Verbundenheit mit den konkreten Verpflichtungen aufweisen. Die Erklärung des fehlenden positiven Einflusses der Ratifikation läßt sich somit auch nicht auf die Verbundenheit mit den Übereinkommen zurückführen.

---

<sup>194</sup> Der Einfluß der Dauer der Mitgliedschaft auf die Regeleinhaltung wurde hierbei allerdings nicht berücksichtigt.

Zudem wurden für die Erstellung der Indikatoren nicht nur Informationen der ILO verwendet, sondern auch weiterer zwischenstaatlicher und nicht-staatlicher Organisationen, welche die Einhaltung der Kernarbeitsrechte unabhängig von der Ratifikation beobachten. Dabei kann zwar auch die geringe Offenheit eines Staates dazu führen, daß weniger Verstöße bekannt werden. Dies betrifft dann allerdings Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten gleichermaßen. Schließlich kann die Ratifikation im Beitrittsjahr und einer kurzen Periode danach zu einer *milderen* Beurteilung der *de facto*-Situation als Anerkennung führen. Vertragsstaaten werden dann nachsichtiger bewertet als Nicht-Vertragsstaaten, auf die durch die Veröffentlichungen Druck ausgeübt wird, um sie zur Ratifikation zu bewegen (McNitt 1988: 94; Hathaway 2002: 2000; Goodman/Jinks 2003: 179). Wenn diese Sichtweise zutrifft, hätte dies sogar die Unterschätzung anstelle der Übertreibung des festgestellten negativen Effektes zur Folge.

Zusammenfassend zeigt sich, daß die Ratifikation nicht den intuitiv erwarteten und in der Literatur oftmals unterstellten linearen positiven Einfluß auf die Regeleinhaltung hat. Vielmehr ist in einigen Fällen sogar ein negativer Effekt feststellbar, der auf der Basis bestehender Ansätze nur zum Teil erklärt werden kann. Weitere Forschungen sind hierzu notwendig.

## **8. Fazit**

Die empirische Analyse der Einhaltung der Kernarbeitsnormen zeigt, daß bei einer erheblichen Anzahl der Staaten, welche die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben, Regelverstöße registriert werden. 15 Prozent der Staaten verstoßen sogar gegen alle von ihnen ratifizierten Kernübereinkommen. Für alle Kernarbeitsnormen gilt, daß Verletzungen nicht die Ausnahme sind. Vielmehr sind sie bei einigen Kernarbeitsnormen der Regelfall (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf). Dieser empirische Befund läßt an der Annahme des *Management*-Ansatzes zweifeln, daß sich die Einhaltung internationaler Verpflichtungen als üblich erweist. Die Ergebnisse bestätigen vielmehr die Vermutung, daß die konstitutive Wirkung der Kernarbeitsnormen und die daraus resultierende Entkoppelung von Regelanerkennung und –einhaltung zu einem signifikanten Ausmaß an Verstößen der Vertragsstaaten führt. Nicht nur Staaten treten den ILO-Kernübereinkommen bei, für die die Regeleinhaltung einfach ist, sondern auch solche, die *Compliance*-Probleme haben.

Die weitergehende Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Ratifikation und Einhaltung der Kernarbeitsnormen ermittelt in diesem Kontext, daß sich der herkömmlich angenommene positive lineare Einfluß der Ratifikation auf die tatsächliche Regeleinhaltung nicht bestätigen läßt. Erstens ist die Quote der regelverletzenden Staaten in der Gruppe der ratifizierenden Staaten nicht signifikant geringer, als in der Gruppe der nicht-ratifizierenden Staaten und bei einem Kernübereinkommen sogar größer (Ausnahme: Kinderarbeit). Zweitens ist bei Untersuchung der Ratifikationsquoten in Abhängigkeit vom Grad der Regeleinhaltung feststellbar, daß zum Teil die Staaten mit der geringsten Regeleinhaltung mit gleich großer oder größerer Wahrscheinlichkeit den Übereinkommen zuvor beigetreten sind, als Staaten, bei denen keine Verstöße registriert wurden. Drittens zeigen die Ergebnisse einer Regressionsanalyse, daß die Ratifikation, unter Kontrolle anderer Erklärungsfaktoren, keinen statistisch signifikanten positiven sondern teilweise sogar einen signifikanten negativen Effekt auf die Regeleinhaltung hat.

Diese Befunde können zum Teil dadurch erklärt werden, daß Staaten mit der Ratifikation Reputationsgewinne und die Mitgliedschaft in der ‚Gemeinschaft zivilisierter Staaten‘ erreichen und bei Verstößen geringe Kosten zu erwarten haben, so daß nur geringe Anreize bestehen, nach erfolgter Ratifikation ressourcenintensive Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen. Die Gewinne sind dabei für die Staaten am größten, deren Verhalten nicht im Einklang mit den internationalen Vorgaben steht. Auf der Basis bestehender Ansätze ist der ermittelte Zusammenhang zwischen Ratifikation und *Compliance* allerdings nicht vollständig zu erklären, so daß ein Bedarf für weitere Theoriebildung erkennbar wird.

Schließlich verdeutlicht dieses Kapitel auch, daß sich die quantitative Erfassung von Verstößen gegen die Kernarbeitsrechte noch im Anfangsstadium befindet. Die weitere Forschung ist daher auf eine Verbesserung sowohl der Quantität und Qualität der Daten angewiesen (vgl. IAA 2003a, 2004c, 2005).

## **Kapitel IX: Die Erklärung intra-institutioneller Variationen der Einhaltung der Kernarbeitsnormen**

In diesem Kapitel werden intra-institutionelle Variationen der Regeleinhaltung untersucht. Mit dieser Problematik öffnet die vorliegende Arbeit gewissermaßen einen neuen Strang der *Compliance*-Forschung (vgl. aber Hathaway 2002; Börzel et al. 2003a; Simmons 2005). Dieser sucht Varianz explizit auf der Ebene der Mitgliedstaaten und nicht nur auf der der Institutionen zu erklären. Bisher wurden fast ausschließlich die unterschiedlichen Problemlösungskapazitäten und Designs der Institutionen zur Gewährleistung von *Compliance* analysiert. Die Aufmerksamkeit galt somit Unterschieden zwischen Institutionen, nicht aber den Unterschieden innerhalb einer Institution. Um Unterschiede innerhalb einer Institution erklären zu können, müssen länderspezifische Einflußfaktoren berücksichtigt werden. Die systematische Untersuchung der Gründe von Verstößen und den Strategien zur Erlangung der Regeleinhaltung läßt die Faktoren erkennbar werden, die Unterschiede zwischen den Vertragsparteien trotz gleicher institutioneller Rahmenbedingungen erklären können (Kap. IV und V). Dabei werden die Elemente benannt, die in jeder Analyse Berücksichtigung finden sollten, die sich mit denselben Phänomenen befaßt. Für die grundlegende Frage der Spezifikation empirischer Modelle ist dies ein wesentlicher Aspekt. Zur Erklärung intra-institutioneller Variationen wird eine multivariate Regressionsanalyse verwendet. Sie bietet eine geeignete Möglichkeit, den Erklärungswert der in den vorangegangenen Kapiteln identifizierten Einflußfaktoren zu bestimmen. Für jede der Kernarbeitsnormen wird diese Untersuchung durchgeführt. Dabei zeigt sich die Abhängigkeit der Erklärungskraft der Variablen von den normspezifischen Anforderungen und Problemen.

### **1. Indikatoren für die erklärenden Variablen**

In den Kapitel IV und V wurde eine Reihe von Hypothesen generiert, um intra-institutionelle Variationen der Regeleinhaltung erklären zu können. Für deren Inkorporierung in das statistische Modell müssen Variablen verwendet werden, die im folgenden diskutiert werden. Die erste Hypothese besagt, daß in Entwicklungsländern mit einem hohen *Anteil an arbeitsintensiver, geringqualifizierter Exportprodukte am BIP* die Einhaltung der Kernarbeitsrechte kurzfristig signifikante ökonomische Kosten verursacht. Dies hat einen

negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung. Um den Anteil arbeitsintensiver geringqualifizierter Exportprodukte bestimmen zu können, wurden Güter des verarbeitenden Gewerbes ausgewählt, die arbeitsintensiv und nicht technologieintensiv in der Produktion sind (vgl. Busse/Spielmann 2003; Kucera/Sarna 2004). Die Arbeitsintensität wurde nach der Wertschöpfung je Arbeitnehmer ausgewählt (Tyres et al. 1987), während die OECD Informationen über die Technologieintensität der Güterproduktion bereitstellt (OECD 2001: 192). Tabelle 9.1 zeigt alle verwendeten Produktgruppen und die dazugehörigen SITC-Nummern, welche die als LABEXPOR bezeichnete Variable umfaßt. Die letztliche Auswahl der Produktgruppen orientiert sich an Busse/Spielmann (2003).<sup>195</sup>

Tabelle 9.1: Geringqualifizierte und technologiearme Güter

SITC, Rev. 3	Ware
65	Garne, Gewebe und verwandte Waren
664	Glas
665	Glaswaren
666	Steinzeug, Tonwaren
82	Möbel und Bettausstattungen
83	Reiseartikel, Handtaschen und ähnliches
84	Bekleidung und Bekleidungszubehör
85	Schuhe
894	Kinderwagen, Spiele, Spielsachen, Sportartikel

Quellen: Tyers et al. 1987; OECD 2001; Busse/Spielmann 2003.

Die Daten für den Umfang der entsprechenden Exportprodukte liefert die Comtrade-Datenbank der UN (UN 2004). Die Werte für das BIP (in konstanten US-Dollar) wurden den „World Development Indicators“ (WDI) der Weltbank entnommen.

Die zweite Hypothese läßt erwarten, daß sich ein hoher *Grad an Demokratie* positiv auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen auswirkt. Dies liegt zum einen an der Existenz machtbegrenzender und –teilender Institutionen, welche es gesellschaftlichen Akteuren ermöglicht, die Durchsetzung der Kernarbeitsrechte einzufordern. Zudem können im Gegensatz zu Autokratien privilegierte Akteure nicht die Folgekosten durch die Tolerierung der Regierung auf den Rest der Gesellschaft abwälzen. Zum anderen liegen in demokratischen Staaten Verstöße nicht im Interesse der Regierung selbst. Die gleiche Richtung des Zusammenhanges postuliert der „demokratische Legalismus“. Dieser Ansatz argumentiert,

<sup>195</sup> Eine vergleichbare, wenngleich umfangreichere Auswahl treffen Kucera/Sarna (2004), die primär Metallwaren (SITC 69) sowie Holz und Korkwaren (SITC 24) zusätzlich berücksichtigen, aber Glas und Glaswaren (SITC 664, 665) sowie SITC 894 exkludieren. Krause (1987) nimmt eine fast identische Klassifikation zu der hier getroffenen vor, bei der lediglich die Produktgruppe 894 (SITC) nicht enthalten ist, aber Waren aus nichtmetallischen mineralischen Stoffen (SITC 66) komplett berücksichtigt werden.

daß Staaten, welche innerstaatlich an machtteilende Institutionen gewöhnt sind, auch in den auswärtigen Beziehungen Beschränkungen akzeptieren und internationale Verpflichtungen einhalten werden. Dabei führen insbesondere auf nationaler Ebene internalisierte Normen zu einer größeren Bereitschaft, diese auch auf internationaler Ebene einzuhalten. Zwar wird die Herrschaft des Rechts als wesentliches Element dieses Mechanismus betrachtet (vgl. Kap. V), sie ist aber unter konzeptionellen Gründen separat zu betrachten.

Bei der Analyse der Beziehung zwischen fundamentalen Arbeitsstandards und Demokratie ist eine sorgfältige Messung des Demokratiegehaltes notwendig, um eine Tautologie zu vermeiden (Camp-Keith 1999: 107; Schmitz/Sikkink 2002: 519). Damit der Demokratiegehalt auch als unabhängige Erklärung für die Vereinigungsfreiheit dienen kann, sollte Demokratie in einer Weise definiert werden „that allow independent operationalization of the concept“ (Poe/Tate 1994: 856). Um das Tautologie-Problem zu minimieren, wird in der Literatur die Verwendung der Demokratieskala von Marshall/Jagers vorgeschlagen (Poe/Tate 1994; Poe et al. 1999; Camp-Keith 1999). Deren Demokratie-/Autokratieskalen basieren auf der Operationalisierung folgender Dimensionen: (1) dem Wettbewerbsgrad der Rekrutierung der Amtsinhaber, (2) der Offenheit des Rekrutierungsprozesses der Amtsinhaber, (3) dem Ausmaß der Begrenzung der Exekutive, (4) der Regulierung der politischen Beteiligung und (5) der Wettbewerbsintensität der politischen Partizipation (Marshall/Jagers 2002: 13-15). Obwohl die Gewährung der Vereinigungsfreiheit mit der Wettbewerbsintensität der politischen Partizipation zusammenhängt, exkludieren Marshall/Jagers explizit Daten über die Garantie von Bürger- und Freiheitsrechten (ebenda: 13). Daher läßt diese Demokratieskala im Gegensatz zum *Freedom House*-Indikator die Erklärung der Vereinigungsfreiheit zu. Für die weitere Untersuchung wird der *Polity2*-Indikator aus der *Polity IV*-Datenbank von Marshall/Jagers verwendet, der die Autokratieskala von der Demokratieskala subtrahiert. Die im weiteren als POLITY bezeichnete Variable schwankt zwischen +10 („strongly democratic“) und -10 („strongly autocratic“). Vor allem bei der Untersuchung nichtdemokratischer Staaten ermöglicht dieser Indikator eine genaue Bestimmung des Regimecharakters (Schmidt 2000: 403).

Andere Aspekte von Demokratie wie die ‚rule of law‘ werden als spezifische Erscheinungsformen der fünf angeführten allgemeinen Prinzipien angesehen (Marshall/Jagers 2002: 13). Eine positive Wirkung der ‚rule of law‘ auf die Regeleinhaltung wird von Hypothese 5 erfaßt. Die Existenz von Klagemöglichkeiten vor allem individueller aber auch kollektiver Akteure ermöglicht es, nationale Gerichte zu nutzen, um gegen Regelverletzungen zu prozessieren. Aus Sicht des rechtlichen Internalisierungsansatzes

können darüber hinaus internationale Regeln leichter in nationale rechtliche Prozesse integriert werden, so daß sie letztlich Teil des nationalen Wertesystems werden.

Obwohl Demokratie und die Herrschaft des Rechtes sowohl theoretisch als auch statistisch zusammenhängen ( $\rho = .335$ ), so sind sie doch konzeptionell zu unterscheiden. Während bei Demokratie die partizipatorische Dimension im Vordergrund steht, betont die ‚rule of law‘ die prozedurale Dimension. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß die partizipatorischen Rechte allein die Regeleinhaltung gewähren. Der Vergleich von Demokratien und der Herrschaft des Rechtes sollte daher aufschlußreich sein. Zur Überprüfung wird der *Law and Order*-Index aus dem International Country Risk Guide (2005) verwendet, der die Unabhängigkeit der Justiz und die Fairneß gerichtlicher Prozesse abbildet. Der *Law and Order*-Index (LAWORDER) schwankt zwischen Null und Sechs, wobei höhere Werte eine größere Herrschaft des Rechtes indizieren.

Die dritte Hypothese besagt, daß *Compliance* von der *Verwundbarkeit der regelverletzenden Regierung* gegenüber internationalem Druck beeinflusst wird. Im Politikfeld internationaler Arbeitsstandards kann Verwundbarkeit durch die Größe des BIP quantifiziert werden<sup>196</sup> Große Volkswirtschaften haben einen größeren Einfluß durch ihre Marktmacht und somit eher die Möglichkeit, sich dem Druck hegemonialer Staaten zu entziehen. Sie setzen sich dadurch weniger der Gefahr aus, bei Verstößen sanktioniert zu werden, als kleine Volkswirtschaften (Moravcsik 2000: 219; Das et al. 2003). Ein geringes BIP sollte daher die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte positiv beeinflussen. Um der schiefen Verteilung des BIP zu begegnen, wurde der natürliche Logarithmus des BIP verwendet (LN<sub>GDP</sub>). Die Daten für das BIP (in konstanten US-Dollar) wurden den WDI der Weltbank entnommen.

Obwohl das BIP die geeignetste Meßgröße für die Machtressourcen eines Staates ist, kann die Verwendung von BIP und BIP pro Kopf (ökonomische Kapazitäten) in einer Regression ein Multikollinearitätsproblem hervorrufen (Das et al. 2003). Eine theoretisch sinnvolle Alternative zum Volkseinkommen ist die Abhängigkeit eines Staates von öffentlicher Entwicklungshilfe. Empirische Studien belegen einen positiven Effekt der Abhängigkeit von Entwicklungshilfe auf Verbesserungen im Menschenrechtsbereich (Regan 1995). Unter dem Stichwort „politische Konditionalität“ wird immer wieder die Bindung von Entwicklungshilfe an die Einhaltung der Kernarbeitsnormen gefordert (von Schorlemer 1999: 20). Es wird daher

---

<sup>196</sup> Die oftmals in diesem Kontext verwendete Bevölkerungsgröße (z.B. Das et al. 2003) ist hingegen weniger als Maßzahl geeignet. Zum einen können Staaten mit einer großen Bevölkerung anhängiger sein, als kleine, aber wirtschaftlich und politisch bedeutende Staaten. Zum anderen wird die Bevölkerungsgröße auch als Indikator für fehlende Ressourcen angesehen. So argumentiert Henderson (1993), daß bei großen Bevölkerungszahlen die nationalen Ressourcen vergleichsweise stärker beansprucht werden. Regierungen greifen dann auf Regelverstöße zurück, um das Problem der geringen Ressourcen zu bewältigen (vgl. auch Poe/Tate 1994; Davenport 1995).

zur Validierung der Robustheit der Ergebnisse die öffentliche Entwicklungshilfe pro Kopf verwendet (AIDCAP), wobei die Daten ebenfalls von den WDI stammen. Entwicklungshilfe wird von der Weltbank folgendermaßen definiert: “Aid per capita includes both ODA and official aid, and is calculated by dividing total aid by the midyear population estimate” (Weltbank 2004b). Ein hohes Maß der Abhängigkeit von Entwicklungshilfe sollte daher die Einhaltung der Kernarbeitsrechte positiv beeinflussen. Aus der *Management*-Perspektive ist aber eine andere Richtung des Zusammenhanges zwischen der Höhe der Entwicklungshilfe und der Regeleinhaltung zu erwarten, als aus der Hypothese 3 zugrundeliegenden neorealistischen Sichtweise. Im Kontext des *capacity building* weist die Höhe der Entwicklungshilfe nicht auf die Verwundbarkeit gegenüber internationalem Druck zur Regeleinhaltung hin, sondern auf geringe bzw. im Fall zunehmender Entwicklungshilfe auf sinkende finanzielle Mittel für die Gewährleistung von *Compliance*. Da die Mittel aus der Entwicklungszusammenarbeit erst zum Aufbau administrativer und ökonomischer Kapazitäten verwendet werden, gehen sie einer verbesserten Regeleinhaltung zeitlich voran. Im Zeitraum der Messung des Anteils der Entwicklungshilfe am BIP ist daher aus *Management*-Perspektive ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe der Entwicklungshilfe und der Einhaltung der Kernarbeitsrechte zu vermuten. Erst im Zeitverlauf führt Entwicklungshilfe aufgrund zunehmender Handlungskapazitäten zu einer verbesserten Regeleinhaltung. In einer dynamischen Betrachtungsweise ist folglich aus beiden Sichtweisen ein positiver Einfluß der Höhe der Entwicklungshilfe auf *Compliance* zu erwarten, während in der hier zu Grunde gelegten statischen Betrachtung ein positiver (*Enforcement*) bzw. negativer Effekt (*Management*) zu vermuten ist.

Die vierte Hypothese beschreibt bei *Wechseln im politischen System*, die demokratischere Strukturen zur Folge haben, einen positiven Einfluß auf die Regeleinhaltung. Der Hauptgrund liegt dabei in dem Wunsch der Staaten, sich in die internationale Staatengemeinschaft zu (re)integrieren. Aber auch aus *Management*-Perspektive ist ein Einfluß zu erwarten. Staatliche Transformation hin zu mehr Demokratie wird als ein wesentliches Element einer erfolgreichen Sozialisation gesehen, da es eine größere Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleistet (Kap. V). Wechsel im politischen System basieren auf dem *Durable*-Indikator der *Polity IV*-Datenbank, der den Demokratie- bzw. Autokratiegrad abbildet (Marshall/Jagers 2002: 16). Bei einem Wechsel im politischen System zwischen 1995 und 2000, wird dies als Beginn eines neuen Regimes bewertet. Ein Wechsel im politischen System ist als Änderung des *Durable*-Indikators um drei Kategorien hin zu mehr Demokratie definiert, wobei nach dem Wechsel mindestens ein Wert von Null des *Durable*-

Indikators erzielt werden mußte. Eine Änderung von stark autoritär zu mittelstark autoritär wird dementsprechend nicht als Bruch angesehen. Um abzubilden, ob ein Staat aufgrund Änderungen im politischen System hin zu demokratischeren Strukturen verstärkt die Kernarbeitsrechte einhält, ist die Variable NEWDEM als *Dummy*-Variable mit den Ausprägungen 0 (kein Bruch) und 1 (Bruch) kodiert.

Hypothesen 6 bis 8 verweisen auf mangelnde *politische, administrative sowie ökonomische Kapazitäten* von Staaten zur Erklärung der Regeleinhaltung.

Oftmals werden politische Kapazitäten durch die Anzahl institutioneller und parteilicher Vetospieler bestimmt.<sup>197</sup> Je mehr Vetospieler existieren, umso stärker sind die Handlungskapazitäten der Zentralregierung eingeschränkt und umso wahrscheinlicher werden ungewollte Regelverstöße der Regelungsadressaten. Die den Demokratieskalen und den Indikatoren für die Anzahl der institutionellen Vetospieler implizite Unterstellung eines gleich großen Abstands zwischen formellen Institutionen und Verfassungswirklichkeit vernachlässigt den Politik-*Output* (Schmidt 2000: 415). Mit abnehmendem Wirkungsgrad der Staatsorganisation nimmt jedoch der Abstand zwischen formellen Institutionen und der Verfassungswirklichkeit zu (Schmidt 2000; Weltbank 2001a: 12). Ein Ländervergleich, der über die OECD-Welt hinausgeht, sollte sich daher nicht an den formellen-verfassungsgemäßen Kapazitätslimitierungen politischer Entscheidungsträger orientieren, sondern sich auf Faktoren beziehen, welche die politische Wirklichkeit abbilden. Mangelnde politische Kapazitäten sind dann vor allem in Situationen zu erwarten, in denen eine geringe Stabilität des politischen Systems sowie externe und interne Konflikte existieren.

Dieser Einflußfaktor wird hier durch die Variable CONFLICTS abgebildet. Sie bildet, basierend auf Daten des Center for Systemic Peace (2003), interne und externe Konflikte, ethnische und religiöse Konflikte sowie politische Morde ab. CONFLICTS ist als *Dummy*-Variable mit den Ausprägungen 0 (keine Konflikte) und 1 (Konflikte) kodiert. Bei einer Vielzahl von Brüchen im politischen System ist gleichfalls ein negativer Effekt auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu erwarten. Die Variable COLLAPSE gibt die Anzahl der Brüche zwischen 1946 und 2000 wieder und basiert wie die Variable NEWDEM auf dem *Durable*-Indikator der *Polity IV*-Datenbank. Diese Variable hat zudem den Vorteil, daß die Ergebnisse von Hypothese 4 kontrolliert werden. Hypothese 4 liegt die Annahme zugrunde, daß Staaten ausreichende politische und administrative Kapazitäten besitzen, nach Brüchen im politischen System eine Strategie der (Re)Integration auch tatsächlich umsetzen zu können. Aus der *Management*-Perspektive ist bei einer Vielzahl von Brüchen hingegen ein

---

<sup>197</sup> Für eine derartige Argumentation im Rahmen der ILO vgl. Senti (2002).

negativer Effekt auf die Stabilität und somit auf die politischen Kapazitäten eines Staates, aber auch dessen administrativer Kapazitäten zu vermuten. Je mehr Brüche in einem politischen System zu verzeichnen sind, um so weniger ist folglich die Regeleinhaltung zu erwarten. Wenn die Reputationsvariable in das Modell aufgenommen wird, dann muß auch gleichzeitig die Anzahl der Brüche insgesamt kontrolliert werden.

Schließlich wird der Ausbau der Handlungskapazitäten der Zentralregierung als bedeutend für die Regeleinhaltung angesehen (vgl. Kap. III, 3.2.2). In diesem Kontext wird vorgeschlagen, politische Kapazitäten durch den Anteil des Einkommens bzw. der Ausgaben der Zentralregierung am BIP zu bestimmen (Underdal 1998: 18). Vor dem Hintergrund der Diskussion über einen schlanken Staat scheint diese Maßzahl kein geeigneter Indikator, die tatsächlichen politischen Kapazitäten der Regierung gegenüber gesellschaftlichen Akteuren zu bestimmen. Ein schlanker und dadurch effizienterer Staat sollte eher in der Lage sein, Regelverletzungen zu unterbinden, als eine durch Klientel- und Patronagebeziehungen künstlich ausgeweitete Zentralregierung.

Administrative und bürokratische Kapazitäten (Hypothese 7) sollten sowohl die humanen Ressourcen, d.h. ausreichend qualifiziertes Personal als auch die finanziellen Ressourcen abbilden, die der Regierung zur Durchsetzung der Regeln und zur Übernahme der Personalkosten zur Verfügung stehen. Um den Einfluß administrativer Kapazitäten zu testen, wird der *Government Effectiveness*-Index der *Governance Matter III*-Indikatoren der Weltbank benutzt, der beide Dimensionen integriert (GOVEFFEC). Dieser Indikator bildet insbesondere die Stärke sowie den Grad der administrativen und fachlichen Fähigkeiten des öffentlichen Dienstes eines Staates ab. Er kennzeichnet die Qualität der Bürokratie und die Fähigkeit einer Regierung, die angekündigten Programme durchzuführen (Kaufmann et al. 2003: 93). GOVEFFEC schwankt zwischen -2,5 und 2,5, wobei höhere Werte einer höheren Effektivität des administrativen Apparates entsprechen.

Als alternative Variablen werden der Anteil der Staatsausgaben für Beschäftigte im öffentlichen Dienst am BIP sowie der Anteil der Steuereinnahmen am BIP betrachtet (Mbaye 2001; Börzel et al. 2003b: 262-265). Analog zu den am BIP anteiligen Ausgaben/Einkommen der Zentralregierung bei den politischen Kapazitäten erscheint diese Maßzahl nicht als geeigneter Indikator, die administrative Kapazität erfassen zu können. Ein effizienter, schlanker Staat mit gut ausgebildetem Verwaltungspersonal sollte eher die Einhaltung internationalen Vorgaben gewährleisten können, als ein aufgeblähter öffentlicher Sektor.

Als Indikator für die ökonomischen Kapazitäten (Hypothese 8) wird das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf verwendet, das eine Aussage über die Finanzkraft des Staates im allgemeinen

zuläßt. Die Quantifizierung ökonomischer Kapazitäten durch das BIP pro Kopf ist in der Literatur unstrittig (Jacobsen/Brown Weiss 2001: 414; Das et al. 2003: 13, Börzel et al. 2003a: 21). Einerseits ist das BIP pro Kopf für die *Compliance*-Bemühungen der Regierung relevant, d.h. inwieweit stehen überhaupt Mittel zur Durchsetzung der internationalen Vorgaben zur Verfügung und lassen sich dafür einsetzen. Die Höhe des Einkommens wirkt sich andererseits auch auf die Regeleinhaltung der Zielakteure aus, da es die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen setzt, in denen öffentliche und private Akteure agieren. Die Daten für das BIP pro Kopf (in konstanten US-Dollar) stammen von den WDI der Weltbank. Um der schiefen Verteilung der pro Kopf Einkommen zu begegnen, wurde davon der natürliche Logarithmus berechnet. Diese Variable wird im folgenden LNGDPCAP bezeichnet.

Der Einfluß der Offenheit einer Volkswirtschaft auf die Einhaltung der Kernarbeitsrechte wird aus zwei Gründen nicht gesondert untersucht: Zum einen postuliert zwar die „Offenheitshypothese“ einen Effekt der Marktöffnung auf die Regeleinhaltung. Dieser setzt aber immer eine Steigerung des ökonomischen Entwicklungsniveaus voraus. Die Konzipierung eines direkten Effektes der Offenheit eines Staates auf *Compliance* ist folglich nicht zulässig. Die Argumentation wird daher anhand des Einflusses des ökonomischen Entwicklungsniveaus (BIP pro Kopf) auf die Regeleinhaltung überprüft (Hypothese 8). Ob ökonomisches Wachstum dabei durch Zuwächse im Handelsvolumen induziert wird oder nicht, ist im Kontext ökonomischer Kapazitäten zur Regeleinhaltung letztlich unerheblich.

Zum anderen kann die Offenheit eines Staates auch einen Einfluß auf die Einhaltung der Kernarbeitsrechte durch den erleichterten Zugang zu bestehenden Wissensbeständen haben (Hypothese 9). Allerdings können politische Entscheidungsträger nur im Fall von Konsenswissen über die Auswirkungen der Regeleinhaltung nicht mehr frei wählen und verhalten sich regelkonform. Diese Grundvoraussetzung für eine Beeinflussung von Wissen auf politische Entscheidungsprozesse, die Existenz von Konsenswissen, fehlt aber gerade im untersuchten Politikfeld (vgl. Kap. IV). Aufgrund des Fehlens konsensualen Wissens über die Folgen der Einhaltung der Kernarbeitsrechte kann demzufolge auch kein direkter Effekt der Offenheit eines Staates auf *Compliance* konzipiert werden.

Hypothese 10 besagt schließlich, daß die Existenz einer entwickelten *Zivilgesellschaft* in den regelverletzenden Staaten für eine erfolgreiche Strategie der transnationalen Mobilisierung sowie von Überzeugungsprozessen entscheidend ist. Intra-institutionelle Unterschiede der Regeleinhaltung können durch die Stärke des nationalen zivilgesellschaftlichen Sektors erklärt werden. Ein starker heimischer NGO-Sektor deutet auf eine entwickelte nationale Zivilgesellschaft hin: „An inactive civil society also is reflected in the absence of a strong

domestic NGO sector“ (Heyns/Viljoen 2001: 518). Daten für die Stärke der Zivilgesellschaft stellt das „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ bereit. Da zivilgesellschaftliche Organisationen in den verschiedensten Politikfeldern aktiv sind, unterscheidet das „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ 12 Bereiche. Im Kontext der Kernarbeitsnormen sind vier der zwölf Felder relevant: Recht und Politik; philanthropische Intermediäre; internationale Beziehungen; Berufsvereinigungen und Gewerkschaften (Salamon et al. 2003: 10, 56). Für diese Bereiche wird die jeweilige Anzahl der Beschäftigten angegeben. Um Aussagen im Ländervergleich treffen zu können, wurde die Anzahl der Beschäftigten in den vier Bereichen addiert und mit der ökonomisch aktiven Bevölkerung ins Verhältnis gesetzt. Für diese Variable (CIVILSOC) liegen jedoch nur Informationen für 35 Staaten vor. Da es dabei in der Mehrzahl um OECD Staaten handelt, ist die Aussagekraft der Variable stark eingeschränkt und wird daher aus dem Modell ausgeschlossen.

Über die OECD-Welt hinausgehend ist lediglich die Anzahl der NGOs in einem Staat verfügbar. Dieser Indikator ist allerdings hinsichtlich der inhaltlichen Validität nur bedingt geeignet, da durch diese Maßzahl nicht ausgedrückt wird, ob eine Organisation in einem Staat ein Mitglied oder mehrere Millionen hat. Die *Stärke* des zivilgesellschaftlichen Sektors ist somit schwer zu erfassen. Die Anzahl der NGOs in einem Staat bietet jedoch einen Anhaltspunkt, inwieweit der zivilgesellschaftliche Sektor überhaupt vorhanden und wie präsent er ist (vgl. Simmons 2005). Bei dieser Maßzahl ist darüber hinaus zu beachten, daß es zu einer Bevorteilung großer Staaten gegenüber kleinen kommen kann, da die Anzahl der NGOs in einem Staat nicht unabhängig von dessen Größe ist ( $r = 0,47$ ). Die Inspektion der Daten zeigt aber, daß nicht die größten Staaten die höchste Anzahl an NGOs aufweisen. Die meisten NGOs finden sich in Großbritannien und Frankreich, aber auch in kleineren Staaten wie der Schweiz, Finnland oder Belgien, während sich im Viertel der Staaten mit der geringsten Anzahl an NGOs von der Bevölkerungsgröße vergleichbare Staaten wie Aserbaidshan, Tadschikistan, Bosnien-Herzegowina und Angola befinden. Das Problem der Abhängigkeit der NGO-Anzahl von der Größe eines Staates wird zudem dadurch gemindert, daß diese Maßzahl nicht die Zahl der Mitglieder angibt, sondern wie viele *verschiedene* NGOs in einem Staat präsent sind. Es ist wahrscheinlich, daß diese Zahl wesentlich weniger von der Größe eines Staates abhängig ist, als die Mitgliederzahl. Die alternative Möglichkeit, die NGO-Anzahl in das Verhältnis zur Größe des Staates setzen, hat in jedem Fall den Nachteil, daß sie zu einer deutlichen Benachteiligung großer Staaten führt, da die NGO-Anzahl eine endliche Größe ist und nicht unbeschränkt wachsen kann.

Aus diesen Gründen erscheint die Anzahl der NGOs als Maßzahl trotz ihrer Schwächen am geeignetsten und wird in das Modell integriert. Davon werden sich interessante Erkenntnisse versprochen, da sich NGO-Aktivitäten im theoretischen Teil als zentraler Erklärungsfaktor herausgestellt haben. Die Anzahl der NGOs in einem Staat ist dem „Yearbook of International Organizations: Guide to Civil Society Networks“ (Union of International Associations 2000, 2003) entnommen. Um der schiefen Verteilung zu begegnen, wurde der natürliche Logarithmus berechnet. Die Variable wird im folgenden LNNGO bezeichnet.

## 2. Analyseverfahren

Da von den theoretischen Ansätzen aus nicht auf den Erklärungswert der einzelnen Einflußfaktoren geschlossen werden kann, bietet die multivariate Regressionsanalyse eine geeignete Möglichkeit, dies zu überprüfen (Underdal 2002b: 55; Börzel et al. 2003b: 26). Die Regressionsanalyse kann allerdings nur ermitteln, ob administrative oder ökonomische Kapazitäten bzw. komparative Kostenvorteile oder die Gewährung demokratischer Rechte den Grad der Regeleinhaltung erklären. Welcher konkrete Mechanismus aber hinter einem signifikanten Einfluß einer Variablen steht, kann die Regressionsanalyse nicht erbringen. Beispielsweise kann bei einem festgestellten Effekt des Demokratiegehaltes nicht unterschieden werden, ob die Annahmen des demokratischen Legalismus oder die Beschränkung gewollter Verstöße staatlicher Akteure durch machtbegrenzende Institutionen zu regelkonformen Verhalten führen. Gleichmaßen ist bei einem Einfluß der ‚Herrschaft des Rechts‘-Variablen nicht zu ermitteln, ob die ‚rule of law‘ durch rechtliche Internalisierungsstrategien *Compliance* beeinflusst oder durch den rationalistischen Mechanismus, bei dem nicht-staatliche Akteure Verrechtlichungsprozesse ausnutzen und gegen Regelverletzungen klagen und somit die Kosten von Verstößen erhöhen. Die sorgfältige theoretische Begründung gibt aber Hinweise über den zugrundeliegenden Kausalzusammenhang bei einem festgestellten statistischen Einfluß einer Erklärungsvariablen. Letztlich kann die genaue Wirkungsweise der als signifikant ermittelten Einflußfaktoren nur durch Fallstudien nachgezeichnet werden (Scharpf 2000: 61). Diese haben aber durch die geringe Fallzahl das Problem, daß möglicherweise Erklärungsfaktoren identifiziert werden, die einem Vergleich mit allen Mitgliedstaaten nicht standhalten. Darüber hinaus neigen Fallstudien dazu, historisch kontingente Ereignisverläufe zu Lasten struktureller Argumente überzubetonen. Eine Arbeitsteilung scheint daher angemessen. Die

quantitative Analyse ermöglicht es in einem ersten Schritt, die Erklärungsfaktoren für *Compliance* zu bestimmen und damit das Problem der geringen Fallzahl qualitativer Untersuchungen zu minimieren. Fallstudien könnten dann in einem zweiten Schritt die Ergebnisse komplettieren und die konkreten Kausalmechanismen eruieren. Letzteres geht aber über das Ziel dieser Arbeit hinaus.

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, daß verschiedene Theorien über die Bedeutung und Einflußrichtung politisch-institutioneller Erklärungsfaktoren existieren, die durch (sporadische) empirische Evidenz unterlegt werden. Bisher wurde allerdings kein allgemein anerkannter theoretischer Modellierungsansatz der Determinanten von *Compliance* entwickelt (siehe dazu Camp-Keith 1999; Simmons 2000; Hathaway 2002; Börzel et al. 2003a). Die Variablenauswahl beruht in der empirischen vergleichenden *Compliance*-Forschung vielmehr auf miteinander verknüpften aber auch konkurrierenden Hypothesen. Hinsichtlich der grundlegenden Frage der Spezifikation des Modelles steht die *Compliance*-Forschung im Vergleich zu anderen Problembereichen somit noch am Anfang. Im Hinblick auf die Parameterschätzungen wird sich daher an den, im Rahmen des hier verfolgten gesamtheitlich-integrativen Analyserahmens, herausgearbeiteten Hypothesen orientiert.

Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung in Wirkungs- und Ursachenforschung („X“- oder „Y-Zentrierung“) zu beachten. Die Forschungsfrage ist hier primär auf der Seite des Explanans angesiedelt, also X-zentriert. Es geht um die Bestimmung der Erklärungskraft der theoretisch abgeleiteten Faktoren hinsichtlich *Compliance*. Dabei wird von bestimmten Variablen ausgegangen und deren Wirkung auf die Regeleinhaltung betrachtet. Die Herleitung dieser Variablen zeigt aber, daß es sich auch um einen an den Ursachen bestimmter *Outcomes* orientierten Forschungszugang handelt, der nach Kausalerklärungen für die Variation der zu erklärenden Variable sucht. Die Entwicklung der Hypothesen von Y nach X hat aber zur Folge, daß die Kausalketten so lang sein müssen, daß die Erklärungen auf alle kausalen Faktoren hinweisen oder zeigen, daß das Ergebnis durch keine Variable zu beeinflussen war (Scharpf 2000: 58). Die Y-zentrierte Perspektive hat daher generell das Problem einer nicht mehr überschaubaren Expansion der Erklärungsfaktoren. Da der Forscher aber gezwungen ist, sich auf eine bestimmte Anzahl erklärender Variablen zu konzentrieren, läuft er beständig Gefahr, relevante Variablen auszulassen. Die Wirkung der (un)bewußt ausgelassenen Variablen kann nicht kontrolliert werden, so daß in den statistischen Modellen das Problem des *omitted-variable bias* besteht (King et al. 1994; Greene 2000). Die einzig statistisch akzeptable Lösung dieses Problems ist die Aufnahme der fehlenden Variablen in das Modell (Wooldridge 2002). Theoretisch kann aber nicht geklärt werden, ob wirklich alle

relevanten Variablen berücksichtigt wurden, so daß hierin ein grundsätzliches Dilemma der Y-zentrierten Forschung besteht (Kittel 2003). Auf der Ebene der empirischen Analyse verfolgt diese Arbeit daher einen Mittelweg zwischen Y- und X-zentrierter Forschung.<sup>198</sup> Dabei wird die Wirkung von ausgewählten Erklärungsfaktoren (X) auf die Variation der Regeleinhaltung (Y) untersucht. Der in dieser Arbeit hinsichtlich länderspezifischer Erklärungsfaktoren weiterentwickelte *Compliance*-Ansatz dient zur Strukturierung der empirischen Untersuchung. Er stellt eine Liste von Variablen zur Verfügung, die zur Analyse verwendet werden sollten. Der in dieser Arbeit entwickelte Untersuchungsansatz bietet auf diese Weise eine „metatheoretische Sprache“, welche die Elemente für jede Untersuchung benennt, die sich mit denselben Phänomenen befaßt (Ostrom 1996: 4-5). Weitere Faktoren, die aus einer Y-zentrierten Perspektive zur Erklärung der Regeleinhaltung der spezifischen Kernarbeitsrechte einzubeziehen wären, werden nicht berücksichtigt. Im Mittelpunkt steht somit analog zur X-zentrierter Forschung ein abgegrenzter Satz von Erklärungsfaktoren. Diese Vorgehensweise begründet sich auch aus der Absicht, einen Modellierungsansatz zu finden, der neben der Erklärung der Einhaltung der Kernarbeitsnormen auch für weitere Problemfelder anwendbar ist. Darüber hinaus werden mögliche normspezifische Kontrollvariablen nicht inkludiert, und das gewählte Modell wird für alle vier Kernarbeitsnormen gleichermaßen angewendet, da das Erkenntnisinteresse nicht der Erklärung von Kinderarbeit oder Zwangsarbeit, sondern der Bestimmung der Erklärungskraft der verschiedenen Einflußfaktoren gerade auch hinsichtlich der verschiedenen Kernarbeitsnormen gilt. Schließlich erfolgt die Konzentration auf diese Variablen nicht zuletzt aus dem forschungspragmatischen Grund der Sparsamkeit vor dem Hintergrund der teilweise geringen Fallzahlen.

Da keine Daten zur Verfügung stehen, die zeitliche Veränderungen der Einhaltung der Kernarbeitsrechte kontinuierlich erfassen,<sup>199</sup> wird in dieser Arbeit die Relevanz der Hypothesen mit Hilfe eines internationalen Querschnittsvergleichs untersucht. Für die zu erklärenden Variablen wurde das Jahr 2000 als Bezugspunkt gewählt, da für die Mehrzahl der Kernarbeitsnormen keine aktuelleren Daten verfügbar sind. Da *Compliance* nur für Vertragsparteien bestimmt werden kann, insofern Nichtmitglieder nicht ihre Bereitschaft

---

<sup>198</sup> Diese Unterscheidung verliert allerdings an Relevanz, wenn auf empirischer Ebene Regressionsverfahren verwendet werden. Unabhängig von der Fragestellung basiert die Parameterschätzung auf der Minimierung der durch die unabhängigen Variablen nicht erklärten Varianz der abhängigen Variablen. Der Regressionsanalyse liegt somit die Annahme zugrunde, daß es darum geht, die Varianz der abhängigen Variablen zu erklären, so daß eine Y-zentrierte Perspektive besteht (vgl. Kittel 2003).

<sup>199</sup> Die OECD hat zwar die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit zu zwei Zeitpunkten (1996 und 2000) mit einheitlicher Methodologie bestimmt. Jedoch wurden nur bei drei der in beiden Studien untersuchten 43 Staaten eine Veränderung um jeweils eine Kategorie registriert.

ausgedrückt haben, die Regeln zu befolgen, werden nur ILO-Mitgliedstaaten betrachtet, die bis 1995 die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben. Das Bezugsjahr 1995 wurde dabei gewählt, um zum einen kausale Beziehungen erfassen zu können und um zum anderen der Zeitverzögerung der Wirkung der erklärenden Variablen Rechnung zu tragen (siehe Kap. V, Abschnitt 1.4). Die erklärenden Variablen beziehen sich auf den Zeitraum 1995 bis 2000 (vgl. zu dieser Vorgehensweise Flasbarth 2003: 198; Kucera/Sarna 2004). Für alle erklärenden Variablen wurde für diesen Zeitraum in Abhängigkeit des Skalenniveaus der Median bzw. das arithmetische Mittel gebildet. Eine Beschränkung auf Werte des Jahres 1995 hat den Nachteil, daß zufällige Einflüsse zu einmaligen Schwankungen der Werte führen können und somit das Modell unkontrolliert beeinflussen. Darüber hinaus wurden die Modelle auch mit dem Bezugsjahr 1990 berechnet. Die nicht abgebildeten Ergebnisse zeigen allerdings keine signifikanten Unterschiede zu den Ergebnissen mit dem Bezugsjahr 1995. Anhang B führt alle verwendeten Variablen tabellarisch auf.

Die angewendeten Schätzverfahren richten sich nach den Indikatoren für die zu erklärenden Variablen. Weisen sie ordinales Skalenniveau auf und sind die Ausprägungen auf jeweils mehr als zwei verschiedene, diskrete Ergebnisse beschränkt, dann wird ein *Ordered Probit*-Modell verwendet, dessen Koeffizienten durch Maximierung der entsprechenden *Log Likelihood*-Funktion mit normalverteilten Zufallstermen geschätzt werden (Zavoina/McElevey 1975). Die beiden Indikatoren zur Diskriminierung im Beruf haben metrisches Skalenniveau, so daß ein *Ordinary Least Squares* (OLS) Verfahren angewendet werden kann. Für einen dieser Indikatoren sind auch Daten im Zeitverlauf verfügbar. Gegen die Verwendung eines kombinierten Zeitreihen-Querschnitt-Verfahrens (*pooled time-series-cross-section analysis*) spricht neben methodischen Problemen (dazu Kittel 1999, 2003; Plümper et al. 2003; Beck/Katz 2004) vor allem aber die geringe Varianz innerhalb der Staaten über die Zeit.

Bei der Regressionsanalyse können verschiedene Probleme, d.h. Verletzungen der Grundannahmen einer jeden Regression, auftreten. Vor allem bei Querschnittsanalysen ist erstens das Problem der Heteroskedastie zu beachten. In diesem Fall ist die Varianz der Störterme (Residuen) nicht konstant. Bei bestimmten erklärenden Variablen ist dann bei hohen Merkmalsausprägungen die Varianz größer, als bei niedrigen Merkmalsausprägungen. In der Konsequenz sind die Schätzer zwar unverzerrt (*unbiased*), jedoch hinsichtlich des Signifikanztests nicht mehr verlässlich (Studenmund 2001). Der Standardfehler kann unterschätzt und die *t*-Statistik deshalb größer werden. Um dem Problem der Heteroskedastizität zu begegnen, werden heteroskedastie-robuste Standardfehler nach dem

Huber/White/sandwich-Verfahren geschätzt (Huber 1967; White 1980, 1994). Robuste Varianzen haben zudem den Vorteil, daß sie exakte Schätzungen bei den ‚Sample-to-Sample‘-Schwankungen der Parameterschätzungen geben, auch wenn das Modell fehlspezifiziert ist (Wooldridge 2002: 55-58).

Neben dem möglichen Auftreten von Heteroskedastizität ist bei der Schätzung zweitens das Problem der Multikollinearität zu berücksichtigen. Werden zwei unabhängige Variablen in das Modell aufgenommen, zwischen denen eine lineare Abhängigkeit besteht, so erhöhen sich die Standardfehler der Koeffizienten. Dies hat zur Folge, daß die Signifikanz der Koeffizienten geringer wird, der Einfluß der betroffenen Variablen unterschätzt wird und die Erklärungskraft des Modells abnimmt (Studenmund 2001). Die Schätzer sind aber unverzerrt, d.h. sie liefern immer noch die besten Schätzwerte. Der zur Überprüfung herangezogene Varianzinflationsfaktor (VIF) zeigt, das in den geschätzten Modellen kein ernsthaftes Multikollinearitätsproblem vorliegt.

Drittens kann die konzeptionell bedingte Untersuchung ausschließlich von Vertragsstaaten die Resultate insofern beeinflussen, daß die Selektion der im Modell enthaltenen Staaten über die Ratifikation erfolgt und systematisch Staaten mit bestimmten Merkmalen gar nicht erst erfaßt werden, da sie nicht ratifizieren. Technisch gesprochen kann es durch diesen Selektionseffekt zu einer Korrelation zwischen den entsprechenden unabhängigen Variablen und dem Störterm, d.h. den Residuen, kommen, womit eine Grundannahme der linearen Regression verletzt wird. Eine solche Verletzung führt zu einer Verzerrung des Schätzers, was die Aussagekraft der Koeffizienten beeinträchtigt. Eine Überprüfung, ob ein solcher Selektions-Bias vorliegt, wurde im vorangegangenen Kapitel vorgenommen, als die Anzahl und Schwere von Verstößen zwischen Vertragsstaaten und Nicht-Vertragsstaaten verglichen wurde (Tabellen 8.9, 8.10). Es zeigte sich, daß nur hinsichtlich der Kinderarbeit ein beachtenswerter Selektionseffekt vorliegt. Bei den anderen Kernarbeitsnormen kann der Prozeß der Selektion für die Schätzungen hingegen vernachlässigt werden kann. Da aber die Werte für die zu erklärende Variable auch für Nicht-Vertragsstaaten bekannt sind, kann die Güte der Schätzer hinsichtlich verzerrender Selektionseffekte überprüft werden (Breen 1996). Dazu werden alle verfügbaren Staaten untersucht und die Schätzergebnisse werden mit den Resultaten des Grundmodells verglichen, bei dem nur Vertragsstaaten untersucht werden (vgl. dazu Anhang D). Mögliche signifikante Abweichungen werden dann explizit in die Diskussion der Ergebnisse einbezogen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse für die Vertragsstaaten werden jeweils in einer Grundversion dargestellt, die alle diskutierten Variablen enthält. Dies ergibt sich daraus, daß

der Fehler eines fehlspezifizierten Modells mit zu vielen Variablen geringer wiegt als der Fehler eines unterspezifizierten Modells (Baltagi 1998: 75). Zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse sind zusätzlich verschiedene Variationen aufgeführt, wobei bestimmte Variablen nicht berücksichtigt bzw. alternative Indikatoren verwendet werden. Beispielsweise wird die NGO-Variable in einigen Modellspezifikationen ausgeschlossen, da ihre inhaltliche Validität nicht vollständig gegeben ist. Aufgrund der gegebenen Ungenauigkeiten bei der Kategorisierung der abhängigen Variablen werden nur die Richtung der Koeffizienten und das Signifikanzniveau interpretiert, nicht aber die absolute Stärke des Zusammenhanges (vgl. Baur 2004).

Die Modelle werden zudem mit zwei unterschiedlichen *Samples* geschätzt. Ein *Sample* besteht aus allen Vertragsstaaten, für die Daten verfügbar sind, ein zweites nur aus Entwicklungsländern, welche die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben. Damit soll überprüft werden, ob die besonderen Charakteristika der *High Income* OECD-Staaten die Ergebnisse beeinflussen. Zudem ist eine Wirkung bestimmter Faktoren, wie den komparativen Kostenvorteilen, insbesondere bei den Entwicklungsländern zu erwarten.

### **3. Empirische Ergebnisse**

Insgesamt gibt es nur wenige Studien zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen, die einen Vergleich der statistischen Ergebnisse ermöglichen. Mit der systematischen Erfassung aller Kernarbeitsnormen betritt diese Arbeit in ländervergleichenden Hinsicht somit Neuland. Um die Validität der ermittelten Ergebnisse zu prüfen, wird aber explizit auf die Resultate existierender Studien Bezug genommen.

#### **3.1 Die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen**

Für die Indizierung der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte wurden zwei Variablen verwendet, UNION 1 und UNION 00. Betrachtet man die Ergebnisse der statistischen Analyse insgesamt, so ist festzuhalten, daß die erklärenden Variablen mit einem signifikanten Einfluß auch die jeweils vermutete Richtung aufweisen. Kontraintuitive Befunde ergeben sich

nicht.<sup>200</sup> Die Ergebnisse hinsichtlich der Demokratie-Variablen sowie der Variablen zu den administrativen und ökonomischen Kapazitäten sind hervorzuheben.

Tabelle 9.2: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte (UNION 00)

Unabhängige Variablen	Alle Vertragsstaaten							Entwicklungsländer					
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6
LABEXPOR	-.007 (.059)	-.030 (.050)	-.032 (.043)	-.039 (.043)	-.023 (.040)	-.029 (.041)	-.009 (.058)	-.005 (.063)	-.027 (.052)	-.019 (.047)	-.004 (.036)	-.008 (.036)	-.006 (.063)
POLITY	.175 (.070) **	.200 (.061) ***	.259 (.060) ***	.258 (.060) ***	.154 (.040) ***	.160 (.044) ***	.093 (.132)	.158 (.072) **	.187 (.062) ***	.215 (.059) ***	.126 (.033) ***	.127 (.035) ***	.151 (.137)
LNGDP	-.471 (.294) *			.208 (.189)	.097 (.144)		-.449 (.290)	-.660 (.363) *			.072 (.145)		-.658 (.372) *
AIDCAP		.0038 (.009)	-.005 (.007)			-.004 (.009)			.004 (.008)	-.001 (.007)		.0001 (.009)	
NEWDEM	.690 (.841)	.686 (.877)	.801 (.905)	.805 (.937)	.271 (.754)	.255 (.741)	.614 (.826)	.614 (.822)	.581 (.844)	.596 (.840)	.097 (.681)	.104 (.676)	.609 (.815)
COLLAPSE	-.021 (.049)	-.044 (.047)	-.027 (.046)	-.044 (.048)	-.031 (.048)	-.024 (.045)	-.016 (.051)	-.018 (.052)	-.034 (.050)	-.0009 (.046)	.003 (.051)	.012 (.048)	-.017 (.052)
CONFLICTS	.582 (.534)	.505 (.542)	.819 (.565)	.721 (.542)	.036 (.439)	.100 (.440)	.607 (.539)	.689 (.554)	.564 (.526)	.768 (.521)	.166 (.448)	.251 (.426)	.690 (.554)
LNGDPCAP	.077 (.317)	-.117 (.320)	.124 (.304)	-.008 (.312)	.029 (.333)	.065 (.325)	.099 (.320)	.054 (.322)	-.120 (.329)	.119 (.303)	.050 (.327)	.104 (.317)	.056 (.323)
GOVEFFEC	-.474 (.347)	-.344 (.362)	.062 (.389)	.019 (.354)	.704 (.429)	.738 (.421) *	-.546 (.379)	-.478 (.380)	-.363 (.363)	-.192 (.350)	.168 (.410)	.205 (.424)	-.484 (.373)
LAWORDER	.671 (.319) **	.680 (.321) **	.770 (.313) **	.779 (.310) **			.655 (.326) **	.636 (.316) ***	.618 (.322) *	.632 (.311) **			.636 (.315) *
LNINGO	.001 (.0006) ***	.001 (.0003) ***					.001 (.0006) **	.002 (.0008) ***	.001 (.0004) ***				.002 (.0009) **
POLGOV							.034 (.047)						.002 (.056)
N	49	49	49	49	53	53	49	32	32	32	36	36	32
Log Likelihood	-25.92	-27.01	-31.77	-39.55	-41.27	-41.37	-25.77	-24.40	-25.68	-28.23	-34.88	-34.98	-24.40
Wald	68.99 ***	57.97 ***	60.66 ***	60.69 ***	56.32 ***	56.66 ***	73.46 ***	48.69 ***	33.21 ***	20.02 **	18.86 **	18.13 **	51.60 ***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.58	0.57	0.49	0.49	0.39	0.39	0.58	0.36	0.33	0.27	0.17	0.17	0.36

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau  
Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

Bester Prädiktor ist der *Demokratiegehalt* (POLITY) eines Staates. Bei beiden abhängigen Variablen ist ein robuster positiver Einfluß auf die Regeleinhaltung feststellbar. Dieser

<sup>200</sup> Die Schätzer sind hierbei nicht durch Selektionseffekte verzerrt, wie ein Vergleich der Ergebnisse mit allen Staaten, d.h. auch mit Nicht-Vertragsstaaten zeigt (Anhang D, Tabelle D.1). Nur hinsichtlich AIDCAP und LNGDP läßt sich eine leichte Verbesserung des Signifikanzniveaus feststellen. Die Ergebnisse für die Gewerkschaftsrechte und die weiteren Kernarbeitsrechte sind zudem robust gegenüber dem Einfluß von Ausreißern.

erscheint wenig erklärungsbedürftig. In autokratischen Staaten werden Regelverstöße, insbesondere hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit, von den Regelungsadressaten selbst vorgenommen bzw. liegen im Interesse der Regierung, da die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte für sie eine Bedrohung politischer Herrschaft darstellt. Dabei geht es um Drohungen und Repressalien der Regierung zur Sicherung der politischen Macht. Die ILO stellt hierzu fest, daß Regelverstöße überall dort zu finden sind, „wo demokratische Institutionen unzulänglich sind [...] und versucht wird, neuen und alternativen demokratischen Kräften entgegenzuwirken“ (IAA 2004c: 34).

Tabelle 9.3: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte (UNION 1)

Unabhängige Variablen	Alle Vertragsstaaten							Entwicklungsländer					
	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6
LABEXPOR	-.004 (.045)	-.0387 (.047)	-.037 (.047)	-.017 (.044)	-.055 (.028) **	-.033 (.021)	-.005 (.046)	-.003 (.045)	-.038 (.047)	-.037 (.047)	-.056 (.028) **	-.033 (.021)	-.004 (.046)
POLITY	.057 (.032) **	.080 (.030) ***	.074 (.028) ***	.073 (.031) **	.067 (.030) **	.069 (.029) **	.138 (.129)	.055 (.032) *	.080 (.031) ***	.074 (.028) ***	.066 (.030) **	.068 (.029) **	-.131 (.137)
LNGDP	-.500 (.301) *			-.293 (.187)	-.306 (.154) **		-.441 (.325)	-.524 (.313) *			-.310 (.155) **		-.448 (.332)
AIDCAP		-.002 (.010)	-.001 (.009)			-.0009 (.010)			-.002 (.010)	-.001 (.009)		-.0008 (.010)	
NEWDEM	.250 (.429)	.142 (.423)	.135 (.417)	.235 (.436)	.029 (.375)	.021 (.365)	.304 (.459)	.259 (.427)	.146 (.424)	.138 (.417)	.032 (.374)	.023 (.364)	.304 (.457)
COLLAPSE	-.094 (.055) *	-.102 (.052) **	-.108 (.048) **	-.086 (.053) *	-.089 (.053) *	-.118 (.047) **	-.103 (.054) *	-.097 (.055) *	-.102 (.054) *	-.109 (.048) **	-.090 (.052) *	-.119 (.047) **	-.103 (.054)
CONFLICTS	.293 (.418)	.168 (.423)	.097 (.433)	.385 (.423)	.306 (.407)	-.021 (.423)	.300 (.431)	.311 (.417)	.186 (.418)	.106 (.433)	.321 (.407)	-.013 (.423)	.304 (.430)
LNGDPCAP	.364 (.229)	.128 (.225)	.083 (.200)	.358 (.239)	.342 (.209)	.050 (.189)	.364 (.236)	.356 (.227)	.126 (.229)	.076 (.201)	.334 (.209)	.044 (.190)	.361 (.236)
GOVEFFEC	1.08 (.401) ***	1.09 (.436) **	1.03 (.434) **	1.15 (.405) ***	1.24 (.361) ***	1.01 (.382) ***	1.19 (.429) ***	1.05 (.399) ***	1.08 (.437) **	1.02 (.434) **	1.23 (.361) **	1.01 (.383) ***	1.18 (.437)
LAWORDER	-.014 (.176)	-.031 (.165)	-.047 (.159)	-.001 (.171)			.084 (.200)	-.012 (.175)	-.030 (.165)	-.047 (.158)			.081 (.200)
LNNGO	.0007 (.001)	-.0002 (.0003)					.0004 (.001)	.0008 (.001)	-.0002 (.0004)				.0004 (.001)
POLGOV							.105 (.070)						.101 (.075)
N	78	78	78	78	86	86	78	61	61	61	69	69	61
Log Likelihood	-39.02	-40.73	-40.86	-39.55	-42.92	-44.84	-37.95	-38.84	-40.65	-40.79	-42.81	-44.78	-37.92
Wald	40.49 ***	35.69 ***	34.10 ***	44.57 ***	44.78 ***	37.10 ***	31.21 ***	39.16 ***	31.94 ***	31.32 ***	41.70 ***	34.58 ***	29.97 ***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.35	0.32	0.31	0.33	0.32	0.29	0.36	0.28	0.25	0.25	0.27	0.24	0.30

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

Demokratie hat auch einen positiven Effekt auf *Compliance*, wenn Verstöße von den Zielakteuren verursacht werden. In Demokratien mindern machtteilende Institutionen den Einfluß von Partikularinteressen im politischen Willensbildungsprozeß und ermöglichen es, die Regierung für die Tolerierung der Nichteinhaltung des Rechts auf Kollektivverhandlungen und der Gewerkschaftsrechte zur Verantwortung zu ziehen. In Autokratien orientieren sich die Regierungen hingegen stärker an den Präferenzen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, so daß es aufgrund deren Möglichkeit des *rent seeking* vermehrt zu Regelverstößen kommt.

Dies gilt in diesem Fall aber nicht für Zielakteure in der Exportwirtschaft, wie der fehlende Einfluß der Export-Variablen zeigt (s.u.). Da Verletzungen nicht nur in Staaten mit einem hohen Anteil arbeitsintensiver Exportproduktion am BIP auftreten, scheinen auch Zielakteure anderer Sektoren ein Interesse an Verstößen durchsetzen und politische Entscheidungen beeinflussen zu können.

Der deutliche Effekt von Demokratie resultiert auch daraus, daß die Gewährung der Vereinigungsfreiheit, für vollständige Demokratien konstitutiv ist. Eine Tautologie liegt jedoch nicht vor, da die hier untersuchten Rechte neben der Vereinigungsfreiheit zusätzlich das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie den Schutz vor Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern umfassen, welche nicht konstitutiv für Demokratien sind. Regelverstöße sind demnach durchaus auch in Demokratien möglich.

Für den positiven Effekt der Demokratie-Variablen ist schließlich auch eine Interpretation aus Sicht des ‚demokratischen Legalismus‘ möglich. Eine zentrale Annahme ist, daß Staaten, welche Normen bereits auf nationaler Ebene internalisiert haben, diese auch in den auswärtigen Beziehungen akzeptieren und internationale Verpflichtungen daher eher einhalten. Dabei erleichtert die Kompatibilität zwischen internationalen Normen und nationalen Regeln *Compliance*. Bei den Gewerkschaftsrechten ist diese in Demokratien höher als in autokratischen Staaten. Ein positiver Einfluß des Demokratiegrades auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte kann daraus resultieren. Insgesamt scheint der positive Effekt des Demokratiegrades aber eher die rationalistische Annahme zu bestätigen, daß die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte, insbesondere der Vereinigungsfreiheit, die politische Herrschaft in Autokratien bedroht. Die Einhaltung keiner der weiteren Kernarbeitsnormen stellt eine vergleichbare Bedrohung dar. Verstöße gegen die Gewerkschaftsrechte resultieren dann daraus, daß sie im Interesse autokratischer Regierungen liegen bzw. von ihnen selbst vorgenommen werden.

Von Demokratie ist die *Herrschaft des Rechtes* konzeptionell zu unterscheiden, obwohl sie zusammenhängen.<sup>201</sup> Während bei Demokratie die partizipatorische Dimension im Vordergrund steht, wird bei der ‚rule of law‘ die prozedurale Dimension betont. So können beispielsweise autokratische Staaten, bei denen die Beteiligungsrechte signifikant eingeschränkt sind, hinsichtlich der Herrschaft des Rechtes differieren. Je eher dabei die Rechte vor nationalen Gerichten einklagbar sind, umso wahrscheinlicher ist die Regeleinhaltung. Die entsprechende Variable LAWORDER hat allerdings nur hinsichtlich UNION 00 einen statistisch signifikanten, positiven Effekt auf *Compliance*. Für UNION 1 ist kein Einfluß feststellbar. Nach den theoretischen Überlegungen sollte die Wirkung robuster ausfallen. Sowohl die rechtliche Internalisierungsstrategie als auch die zunehmenden Möglichkeiten der Regeldurchsetzung im Kontext der Verrechtlichung verweisen auf die Bedeutung der ‚rule of law‘ für *Compliance*. Hinsichtlich UNION 00 läßt sich die Hypothese aber bestätigen, daß sich eine starke nationale Verpflichtung zur Herrschaft des Rechtes positiv auf *Compliance* auswirkt. Dies steht im Einklang mit Studien im Bereich internationaler Finanzbeziehungen (Simmons 2000: 827-829).

Verstöße gegen die Gewerkschaftsrechte können nicht nur von der Regierung, sondern auch von Unternehmen verursacht werden. Zwar zielt die Vereinigungsfreiheit auf die Kontrolle staatlicher Herrschaft. Beim Recht auf Kollektivverhandlungen und der Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern fallen Regeladressaten und Zielakteure hingegen auseinander, so daß auch Verhaltensänderungen von privaten Akteuren für *Compliance* notwendig sein können. Dementsprechend gewinnen ‚Management-Faktoren‘ wie *administrative Kapazitäten* an Bedeutung. Bei Verstößen von privaten Akteuren ist die Fähigkeit der Regierung notwendig, den „Gesetzen Geltung zu verschaffen“. Diese Kapazität hängt ab von einer funktionierenden Arbeitsverwaltung, die über genügend Personal, Ausrüstung, Qualifikationen und Ausbildung verfügt, um eine effektive Umsetzung sicherzustellen“ (IAA 2004c: 118). Die Analyse zeigt, daß die entsprechende Variable GOVEFFEC das vermutete positive Vorzeichen auf zum Teil hochsignifikantem Niveau aufweist. Allerdings ist der Einfluß nicht so robust wie der des Demokratiegrades hinsichtlich beider zu erklärenden Variablen. Im Fall von UNION 00 ist GOVEFFEC bis auf eine Ausnahme in beiden *Samples* nicht signifikant.

---

<sup>201</sup> Dies zeigt sich auch am ‚demokratischen Legalismus‘. Die Anerkennung der Herrschaft des Rechts auf nationaler Ebene wird als Voraussetzung angesehen, daß Staaten diese auch auf internationaler Ebene akzeptieren und deshalb eher internationale Verpflichtungen einhalten, als Staaten mit einem geringen Grad der ‚rule of law‘ (vgl. Kap. V).

Der signifikante positive Einfluß der administrativen Kapazitäten ist allerdings vor dem Hintergrund des robusten Einflusses des Demokratiegehaltes erklärungsbedürftig. Da in Autokratien Verstöße gegen die Gewerkschaftsrechte auch von den Regelungsadressaten verursacht werden, sollten dort steigende administrative Kapazitäten einen negativen und keinen positiven Einfluß auf die Regeleinhaltung haben. Administrative Kapazitäten können von der Regierung für Drohungen und Repressalien eingesetzt werden. Diese Überlegungen sprechen gegen einen unkonditionalen Einfluß administrativer Ressourcen und legen einen Test nahe, der eine Interaktion zwischen Demokratie und administrativen Kapazitäten als positive Determinante von der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte postuliert. *Compliance* ist demnach in demokratischen Staaten mit effizienten Verwaltungsstrukturen zu erwarten, während Verstöße in autokratischen Staaten mit großen administrativen Kapazitäten auftreten sollten. Um diesen Zusammenhang zu überprüfen, wird eine Interaktionsvariable gebildet:  $POLGOV = POLITY * GOVEFFEC$ . Da sowohl *POLITY* als auch *GOVEFFEC* negative und positive Werte annehmen können, werden die Merkmalsausprägungen von *GOVEFFEC* mit dem maximal möglichen Wert von *GOVEFFEC* (2,5) addiert. Auf diese Weise wird gewährleistet, daß die Interaktionsvariable *POLGOV* monoton wächst, da *GOVEFFEC* nach dieser Transformation immer positive Werte aufweist. Dabei bleiben die ursprünglichen Abstände zwischen den Staaten gewahrt. Effektive Autokratien haben demnach die niedrigsten und effektive Demokratien die höchsten Werte, so daß sich *POLGOV* positiv auf die Regeleinhaltung auswirken sollte. Wird die Interaktionsvariable zusätzlich in das Regressionsmodell aufgenommen, zeigt sich für beide zu erklärenden Variablen (*UNION 00*, *UNION 1*) der vermutete positive Einfluß, der jedoch nicht statistisch signifikant ist. Betrachtet man dieses Ergebnis zusammen mit denen des Grundmodells, dann sind in demokratischen Systemen die administrativen Kapazitäten eine wichtige Variable für die Gewährung der Regeleinhaltung. In Autokratien führen hingegen größere administrative Kapazitäten nicht zu mehr Regelverstößen. Diese Interpretation kann überprüft werden, indem der Einfluß von *GOVEFFEC* auf die Regeleinhaltung für Demokratien und Autokratien gesondert untersucht wird.<sup>202</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die einzelnen Ergebnisse dieser und folgender vertiefender Analysen nicht gesondert angegeben. Für beide abhängigen Variablen (*UNION 00*, *UNION 1*) kann sowohl im *Sample* der autokratischen als auch der demokratischen Staaten ein positiver Effekt der administrativen Kapazitäten festgestellt werden, der hinsichtlich *UNION 1* in beiden Staatengruppen signifikant ist. Diese Resultate unterstützen die Interpretation der vorangegangenen

---

<sup>202</sup> Als Demokratien gelten hier alle Staaten mit einem Wert größer als sechs auf der Demokratieskala. Autokratien sind dementsprechend alle Nicht-Demokratien.

Ergebnisse, daß administrative Kapazitäten in Demokratien ausschlaggebend sind, den internationalen Vorgaben Geltung zu verschaffen, während sie für autokratische Staaten kein zusätzliches Mittel zur Absicherung der politischen Herrschaft darstellen und daher auch keine negative Wirkung haben. Anekdotische Evidenz läßt in diesem Kontext vermuten, daß in Autokratien das Militär oder die Polizei eine größere Rolle bei Repressionen spielen als die Effektivität des administrativen Apparates. In Indonesien wurden beispielsweise Polizisten und Soldaten zur Zeit des Suharto-Regimes regelmäßig bei Konflikten am Arbeitsplatz eingesetzt. Arbeitgeber riefen häufig Sicherheitskräfte zu Hilfe, die Arbeiterproteste mit Gewalt unterdrückten (IAA 2004c).

Obleich administrative Kapazitäten nicht unabhängig von *ökonomischen Ressourcen* sind, hat das wirtschaftliche Entwicklungsniveau keinen Einfluß auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte in der untersuchten Periode. Dieses Ergebnis ist insofern bemerkenswert, da ein entscheidendes Glied der weit verbreiteten „Offenheitshypothese“ durch die Analyse nicht bestätigt wird.<sup>203</sup> Die Steigerung des Einkommens scheint *Compliance*-Probleme allein nicht lösen zu können (vgl. Flasbarth 2003: 235), wie oftmals im Kontext weiterer Handelsliberalisierungen argumentiert wird. Der fehlende statistische Einfluß des ökonomischen Entwicklungsniveaus auf *Compliance* kann vielmehr durch den starken Einfluß von Demokratie/Autokratie erklärt werden. So existieren eine Reihe von Staaten mit hohem Einkommen und autokratischem Regierungssystem. Die Kosten der Regeleinhaltung können dementsprechend auch in wirtschaftlich entwickelten Staaten groß sein.<sup>204</sup> Der wenig robuste Einfluß des Entwicklungsniveaus ist hinsichtlich der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte auch damit begründbar, daß bei der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen makroökonomische Faktoren nicht in dem Maße die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für private Akteure setzen, wie bei den anderen Kernarbeitsnormen. Ökonomische Ressourcen haben daher nicht die ausgeprägte indirekte Wirkung auf *Compliance* wie bei der Kinder- und Zwangsarbeit, wo Individuen aufgrund von Armut gezwungen sind, regelwidrige Arbeitsverhältnisse zu akzeptieren.<sup>205</sup> Schließlich zeigt die Forschung im Rahmen der vergleichenden *Policy*-Forschung, daß effiziente Verwaltungsstrukturen nicht zwangsläufig an ein hohes wirtschaftliche Entwicklungsniveau gebunden sind (Obinger et al. 2003). Dies erklärt, daß ein positiver Effekt der administrativen

---

<sup>203</sup> Die Abwesenheit eines Zusammenhanges kann als Hinweis auf eine Inkonsistenz zwischen der Hypothese und den Daten gedeutet werden (Kittel 2003: 396).

<sup>204</sup> Demokratie hängt nicht allein von einem hohen ökonomischen Entwicklungsniveau ab, wie Modernisierungstheoretiker oftmals argumentieren (vgl. Schmidt 2000).

<sup>205</sup> Die Erzielung hinreichender Fortschritte bei der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte allein durch einen aufholenden wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß bezweifelt auch Flasbarth (2003: 235), der nur in einigen Modellvariationen einen signifikanten Einfluß des ökonomischen Entwicklungsniveaus ermittelt.

Ressourcen auf die Regeleinhaltung ohne einen gleichzeitig meßbaren Einfluß des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus ermittelt wird (Tabelle 9.3).

Betrachtet man die bisherigen Variablen, dann ist Demokratie der wichtigste Faktor zur Erklärung der Regeleinhaltung. Es bedarf aber auch eines qualifizierten administrativen Apparates, um den politischen Willen durchsetzen zu können. Wenn diese Interpretation zutrifft, dann sollten auch fehlende *politische Ressourcen* einen negativen Effekt auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte haben, da diese administrativen Kapazitäten zugrunde liegen. Zur Überprüfung werden zwei Indikatoren verwendet: die Anzahl an Brüchen im politischen System (COLLAPSE) und die Existenz interner und externe Konflikte (CONFLICTS). COLLAPSE hat bei UNION 1 einen robusten signifikanten negativen Einfluß auf *Compliance*. Mehr politische Stabilität führt zu weniger Verstößen gegen die Gewerkschaftsrechte. Die Existenz interner und externer Konflikte hat hingegen bei beiden zu erklärenden Variablen nicht die erwartete negative Wirkung. Dieses Ergebnis ist bemerkenswert. Der negative Effekt der Involvierung in interne und externe Konflikte auf die Regeleinhaltung ist in der empirischen Literatur im Bereich der Menschenrechte vielfältig belegt (Poe/Tate 1994; Poe et al. 1999; Camp-Keith 1999; Davenport 2000; Hathaway 2002). An dieser Stelle ist zu vermuten, daß Verstöße gegen die Gewerkschaftsrechte in geringerem Maß von der Involvierung in Konflikte abhängen, als Formen der Zwangsarbeit und ethnischen Diskriminierung sowie Kinderarbeit. Zu Verletzungen der Gewerkschaftsrechte kommt es nicht nur im Fall bewaffneter Konflikte. Daß politische Instabilität aber nicht einflußlos auf *Compliance* ist, wird durch den negativen Einfluß der Brüche im politischen System bestätigt. Dies liegt nicht zuletzt an deren negativen Wirkung auf die administrativen Kapazitäten (de la Cruz et al. 1996; Wagner 2002).

Die Kapazitäten eines Staates sind somit von Bedeutung für die Regeleinhaltung. Es stellt sich nun die Frage, ob sich dies auch für die drei *Enforcement*-Faktoren“ konstatieren läßt. Der hier zu verortende *Regulatory Chill* wird allerdings nicht durch die statistische Analyse bestätigt. Die *Regulatory Chill*-Hypothese vermutet, daß Kernarbeitsstandards nicht eingehalten werden, da dies zusätzliche Kosten in Höhe der entgangenen Exporte verursacht. Politische Entscheidungsträger gewichten dabei kurzfristige Exportzuwächse stärker als die Einhaltung der Kernarbeitsnormen als eigenständig nutzenstiftende Elemente. Die Analyse kann allerdings nicht ermitteln, ob Regelverletzungen bewußt als entwicklungspolitisches Instrument eingesetzt werden (starke Version des *Regulatory Chill*) oder um Exportverlusten zu begegnen (schwache Version). Zur Separation beider Effekte wäre die direkte Erfassung des politischen Handelns notwendig. Daher läßt sich nur die schwache Variante des

*Regulatory Chill* überprüfen. Ihr kann zugestimmt werden, wenn der Anteil der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion am BIP einen negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung hat. Allerdings zeigt sich nur hinsichtlich UNION 1 in einer Modellvariante für die entsprechende Variable LABEXPOR ein signifikanter negativer Einfluß auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte. Dies ist überraschend, da insbesondere durch Verstöße gegen die Gewerkschaftsrechte die Löhne gesenkt und positive Exporteffekte erzielt werden können (Belser 2000; Morici/Schulz 2001: 45-46; Flasbarth 2003: 90).<sup>206</sup> Dieser Lohneffekt resultiert zu einem großen Teil daraus, daß die Gewerkschaftsrechte auch als „Befähigungsrechte“ oder „Rahmenbedingungen“ (OECD 1996: 28) fungieren, indem sie vorgeben, wie durch Verhandlungen andere resultatsorientierte Arbeitsstandards vereinbart werden können. Durch deren Nichteinhaltung sollten sich daher zumindest kurzfristige Exporterfolge für arbeitsintensive Güter erzielen lassen. Der Einfluß eines *Regulatory Chill* sollte zudem besonders im *Sample* der Entwicklungsländer sichtbar sein. Die nach dem Heckscher-Ohlin-Theorem vermutete Bedeutung der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exporte für Entwicklungsländer wird durch die Daten jedoch nicht unterstützt, da sich die Ergebnisse des *Samples* aller Vertragsstaaten nicht von dem der Entwicklungsländer unterscheiden. Die schwache Version des *Regulatory Chill*, daß die Gewerkschaftsrechte aufgrund befürchteter negativer Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten unterdrückt werden, findet somit keine Bestätigung (vgl. auch Kucera/Sarna 2004: Table 5.A).

Auch die „*Reputationshypothese*“ läßt sich im untersuchten Zeitraum nicht bestätigen. Ein signifikanter Einfluß von Wechseln im politischen System, die demokratischere Strukturen zur Folge hatten, kann nicht festgestellt werden. Neue demokratische Staaten halten folglich die Gewerkschaftsrechte nicht eher ein, als andere Staaten. Vor dem Hintergrund des starken Einflusses des Demokratiegrades erscheint dieses Ergebnis für die Gewerkschaftsrechte plausibel. Es ist unwahrscheinlich, daß etablierte Demokratien allein aufgrund ihrer größeren Sicherheit über ihren Status und ihre Reputation gegen die Gewerkschaftsrechte verstoßen.

Im Gegensatz dazu wird die *Abhängigkeitshypothese* durch die Ergebnisse gestützt. Die Größe des BIP (LNGDP) hat vor allem hinsichtlich UNION 1 einen signifikanten Einfluß auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte. Das negative Vorzeichen entspricht den Vermutungen, da aus neorealistischer Sichtweise große Volkswirtschaften eher als kleine in der Lage sind, dem *Compliance*-Druck auszuweichen, der von dominanten Staaten oder

---

<sup>206</sup> Nutzen Gewerkschaften ihre Verhandlungsmacht zu einer Verringerung der Lohndifferenzierung oder zu Lohnabschlüssen oberhalb der Wertgrenzproduktivität, dann erhöhen Regelverletzungen die eingesetzte Arbeitsmenge, vor allem von gering qualifizierter Arbeit.

internationalen Organisationen induziert wird. Daß sich die Abhängigkeit eines Staates positiv auf die Regeleinhaltung auswirkt, wird durch den alternativen Indikator, die Entwicklungshilfe pro Kopf (AIDCAP) allerdings nicht bekräftigt. Er hat sowohl bei UNION 1 als auch bei UNION 00 keinen statistisch signifikanten Einfluß auf die Regeleinhaltung. Die geringe Abhängigkeit eines Staates führt aber nicht zu Regelverstößen. Vielmehr nehmen zum einen die Möglichkeiten zu, ein Interesse an Regelverstößen auch tatsächlich umzusetzen. Zum anderen müssen bei einem geringen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau die wenigen verfügbaren Ressourcen nicht aufgrund externen Drucks umverteilt werden, um die Regeleinhaltung sicherzustellen. Für das hier gewählte Modell bedeutet das, daß ein niedriger Demokratiegrad, ein hoher Anteil arbeitsintensiver Exportprodukte und/oder ein geringes ökonomisches Entwicklungsniveau den Regelverletzungen großer Volkswirtschaften zugrunde liegen müßten. Um den festgestellten Effekt der Größe der Volkswirtschaften interpretieren zu können, wird daher für jede dieser drei potentiell zugrundeliegenden Variablen das Gesamt-Sample in zwei Gruppen aufgeteilt, die anhand eines Lageparameters bestimmt werden. Beispielsweise werden alle Vertragsstaaten in demokratische und autokratische Staaten geteilt oder in zwei Staatengruppen mit einem überdurchschnittlich bzw. unterdurchschnittlichen Anteil arbeitsintensiver Exportprodukte am BIP. Die nicht abgebildeten Ergebnisse weisen darauf hin, daß der Anreiz für Regelverstöße in weniger abhängigen Staaten in der Sicherung der politischen Herrschaft autokratischer Regierungen besteht. Die Größe der Volkswirtschaft hat bei autokratischen Staaten einen statistisch hochsignifikanten negativen Effekt auf die Regeleinhaltung. Hinsichtlich der anderen Variablen kann kein Einfluß festgestellt werden. Diese Resultate sind aber bestenfalls als Hinweise zu verstehen, weshalb große Volkswirtschaften gegen die Regeln verstoßen. Schließlich bleibt die Frage zu beantworten, ob sich das Vorhandensein einer starken *Zivilgesellschaft* positiv auf die Regeleinhaltung auswirkt. Ein positiver Effekt von LNNGO ist vor allem bei den Gewerkschaftsrechten zu erwarten, da diese die Vereinigungsfreiheit umfassen. Eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit bedingt auch eine geringere Anzahl von NGOs in dem betreffenden Staat. Eine Tautologie liegt allerdings nicht vor, da die Maßzahlen zur Einhaltung der Gewerkschaftsrechte neben der Verletzung der Vereinigungsfreiheit auch Verstöße gegen das Kollektivverhandlungsrecht sowie die Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern einbeziehen. Da Verstöße auch durch die Regeladressaten verursacht werden und es somit auch um die Durchsetzung einer neuen Handlungslogik der Angemessenheit geht, sollten zudem Sozialisationsprozesse, die auf nicht-staatlichen Akteuren basieren, Erklärungskraft besitzen. Die statistische Analyse

bestätigt diesen Zusammenhang für UNION 00. Hier hat die Anzahl der NGOs in einem Staat einen hochsignifikanten positiven Einfluß auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte. Die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte wird demnach von der Anzahl der NGOs in einem Staat beeinflusst. Je größer deren Anzahl ist, umso höher ist tendenziell der Grad der Regeleinhaltung. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Literatur. Dort wird in der Stärkung der Zivilgesellschaft ein entscheidendes Element zur Gewährleistung der Gewerkschaftsrechte gesehen. Während sie in Autokratien als Gegenkraft zur Regierung fungieren, unterstützen sie in Demokratien die *Compliance*-Bemühungen staatlicher Akteure (Stiglitz 2000; IAA 2004c). Die Analyse kann hier aber nicht ermitteln, welcher Mechanismus, ob Mobilisierungs- oder Überzeugungsprozesse, diesem Einfluß zugrunde liegt.

### **3.2 Die Einhaltung des Verbotes aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit**

Die Ergebnisse zur Zwangsarbeit bestätigen die hinsichtlich der Gewerkschaftsrechte ermittelten Resultate in wesentlichen Punkten. Kontraintuitive Befunde treten auch hier nicht auf.<sup>207</sup> Bei der Interpretation sind jedoch einige normspezifische Besonderheiten zu beachten. Diese beziehen sich vor allem auf den hochsignifikanten negativen Effekt der Größe der Volkswirtschaft und der ‚politischen Kapazitäten‘-Variablen, den robusten negativen Einfluß der Exportproduktions-Variablen sowie den fehlenden Einfluß des Demokratiegrades und die fehlende Robustheit des Einflusses des ökonomischen Entwicklungsniveaus.

Bemerkenswert ist der statistisch hochsignifikante negative Effekt der *Größe der Volkswirtschaft* (LNGDP), der für keine der anderen Kernarbeitsnormen ermittelt wird. Die Richtung des Zusammenhanges entspricht den Vermutungen: Größere Staaten verstoßen eher gegen das Zwangsarbeitsverbot als kleine. Die Höhe der Entwicklungshilfe pro Kopf unterstützt diese Sichtweise allerdings nicht. Zwar weisen die Koeffizienten der alternativen Variable AIDCAP die aus *Enforcement*-Sichtweise zu vermutende positive Richtung auf, jedoch auf nicht signifikantem Niveau. Die Größe der Volkswirtschaft führt aber nicht zu Regelverletzungen, sondern sie bietet nur mehr Möglichkeiten, diese zu realisieren. Die vertiefende Analyse der dem feststellbaren Einfluß zugrunde liegenden Faktoren ergibt, daß bei der Entscheidung großer Volkswirtschaften über Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot alle drei potentiellen Faktoren relevant sind: Sowohl in nicht-demokratischen Staaten als auch

---

<sup>207</sup> Die Schätzer sind nicht durch Selektionseffekte verzerrt wie ein Vergleich mit Anhang D, Tabelle D.1 zeigt.

in der Gruppe der Staaten mit einem überdurchschnittlich Anteil geringqualifizierter, arbeitsintensiver Exportproduktion am BIP und einem unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau hat die Größe der Volkswirtschaft einen hochsignifikanten negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung, während für die jeweilige Vergleichsgruppe kein signifikanter Effekt ermittelt wird.

Tabelle 9.4: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes (FORCED)

Unabhängige Variablen	Alle Vertragsstaaten						Entwicklungsländer				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
LABEXPOR	-.077 (.033) **	-.073 (.035) *	-.084 (.034) **	-.077 (.033) **	.010 (.029)	-.007 (.028)	-.079 (.036) **	-.074 (.037) **	-.075 (.036) **	.018 (.029)	.0007 (.029)
POLITY	-.007 (.026)	-.014 (.026)	-.002 (.026)	-.007 (.027)	-.015 (.024)	-.009 (.025)	-.0001 (.026)	-.011 (.026)	-.008 (.026)	-.016 (.023)	-.009 (.023)
LNGDP		-.440 (.125) ***	-.285 (.097) ***			-.287 (.086) ***		-.428 (.143) ***			-.328 (.088) ***
AIDCAP	.004 (.004)			.004 (.004)	.004 (.004)		.003 (.004)		.004 (.004)	.006 (.004)	
NEWDEM	-.348 (.349)	-.328 (.333)	-.367 (.345)	-.347 (.347)	-.238 (.323)	-.228 (.315)	-.404 (.355)	-.361 (.342)	-.378 (.347)	-.266 (.318)	-.254 (.311)
COLLAPSE	-.096 (.035) ***	-.072 (.036) **	-.083 (.345) **	-.096 (.035) ***	-.077 (.032) **	-.060 (.032) *	-.077 (.035) **	-.063 (.037) *	-.078 (.036) **	-.057 (.034) *	-.041 (.033)
CONFLICTS	-.477 (.296) *	-.249 (.282)	-.200 (.282)	-.482 (.292) *	-.351 (.279)	-.099 (.264)	-.358 (.296)	-.223 (.286)	-.476 (.287) *	-.337 (.272)	-.046 (.260)
LNGDPCAP	.163 (.187)	.401 (.191) **	.394 (.199) **	.161 (.178)	.220 (.170)	.474 (.166) ***	.276 (.195)	.460 (.196) **	.220 (.182)	.266 (.172)	.530 (.166) ***
GOVEFFEC	.295 (.315)	.187 (.324)	.282 (.338)	.293 (.309)	.216 (.257)	.306 (.286)	.120 (.339)	.084 (.341)	.114 (.322)	-.049 (.271)	.052 (.304)
LAWORDER	.043 (.125)	.078 (.118)	.138 (.113)	.040 (.114)			.092 (.133)	.096 (.1257)	.036 (.116)		
LNNGO	-.00001 (.0001)	.0004 (.0002) *					-.0002 (.0002)	.0003 (.0002)			
N	97	97	97	97	107	107	78	78	78	88	88
Log Likelihood	-113.39	-108.59	-110.13	-113.39	-131.60	-127.65	-105.79	-102.49	-106.29	-123.61	-119.39
Wald	59.35 ***	54.02 ***	48.46 ***	56.34 ***	32.47 ***	39.29 ***	30.07 ***	35.54 ***	31.20 ***	15.47 ***	30.65 ***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.17	0.20	0.19	0.17	0.12	0.15	0.11	0.13	0.11	0.07	0.10

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

Betrachtet man die Gründe von Zwangsarbeit, dann betreffen sie weniger Rasse und Religion. Sie hängen primär mit Armut zusammen. Die Ausnutzung ökonomischer Ungleichheit wird als Hauptursache der Zwangsarbeit angesehen (Bales 2001: 20). Verstöße sollten folglich vor allem in Staaten auftreten, die ein geringes *ökonomisches Entwicklungsniveau* aufweisen. Im

Gegensatz zu den Gewerkschaftsrechten ist bei der Zwangsarbeit eine ausgeprägte indirekte Wirkung zu vermuten, da Arbeiter aufgrund fehlender ökonomischer Ressourcen gezwungen sind, Zwangsarbeitsverhältnisse zu akzeptieren. Die statistische Analyse zeigt, daß das BIP pro Kopf zwar das erwartete positive Vorzeichen aufweist, jedoch nicht in allen Modellvariationen signifikant ist. Dies gilt gleichermaßen für das *Sample* der Entwicklungsländer. Die fehlende Robustheit des positiven Effektes ist bemerkenswert, sollte doch mit steigendem wirtschaftlichem Entwicklungsniveau eine Hauptursache von Zwangsarbeit wegfallen. Auch die ILO bestätigt diese Sichtweise, die gerade zwischen Schuldarbeit und einem geringen Entwicklungsniveau einen besonders engen Zusammenhang sieht (IAA 2005: 35). Ein robusterer Effekt wäre demnach hier zu erwarten gewesen.

Da 80 Prozent der Zwangsarbeit von Privaten auferlegt wird, sollten neben ökonomischen, vor allem auch *administrative Kapazitäten* einen meßbaren Einfluß auf die Regeleinhaltung haben. Diese Vermutung wird durch die Daten allerdings nicht bestätigt. GOVEFFEC weist zwar das erwartete positive Vorzeichen auf, ist aber in keiner Modellvariation statistisch signifikant. Dieses Ergebnis ist überraschend, sieht doch auch die ILO in fehlenden administrativen Ressourcen zur Kontrolle der Regeleinhaltung eine wichtige Ursache von Zwangsarbeit. Besonders in ländlichen Gebieten existieren trotz staatlicher Regulierungsmaßnahmen immer noch „hartnäckige Nester der Zwangsarbeit“, die vor allem auf die schwache Präsenz des Staates in Verbindung mit einem niedrigen Entwicklungsniveau zurückgeführt werden (IAA 2005: 46).

Vor diesem Hintergrund ist dann zu klären, inwieweit die *politische Stabilität* die Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes beeinflusst. Durch den Zusammenbruch von Staatsführung entstehen Bedingungen, die dazu führen, daß gegen Zwangsarbeit nicht vorgegangen werden kann. Darüber hinaus kann es gerade im Kontext eines Bürgerkriegs zur Verknüpfung von Zwangsarbeit und Diskriminierung auf ethnischer Grundlage kommen (Bales 2001; IAA 2005). Schließlich ist zu beachten, daß ein Aspekt der Zwangsarbeit die durch das Militär erzwungene Arbeit von Zivilisten sowie Zwangsrekrutierungen darstellt. Eine geringe staatliche Durchdringungstiefe sowie externe und interne Konflikte sollten sich aus diesen Gründen negativ auf das Zwangsarbeitsverbot auswirken. Diese Annahme wird durch die Regressionsanalyse bestätigt. Sowohl COLLAPSE als auch CONFLICTS haben den vermuteten negativen Einfluß auf teilweise hochsignifikantem Niveau. Die Wirkung der Anzahl der Brüche im politischen System ist dabei ausgeprägter als das Vorhandensein von gewalttätigen Konflikten.

Bei letzterem tritt allerdings ein interessanter Effekt auf, wenn man die Stärke der Konflikte berücksichtigt. Die Variable CONFLICTS ist in den abgebildeten Modellen als *Dummy*-Variable inkludiert, welche die Existenz von Konflikten abbildet (ja oder nein). Wird hingegen die Stärke und Gewalttätigkeit der Konflikte berücksichtigt und wird CONFLICTS durch diese umfassendere Variable „CONFLICTS 2“ ersetzt,<sup>208</sup> dann ist sie in allen Modell- und Samplevariationen mindestens auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant. Bei den anderen Kernarbeitsnormen ändern sich weder das Signifikanzniveau noch die Stärke und Richtung der Koeffizienten. Daß dieser Effekt der *Konfliktintensität* bei den anderen Kernarbeitsnormen nicht auftritt, kann dahingehend interpretiert werden, daß nur die Einhaltung der Zwangsarbeit sensibel auf die Stärke der Konflikte reagiert. Je intensiver sie sind, desto wahrscheinlicher sind Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot. Die Verstöße müßten sich demzufolge auf ethnische Diskriminierung beruhende und vom Militär erzwungene Zwangsarbeit konzentrieren. Zudem ist es möglich, daß von Privaten auferlegte Zwangsarbeit durch die Ausnutzung von Armut zunimmt, da diese in Folge der steigenden Intensität der Konflikte anwächst. Zwar limitieren intensive Konflikte auch in gewissem Maß die Fähigkeit des Staates, gegen private Zwangsarbeit vorzugehen, da die administrativen Kapazitäten beeinträchtigt werden und die Durchdringungstiefe staatlicher Gewalt abnimmt bzw. auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt ist (Zartman 1994; Klein 1997; Tetzlaff 1999). Dieser Effekt sollte aber auch für Kinderarbeit, Diskriminierung und die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte feststellbar sein. Die statistische Analyse ermittelt aber für keine der weiteren Kernarbeitsnormen einen Einfluß der Konfliktintensität. Der nur hinsichtlich der Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes feststellbare negative Effekt ist daher auf die speziellen, konfliktgebundenen Formen von Regelverstößen bei der Zwangsarbeit zurückzuführen (Zwangsrekrutierung, Zwangsarbeit aufgrund ethnischer Diskriminierung). Diese Interpretation kann allerdings nicht überprüft werden, da die zu erklärende Variable FORCED nicht in disaggregierter Form hinsichtlich der einzelnen Arten der Zwangsarbeit verfügbar ist. Weiterführende Studien sind dem Autor nicht bekannt.

Der signifikante negative Einfluß des *Anteils der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion am BIP* ist ebenfalls interessant. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit existierenden statistischen Studien (Busse/Braun 2002). Allerdings ist ein *Regulatory Chill*

---

<sup>208</sup> CONFLICTS 2 wird als Indikator auf ordinalem Meßniveau gebildet, der die „destructive impact, or magnitude, of the violent episode on the directly-affected society or societies“ auf einer Skala von 1 (am geringsten) bis 10 (am größten) abbildet (Marshall 2003: 1). „Magnitude scores reflect multiple factors including state capabilities, interactive intensity (means and goals), area and scope of death and destruction, population displacement, and episode duration“ (ebenda). Trat mehr als ein Konflikt innerhalb der hier untersuchten Zeitperiode auf, dann wurden die einzelnen Werte addiert. In keinem Fall war diese Summe aber größer als 10.

bei der Zwangsarbeit im Gegensatz zu Verstößen gegen die Gewerkschaftsrechte und das Kinderarbeitsverbot nicht eindeutig zu erwarten. Zwar ist davon auszugehen, daß Zwangsarbeiter ein Arbeitskräftepotential darstellen, durch das sich Lohnkosten massiv senken lassen (US Department of State 2003). Es handelt sich dabei vorrangig um geringqualifizierte Arbeitnehmer, die wie Kinderarbeiter für einfache Arbeiten, meistens für die Produktion arbeitsintensiver Industriegüter und handwerkliche Arbeiten wie Teppiche, eingesetzt werden (Bales 2001: 18; IAA 2001a). Das Verbot von Zwangsarbeit verringert somit das Arbeitsangebot, wenn ein Teil der betroffenen Arbeitnehmer ohne Zwang in geringerem Umfang oder nur für höhere Löhne arbeiten würde (Busse/Braun 2002). Allerdings wird gegen einen solchen *Regulatory Chill* vorgebracht, daß Zwangsarbeit primär in binnenwirtschaftlichen Sektoren auftritt. Schätzungen zu den einzelnen Sektoren liegen nicht vor. Berichte deuten aber darauf hin, daß sich ältere Ausprägungen der Zwangsarbeit zu neuen Formen wandeln, die, wie im Fall der Schuldarbeit in Asien oder in „*Maquiladora*-Werken“ in Exportproduktionszonen, alle Industriezweige und Sektoren betreffen (Bales 2001; IAA 2001a, 2005). Da in exportorientierten Sektoren Zwangsarbeitsbedingungen häufig mit der Anforderung verbunden sind, unter Androhung einer Strafe wie z.B. Entlassung unbezahlte Überstunden zu leisten, erscheint die Feststellung, daß sich durch Ausweitung der Zwangsarbeit die Exportperformance steigern läßt, insgesamt plausibel.

Der *Demokratiegrad* hat zur Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Zwangsarbeit nicht die hervorgehobene Bedeutung wie bei den Gewerkschaftsrechten. Vielmehr ist über alle Modell- und *Sample*-Variationen hinweg kein signifikanter Einfluß feststellbar. Dies ist dadurch erklärbar, daß Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot wesentlich weniger durch die Regeladressaten verursacht werden. Es existiert zwar auch staatliche Zwangsarbeit in Form von Pflichtteilnahmen an öffentlichen Arbeiten, zur Förderung der nationalen oder lokalen Entwicklung; Gefangenearbeit ohne ordnungsgemäße Verurteilung zur „Umerziehung“ sowie durch das Militär erzwungene Arbeit von Zivilisten. Diese macht aber lediglich 20 Prozent der gesamten Zwangsarbeit aus (IAA 2005). Die restlichen 80 Prozent der Zwangsarbeit werden hingegen von Privaten abverlangt.

Autokratie hat aber nicht nur einen direkten Effekt, wenn die Regierung ein Interesse an Verstößen hat, sondern auch einen indirekten, wenn die Verletzungen von den Zielakteuren verursacht werden. Regelabweichendes Verhalten in autokratischen Staaten resultiert dann aus deren gesteigerten Möglichkeit des *rent seeking*. Vor dem Hintergrund des deutlichen Einflusses der Export-Variablen ist der fehlende Einfluß von Demokratie allerdings überraschend. Ein *Regulatory Chill* tritt nicht nur in Autokratien, sondern auch in

demokratischen Staaten auf. Die theoretischen Überlegungen legen jedoch nahe, daß der *Regulatory Chill* vor allem in Autokratien festzustellen ist, da sich die Regierung stärker an den Präferenzen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere der Exportwirtschaft, orientiert als an der Bevölkerungsmehrheit (vgl. Kap. IV). In Demokratien hingegen mindern machtheilende Institutionen den Einfluß von Partikularinteressen im politischen Willensbildungsprozeß und ermöglichen es, die Regierung für die Tolerierung der Zwangsarbeit zur Verantwortung zu ziehen. Verstöße gegen das Zwangsarbeitsverbot sind den Daten zufolge jedoch nicht auf Autokratien beschränkt. Ein aus Sicht des demokratischen Legalismus allgemein zu erwartender positiver Einfluß von Demokratie wird durch die Ergebnisse ebenfalls nicht bestätigt.

Von dem Demokratiegrad ist allerdings die ‚*rule of law*‘ zu unterscheiden, die es Arbeitern und normunterstützenden Akteuren ermöglicht, gegen private Zwangsarbeit vorzugehen. Die ILO hebt im Gesamtbericht zur Einhaltung der Zwangsarbeit die Bedeutung nationaler Gerichte für die Regeleinhaltung ausdrücklich hervor (IAA 2005: 22, 52, 87-102). Die statistische Analyse ermittelt jedoch keinen unmittelbaren Einfluß der Herrschaft des Rechtes auf Unterschiede bei der Regeleinhaltung. Um diesen Befund zu deuten, ist auf die dominierenden Formen der Zwangsarbeit zu verweisen: Schuldknechtschaft sowie Sklaverei und Leibeigenschaft (vgl. Kap. VII). Personen, die zu solchen Arbeitsverhältnissen gezwungen werden, haben mehrheitlich geringe Lese- und Schreibkenntnisse und/oder verfügen nicht über offizielle Ausweispapiere. Letzteres macht sie für die nationalen Behörden „unsichtbar“. Darüber hinaus besteht in der Literatur Einvernehmen darüber, daß Arbeiter oft Schuldarbeitsverträge eingehen, um akute Armut oder Hunger abzuwenden. Dabei verbleiben sie auch in Armut, solange sie Schuldarbeit leisten. Aufgrund dieser Faktoren ist es für Schuldarbeiter so gut wie unmöglich, Zwangsarbeit zur Anzeige zu bringen und Abhilfe schaffende Maßnahmen zu verlangen. (IAA 2005: 46). Schließlich werden Aktivitäten normunterstützender Akteure dadurch erschwert, daß es oftmals schwierig festzustellen ist, wann allgemeine Verstöße gegen Arbeitsverträge oder schlechte Arbeitskonditionen in tatsächliche Zwangsarbeit ausarten (Bales 2001; IAA 2005). Darüber hinaus findet sie größtenteils im Verborgenen statt. Eine auf rechtlichen Verfahren basierende *Compliance*-Strategie ist in diesen Situationen wenig effektiv und könnte den geringen Einfluß der Herrschaft des Rechts für intra-institutionelle Variationen begründen.

Die *Reputationshypothese* wird wie bei den Gewerkschaftsrechten durch die Ergebnisse nicht bestätigt. Die Variable NEWDEM ist in allen Modellspezifikationen nicht signifikant.

Schließlich läßt sich auch kein positiver Einfluß der *Stärke der Zivilgesellschaft* auf die Regeleinhaltung feststellen. Die ILO stellt hierzu allerdings fest: „Nach wie vor üben zivilgesellschaftliche Gruppen und Aktivisten großen Druck auf die Regierung aus, damit sie die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Beseitigung der Schuldarbeit verstärkt“ (IAA 2005: 23-24). Aber weder administrative Ressourcen noch die Anzahl der NGOs haben einen statistisch signifikanten Effekt auf die Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes, so daß dieser Mechanismus hier nicht bestätigt wird. Zur Erklärung können zwei Faktoren herangezogen werden. Zum einen werden auch zivilgesellschaftliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit durch das Problem erschwert, tatsächliche Zwangsarbeit von schlechten Arbeitskonditionen zu unterscheiden. Zum anderen ist Zwangsarbeit, im Gegensatz zur Kinderarbeit, im Einzelfall nicht nur schwerer zu identifizieren, sondern sie entfaltet auch auf nationaler und staatenübergreifender Ebene, mit Ausnahme des Menschenhandels, weniger Wirkung über die Medien. Dies gilt insbesondere für die verbreitetste Form der Zwangsarbeit, die Schuldknechtschaft. Daher ist es für NGOs schwieriger ein (trans)nationales Problembewußtsein zu schaffen. Im Endeffekt sind im Bereich der Zwangsarbeit die auf einer aktiven Zivilgesellschaft basierenden Mobilisierungsstrategien in ihrer Funktionsweise eingeschränkt. Auf Überzeugungsprozesse trifft dies allerdings weniger zu. Es scheint daher, daß zivilgesellschaftliche Akteure auch nicht durch verständigungsorientiertes Handeln die Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes im untersuchten Zeitraum positiv beeinflussen konnten.

### **3.3 Die Einhaltung des Verbotes von Kinderarbeit**

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist grundsätzlich zu berücksichtigen, daß das Übereinkommen Nr. 182 erst 1999 in Kraft getreten ist und Übereinkommen Nr. 138 nur von vergleichsweise wenigen Staaten bis 1995 ratifiziert wurde. Nicht zuletzt aufgrund der geringen Anzahl der Vertragsparteien ist bei der Kinderarbeit im Gegensatz zu den anderen Kernarbeitsnormen durchaus ein Selektionseffekt feststellbar. Die Anzahl regelverletzender Staaten und die Schwere der Verstöße ist bei den Nicht-Vertragsstaaten deutlich größer als bei den Vertragsstaaten (Tabellen 8.9, 8.10). Die Resultate für die Vertragsstaaten weichen jedoch nicht in einem solchen Ausmaß von den statistischen Ergebnissen aller Staaten ab, daß die Ergebnisse nicht interpretierbar wären (vgl. Anhang D, Tabelle D.1). Vielmehr stimmen sowohl die Richtung der Koeffizienten als auch die Gruppe der Variablen, die signifikant

sind, in erheblichem Ausmaß überein. Auf die Variablen, bei denen es zu Abweichungen kommt, wird im folgenden ausdrücklich hingewiesen. Kurzum: Auch hinsichtlich der Kinderarbeit sind die statistischen Ergebnisse für die Vertragsstaaten zur Erklärung der Variationen bei der Regeleinhaltung als unverzerrt anzusehen.

Vier Ergebnisse sind hervorzuheben: der robuste positive Einfluß ökonomischer Ressourcen und der NGO-Anzahl sowie der fehlende signifikante Effekt der Exportproduktions-Variablen und der administrativen Kapazitäten.

Tabelle 9.5: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes (CLTOTAL)

Unabhängige Variablen	Alle Vertragsstaaten						Entwicklungsländer				
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5
LABEXPOR	.038 (.140)	-.053 (.141)	-.131 (.138)	-.131 (.143)	-.079 (.047) *	-.083 (.041) *	.079 (.134)	.013 (.155)	-.012 (.165)	-.032 (.047)	-.029 (.041)
POLITY	-.098 (.073)	-.108 (.087)	-.125 (.089)	-.124 (.088)	-.095 (.060)	-.086 (.062)	-.109 (.077)	-.084 (.093)	-.072 (.096)	-.090 (.052) *	-.077 (.056)
LNGDP	-.914 (.514) *			.047 (.209)	.052 (.242)		-1.19 (.630) *			.021 (.274)	
AIDCAP		.002 (.010)	-.0004 (.008)			-.006 (.007)		.001 (.010)	-.001 (.008)		-.010 (.007)
NEWDEM	-1.673 (1.128)	-.938 (1.033)	-.455 (1.053)	-.441 (1.074)	-.767 (1.18)	-.817 (1.137)	-1.827 (1.179)	-1.061 (1.067)	-.769 (1.053)	-.751 (1.166)	-.776 (1.15)
COLLAPSE	-.687 (.213) ***	-.635 (.232) ***	-.560 (.169) ***	-.562 (.149) ***	-.525 (.144) ***	-.509 (.148) ***	-.635 (.214) ***	-.491 (.235) **	-.389 (.191) **	-.387 (.161) **	-.358 (.162) **
CONFLICTS	.171 (1.117)	.686 (.989)	.333 (1.082)	.309 (1.163)	1.12 (1.117)	1.00 (1.136)	1.808 (1.124)	.627 (.945)	.422 (.970)	.907 (1.095)	.702 (1.055)
LNGDPCAP	.193 (.486) **	.423 (.431)	.916 (.402) **	.860 (.318) ***	.938 (.460) **	.843 (.371) **	1.473 (.675) **	.439 (.416)	.768 (.378) **	.920 (.522) *	.718 (.3946) *
GOVEFFEC	-1.63 (.787) **	-.761 (.574)	-.522 (.590)	-.496 (.614)	-.773 (.467) *	-.700 (.479)	-1.99 (.819) **	-1.06 (.595) *	-1.03 (.641)	-1.33 (.502)	-1.26 (.495) **
LAWORDER	-.921 (.490) *	-.707 (.559)	-.187 (.339)	-.198 (.319)			-1.1467 (.547) **	-.7976 (.584)	-.364 (.387)		
LNGGO	.002 (.001) **	.001 (.0007) *					.003 (.001) ***	.001 (.0007) *			
N	26	26	26	26	29	29	18	18	18	21	21
Log Likelihood	-19.57	-21.11	-23.26	-23.25	-26.89	-26.64	-17.504	-19.325	-20.503	-24.378	-23.827
Wald	47.27 ***	54.09 ***	64.43 ***	55.72 ***	36.95 ***	40.16 ***	31.91 ***	47.27 ***	74.00 ***	27.07 ***	36.05 ***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.47	0.42	0.36	0.37	0.34	0.35	0.38	0.32	0.27	0.24	0.26

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau. Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

Bester Prädiktor sind die *ökonomischen Ressourcen*, deren Einfluß bei keiner Kernarbeitsnorm größer ist. Auf theoretischer Ebene sollte sich ein steigendes ökonomisches Entwicklungsniveau besonders bei der Kinderarbeit positiv auf die Regeleinhaltung

auswirken, da in der ungenügenden Einkommenssituation der Familien die Hauptursache für Kinderarbeit gesehen wird (Krueger 1996: 25; OECD 2000: 55).<sup>209</sup> Die „Luxury-Hypothese“ (Basu/Van 1998) besagt, daß Eltern ihre Kinder nur dann arbeiten lassen, wenn das eigene Einkommen das lebensnotwendige Minimum unterschreitet. Empirische Untersuchungen stellen hier einen signifikanten Anstieg der Kinderarbeit fest, wenn das Haushaltseinkommen eine Mindestschwelle unterschreitet (Cartwright 1999; Ray 2000; Cigno et al. 2001; Nielsen/Dubey 2002; kritisch Dev/Ravi 2002). Im Extremfall ist Kinderarbeit die einzige Möglichkeit, die Familie zu ernähren.

Die Analyse bestätigt diesen Zusammenhang und ermittelt einen robusten positiven Effekt. Mit der Steigerung des BIP pro Kopf reduziert sich die Kinderarbeit. Kinder sind bei einem steigenden Entwicklungsniveau weniger gezwungen, zum Familieneinkommen beitragen zu müssen. Dieser Effekt ist für das *Sample* der Entwicklungsländer zwar etwas weniger deutlich, was aber aufgrund der geringen Fallzahl nicht überbewertet werden sollte.

Die „Luxury-Hypothese“ übersieht allerdings, daß Eltern nicht in jedem Fall altruistisch gegenüber ihren Kindern sind (Gupta 2000). Eltern sind oftmals der größte Arbeitgeber für Kinder, die in Familienbetrieben oder in der Landwirtschaft mitarbeiten müssen (Brown et al. 2003). In diesen Fällen müssen Eltern daran gehindert werden, Arbeitsleistungen von ihren Kindern zu fordern. Daher ist auch bei steigenden Einkommen die Durchsetzungsfähigkeit des Kinderarbeitsverbotes wichtig (OECD 2000: 55; Krueger 1996). Ein Mangel an staatlicher Kapazität, was die Programmkonzeption, -durchführung und -überwachung betrifft, hat demnach einen negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung. Die Regressionsergebnisse bestätigen diese Annahme vor allem für die Entwicklungsländer allerdings nicht. Steigende *administrative Kapazitäten* haben vielmehr einen signifikanten negativen Effekt auf die Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes. War dieser bei Autokratien hinsichtlich der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte zu erwarten, so ist ein unmittelbares Interesse der Regierung an Kinderarbeit wenig überzeugend. Der negative Effekt kann auch nicht darauf hinweisen, daß Eltern gemäß der „Luxury-Hypothese“ ihre Kinder nur dann arbeiten lassen, wenn dies lebensnotwendig ist. In diesem Fall sollte kein Einfluß ermittelbar sein, nicht aber ein positiver Effekt fehlender Ressourcen. Ein Vergleich mit dem *Sample* aller Staaten, d.h. auch mit den nicht-ratifizierenden, zeigt, daß dort in Abhängigkeit der Modellspezifikation sowohl der negative Einfluß administrativer Ressourcen als auch der angenommene positive ermittelt wird, wenngleich auf nicht-signifikantem Niveau (vgl. Anhang D, Tabelle D.1). Der scheinbar förderliche Einfluß fehlender Kapazitäten kann somit

---

<sup>209</sup> Ein weiterer Grund ist die geringe Qualität der Schulen (OECD 1996; Krueger 1997; UNICEF 1997; Duflo 2001).

nicht auf die Endogenitätsproblematik zurückgeführt werden. Dies würde bedeuten, daß nur Staaten das Übereinkommen ratifizieren, bei denen administrative Ressourcen nicht ausschlaggebend für die Regeleinhaltung sind. Damit kann zwar *Compliance* trotz fehlender Ressourcen erklärt werden, nicht aber, warum die Regelbefolgung bei Vertragsstaaten mit abnehmenden Ressourcen steigt. Eben dies ist aber der Fall.

Letztlich ließe sich dieser Befund nur dadurch erklären, daß mit zunehmender Effektivität administrativer Institutionen auch das Ausmaß an berichteten Verstößen zunimmt. Zwei Faktoren widersprechen dem aber. Zum einen wird die Regeleinhaltung insbesondere bei der Kinderarbeit auch von externen und nicht-staatlichen Akteuren beobachtet. Die Erstellung des CLTOTAL-Indikators beruht auch auf deren Informationen, was den Einfluß nationalstaatlicher Institutionen auf die Anzahl berichteter Verstöße begrenzt. Zum anderen ist ein negativer Einfluß bei den anderen Kernarbeitsnormen, mit Ausnahme des Diskriminierungsverbotes, nicht festzustellen. Der Effekt, daß die steigende Wirksamkeit innerstaatlicher Institutionen zu einer Zunahme an berichteten Verstößen führt, müßte aber bei allen Kernarbeitsnormen gleichermaßen auftreten. Insgesamt ist dieser kontraintuitive Befund mit bestehenden Ansätzen nicht erklärbar. Auch die ILO sieht auf der Basis der inzwischen ein Jahrzehnt umfassenden Arbeit des Internationalen Programms zur Eliminierung der Kinderarbeit (IPEC) ein klares innerstaatliches Engagement als Schlüssel zur wirksamen Abschaffung der Kinderarbeit. Wo der politische Wille „nicht durch die Bereitstellung entsprechender Mittel untermauert und in wirksame Maßnahmen umgesetzt wird“, dürften auch größte Anstrengungen seitens anderer Akteure kaum die Kinderarbeit verringern (IAA 2002a: 91). Es ist daher zu vermuten, daß GOVEFFEC in diesem *Sample*, das die geringste Fallzahl im Vergleich zu den anderen Kernarbeitsnormen aufweist, rein zufällig ein *Proxy* für eine andere Variable ist, die bisher vernachlässigt wurde.

Der signifikante positive Effekt der *Stärke der Zivilgesellschaft* ist hingegen nicht überraschend. Sowohl die ILO als auch die Weltbank und die Vereinten Nationen sehen in der breiten Mitwirkung des zivilgesellschaftlichen Sektors eine Kernstrategie zur Verringerung der Kinderarbeit (Weltbank 2001e; IAA 2002a). Alle theoretisch herausgestellten Strategien, die auf einer aktiven Zivilgesellschaft basieren, scheinen hierbei dem meßbaren Einfluß der NGO-Variablen zugrunde zu liegen: Erstens ist Kinderarbeit im Gegensatz zu den anderen Kernarbeitsnormen ein Thema, das in besonderem Maß über die Medien Wirkung auf staatenübergreifender Ebene entfaltet. Es ist daher zu vermuten, daß transnationale Mobilisierungsstrategien effektiv sind (Curbach 2003). Mit zunehmender Anzahl der NGOs in einem Staat können Informationen über Kinderarbeit wirksamer generiert und

weitergegeben werden, was die Erfolgchancen von *Shaming*-Strategien steigert. Die Erfahrungen mit IPEC haben gezeigt, daß „gesellschaftliche Mobilisierung auf allen Ebenen“ ein wesentlicher Bestandteil der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit ist (IAA 2002a: 111). Die Informationsweitergabe stand dabei im Vordergrund, um transnationalen Druck ausüben zu können.

Zivilgesellschaftliche Maßnahmen gegen Kinderarbeit fungieren zweitens als Substitut für fehlende administrative Ressourcen. Vor allem bei der Überwachung der informellen Wirtschaft ergänzen zivilgesellschaftliche Aktivitäten staatliche Maßnahmen und tragen so zur Problemlösung bei (IAA 2003c). Darüber hinaus weist die Literatur darauf hin, daß sich gerade die Zusammenarbeit von NGOs mit Arbeitsinspektoren als erfolgversprechend herausgestellt hat, die über die Durchsetzung gesetzlicher Vorschriften hinaus geht (Senghaas et al. 2003; IAA 2003c). Dabei bemühen sie sich darum, daß die aus der Arbeit herausgenommenen Kinder ausreichende Unterstützung erhalten. Drittens steigen mit zunehmendem Einfluß der Zivilgesellschaft auch die Möglichkeiten, ein Problembewußtsein für Kinderarbeit zu schaffen und regelverletzende Akteure sowie politische Entscheidungsträger argumentativ zu überzeugen. „Wenn Menschen auf allen Ebenen überzeugt worden sind, daß Kinderarbeit für niemanden Vorteile bringt, werden Maßnahmen zu ihrer Abschaffung auf wesentlich weniger Widerstand stoßen und aktivere Unterstützung finden“ (IAA 2002a: 111).

Ein *Regulatory Chill* ist neben Verstößen gegen die Gewerkschaftsrechte, vor allem bei der Kinderarbeit zu erwarten (Basu/Van 1998; Basu 1999; Kucera 2002; Busse/Braun 2003; Flasarth 2003). Die Regressionsanalyse ermittelt für LABEXPOR jedoch keinen statistisch signifikanten Einfluß. Lediglich in zwei Modellspezifikationen ist LABEXPOR auf dem 10 Prozent-Niveau signifikant, im *Sample* der Entwicklungsländer tritt in keiner der Spezifikationen ein signifikanter Einfluß auf. Dieser Befund ist erklärungsbedürftig. Im Vergleich zur Zwangsarbeit, wo ein deutlicher negativer Effekt auftritt, ist die Ausweitung der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion durch Kinderarbeit theoretisch wesentlich eindeutiger (Brown 2000; Busse/Braun 2003). Kinderarbeiter werden vorrangig für die Produktion arbeitsintensiver Industriegüter eingesetzt, für die sie typischerweise unterdurchschnittliche Löhne erhalten (Ashagrie 1997). Durch die Tolerierung von Kinderarbeit sollten sich somit in besonderem Maß kurzfristige Exporterfolge für arbeitsintensive geringqualifizierte Güter erzielen lassen, deren Produktion sich durch den intensiveren Einsatz von Kinderarbeit erhöht. Der fehlende Einfluß der entsprechenden Variablen kann daher darauf hindeuten, daß die Bedeutung der Kinderarbeit in

exportorientierten Sektoren geringer ist, als weithin angenommen wird. Die Literatur und Aktivisten haben zwar der Arbeit von Kindern in Exportindustrien die größte Aufmerksamkeit geschenkt. Diese steht aber in keinem Verhältnis zu deren tatsächlichem Ausmaß. „In der Regel jedoch arbeiten Kinder am Ende der Zuliefererkette weitgehend für den Binnenmarkt, und zwar in informeller Heimarbeit“ (IAA 2002a: 30). Dies wird durch die Daten zur sektoralen Verteilung der Kinderarbeit bestätigt. Die Exportproduktion, z.B. die Herstellung von Teppichen, Fußbällen und Bekleidung ist bei weitem nicht der Sektor, der die meisten Kinder beschäftigt. Die überwiegende Mehrheit der Kinder arbeitet im landwirtschaftlichen Sektor (70%) und im verarbeitenden Gewerbe (8%) (Ashagrie 1997). Schätzungen zufolge sind lediglich 5 Prozent der Kinderarbeiter in exportorientierten Wirtschaftszweigen beschäftigt (Bachman 2000). Die tatsächliche sektorale Verteilung von Kinderarbeit bietet somit einen Erklärungsansatz für die Diskrepanz zwischen den konsensualen theoretischen Wirkungskanälen und der vielfältigen anekdotischen Evidenz über Kinderarbeit in der Exportwirtschaft einerseits und den hier ermittelten statistischen Resultaten andererseits.

Der nicht auftretende Effekt des Anteils der arbeitsintensiven Exportproduktion am BIP hilft auch den fehlenden positiven Einfluß des *Demokratiegrades* zu erklären. Zum einen haben den Ergebnissen zufolge Unternehmen nur geringe Anreize, durch den extensiven Einsatz von Kinderarbeitern, die Exportproduktion zu erhöhen. Die in Autokratien hervorgehobene Möglichkeit von exportorientierten Unternehmen ihre Sonderinteressen im politischen Prozeß durchzusetzen sind mit Blick auf die Kinderarbeit demnach nicht ausschlaggebend. Zum anderen fehlen bei der Kinderarbeit im Vergleich zu den Gewerkschaftsrechten die direkten Anreize der Regierungen für Regelverstöße. Für die Wahrscheinlichkeit von Verstößen gegen das Kinderarbeitsverbot macht es offenbar keinen Unterschied, ob ein Staat demokratisch ist oder nicht. Die Existenz von Kinderarbeit in süd- und osteuropäischen Staaten zeigt, daß Kinderarbeit trotz Demokratie vorkommt. Die Ergebnisse widersprechen somit auch einem aus Sicht des ‚demokratischen Legalismus‘ allgemein zu erwartenden positiven Effekt von Demokratie. Bei der Kinderarbeit unterscheidet sich die *Compliance* fördernde Kompatibilität zwischen nationalen und internationalen Normen im Gegensatz zu den anderen Kernarbeitsnormen weitaus geringer zwischen Demokratien und Autokratien. Der Einfluß von Demokratie ist somit voraussetzungsvoller, als oftmals angenommen wird.

Auch hinsichtlich der ‚*rule of law*‘ wird kein positiver Effekt ermittelt. Die entsprechende Variable ist nur in zwei Spezifikationen signifikant und weist sogar das nicht erwartete

negative Vorzeichen auf.<sup>210</sup> Der Kontext Kinderarbeit verdeutlicht hierbei in besonderem Maß, daß die auf nationalen Gerichtsverfahren basierenden *Compliance*-Strategien oftmals unterschätzen, daß Akteure zur Wahrnehmung ihrer Rechte gar nicht in der Lage sein können. Beispielsweise können Gerichtsverfahren nur dann effektiv sein, wenn Kinder und ihre Familien über diese Möglichkeit der Regeldurchsetzung informiert sind. Dies ist aber wie bei der Zwangsarbeit oftmals nicht der Fall (IAA 2002a: 96, 2005: 46). Auf rechtlichen Verfahren basierende Strategien werden auch dadurch in ihrer Funktionsweise geschwächt, daß es sich bei den Betroffenen um Kinder handelt. Zwar können auch normunterstützende Akteure klagen, aber letztlich müssen immer die Kinder als Zeugen auftreten, worauf aufgrund traumatischer Erfahrungen, insbesondere bei den schlimmsten Formen der Kinderarbeit oftmals verzichtet wird (IAA 1997b, 2002a). Beide Faktoren können allerdings nur erklären, warum es trotz der Herrschaft des Rechtes zu Regelverstößen kommt, nicht aber, warum Regelverstöße mit einem steigenden Grad der ‚rule of law‘ zunehmen. Wie beim konstraintuitiven Einfluß der administrativen Ressourcen ist daher zu vermuten, daß aufgrund der geringen Fallzahl die ‚rule of law‘-Variable hier unbeabsichtigt ein *Proxy* für eine bislang unberücksichtigte Variable darstellt.

Die vorangegangenen statistischen Analysen haben gezeigt, daß die Regeleinhaltung wesentlich von den vorhandenen *politischen Kapazitäten* abhängt. Hinsichtlich der Kinderarbeit wird dies aber nur zum Teil bestätigt. Die Anzahl der Brüche im politischen System (COLLAPSE) zeigt einen hochsignifikanten negativen Effekt, der den Ausgangsvermutungen entspricht. Allerdings ist für die zweite Variable, die Existenz bewaffneter Konflikte, kein signifikanter Einfluß zu ermitteln. Dies überrascht, ist doch vor allem bei der Kinderarbeit ein negativer Einfluß zu vermuten: Da Frauen oftmals die Arbeit der zu den Streitkräften eingezogenen Männer übernehmen, müssen Kinder die bisher von den Frauen ausgeübten Tätigkeiten verrichten. Zudem müssen Kriegswaisen und die von ihren Angehörigen getrennte Kinder arbeiten, um zu überleben (UN 2000b). Die oftmals hervorgehobene Zwangsrekrutierung von Kindern im Fall bewaffneter Konflikte ist mit geschätzten 0,3 Mio. Kindern (ebenda) gegenüber den insgesamt 246 Mio. Kinderarbeitern für die statistische Untersuchung, trotz der beklagenswerten Einzelschicksale, vernachlässigbar. Allerdings ist hier ein Selektionseffekt durch die Ratifikation zu verzeichnen. Im *Sample* aller Staaten, d.h. auch der nicht-ratifizierenden, ist ein signifikanter negativer Effekt der Konfliktvariablen ermittelbar. Dies deutet darauf hin, daß Staaten, in denen sich gewalttätige Konflikte negativ auf die Regeleinhaltung auswirken, das

---

<sup>210</sup> Dieser Effekt wird auch im Gesamt-*Sample* ermittelt, allerdings auf nicht-signifikantem Niveau.

Übereinkommen Nr. 138 nicht ratifiziert haben. Aufgrund des bei dieser Variablen auftretenden Selektionseffektes durch die Ratifikation trägt die Involvierung in bewaffnete Konflikte nicht zur Erklärung intra-institutioneller Varianz bei. Zum Verständnis der Kinderarbeit ist es aber ein zu beachtender Faktor.

Die *Abhängigkeitshypothese* wird durch die Daten nur begrenzt bestätigt. Der negative signifikante Einfluß von LNGDP ist hinsichtlich Modellvariationen nicht robust, während die Entwicklungshilfe-Variable nicht das aus *Enforcement*-Sichtweise vermutete positive Vorzeichen aufweist. Die errechneten signifikanten Koeffizienten deuten jedoch darauf hin, daß große Volkswirtschaften eher gegen das Kinderarbeitsverbot verstoßen als kleine.

Keinen signifikanten Effekt zeigt schließlich, wie in den vorangegangenen Analysen, die *Reputationsvariable*.

### **3.4. Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes in Beschäftigung und Beruf**

Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes wird ebenso wie die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte anhand mehrerer Indikatoren untersucht. Dies ist zur Abschätzung der Robustheit der Ergebnisse notwendig, da sich Diskriminierung als mehrdimensionales Problem darstellt und noch keine allgemein akzeptierte Maßzahl existiert. Zur Ergänzung der Ergebnisse von EDUCATION und IDBB soll daher zusätzlich auch der Indikator „IDBB 2“ herangezogen werden (Tabelle 9.8). Er hat gegenüber dem IDBB den Vorteil, deutlich mehr Staaten zu umfassen. Im Vergleich zu EDUCATION wird durch die Berücksichtigung von zwei Diskriminierungsdimensionen das Problem verringert, relevante Bereiche zu vernachlässigen („under-inclusiveness“).

Bei der Inspektion der Regressionstabellen fallen drei Ergebnisse auf: der signifikante positive Effekt von *Demokratie*, der erwartete negative Effekt der Involvierung in Konflikte sowie der kontraintuitive negative Effekt der Herrschaft des Rechts. Vor allem zeigt sich bei dieser Kernarbeitsnorm aber die Abhängigkeit der Ergebnisse von der zugrundegelegten Definition von Diskriminierung, d.h. der verwendeten abhängigen Variablen.

Der zum Teil hochsignifikante positive Effekt von *Demokratie* (EDUCATION, IDBB 2) war im Gegensatz zu den Gewerkschaftsrechten nicht so deutlich zu erwarten. Zwar kann Ungleichbehandlung in Form ethnischer Diskriminierung auch im Interesse der Regierung liegen. Jedoch werden Verstöße mehrheitlich von den Zielakteuren verursacht (IAA 2003a). Darüber hinaus ist es aufgrund der oftmals verdeckten Formen von Diskriminierung wenig

wahrscheinlich, daß demokratische Regierungen für die Tolerierung von Regelverstößen zur Verantwortung gezogen werden. Schließlich läßt der fehlende Einfluß der Export-Variablen (s.u.) nicht darauf schließen, daß die geringeren Möglichkeiten des *rent-seeking* dem positiven Einfluß von Demokratie zugrunde liegen.

Tabelle 9.6: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (EDUCATION)

Unabhängige Variablen	Vertragsstaaten					Entwicklungsländer				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
LABEXPOR	-.0002 (.003)	-.0007 (.003)	-.00005 (.003)	.0008 (.003)	.001 (.003)	-.0005 (.004)	-.001 (.004)	-.0005 (.004)	-.00003 (.003)	.0005 (.003)
POLITY	.006 (.001) ***	.007 (.001) ***	.006 (.001) ***	.005 (.001) ***	.005 (.001) ***	.006 (.002) ***	.006 (.002) ***	.006 (.001) ***	.005 (.001) ***	.005 (.001) ***
LNGDP		-.003 (.007)		-.011 (.005) *			-.004 (.011)		-.009 (.007)	
AIDCAP	.0004 (.0002) *		.0005 (.0002) **		.0006 (.0003) **	.0004 (.0002)		.0004 (.0002) *		.0005 (.0003)
NEWDEM	-.007 (.034)	-.010 (.034)	-.006 (.034)	-.001 (.034)	.001 (.034)	-.005 (.035)	-.007 (.034)	-.005 (.034)	-.001 (.033)	.0006 (.033)
COLLAPSE	-.003 (.004)	-.003 (.004)	-.003 (.004)	-.006 (.004)	-.006 (.004)	-.004 (.005)	-.004 (.005)	-.004 (.005)	-.007 (.004)	-.007 (.004)
CONFLICTS	-.054 (.028) *	-.050 (.027) *	-.059 (.027) **	-.029 (.027) **	-.035 (.028) **	-.063 (.032) *	-.059 (.030) *	-.065 (.029) **	-.037 (.029) **	-.042 (.030) **
LNGDPCAP	.074 (.013) ***	.072 (.012) ***	.072 (.013) ***	.083 (.012) ***	.078 (.013) ***	.077 (.014) ***	.075 (.013) ***	.076 (.014) ***	.084 (.014) ***	.081 (.015) ***
GOVEFFEC	-.054 (.018) ***	-.049 (.018) ***	-.059 (.018) ***	-.081 (.018) ***	-.085 (.018) ***	-.053 (.023) **	-.044 (.023) *	-.054 (.022) **	-.062 (.024) **	-.073 (.024) ***
LAWORDER	-.015 (.006) **	-.013 (.006) **	-.017 (.006) **			-.014 (.007) *	-.012 (.007) **	-.015 (.007) **		
LNNGO	-9.29e-06 (6.97e-06)	-.00001 (.00001)				-3.70e-06 (.00001)	-4.29e-06 (.00002)			
Konstante	.408 (.118) ***	.519 (.187) ***	.416 (.117) ***	.550 (.158) ***	.305 (.121) **	.386 (.133) ***	.513 (.262) *	.390 (.132) ***	.510 (.194) **	.300 (.134) **
N	84	84	84	93	93	66	66	66	75	75
F	10.55	12.47	11.51	13.59	12.13	8.25	8.91	9.22	11.37	9.91
R <sup>2</sup>	0.6324	0.6166	0.6295	0.5522	0.5653	0.6106	0.5973	0.6104	0.5328	0.5417
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern

Der positive Effekt läßt sich allerdings aus Sicht des demokratischen Legalismus erklären. Eine zentrale Annahme ist, daß Staaten, die Normen bereits auf nationaler Ebene internalisiert haben, diese auch in den auswärtigen Beziehungen akzeptieren und internationale Verpflichtungen daher eher einhalten. Die Kompatibilität zwischen internationalen Normen

und nationalen Regeln ist dabei insbesondere beim Gleichbehandlungsgebot in Demokratien signifikant höher als in autokratischen Staaten. Ein positiver Einfluß des Demokratiegrades auf die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes kann aus dieser höheren Anschlußfähigkeit resultieren. Aber gerade bei der Diskriminierung ist darauf hinzuweisen, daß allein die partizipatorische Dimension von Demokratie keinen vollständigen Schutz gegen Regelverstöße bietet. Ein „scharfes mehrheitsdemokratisches Schwert“ ist für Minderheiten sogar potentiell gefährlich (Schmidt 2000: 363). Beim gleichzeitigen Fehlen eines Minderheitenschutzes und verhältnismäßig rechtlicher Elemente kann es auch in Demokratien zur „Tyrannei der Mehrheit“ (Tocqueville 1976: 289) und zu einer daraus resultierenden Tolerierung von Diskriminierung kommen.

Tabelle 9.7: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (IDBB)

Unabhängige Variablen	Alle Vertragsstaaten					Entwicklungsländer				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
LABEXPOR	-.002 (.007)	-.002 (.006)	-.002 (.007)	-.002 (.006)	-.001 (.006)	-.002 (.010)	-.003 (.009)	-.003 (.009)	-.004 (.009)	-.003 (.008)
POLITY22	.003 (.005)	.004 (.005)	.004 (.005)	.003 (.005)	.004 (.005)	.0002 (.006)	.001 (.005)	.002 (.005)	.004 (.006)	.004 (.006)
LNGDP2		.014 (.013)		.012 (.007)		-.030 (.046)			.005 (.015)	
AIDCAP2	.0001 (.0002)		.00009 (.0001)		.0001 (.0001)		.0005 (.0003)	.0004 (.0003)		.0004 (.0003)
NEWDEM	-.005 (.047)	-.003 (.044)	-.008 (.046)	.005 (.043)	-.003 (.045)	.0186 (.056)	.0147 (.0545)	.006 (.056)	.018 (.053)	.022 (.057)
COLLAPSE	.001 (.005)	.0003 (.006)	.001 (.006)	.0007 (.005)	.001 (.006)	-.002 (.006)	-.003 (.007)	-.003 (.006)	-.002 (.007)	-.003 (.007)
CONFLICT S	-.021 (.036)	-.032 (.038)	-.015 (.033)	-.036 (.036)	-.021 (.032)	-.016 (.056)	-.023 (.055)	-.0029 (.040)	-.009 (.058)	-.002 (.041)
LNGDPCAP	-.015 (.026)	-.022 (.0258)	-.011 (.0254)	-.024 (.025)	-.013 (.0247)	-.044 (.0307)	-.049 (.0291)	-.043 (.0264)	-.041 (.0275)	-.040 (.0239)
GOVEFFEC	.082 (.037) **	.089 (.041) **	.086 (.034) **	.082 (.035) **	.085 (.035) **	.089 (.057)	.097 (.050) *	.099 (.048) *	.083 (.049)	.076 (.054)
LAWORDER	-.006 (.021)	-.006 (.020)	-.004 (.020)			-.033 (.025)	-.034 (.025)	-.034 (.025)		
LNINGO	9.30e-06 (.000016)	-5.61e-06 (.00002)				.00009 (.0001)	.00002 (.00003)			
Konstante	.607 (.204) ***	.350 (.284)	.585 (.203) ***	.385 (.229)	.579 (.203) ***	1.576 (.9549)	.961 (.2519) ***	.942 (.243) ***	.683 (.308) **	.777 (.199) ***
N	45	45	45	46	46	28	28	28	29	29
F	4.43	4.66	5.05	5.92	6.12	1.29	1.59	1.29	0.53	1.84
R <sup>2</sup>	0.48	0.49	0.48	0.49	0.47	0.31	0.33	0.31	0.21	0.24
Prob > F	0.0005	0.0003	0.0002	0.0001	0.0000	0.3088	0.1925	0.3064	0.8205	0.1280

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern.

Tabelle 9.8: Erklärung intra-institutioneller Variationen bei der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes (IDBB 2)

Unabhängige Variablen	Vertragsstaaten					Entwicklungsländer				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
LABEXPOR	.006 (.0064)	.006 (.0065)	.005 (.0066)	.005 (.005)	.005 (.0052)	.009 (.007)	.009 (.007)	.009 (.007)	.007 (.005)	.007 (.005)
POLITY	.007 (.003) **	.007 (.003) **	.007 (.003) **	.008 (.003) **	.007 (.003) **	.006 (.003) *	.006 (.003) *	.007 (.003) **	.008 (.003) **	.008 (.003) **
LNGDP	-.007 (.013)			-.010 (.012)		-.025 (.018)			-.016 (.013)	
AIDCAP		.0001 (.0003)	.00005 (.0003)		-.00002 (.0003)		.0003 (.0004)	.0002 (.0004)		.0001 (.0003)
NEWDEM	.006 (.042)	.008 (.043)	.007 (.043)	.008 (.048)	.011 (.049)	.008 (.042)	.012 (.044)	.010 (.044)	.012 (.049)	.015 (.050)
COLLAPSE	-.013 (.005) **	-.013 (.005) **	-.013 (.005) **	-.015 (.005) ***	-.016 (.005) ***	-.012 (.006) *	-.013 (.006) *	-.013 (.006) *	-.014 (.006) **	-.016 (.006) **
CONFLICTS	-.121 (.039) ***	-.127 (.038) ***	-.121 (.036) ***	-.081 (.038) **	-.093 (.035) ***	-.116 (.044) **	-.130 (.045) ***	-.120 (.039) ***	-.073 (.042) *	-.091 (.038) **
LNGDPCAP	.014 (.021)	.010 (.018)	.012 (.017)	.018 (.021)	.007 (.017)	.018 (.0229)	.007 (.021)	.011 (.019)	.020 (.022)	.006 (.019)
GOVEFFEC	.034 (.037)	.037 (.036)	.043 (.035)	.002 (.031)	.0007 (.031)	.012 (.042)	.017 (.043)	.020 (.044)	-.017 (.043)	-.018 (.044)
LAWORDER	-.039 (.014) ***	-.040 (.014) ***	-.037 (.013) ***			-.043 (.015) ***	-.043 (.015) ***	-.039 (.013) ***		
LNINGO	.00001 (.00002)	.00001 (.00001)				.00005 (.00003)	.00001 (.00002)			
Konstante	.821 (.256) ***	.685 (.152) ***	.676 (.149) ***	.747 (.215) ***	.584 (.140) ***	1.167 (.356) ***	.683 (.182) ***	.661 (.173) ***	.847 (.245) ***	.571 (.166) ***
N	84	84	84	91	91	66	66	66	73	73
F	13.31	13.13	14.13	8.19	7.41	8.40	8.00	9.20	5.78	4.61
R <sup>2</sup>	0.55	0.55	0.54	0.45	0.45	0.51	0.50	0.49	0.38	0.37
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau. Robuste Standardfehler in Klammern.

Gerade in solchen Situationen ist die prozedurale Dimension der *Herrschaft des Rechtes* für die Regeleinhaltung wichtig. Ein starker Effekt der ‚rule of law‘ ist darüber hinaus aufgrund der norminhärenten Charakteristika des Diskriminierungsverbotes zu vermuten. Aufgrund der Unklarheit, was im konkreten Fall diskriminierendes Verhalten konstituiert, sollte der Präzisierung des Regelungsinhaltes und der Klärung der Anforderungen für alle beteiligten Akteure durch rechtliche Verfahren eine besondere Bedeutung zukommen. Dieser Effekt ist jedoch nicht feststellbar. Vielmehr tritt hinsichtlich EDUCATION und IDBB 2 sogar ein negativer, zum Teil hochsignifikanter Effekt auf. Dieser wird auch im Gesamt-Sample ermittelt (Anhang D, Tabelle D.2). Trat der negative Effekt bei der Kinderarbeit nur in

einzelnen Spezifikationen auf, so ist er bei der Diskriminierung in allen Modellvarianten signifikant. Dieser Befund ist schwer zu begründen. Die meisten Anwendungssysteme gesetzlicher Regelungen zur Diskriminierung sind beschwerdeorientiert und somit davon abhängig, daß die Herrschaft des Rechtes gewährleistet wird. Die ILO stellt aber einschränkend fest, daß die Wirksamkeit von Gerichtsverfahren im Fall von Diskriminierung begrenzt ist, da aus Unwissenheit oder Angst vor Repressalien gerade die Arbeitnehmer den Rechtsweg nicht beschreiten, die am stärksten benachteiligt werden (IAA 2003a: 28, 70). Oftmals scheitern Klagen allein an unzureichendem Beweismaterial. Auf einen negativen Effekt der Herrschaft des Rechts läßt sich aus diesen Erkenntnissen allerdings nicht schließen. Ein weiterer kontraintuitiver Befund zeigt sich hinsichtlich der *administrativen Kapazitäten*, die auf die Regeleinhaltung, gemessen durch EDUCATION, einen hochsignifikanten negativen Einfluß haben.<sup>211</sup> Beim IDBB zeigen die administrativen Ressourcen jedoch den erwarteten positiven Effekt, der auf dem 5 Prozent-Niveau signifikant ist. Dabei handelt es sich um die einzige Variable, die beim IDBB Variationen bei der Regeleinhaltung erklären kann.<sup>212</sup> Die ILO hebt auch beim Diskriminierungsverbot, wie bei den bisher diskutierten Kernarbeitsnormen, die Bedeutung administrativer Kapazitäten zur wirksamen Rechtsdurchsetzung hervor (IAA 2003a: xiii, 73). Diese sind sowohl für die Umsetzung positiver Maßnahmen (Förderung) als auch negativer Maßnahmen (Verbote) notwendig. Daß beide kontraintuitiven Ergebnisse bei EDUCATION, aber nicht beim IDBB auftreten, könnte dadurch erklärt werden, daß ersterer nicht der Mehrdimensionalität von Diskriminierung gerecht wird. Ein Vergleich mit alternativen Maßzahlen sollte diesbezüglich aufschlußreich sein. Betrachtet man den IDBB 2, der zusätzlich zur Bildungsdimension den Zugang zum Arbeitsmarkt abbildet, dann zeigt sich ebenfalls ein signifikanter negativer Effekt der ‚rule of law‘, während die administrativen Kapazitäten keinen signifikanten Einfluß haben. Zieht man zusätzlich die alternativen, wenngleich inhaltlich weniger validen, Indikatoren GDI, GEM und SIGE (dazu Kap. VIII) hinzu, so bestätigen die nicht abgebildeten Ergebnisse den negativen Effekt der Herrschaft des Rechts, der bei allen drei Maßzahlen auf zum Teil signifikantem Niveau (SIGE) auftritt. Mit Blick auf die administrativen Ressourcen-Variable wird der kontraintuitive negative Einfluß hingegen nicht unterstrichen, da der erwartete positive (GEM) bzw. kein signifikanter Effekt auftritt (GDI, SIGE). Insgesamt

---

<sup>211</sup> Der negative Effekt tritt auch im Gesamt-Sample auf (Anhang D, Tabelle D.2), so daß er nicht auf die Endogenitätsproblematik zurückgeführt werden kann.

<sup>212</sup> Hinsichtlich der Ergebnisse für den IDBB zeigt die F-Statistik für das Sample der Entwicklungsländer allerdings an, daß hier die Regressionsgleichung als Ganzes nicht signifikant ist. Dies bedeutet, daß die Wahrscheinlichkeit, daß kein Zusammenhang zwischen Regressor und Regressand existiert, über dem normalen Sicherheitsniveau liegt.

bleibt also ein nicht erklärbarer negativer Effekt der ‚rule of law‘ auf die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes festzustellen, der bei allen betrachteten unabhängigen Variablen zu beobachten ist.

Hinsichtlich der Wirkung der administrativen Ressourcen könnte man die Ergebnisse von EDUCATION, IDBB und IDBB 2 dahingehend interpretieren, daß gerade die Regeleinhaltung bei den subtilen Diskriminierungsformen im späteren Berufsleben, die nicht durch EDUCATION erfaßt werden, in besonderem Maß von der wirksamen Rechtsdurchsetzung abhängen, insbesondere von ausreichend qualifiziertem Personal über die versteckten Formen von Ungleichbehandlung (IAA 2003a: xiii). Daß ein signifikanter positiver Effekt der administrativen Kapazitäten nur beim IDBB festzustellen ist, ließe sich dann dadurch erklären, daß er als einziger Indikator die subtile Form der beruflichen Segregation erfaßt. Der nicht-signifikante positive Einfluß hinsichtlich des IDBB 2 wäre als Hinweis zu interpretieren, daß die übrigen zwei Diskriminierungsdimensionen, hauptsächlich die Bildungsdimension, weniger von administrativen Kapazitäten als von wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen beeinflußt werden. Der signifikante negative Effekt bei EDUCATION läßt sich dadurch aber auch nicht erklären.

Die *politischen Kapazitäts-Variablen* zeigen die vermutete negative Richtung, wobei der Effekt der Existenz bewaffneter Konflikte hinsichtlich EDUCATION und IDBB 2 statistisch signifikant ist. Neben dem Demokratiegrad erweist sich die Konflikt-Variable als am erklärungs mächtigsten. Wie die Diskussion der Ergebnisse zur Zwangsarbeit bereits zeigte, kann es gerade im Kontext bewaffneter Konflikte zu Diskriminierung kommen (IAA 2005). Die Anzahl der Brüche hat hingegen nur hinsichtlich des IDBB 2 einen robusten negativen Effekt. Obwohl sich diese Variable bei den anderen Kernarbeitsrechten als wichtiger Prädiktor erwiesen hat, zeigen die hier ermittelten Ergebnisse, daß Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung auch in Staaten mit stabilen politischen Systemen auftritt.

*Ökonomische Kapazitäten* weisen nur bei EDUCATION einen positiven, ausnahmslos hochsignifikanten Effekt auf. Je höher das BIP pro Kopf ist, umso unwahrscheinlicher sind Regelverstöße. Dieser Einfluß ist nicht für den IDBB und den IDBB 2 zu ermitteln. Da geschlechtsspezifische Diskriminierung in allen Staaten vorkommt, ist allerdings ein deutlicher Effekt des Entwicklungsniveaus im Gegensatz zur Kinder- und Zwangsarbeit nicht zu erwarten. Der Vergleich mit den anderen Maßzahlen gibt aber Hinweise, warum der positive Effekt bei EDUCATION auftritt.

Erstens zeigt die Arbeit gegen Diskriminierung, daß negative Maßnahmen, wie Verbote allein nicht ausreichen und durch positive Maßnahmen der Förderung ergänzt werden müssen.

Solche grundsatzpolitischen Instrumente umfassen neben regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen vor allem ausbildungspolitische Maßnahmen. Die ILO sieht in gezielten Grundsatzmaßnahmen zur Gewährleistung eines gleichen Zugangs zum Erwerb von Wissen und Qualifikationen eine entscheidende Voraussetzung für die Reduzierung von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt (IAA 2003a: 82-84). Positive Maßnahmen sind jedoch in besonderem Maß kostenintensiv. Es ist zu vermuten, daß Staaten mit hohem Einkommen sich eher solche Maßnahmen leisten können, als Staaten mit geringem Einkommen. Ein Rückgang der Diskriminierung bei der Zulassung zu Bildung in wirtschaftlich entwickelten Staaten wäre die Folge. Zunehmende ökonomische Kapazitäten wirken sich aber nicht nur durch diesen direkten Effekt, mittels wachsender Fähigkeiten des Staates *Compliance*-fördernde Maßnahmen durchzuführen, auf die Regeleinhaltung aus.

Zu einem positiven Einfluß ökonomischer Kapazitäten können zweitens auch die indirekten Wirkungen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in denen private Akteure agieren, beitragen. Hinsichtlich des Zugangs zu Bildung sind Eltern bei geringem Einkommen eher dazu gezwungen, sich zwischen Bildungsinvestitionen in Töchter oder Söhne zu entscheiden. Da die verfügbaren Ressourcen nicht für Investitionen in alle Kinder ausreichen, werden oftmals Jungen bevorzugt, da für sie im Gegensatz zu den Mädchen die Amortisierung der Bildungsinvestitionen im späteren Berufsleben antizipiert wird (Basu/Van 1998; Edmonds 2003; Brown et al. 2003). Dies kann erklären, warum der positive Effekt des BIP pro Kopf nicht bei den anderen beiden abhängigen Variablen auftritt. Sie messen zusätzlich das Auftreten von Diskriminierungsformen im späteren Berufsleben (Zugang zum Arbeitsmarkt, berufliche Segregation), das weitaus weniger vom wirtschaftlichen Entwicklungsniveau eines Staates abhängt. So konnte in Kap. VIII gezeigt werden, daß auch die am wenigsten entwickelten Staaten eine konstant hohe Frauenerwerbsquote aufweisen. Der IDBB umfaßt zudem die Segregation des Arbeitsmarktes. Gerade diese subtileren Formen der Diskriminierung treten entkoppelt vom Entwicklungsniveau in allen Staaten auf (Blau et al. 2002; Anker et al. 2003). Zudem haben sich hier kostenintensive Förderungsmaßnahmen zum Abbau von Diskriminierung im Vergleich zu ausbildungspolitischen Maßnahmen, als wenig erfolgreich herausgestellt (IAA 2003a). Sowohl der direkte als auch die indirekten Effekte ökonomischer Ressourcen können letztlich dazu führen, daß ein positiver Einfluß nur bei EDUCATION und nicht beim IDBB bzw. beim IDBB 2 ermittelbar ist.

Insgesamt zeigen aber die Ergebnisse für alle Kapazitätsvariablen, daß die verfügbaren politischen, administrativen und ökonomischen Ressourcen nicht die hervorgehobene Erklärungskraft hinsichtlich der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes aufweisen, wie

gegenüber den anderen Kernarbeitsrechten. Diskriminierung kommt vielmehr unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und von den administrativen Kapazitäten vor.

Die *Abhängigkeitshypothese* findet hingegen keine Unterstützung durch die Daten. Zwar weist die entsprechende Variable das zu vermutende negative Vorzeichen auf, sie ist aber nur in einer Spezifikation signifikant (auf dem 10 Prozent-Niveau). Es erscheint nicht unplausibel, daß externer Druck, gerade bei den subtilen Formen der Diskriminierung, nur begrenzt wirksam ist. Der alternative Indikator, die Höhe der Entwicklungshilfe pro Kopf ist ebenfalls nur hinsichtlich EDUCATION signifikant, er weist allerdings das aus *Enforcement*-Sicht zu erwartende positive Vorzeichen auf. Dies bedeutet, daß AIDCAP hier nicht Unterentwicklung und damit einhergehende Kapazitätsdefizite indiziert, sondern eine Form der Abhängigkeit. Daß dieser Einfluß aber nur im *Sample* aller Vertragsparteien, nicht aber im *Sample* der Entwicklungsländer auftritt, läßt an der neorealistischen Annahme zweifeln, daß Staaten über die Entwicklungshilfe zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen gezwungen werden können.

Der *Anteil arbeitsintensiver geringqualifizierter Exportproduktion* hat ebenso keinen Effekt auf die Einhaltung des Gleichbehandlungsgebotes. Die entsprechende Variable ist in allen Modellen insignifikant. Obwohl anekdotische Evidenz einen deutlichen Einfluß vermuten läßt, ist ein *Regulatory Chill* bei der Tolerierung von Diskriminierung im Gegensatz zu Verstößen gegen die Gewerkschaftsrechte und dem Kinderarbeitsverbot theoretisch unbestimmter (Brown 2000; Flasbarth 2003; IAA 2003a). Zwar reduziert das Diskriminierungsverbot das Angebot an geringqualifizierter Arbeit, da die Löhne niedriger sind als ohne Diskriminierung (Weltbank 1995; Maskus 1997). Im Unterschied zu den anderen Kernarbeitsnormen wirken sich Regelverletzungen aus Unternehmersicht jedoch nicht zwangsläufig profitsteigernd aus, da Diskriminierung kostspielig und ineffizient ist. Die Allokation von Beschäftigung nach Geschlecht und Rasse, anstelle von Eignung und Fähigkeit, hat einen negativen Einfluß auf die Produktivität der Arbeitnehmer (Brown et al. 1996, 2001; Klasen 1999; Weltbank 2001a; Galli 2001). Maskus (1997) kommt daher zu dem Schluß, daß Diskriminierung die Exporte sowohl vergrößern als auch verringern kann. Die hier ermittelten Ergebnisse unterstützen die Sichtweise, daß der Anteil arbeitsintensiver Exportproduktion keinen Einfluß auf die Regelkonformität hat, da Produktivitätsverluste durch Diskriminierung den Anreiz an Verstößen in Form des Lohneffektes scheinbar kompensieren.

Auch die *Stärke der Zivilgesellschaft* zeigt keinen signifikanten Effekt. Zwar werden zivilgesellschaftliche Aktivitäten auch hinsichtlich des Gleichbehandlungsgebotes als wichtig zur Durchführung und Kontrolle von Antidiskriminierungsvorschriften sowie zur

Mobilisierung der Öffentlichkeit gesehen: „Diese Maßnahmen verstärken den Druck zugunsten eines politischen Wandels und spielen eine entscheidende Rolle beim Austausch von Fachwissen und Aufbau von Kapazität“ (IAA 2003a: 128; Körner-Dammann 1991). Jedoch ist gerade die transnationale Mobilisierung bei geschlechtsspezifischen Verstößen gegen das Gleichbehandlungsgebot im Vergleich zur Vereinigungsfreiheit und der Zwangs- und Kinderarbeit ungleich schwerer. Zum einen ist die Identifizierung von Regelverstößen nur in besonders gravierenden Fällen zweifelsfrei möglich. Zum anderen kommen Regelverstöße in allen Staaten vor, was die Möglichkeiten des Aufbaus von ‚Druck von oben‘ durch andere Staaten limitiert. Der fehlende Einfluß der NGO-Variablen kann darauf zurückgeführt werden. Allerdings wäre zu vermuten, daß gerade bei relativ unpräzisen Normen wie dem Diskriminierungsverbot neben rechtlichen Verfahren auch Überzeugungsprozesse zur Klärung des Regelinhaltes und zur Geltung des Diskriminierungsverbotes einen positiven Effekt auf die Regeleinhaltung haben. Der fehlende signifikante Einfluß der NGO-Variablen deutet jedoch darauf hin, daß nicht-staatliche Akteure als Sozialisationsagenten die Regeleinhaltung auch nicht durch Überzeugungsprozesse beeinflussen können.

Hinsichtlich der *Reputationsvariablen* sollte insbesondere beim Diskriminierungsverbot ein Einfluß ermittelbar sein. Staatliche Transformation hin zu mehr Demokratie wird als ein wesentliches Element einer erfolgreichen Sozialisation gesehen, da es eine größere Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleistet. Aber weder dieser kausale Pfad noch der allgemeine Reputationsmechanismus im Zuge der Re-Integration in die internationale Staatengemeinschaft lassen sich durch die Daten bestätigen.

#### **4. Diskussion der Ergebnisse**

Die ermittelten Resultate regen zum Nachdenken über zentrale Aussagen der *Compliance*-Forschung an. Es können zwar Einflußfaktoren als wesentlich bestätigt werden, aber selbst diese sind hinsichtlich aller Kernarbeitsnormen nicht gleichermaßen erklärungsmächtig, auch wenn die theoretischen Überlegungen dies nahelegen. Einen normübergreifenden Erklärungswert weisen nur die vorhandenen Kapazitäten eines Staates auf. Sie erweisen sich über alle Kernarbeitsnormen hinweg betrachtet als beste Prädiktoren. Das gilt für den vermuteten positiven Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der verfügbaren politischen und ökonomischen Kapazitäten und der Regeleinhaltung. Aus der *Management*-Perspektive ist zu

vermuten, daß mit steigenden politischen und ökonomischen Kapazitäten ungewollte Regelverletzungen abnehmen und so ein höherer Grad der Regeleinhaltung zu beobachten ist. Diese Annahme wird durch die Tatsache bekräftigt, daß bei den Kernarbeitsnormen, im Gegensatz zu anderen Menschenrechten, Regeladressat und Zielakteure nicht identisch sind. Selbst bei der Vereinigungsfreiheit, bei der Verstöße durchaus im Interesse der Regierung liegen können, fallen beide Gruppen auseinander, da Regelverletzungen auch von privaten Akteuren verursacht werden. Dementsprechend ist ein signifikanter Einfluß der Variablen, welche die Fähigkeit eines Staates zur Regeleinhaltung ausdrücken, nicht überraschend. Eine Erklärungskraft gegenüber allen Kernarbeitsnormen ist allerdings nicht für administrative Kapazitäten feststellbar. Diese in der Literatur gewichtige Hypothese, daß sich administrative Kapazitäten positiv auf Compliance auswirken, wird durch die Ergebnisse ebenso wenig bestätigt wie die Hypothese, daß Staaten mit Wechseln im politischen System, die demokratischere Strukturen zur Folge haben, die Kernarbeitsnormen in größerem Umfang einhalten (Hypothese 4). Nur für einzelne Kernarbeitsnormen bestätigen die Daten hingegen die Hypothesen, daß Normverstöße durch die Reduktion komparativer Kostenvorteile, zunehmende Machtressourcen, das Fehlen demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen sowie das Fehlen eines zivilgesellschaftlichen Sektors begünstigt werden.

Im folgenden wird die Aussagekraft der einzelnen Hypothesen vor dem Hintergrund der statistischen Ergebnisse für alle Kernarbeitsnormen diskutiert.

Hinsichtlich *politischer Kapazitäten* (Hypothese 6) zeigt sich, daß die anhand der selbst konstruierten Maßzahl COLLAPSE gemessene Anzahl von Brüchen im politischen System die insgesamt erklärungsmächtigste Variable ist. Sie hat hinsichtlich allen Kernarbeitsnormen den erwarteten signifikanten negativen Effekt.<sup>213</sup> Keine andere Variable weist diese normübergreifende Erklärungskraft auf. Anhand dieser Maßzahl wird die Hypothese bestätigt, daß sich politische Kapazitätslimitierungen durch häufige Wechsel im politischen System negativ auf *Compliance* auswirken. Die Bedeutung politischer Kapazitäten zur Erklärung intra-institutioneller Variationen wird allerdings durch die alternative Maßzahl relativiert. Die Involvierung in bewaffnete Konflikte hat nur bei den schlimmsten Formen von Verstößen (Zwangsarbeit, ethnische Diskriminierung) einen meßbaren Einfluß. Es erscheint nicht plausibel, daß Wechsel im politischen System einen negativen Effekt haben, jedoch externe und interne Bedrohungen, die zumindest zur Erosion der öffentlichen Ordnung beitragen, keinen normübergreifenden Effekt aufweisen. Der ermittelte geringe Effekt der Involvierung in interne und externe Konflikte steht auch im Widerspruch zur empirischen Literatur, die im

---

<sup>213</sup> Bei der Vereinigungsfreiheit und dem Diskriminierungsverbot ist dieser Effekt allerdings nicht robust hinsichtlich alternativer Indikatoren.

Bereich der Menschenrechte einen negativen Effekt belegt (Poe/Tate 1994; Poe et al. 1999; Camp-Keith 1999; Davenport 2000; Hathaway 2002). Daß dieser nicht für soziale Menschenrechte gelten soll, ist theoretisch nicht zu begründen. Weitere Forschung ist an dieser Stelle notwendig.

Die *ökonomischen Kapazitäten* eines Staates (Hypothese 8), gemessen durch das BIP pro Kopf, haben ebenfalls den vermuteten signifikanten Einfluß, der bei mehreren Kernarbeitsrechten feststellbar ist (Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie Diskriminierung) und dort auch theoretisch zu erwarten war. Dieses Ergebnis soll allerdings nicht dahingehend mißverstanden werden, daß die Einhaltung dieser Normen nur in wirtschaftlich entwickelten Staaten möglich ist. Ökonomische Entwicklung begünstigt die Regeleinhaltung, sie ist aber keine dafür notwendige Voraussetzung (vgl. Sautter 2000: 241). Die ermittelten Resultate sind auch hinsichtlich der weit verbreiteten „Offenheitshypothese“ interessant. Vertreter dieser Forschungsperspektive unterstellen dabei implizit einen allgemeinen positiven Effekt der Steigerung des ökonomischen Entwicklungsniveaus auf die Regeleinhaltung (Kap. V). Ein für alle Kernarbeitsnormen gleichermaßen feststellbarer Effekt kann allerdings durch die empirischen Ergebnisse nicht bestätigt werden.<sup>214</sup> Vielmehr zeigt sich, daß ein Einfluß des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus auf *Compliance* abhängig von den normspezifischen Problemen ist, die zu Verstößen führen. Er wird nur bei den Kernarbeitsnormen ermittelt, bei denen Armut eine Hauptursache für Regelverletzungen darstellt. Auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte sowie die Diskriminierung im späteren Berufsleben hat das ökonomische Entwicklungsniveau hingegen keinen meßbaren Einfluß. In dieser Forschungsperspektive wird aber gerade ein allgemeiner positiver Einfluß gegenüber allen Kernarbeitsrechten postuliert (WTO 1996; Singh-Zammit 2000). Ein entscheidendes Glied der Argumentationskette wird somit durch die empirische Analyse nicht bestätigt. Im Gegensatz zu modernisierungstheoretischen Annahmen scheint allein ein aufholender wirtschaftlicher Entwicklungsprozeß *Compliance*-Probleme nicht lösen zu können. Dies begründet sich auch daraus, daß ökonomische Entwicklung für bestimmte Normen nicht die wichtigste Grundlage für die Regeleinhaltung ist (vgl. Deutschbein 2006). Die Bedeutung des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus ist den Ergebnissen zufolge vielmehr normabhängig und die ökonomische Entwicklung ist keinesfalls der Königsweg zur verbesserten Regeleinhaltung, wie modernisierungstheoretische Arbeiten oftmals postulieren. Ein wichtiger Erklärungsfaktor bleibt es allerdings.

---

<sup>214</sup> Bei den Gewerkschaftsrechten ist kein Einfluß und bei der Diskriminierung kein robuster Einfluß des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus feststellbar.

Die empirischen Ergebnisse stellen auch die normübergreifende Erklärungskraft der Variablen in Frage, die die Bereitschaft der Staaten zur Regeleinhaltung ausdrücken. So kann die im Kontext eines ‚race to the bottom‘ häufig artikulierte Hypothese, daß Kernarbeitsstandards nicht eingehalten werden, weil dies zusätzliche Kosten in Höhe der entgangenen Exporte verursacht, in dieser Untersuchung nicht bestätigt werden. Ob Regelverletzungen dabei bewußt als entwicklungspolitisches Instrument eingesetzt werden (starke Version des *Regulatory Chill*) oder um Exportverlusten zu begegnen (schwache Version), kann die Analyse nicht ermitteln. Dazu wäre eine direkte Erfassung der Motive des politischen Handelns erforderlich. Der schwachen Variante des *Regulatory Chill* kann hingegen zugestimmt werden, wenn der Anteil der arbeitsintensiven geringqualifizierten Exportproduktion am BIP einen negativen Einfluß auf die Regeleinhaltung hat (Hypothese 1). Ein solcher *Regulatory Chill* aufgrund befürchteter negativer Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten ist auf der Basis der analysierten Daten jedoch nur bei der Zwangsarbeit feststellbar und läßt sich gerade nicht bei den Kernarbeitsnormen ermitteln, bei denen er auf theoretischer Ebene am ehesten zu vermuten wäre (Gewerkschaftsrechte, Kinderarbeit). Verstöße gegen die Kernarbeitsrechte können somit nicht auf befürchtete negative Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit im Fall der Regeleinhaltung zurückgeführt werden.

Diese Interpretation wird auch durch einen weiteren Befund unterstützt. Nach den theoretischen Überlegungen ist ein *Regulatory Chill* vor allem in den Entwicklungsländern zu erwarten, da sie einen hohen Anteil an intersektorem Handel aufweisen, so daß insbesondere der Außenhandel der Entwicklungsländer auf komparativen Vorteilen basiert (Krugman/Obstfeld 2003; vgl. Kap. IV). In keinem Modell ist allerdings der Einfluß der entsprechenden Exportproduktions-Variablen im *Sample* der Entwicklungsländer deutlicher, als im *Sample* aller Vertragsstaaten. Auf der Basis der vorliegenden Daten kann somit nicht bestätigt werden, daß die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten für arbeitsintensive geringqualifizierte Produkte einen negativen Einfluß auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen hat. Ohne diese Ergebnisse überinterpretieren zu wollen, scheinen sie jedoch darauf hinzudeuten, daß die Einhaltung *grundlegender* Arbeitsstandards die komparativen Kostenvorteile von Entwicklungsländern weit weniger negativ beeinflussen, als es die Gegner sozialer Mindeststandards behaupten (Srinivasan 1996; Singh/Zammit 2000; Knorr 2002; Bhagwati 2004).

Die Regressionsanalysen stellen auch keinen allgemeinen positiven Effekt von *Demokratie* fest (Hypothese 2). Die aus Sicht des ‚demokratischen Legalismus‘ getroffene Annahme, daß

Staaten, in denen innerstaatlich machteilende Institutionen existieren, generell auch eher in den auswärtigen Beziehungen Beschränkungen akzeptieren und die eingegangenen internationalen Verpflichtungen einhalten, kann nicht empirisch bestätigt werden (vgl. auch Simmons 2000: 599-600). Gegenüber der Kinder- und Zwangsarbeit ist kein Einfluß des Demokratiegrades feststellbar. Lediglich der positive Effekt auf die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes kann aus der Perspektive des demokratischen Legalismus interpretiert werden. Der robust-signifikante Effekt der Demokratievariablen auf die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte scheint hingegen eher die rationalistische Vermutung zu bestätigen, daß die Regeleinhaltung die politische Herrschaft in Autokratien bedroht. Nur bei den Gewerkschaftsrechten stellt ein Element, die Vereinigungsfreiheit, eine Bedrohung der politischen Herrschaft autokratischer Regierungen dar. In diesem Fall werden Verstöße von den Regelungsadressaten selbst vorgenommen bzw. liegen in ihrem Interesse. Bei keiner anderen Kernarbeitsnorm ist die Regeleinhaltung eine vergleichbare Bedrohung. Für den Einfluß der Demokratie-Variablen bei den Gewerkschaftsrechten ist zwar auch eine Interpretation aus Sicht des ‚demokratischen Legalismus‘ möglich. Die Akzeptanz machteilender Institutionen in Demokratien und die höhere Kompatibilität zwischen den bereits auf nationaler Ebene internalisierten Gewerkschaftsrechten und den internationalen Verpflichtungen kann zu einer höheren Bereitschaft führen, die Gewerkschaftsrechte der ILO einzuhalten. Die Daten zeigen jedoch deutlich, daß ein allgemeiner, normübergreifender Effekt von Demokratie auf die Regeleinhaltung, wie er nach dem ‚demokratischen Legalismus‘ zu erwarten wäre, nicht nachweisbar ist. Die Existenz machteilender Institutionen auf nationaler Ebene und die partizipatorische Dimension von Demokratie führen allein nicht zu *Compliance*.

Diese Aussage gilt auch, wenn der Einfluß von Demokratie nicht an der partizipatorischen Dimension, sondern an der nach konzeptionellen Aspekten zu trennenden *Herrschaft des Rechts* festgemacht wird. Hypothese 5 bringt eine allgemeine positive Wirkung der ‚rule of law‘ auf nationaler Ebene zum Ausdruck, indem gegen Regelverstöße prozessiert werden kann bzw. indem internationale Regeln durch rechtliche Internalisierungsprozesse in das nationale Wertesystem integriert werden. Die nach den theoretischen Überlegungen und in empirischen Analysen im Bereich internationaler Finanzbeziehungen (Simmons 2000: 827-829) als wichtiger Erklärungsfaktor identifizierte ‚rule of law‘ zeigt allerdings nur bei einer Maßzahl zur Einhaltung der Gewerkschaftsrechte einen signifikanten positiven Einfluß. Bei dem in besonderem Maß auf die Klärung des Regelungsgehaltes angewiesenen Diskriminierungsverbot hat die entsprechende Variable sogar einen nicht erklärbaren

negativen Effekt. Die empirischen Ergebnisse verdeutlichen in diesem Kontext, daß die Herrschaft des Rechts wenig nutzt, wenn die Betroffenen nicht über ihre rechtlichen Möglichkeiten informiert sind, den Rechtsweg aufgrund von Abhängigkeitsverhältnissen nicht beschreiten können oder für die offiziellen Stellen „unsichtbar“ sind sowie Regelverletzungen schwer zu identifizieren sind (Bales 2001; IAA 2002a, 2003a: 28, 70, 2005: 46). Die Regeldurchsetzung durch nationale Gerichtsverfahren ist in solchen Situationen sowohl für die Opfer von Verstößen als auch für normunterstützende Akteure nur begrenzt möglich. Weder die prozedurale Dimension der Herrschaft des Rechts noch die partizipatorische Dimension von Demokratie weisen demnach den erwarteten allgemeinen positiven Effekt auf die Regeleinhaltung auf. Vielmehr zeigt sich, daß deren Erklärungskraft von den normspezifischen Gründen der Regelverstöße und der Beschaffenheit des konkreten Politikfeldes abhängt.

Die *Abhängigkeitshypothese* (Hypothese 3) wird durch die vorhandenen Daten ebenfalls nicht unterstützt. Daß ein Staat mit zunehmenden Machtressourcen eher in der Lage ist, gegen internationale Regeln zu verstoßen, kann nicht bestätigt werden, da die Ergebnisse für die entsprechenden Variablen (Größe der Volkswirtschaft, Abhängigkeit von Entwicklungshilfe) sehr unterschiedlich sind und keinen robusten Effekt für alle Kernarbeitsnormen zeigen. Lediglich die Größe der Volkswirtschaft weist für zwei Kernarbeitsnormen (Zwangsarbeit, Gewerkschaftsrechte) den erwarteten negativen Effekt auf. Hinsichtlich der Abhängigkeit von Entwicklungshilfe ist bei keiner Kernarbeitsnorm der vermutete positive Einfluß ermittelbar.<sup>215</sup> Dieses Ergebnis läßt vor allem an der Wirksamkeit von Maßnahmen ‚politischer Konditionalität‘ zweifeln. Die Möglichkeit, über die Konditionierung der Entwicklungszusammenarbeit in politische Entscheidungsprozesse der Entwicklungsländer einzugreifen, scheint bei den Kernarbeitsnormen in der untersuchten Zeitperiode gering zu sein. Zwar unterstützen die Daten für zwei Kernarbeitsnormen die Annahme, daß große Volkswirtschaften eher dem „*Compliance-Druck*“ anderer Akteure widerstehen und ein Interesse an Verstößen umsetzen können als kleine Volkswirtschaften. Für eine Bestätigung der Abhängigkeitshypothese sind die Ergebnisse aber insgesamt zu uneindeutig.

Gleichermaßen wird die Annahme, daß die Existenz einer *aktiven Zivilgesellschaft* in den regelverletzenden Staaten für *Compliance* entscheidend ist (Hypothese 10), nur wenig durch die Daten unterstützt. Die durchgeführte Analyse kann hierbei nur klären, ob nicht-staatliche Akteure als Sozialisationsagenten die Regeleinhaltung beeinflussen können. Sie kann nicht

---

<sup>215</sup> Bei einem Indikator zur Diskriminierung (EDUCATION) ist ein signifikanter Effekt feststellbar, der aber gerade im *Sample* der Entwicklungsländer nicht bestätigt wird. Hinsichtlich der beiden anderen Indikatoren zur Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung ist allerdings kein Einfluß ermittelbar.

Aufschluß darüber geben, ob Mobilisierungs- oder Überzeugungsprozesse einem festgestellten Einfluß zugrunde liegen. Die Stärke der Zivilgesellschaft erweist sich allerdings nur bei zwei Normen (Kinderarbeit, Gewerkschaftsrechte) als signifikanter Erklärungsfaktor. Der fehlende Effekt hinsichtlich des Verbotes von Zwangsarbeit und von Diskriminierung kann zum Teil durch Probleme bei der Identifizierung von Regelverstößen in diesen Politikfeldern erklärt werden. Dies sollte aber nur den Mechanismus der transnationalen Mobilisierung beeinflussen, wo die Informationsweitergabe zum Aufbau transnationalen Drucks im Vordergrund steht. Für die Funktionsweise des Überzeugungsmechanismus' sollte diese Problematik von geringerer Relevanz sein. So ist ein signifikanter Einfluß von Überzeugungsprozessen vor allem bei der unpräzisen Norm des Diskriminierungsverbotes zur Klärung deren Geltung und des Regelinhaltes zu erwarten. Gerade hinsichtlich dieser Kernarbeitsnorm ist aber bei keiner der drei verwendeten Maßzahlen ein Einfluß der NGO-Variablen feststellbar.

Insgesamt ist die Erklärungskraft der NGO-Variablen daher als gering zu bewerten, da sie die Regeleinhaltung auf mehreren Pfaden beeinflussen könnte. Die empirischen Ergebnisse bestätigen somit nicht die theoretische Bedeutung der Stärke der Zivilgesellschaft für die Regeleinhaltung. Aufgrund der begrenzten inhaltlichen Validität des zur Verfügung stehenden Indikators (vgl. Abschnitt 1 dieses Kap.) sind Schlüsse allerdings sehr vorsichtig zu ziehen. Künftige Studien müssen zeigen, ob genauere Informationen über die Stärke der Zivilgesellschaft, beispielsweise über den Anteil der Beschäftigten in den für die Regeleinhaltung relevanten ‚non-profit‘ Sektoren an der gesamten Erwerbsbevölkerung, die theoretischen Annahmen oder die hier ermittelten empirischen Ergebnisse bestätigen können. Abzulehnen ist schließlich die Hypothese zu den *administrativen Ressourcen* (Hypothese 7), Daß sie bei keiner der Kernarbeitsnormen einen robusten Effekt aufweisen, ist überraschend, wurden sie doch sowohl auf theoretischer Ebene als auch von der ILO als unerlässlich für die Durchsetzung der internationalen Vorgaben identifiziert. Lediglich bei den Gewerkschaftsrechten und dem Diskriminierungsverbot haben die administrativen Kapazitäten einen positiven Effekt bei jeweils einem der verwendeten Indikatoren (UNION 1, IDBB). Allerdings war ein normübergreifender Einfluß zu vermuten, weil die ILO in den ‚Gesamtberichten‘ zu den Kernarbeitsnormen beständig auf die Bedeutung von flankierenden administrativen Maßnahmen und leistungsfähigen öffentlichen Institutionen für die Einhaltung der Kernarbeitsnormen verweist (IAA 2003a: xiii, 73, 2004c: 118, 2005: 46). Auch vorangegangene empirische Untersuchungen stellen einen signifikanten positiven Effekt administrativer Kapazitäten auf die Regeleinhaltung fest (Börzel et al. 2005). Weitere

Studien können an dieser Stelle ansetzen und klären, ob das hier ermittelte Ergebnis zeitlich begrenzt ist oder ob der Einfluß administrativer Ressourcen für die *tatsächliche* Regeleinhaltung in der Literatur überschätzt wird und sich auf rechtliche Implementationsmaßnahmen und prozedurale Pflichten beschränkt. Der vermutete positive Effekt auf die tatsächliche Erfüllung der festgelegten substantziellen Verpflichtungen wird durch die ausgewerteten Daten jedenfalls nicht bestätigt.

Auch die *Reputationshypothese* (Hypothese 4) ist auf der Basis der Daten zurückzuweisen. Staaten mit Wechseln im politischen System, die demokratischere Strukturen zur Folge haben, halten die Kernarbeitsnormen nicht in größerem Umfang ein als andere Staaten. Bei keiner Kernarbeitsnorm konnte ein signifikanter Einfluß der entsprechenden Variablen festgestellt werden. Vor dem Hintergrund der besonderen Bedeutung der Ratifikation für die Reputation eines Staates im Gegensatz zur Regeleinhaltung, ist dies zwar zum Teil erklärbar. Unter der Berücksichtigung multipler Reputationen sollten jedoch Staaten mit signifikanten Wechseln im politischen System besonders sensitiv gegenüber der Regeleinhaltung sein. Da die internationalen Übereinkommen unter den vorangegangenen Regierungen ratifiziert wurden, kann die neue Regierung ihre Erwartungsverlässlichkeit nur durch die verbesserte Einhaltung der bereits ratifizierten Übereinkommen signalisieren. Erst im Zeitverlauf ist mit der Bildung multipler Reputationen eine Abnahme der Regeleinhaltung bei den Übereinkommen zu erwarten, die für die Regierung von geringer Bedeutung sind. Die Regressionsergebnisse unterstützen diesen Effekt allerdings nicht.

Auch aus *Management*-Perspektive sollte ein positiver Einfluß ermittelbar sein. Staatliche Transformation hin zu mehr Demokratie gilt als ein wesentliches Element einer erfolgreichen Sozialisation, da es eine größere Anschlußfähigkeit an die internationalen Normen gewährleistet. Aber auch dieser kausale Pfad kann durch die Daten nicht bestätigt werden. Insgesamt läßt sich konstatieren, daß Wechsel, die demokratischere Strukturen zur Folge haben, keinen kurzfristigen Effekt auf die Regeleinhaltung haben. Studien für andere Problemfelder existieren nicht, so daß an dieser Stelle offen bleiben muß, ob es sich um eine problemfeldübergreifende oder auf die Kernarbeitsnormen beschränkte Schlußfolgerung handelt.

*Rechtliche und sozialisierende Compliance*-Mechanismen stellen somit in keinem der Regressionsmodelle die dominierenden Erklärungsfaktoren dar. Aufgrund der konstitutiven Wirkung der Kernarbeitsnormen könnte ihnen eine hervorgehobene Bedeutung zukommen, weil nur sie in der Lage sind, die für die Regeleinhaltung erforderlichen Identitäts- und Präferenzänderungen durchzuführen (vgl. Kap. V; Börzel/Risse 2002: 173). Diese Annahme

kann weder für die Gesamtheit der Kernarbeitsnormen noch für einzelne bestätigt werden. Zum Zeitpunkt der Messung waren allerdings nicht alle Kernarbeitsnormen gleichermaßen stark anerkannt, so daß auch die konstitutive Wirkung zwischen den Kernarbeitsrechten variiert. Allerdings kann auch bei der umstrittensten Norm des Mindestalters für die Beschäftigung (vgl. dazu Kap. VI, Abschnitt 2.1.1) keine hervorgehobene Erklärungskraft der Sozialisationsmechanismen festgestellt werden. Zwar weist die Stärke der Zivilgesellschaft hinsichtlich der Kinderarbeit einen positiven Einfluß auf. Aber auch bei diesem umstrittenen Kernarbeitsrecht haben die Kapazitätsvariablen letztlich mehr Erklärungskraft als die ‚Sozialisationsvariablen‘.

Schließlich ist aus den Analysen erkennbar, daß die Ergebnisse nicht unerheblich durch die *Indikatoren für die zu erklärenden Variablen* beeinflusst werden. Dies wird besonders deutlich bei der Messung der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung, wo noch keine allgemein akzeptierte Maßzahl existiert. Obgleich der Auswahl der Indikatoren besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde, konnte das Problem der mangelnden inhaltlichen Validität bestehender Indikatoren nur ansatzweise gelöst werden. Insbesondere hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes zeigt sich, daß die Weiterentwicklung der Indikatoren Priorität bei der empirischen Beschäftigung mit den Kernarbeitsnormen haben sollte. Gehaltvollere Aussagen können zudem nur durch Verbesserung der Datenlage, insbesondere über einen größeren Zeitverlauf, erzielt werden. Dies gilt für alle Kernarbeitsnormen. Auch die ILO hat dies als eine der wichtigsten zukünftigen Aufgaben erkannt (IAA 2003a: 134-135, 2004c: 148, 2005: 33).

## **5. Fazit**

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen, daß die Erklärungskraft der Variablen normspezifisch ist. Ein dominanter Faktor, der für alle Kernarbeitsnormen erklärungs mächtig ist, kann in der statistischen Untersuchung nicht ermittelt werden. Vielmehr ist, abhängig von den normspezifischen Problemen, ein integriertes Bündel von Faktoren relevant. Deren Anzahl und Zusammensetzung unterscheidet sich für die einzelnen Kernarbeitsnormen. Abhängig davon, ob die Kernarbeitsnormen als relativ homogene Normen (soziale Menschenrechte) betrachtet werden (Brupbacher 2002; Großmann et al. 2002) oder als Normen mit höchst unterschiedlichen Regelungsbereichen (Brown 2000; Flasbarth 2003), ist eine solche Differenzierung nach den Normanforderungen mehr oder weniger zu erwarten.

Die Analyseergebnisse zeigen aber in jedem Fall, daß verallgemeinerungsfähige Aussagen selbst innerhalb eines Problemfeldes nur schwer zu treffen sind. Die oftmals implizite Annahme von *Compliance*-Forschern, daß sich allgemeingültige *Compliance*-Richtlinien feststellen lassen, läßt sich auf Basis der ausgewerteten Daten nicht bestätigen. Sowohl die Gründe von Regelverstößen als auch die Effektivität (oder Ineffektivität) der Maßnahmen zur Lösung von *Compliance*-Problemen erweisen sich vielmehr von Zeit, Raum und konkreter Situation abhängig (vgl. Young 1999: 275-277).

Die statistische Analyse zeigt zudem, daß bei allen Kernarbeitsnormen sowohl *Enforcement*- als auch *Management*-Variablen die Varianz bei der Regeleinhaltung erklären können. Eine Dominanz der einer Perspektive zuzuordnenden Variablen kann in der durchgeführten Untersuchung nicht ermittelt werden, weder hinsichtlich aller Kernarbeitsnormen noch für einzelne. Dieses Ergebnis ist zwar auch darauf zurückzuführen, daß einigen Variablen Kausalmechanismen beider Perspektiven zugrunde liegen (Herrschaft des Rechts, Demokratie). Es bestätigt aber vor allem die Annahme, daß mono-kausale Erklärungen, unabhängig von ihrer Präsenz in der IB-Literatur, nicht geeignet sind, die beobachtbaren Variationen im Grad der Regeleinhaltung adäquat zu erfassen. Vielmehr scheint dieser und vorangegangenen Analysen (Simmons 2000; Börzel et al. 2003a) zufolge ein integrierter Ansatz erforderlich, um die verschiedenen Gründe von Regelverstößen angemessen einbeziehen zu können. Solch eine integrierende Analyse von *Compliance* führt allerdings zu komplexeren Modellen, die weniger elegant und ‚parsimonious‘ sind. Sie scheinen aber vielversprechend zu sein, aussagekräftigere und verlässlichere Ergebnisse hinsichtlich intra-institutioneller Variationen zu erhalten.

## Kapitel X:      **Schlußfolgerungen**

In den gegenwärtigen internationalen Beziehungen versuchen Staaten, als hauptsächlich beteiligte Akteure, mit Hilfe spezifischer Institutionen steuernd in die Interaktionen der internationalen Beziehungen einzugreifen, um Probleme zu lösen, die sie anderweitig nicht oder nur mit höherem Aufwand lösen können. In vielen Politikfeldern ist die Phase der Institutionenbildung und des Standard-Setting allerdings weitgehend abgeschlossen. Die Herausforderung besteht daher nicht in der Ausweitung des internationalen Normsystems, sondern in der verbesserten Einhaltung bestehender Regelungen. Die Einhaltung internationaler Regeln ist nicht allgemein voraussetzbar, da nationale politische Systeme mit Rechtsnormen konfrontiert werden, die außerhalb des nationalen Kontextes entstehen. Diese, im Rahmen von zwischenstaatlichen Steuerungsinstitutionen vereinbarten Regeln konfliktieren oftmals mit nationalen Normsystemen, kollektiven Bedeutungsgehalten, Gewohnheiten, Bedürfnissen und Finanzierungsmöglichkeiten. In dieser Hinsicht ‚unbequeme‘ Regeln führen zu *Compliance*-Problemen, weil deren Einhaltung Anpassungskosten verursacht, die von den Adressaten und Zielakteuren der Regeln selten widerstandslos hingenommen werden bzw. nicht getragen werden können. Die effektive Um- und Durchsetzung von ‚Recht jenseits des Nationalstaates‘ ist daher oftmals problematisch. Wie (un)bequem internationale Regeln sind, ist somit immer auch eine Frage der nationalen Gegebenheiten. Dieser Perspektivwechsel auf die nationale Ebene verdeutlicht, daß die Einhaltung von ‚Recht jenseits des Nationalstaates‘ nicht generell problematisch oder unproblematisch ist, sondern sich für die einzelnen Staaten in unterschiedlichem Maße problematisch darstellen kann. Neben dem gesamten Niveau der Regeleinhaltung in einer internationalen Institution werden damit auch beobachtbare intra-institutionelle Variationen im Grad der Regelbefolgung zum erklärungsbedürftigen Phänomen. Im Unterschied zu völkerrechtlichen und normativen Arbeiten wird somit vermieden, einen Einfluß und eine reale Wirksamkeit internationaler Regeln einfach anzunehmen, da deren Einhaltung dadurch entproblematisiert und der weiteren theoretischen Analyse entzogen wird.

*Zur Erklärung von (Non-)Compliance ist sowohl eine integrierende Sichtweise als auch eine Mehrebenen-Perspektive erforderlich.*

Auf der theoretischen Ebene bestand die Aufgabe darin, eine Konzeption zu erstellen, die *Compliance* systematisch zu erklären sucht. Diese Konzeption sollte der Vielfältigkeit der

Gründe von Regelverstößen gerecht werden. Um dies zu gewährleisten, wurden akteurskonzeptionelle Unterschiede zum Ausgangspunkt der Untersuchung gewählt. Es wird gefragt, ob Akteure eine intrinsische Motivation zur Regeleinhaltung haben oder nicht. Damit rückt in den Vordergrund, ob Regelverstöße „gewollt“ oder „ungewollt“ sind.

Anhand dieses handlungstheoretischen Kriteriums lassen sich zwei *Compliance*-Perspektiven mit zwei unterschiedlichen Handlungsmotivationen begründen, die die konzeptionelle Grundlage der Analyse bilden. In der *Enforcement*-Perspektive haben Akteure keine intrinsische Motivation zur Normbefolgung. Dementsprechend resultiert regelabweichendes Verhalten daraus, daß Akteure nicht bereit sind, die Kosten von *Compliance* zu tragen. In der *Management*-Perspektive streben Akteure hingegen an, sich normkonform zu verhalten. Regelverstöße resultieren dann aus mangelnden Handlungsmöglichkeiten und/oder Unklarheiten über den genauen Inhalt sowie den Geltungsbereich der Regeln.

Dieser Perspektivwechsel zur Handlungsmotivation führt zu größerer analytischer Klarheit hinsichtlich der Gründe von Regelverstößen und den darauf aufbauenden *Compliance*-Strategien. Während *Enforcement*-Vertreter charakteristischerweise eine auf Kontrolle und Zwang basierende Strategie hervorheben, um die Anreizstruktur der Akteure zu verändern, verfolgen Vertreter des *Management*-Ansatzes eine problemlösende Strategie des ‚capacity building‘ und der Regelinterpretation und betonen Sozialisationsprozesse, in deren Verlauf regelverletzende Akteure in internationale Normen „hineinsozialisiert“ werden können.

Beide *Compliance*-Perspektiven sind als heuristische Mittel zu sehen, die den Blick auf unterschiedliche Erklärungsfaktoren lenken. Obwohl sie auf der theoretisch-analytischen Ebene schwer miteinander vereinbar sind, trifft dies für die empirisch-phänomenologische Ebene nicht zu. In „games real actors play“ kombinieren Akteure oftmals theoretisch differenzierte Handlungslogiken. Beide *Compliance*-Perspektiven erscheinen daher auch nicht primär als gegensätzlich, sondern komplementär. Nur eine solche integrierende Betrachtungsweise beider Perspektiven führt zu einem Analyseraster, das der Vielfältigkeit der Gründe von *Compliance* Rechnung trägt. Eine isolierte Analyse birgt hingegen die Gefahr, wesentliche Elemente von *Compliance* nicht zu berücksichtigen und so zu verzerrten Schlußfolgerungen zu gelangen.

Der Ertrag einer solchen Konzeption liegt zunächst auf theoretischem Gebiet. Durch die Berücksichtigung verschiedener Handlungsmotivationen läßt sich regelverletzendes Verhalten als ein Phänomen verstehen, das verschiedene Ursachen haben kann. Dementsprechend sind verschiedene *Compliance*-Strategien zielführend und notwendig, um angemessen auf Verletzungen reagieren zu können.

Mit dem entwickelten analytischen Instrumentarium läßt sich die Regeleinhaltung zudem aus einer gesamtheitlichen Perspektive untersuchen. Die auf der Basis beider Perspektiven durchgeführte systematische Untersuchung der Gründe regelabweichenden Verhaltens und der aufbauenden Strategien zur Erlangung bzw. Gewährleistung von *Compliance* läßt nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen sichtbar werden, die das Handeln aller Mitgliedstaaten hinsichtlich *Compliance* beeinflussen. Vielmehr werden auch Mechanismen erkennbar, welche erklären können, warum sich Vertragsparteien trotz gleicher institutioneller Rahmenbedingungen im Grad der Regeleinhaltung unterscheiden.

Im Ergebnis steht ein einheitliches Analyseraster für *Compliance* zur Verfügung, das sowohl die zwischenstaatliche als auch auf die nationale Ebene umfaßt und dessen integrierende Sichtweise gewährleistet, alle relevanten Bereiche der *Compliance*-Problematik untersuchen zu können.

Die auf dieser konzeptionellen Grundlage durchgeführte empirische Analyse der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen ergibt folgende Ergebnisse:

*Die universale Geltung der Kernarbeitsnormen der ILO führt zu Entkoppelungsprozessen, die sich nicht positiv auf das gesamte Compliance-Niveau auswirken.*

Nicht nur grundlegende Institutionen wie Souveränität haben eine Konstituierungsfunktion, sondern auch spezifische Regulierungsinstitutionen wie die ILO-Kernarbeitsnormen. Spätestens seit Ende des Kalten Krieges regulieren internationale Menschenrechte nicht nur das Verhalten von Staaten in den internationalen Beziehungen. Sie definieren und konstituieren auch Staaten als Teil einer imaginierten „Gemeinschaft der zivilisierten Staaten“. Mitglieder unterscheiden sich von „Schurkenstaaten“ auch dadurch, daß sie auch die Menschenrechte akzeptieren. Dies gilt explizit für die ILO-Kernarbeitsnormen (Vereinigungsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, der Kinderarbeit und von Diskriminierung am Arbeitsplatz). Sie sind als fundamentale Arbeitsstandards anerkannt und wesentlicher Bestandteil der sozialen Menschenrechte. Dabei beanspruchen sie ausdrücklich universale Gültigkeit.

Diese konstitutive Wirkung führt nun dazu, daß die von den Staaten wahrgenommene Funktion der Kernarbeitsnormen nicht in der Regulierung des Akteursverhaltens liegt, sondern hauptsächlich darin, einen geteilten Bedeutungszusammenhang für eine Gemeinschaft herzustellen. Bei den Kernarbeitsnormen geht es also zunächst einmal um symbolisches Handeln und nicht um Kooperation unter den Mitgliedstaaten.

Als Resultat existiert ein zunehmender Legitimationsdruck, aber auch ein Anreiz für die Staaten, die Kernarbeitsnormen formal zu übernehmen, da sich die Staaten bereits durch die

Akzeptanz und nicht erst durch die Einhaltung der Kernarbeitsnormen für die Gemeinschaft zivilisierter Staaten qualifizieren. Die Regelanerkennung ist somit als pragmatisches Verhalten der Akteure von der regulativen Dimension der Regeln entkoppelt. Für die aufgrund der konstitutiven Wirkungen der Kernarbeitsnormen hinzukommenden Staaten sind Verhaltensänderungen nach der Ratifikation allerdings unwahrscheinlich, da sie die eingegangenen Verpflichtungen gar nicht einhalten wollen oder können. Im Ergebnis kommt es zur Entkoppelung der formalen Anerkennung auf der internationalen Ebene von der tatsächlichen Regeleinhaltung auf der nationalen Ebene.

Der durch die konstitutiven Wirkungen der Kernarbeitsnormen induzierte Zuwachs an Vertragsstaaten führt tendenziell zu einer Verringerung des gesamten Niveaus der Regeleinhaltung bzw. zu einem signifikantem Ausmaß an Regelverstößen, da gerade bei den hinzukommenden Staaten Entkoppelungsprozesse auftreten.

*In der ILO existiert ein Ungleichgewicht zu Lasten kontrollierender, erzwingender Elemente gegenüber problemlösenden, legitimitätsstiftenden Elementen, das sich negativ auf das gesamte Niveau der Einhaltung der Kernarbeitsnormen auswirkt.*

In der ILO sind zwar sowohl *Enforcement*- als auch *Management*-Verfahren institutionalisiert und die hohe Legitimität der Regelsetzung sowie die ausgeprägten *Management*-Verfahren zur Regelinterpretation und der technischen Zusammenarbeit begünstigen die Befolgung der Kernarbeitsnormen. Allerdings sind die *Enforcement*-Prozeduren nur schwach verrechtlicht.

Aufgrund der sowohl *de facto* als auch *de jure* bestehenden Durchsetzungsschwäche kann die ILO nicht glaubwürdig drohen, Sanktionen als letztes Mittel einzusetzen. Ebenso wenig effektiv wie die Regeldurchsetzung erweist sich das *Monitoring*. Das Berichtsverfahren ist wenig geeignet, Informationen über die tatsächliche Regeleinhaltung und wesentliche Problembereiche zu erhalten. Die Identifizierung und Bestrafung von Regelverletzern ist in der ILO daher insgesamt problematisch, so daß von einer „enforcement crisis“ gesprochen werden kann.

Das unausgewogene Profil des *Compliance*-Systems der ILO wirkt sich negativ auf das Niveau der Regeleinhaltung aus, da die Regelfolgebereitschaft insgesamt leidet, wenn selbst schwere Regelverstöße institutionell unbeantwortet bleiben. Eine Erklärung für Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen liegt somit auf der institutionellen Ebene. Das Ungleichgewicht kann auch nicht durch Interaktionen mit anderen internationalen Institutionen, insbesondere der WTO und den UN, kompensiert werden.

*Das empirisch feststellbare signifikante Ausmaß an Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen ist auf Entkoppelungsprozesse und die Enforcement-Schwäche der ILO zurückzuführen.*

Für alle Kernarbeitsnormen gilt, daß Regelverstöße nicht die Ausnahme sind. Vielmehr sind sie bei einigen Kernarbeitsnormen sogar der Regelfall. Die Indikatoren zur Bestimmung des Ausmaßes der Einhaltung der jeweiligen Kernarbeitsnorm zeigen, daß die Quote regelverletzender Vertragsstaaten zwischen 24 (Vereinigungsfreiheit) und 100 Prozent (Diskriminierung am Arbeitsplatz) schwankt. Werden alle verwendeten Indikatoren zusammen betrachtet, dann sind Verletzungen von mindestens einer der Kernarbeitsnormen bei allen Mitgliedstaaten feststellbar. 15 Prozent der Staaten verstoßen gegen alle von ihnen ratifizierten Kernübereinkommen der ILO.

Dieser Befund läßt erheblichen Zweifel an der Annahme des *Management*-Ansatzes aufkommen, daß die Regeleinhaltung üblich ist. Ebenso wenig bestätigen die Daten die Annahme des *Enforcement*-Ansatzes, daß nur Staaten den Übereinkommen beitreten, für die die Regeleinhaltung unproblematisch ist. Das hiernach zu erwartende hohe *Compliance*-Niveau wird nicht beobachtet. Die empirischen Ergebnisse stützen vielmehr die Annahme, daß die konstitutive Wirkung der Kernarbeitsnormen und die daraus resultierende Entkoppelung von Normanerkennung und –einhaltung zu einem signifikanten Ausmaß an Regelverstößen der Vertragsstaaten führt. Dieser negative Effekt auf die Regeleinhaltung wird durch die gering verrechtlichten *Enforcement*-Verfahren im Rahmen der ILO unterstützt, in deren Folge Regelverstöße oftmals unentdeckt und institutionell unbeantwortet bleiben.

*Die Ratifikation der ILO-Kernübereinkommen hat keinen positiven Effekt auf die Einhaltung der dort enthaltenen Regeln.*

Der herkömmlich angenommene positive Einfluß der Ratifikation auf die tatsächliche Regeleinhaltung wird durch die empirischen Ergebnisse nicht bestätigt. Erstens ist die Quote der regelverletzenden Staaten in der Gruppe der ratifizierenden Staaten nicht signifikant geringer als in der Gruppe der nicht-ratifizierenden Staaten und bei einem Kernübereinkommen sogar größer (Ausnahme: Kinderarbeit). Zweitens ist bei Untersuchung der Ratifikationsquoten in Abhängigkeit vom Grad der Regeleinhaltung feststellbar, daß zum Teil die Staaten mit der geringsten Regeleinhaltung mit gleich großer oder größerer Wahrscheinlichkeit den Übereinkommen zuvor beigetreten sind, als Staaten, bei denen keine Verstöße registriert wurden. Drittens zeigen die Ergebnisse einer Regressionsanalyse, daß die Ratifikation, unter Kontrolle anderer Erklärungsfaktoren, keinen statistisch signifikanten positiven, teilweise sogar einen signifikanten negativen Effekt auf die Regeleinhaltung hat.

Diesen empirischen Ergebnissen zufolge ratifizieren nicht nur „least cost compliers“ die ILO-Übereinkommen, sondern auch Staaten, die erhebliche Probleme mit der Regeleinhaltung haben. Reputationsüberlegungen und die konstitutiven Effekte der Kernarbeitsnormen in Verbindung mit der wahrgenommenen *Enforcement*-Schwäche der ILO scheinen dazu zu führen, daß die Ratifikation gerade für die Staaten am vorteilhaftesten sein kann, die am wenigsten den internationalen Vorgaben entsprechen. Sie können die (nicht-materiellen) Gewinne der Ratifikation erreichen, ohne nach erfolgter Ratifikation ressourcenintensive Anpassungsmaßnahmen vornehmen zu müssen.

*Zur Erklärung intra-institutioneller Variationen der Regeleinhaltung sind sowohl Enforcement- als auch Management-Variablen notwendig, deren Erklärungskraft allerdings in Abhängigkeit der Normspezifika variiert.*

Hinsichtlich intra-institutioneller Variationen bestand das Erkenntnisinteresse darin, die Bedeutung der identifizierten Erklärungsfaktoren zu bestimmen. Die statistische Untersuchung zeigt, daß bei allen Kernarbeitsnormen sowohl ‚*Enforcement*-‘, als auch ‚*Management*-Variablen‘ die Varianz bei der Regeleinhaltung erklären können. Eine Dominanz, der einer einzelnen Perspektive zuzuordnenden Variablen, kann in der durchgeführten Untersuchung nicht ermittelt werden, weder hinsichtlich aller Kernarbeitsnormen noch für einzelne. Vielmehr sind in Abhängigkeit der normspezifischen Anforderungen und Probleme Erklärungsfaktoren beider *Compliance*-Perspektiven relevant, wobei sich deren Anzahl und Zusammensetzung für die einzelnen Kernarbeitsnormen unterscheidet.

Die statistische Analyse zeigt zudem, daß keine der theoretisch identifizierten Variablen für alle Kernarbeitsnormen gleichermaßen erklärungs mächtig ist. Deren Erklärungskraft ist vielmehr von den Besonderheiten des konkreten Politikfeldes (Kinderarbeit, Diskriminierung, etc.) abhängig, welche die Funktionsweise der zugrunde liegenden Mechanismen zur Regeldurchsetzung beeinflussen. Eine normübergreifende Erklärungskraft weisen nur die verfügbaren politischen und ökonomischen Kapazitäten eines Staates auf. Daß sich die Fähigkeit von Staaten zur Regeleinhaltung auf *Compliance* auswirkt, erklärt sich hauptsächlich dadurch, daß bei allen Kernarbeitsnormen Regeladressat und Zielakteure auseinanderfallen und somit auch Verhaltensänderungen nicht-staatlicher Akteure für die Regeleinhaltung relevant sind.

Demgegenüber werden die Variablen, die die Bereitschaft der Staaten zur Regeleinhaltung kennzeichnen, nicht durch die empirischen Ergebnisse bestätigt. Der im Kontext eines ‚race to

the bottom' betonte negative Effekt eines hohen Anteils der Exportproduktion arbeitsintensiver Güter am BIP auf die Regeleinhaltung lässt sich gerade bei den Kernarbeitsnormen nicht ermitteln, bei denen er auf theoretischer Ebene am stärksten zu vermuten ist. Die weiteren Ergebnisse zum Einfluß der Herrschaft des Rechts und der demokratischen Strukturen auf nationaler Ebene, der Abhängigkeit eines Staates sowie der Stärke der nationalen Zivilgesellschaft für die Regeleinhaltung unterstreichen, dass ein Effekt nur hinsichtlich einzelner Kernarbeitsnormen festgestellt werden kann.

Verallgemeinerungsfähige Aussagen sind somit selbst innerhalb eines Problemfeldes, hier der sozialen Menschenrechte, nur schwer zu treffen. Die oftmals implizite Annahme von *Compliance*-Forschern, daß sich allgemeingültige *Compliance*-Richtlinien feststellen lassen, läßt sich auf Basis der ausgewerteten Daten folglich nicht bestätigen. Die weitere Forschung sollte zeigen, inwieweit die Erklärungskraft der Variablen in anderen Problemfeldern variiert und welche Faktoren problemfeldübergreifende Bedeutung haben. „[W]e fail not (primarily) in identifying what is important but in specifying importance” (Underdal 2002c: 459). Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollten einen Beitrag zur Lösung dieses Problems im Bereich grundlegender internationaler Arbeitsstandards leisten können.

## Anhang

### Anhang A: Die Konstruktion des IDBB

Die Kalkulation des IDBB erfolgt in drei Schritten. Da der IDBB additiv aus 3 Komponenten zusammengesetzt ist, werden im ersten Schritt die Teilindizes berechnet:

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird durch das Verhältnis weiblicher/männlicher Partizipation am Arbeitsmarkt bestimmt. Dazu wird zuerst der Anteil erwerbstätiger Frauen (Männer) an der weiblichen (männlichen) Bevölkerung (15-64 Jahre) berechnet.<sup>216</sup> Die weibliche Erwerbstätigenquote wird dann mit der männlichen ins Verhältnis gesetzt. Die Daten stammen von den WDI der Weltbank.

Berufliche Segregation wird durch den Verschiedenheits-Index (ID) für sieben standardisierte Berufsgruppen gemessen. Der ID gibt die berufsspezifische Anzahl von Frauen und Männern ( $F_i, M_i$ ) im Verhältnis zu ihrer Anzahl in der gesamten Beschäftigung (F, M) an

$$ID = \sum_{i=1}^N \frac{\left| \frac{F_i}{F} - \frac{M_i}{M} \right|}{2},$$

wobei N der Anzahl der Berufsgruppen entspricht. Die Werte des ID wurden Jacobsen/Skillman (2004) entnommen. Damit höhere Werte weniger Diskriminierung entsprechen, wurde der jeweilige ID-Wert von Eins subtrahiert ( $ID_{IDBB} = 1 - ID$ ).

Der Zugang zur Berufsausbildung wird zum einen anhand des Verhältnisses alphabetisierter Frauen zu Männern bestimmt. Analog zur Partizipation am Arbeitsmarkt wird dabei erst der Anteil alphabetisierter Frauen (Männer) an der weiblichen (männlichen) Bevölkerung (15-64 Jahre) berechnet. Die weibliche Alphabetenquote wird dann mit der männlichen ins Verhältnis gesetzt. Zum anderen wird das Verhältnis von Mädchen zu Jungen in der Grundschule herangezogen und nach gleicher Vorgehensweise bestimmt. Das arithmetische Mittel beider Verhältnisse ergibt den Wert des Subindikators „Bildung“.<sup>217</sup> Die Rohdaten wurden ebenfalls den WDI entnommen. Fehlende Werte für *High-Income* OECD-Staaten bei

---

<sup>216</sup> Ob die Bemessungsgrundlage für die Erwerbstätigenquote die weibliche/männliche Bevölkerung ab 15 Jahren oder nur zwischen 15 und 65 Jahren ist, hat keine Auswirkungen auf den Subindikator „Arbeitsmarkt“. Zur Überprüfung mit den unterschiedlichen Bevölkerungszahlen gebildete Indizes korrelieren sehr stark ( $r = 0,992$ ) auf hochsignifikantem Niveau.

<sup>217</sup> Es ist darauf hinzuweisen, daß GDI (UNDP 2003) und SIGE (Dijkstra 2002; Busse/Spielmann 2005) eine Gewichtung von 2/3 (Alphabetenquote) und 1/3 (Schulbesuch) vornehmen. Da keine theoretische Begründung gegeben wird, wird beim IDBB auf eine Gewichtung verzichtet.

der Alphabetenquote wurden der Vorgehensweise des UNDP folgend mit 99 Prozent ersetzt (vgl. UNDP 2003: 225).<sup>218</sup>

Um die Vergleichbarkeit der Subindikatoren zu gewährleisten, werden diese im zweiten Schritt standardisiert. Da zwei der drei Teilindizes stark von der Normalverteilung abweichen, kann nicht die Standardisierung durch die sog. z-Transformation angewendet werden. Daher wird eine Standardisierung auf ein Intervall von Null bis Eins gewählt. Die Berechnung der standardisierten Werte für eine Variable erfolgt nach folgender Formel

$$S_{ij} = \frac{x_{ij} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

mit  $x_{ij}$  = Wert der Variablen j für Land i,  $x_{\min}$  = Minimalwert der Variablen j und  $x_{\max}$  = Maximalwert der Variablen j.<sup>219</sup>

Bei additiven Indikatoren tritt das Problem auf, daß der Subindikator mit der größten Standardabweichung das stärkste Gewicht im Gesamtindikator hat (Harvey et al. 1990; Perrons 1995; Dijkstra 2002). Die z-Transformation hätte hierbei den Vorteil gehabt, dieses Problem zu beheben, da die standardisierten Werte stets die Standardabweichung 1 aufweisen. Eine unbeabsichtigte Gewichtung eines Teilindikators tritt aber auch bei der vorgenommenen Standardisierung nicht auf, da die Standardabweichung für alle drei Teilindizes vergleichbare Werte aufweist.

Da weder in der Theorie noch in der Evaluation der ILO eine Gewichtung der verschiedenen Diskriminierungsdimensionen existiert, wird im dritten Schritt das ungewichtete arithmetische Mittel der drei standardisierten Variablen (Bildung, Arbeitsmarkt, Segregation) gebildet.<sup>220</sup> Dieses ergibt den IDBB mit Werten im Intervall von Null bis Eins. Da alle Komponenten des IDBB negativ auf Diskriminierung bezogen sind, trifft dies auch auf den Gesamtindex zu. Dies bedeutet, daß je höher der IDBB-Wert ist, um so geringer ist die geschlechtsspezifische Benachteiligung. Der IDBB wurde für das Jahr 2000 für 66 Staaten berechnet. Sowohl der Lilliefors- als auch der Shapiro-Wilks-Test bestätigen die Normalverteilungsannahme. Der Mittelwert beträgt 0,55, bei einem Minimalwert von 0,17 (Surinam) und einem Maximalwert von 0,77 (Thailand).

---

<sup>218</sup> Hinsichtlich des Schulbesuches wurde diese Vorgehensweise auch für Bosnien, Kroatien, Fiji, Rußland, Ukraine und Jugoslawien angewendet. Für die Bahamas, Kanada, China, Guinea-Bissau, Guyana, Indien, Irak, Irland, Jordanien, Kuwait, Liberia, Malta, Papua Neuguinea, Peru und den Sudan stammen die Daten von 1999.

<sup>219</sup> Die standardisierten Teilindikatoren sind jeweils normalverteilt.

<sup>220</sup> Aufgrund fehlender Daten zur Bildung wurde für Haiti, Sri Lanka, Surinam und Singapur das arithmetische Mittel der übrigen zwei Variablen berechnet.

Tabelle A.1: Werte des IDBB

Australia	0,619	Philippines	0,537
Austria	0,605	Portugal	0,700
Bahamas	0,649	Singapore	0,638
Bahrain	0,432	South Africa	0,445
Bangladesh	0,582	Spain	0,580
Barbados	0,712	Sri Lanka	0,653
Belgium	0,564	Suriname	0,169
Belize	0,313	Sweden	0,720
Bolivia	0,559	Switzerland	0,599
Botswana	0,763	Syrian Arab Republic	0,262
Brazil	0,521	Thailand	0,768
Canada	0,647	Trinidad and Tobago	0,499
Cape Verde	0,445	Tunisia	0,568
Chile	0,415	Turkey	0,455
Colombia	0,590	United Kingdom	0,627
Costa Rica	0,466	United States	0,676
Denmark	0,635	Uruguay	0,534
Dominican Republic	0,499	Venezuela	0,439
Ecuador	0,433		
Egypt, Arab Rep.	0,426		
El Salvador	0,547		
Ethiopia	0,627		
Fiji	0,553		
Finland	0,680		
Germany	0,598		
Greece	0,597		
Guatemala	0,354		
Haiti	0,519		
Honduras	0,438		
India	0,505		
Indonesia	0,696		
Ireland	0,477		
Israel	0,577		
Japan	0,659		
Korea, Rep.	0,661		
Luxembourg	0,487		
Malaysia	0,604		
Maldives	0,690		
Mauritius	0,635		
Mexico	0,554		
Namibia	0,613		
Netherlands	0,603		
New Zealand	0,636		
Norway	0,646		
Pakistan	0,271		
Panama	0,421		
Paraguay	0,387		
Peru	0,571		

## Anhang B: Definition der Variablen und Quellen

Variable	Definition	Quelle
<b>UNION 00</b>	Klassifizierung der Vereinigungsfreiheit (1 = de facto keine Rechte gewährt, 4 = vollständige Einhaltung)	OECD (2000)
<b>UNION 1</b>	Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen – ohne Streikrecht (0 = Verstöße in allen Bereichen, 3 = keine Verstöße registriert)	Selbst konstruiert, aufbauend auf Flasbarth (2003)
<b>FORCED</b>	Einhaltung des Zwangsarbeitsverbotes (0 = Verstöße in allen Bereichen, 9 = keine Verstöße registriert)	Busse/Braun (2002)
<b>CHILD</b>	Einhaltung des Kinderarbeitsverbotes (0 = Verstöße in allen Bereichen, 9 = keine Verstöße registriert)	Kucera (2002)
<b>EDUCATION</b>	Geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung von Frauen bei der Zulassung zur Bildung (Verhältnis alphabetisierter Frauen zu Männern, Verhältnis von Mädchen zu Jungen in der Grundschule)	Selbst konstruiert, aufbauend auf Weltbank (2004b)
<b>IDBB</b>	Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung (0 bis 1)	Selbst konstruiert, aufbauend auf Weltbank (2004b), Jacobsen/Skillman (2004)
<b>IDBB 2</b>	Index der Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung – ohne berufliche Segregation (0 bis 1)	Selbst konstruiert, aufbauend auf Weltbank (2004b)
<b>LABEXPOR</b>	Anteil der arbeitsintensiver geringqualifizierter Exportprodukte am Bruttoinlandsprodukt	UN (2004b), Weltbank (2004b), eigene Berechnung
<b>POLITY</b>	Grad der Demokratie/Autokratie (10 = vollständige Demokratie; -10 = vollständige Autokratie)	Marshall/Jagers (2004)
<b>AIDCAP</b>	Anteil öffentlicher Entwicklungshilfe pro Kopf	Weltbank (2004b)
<b>LNGDP</b>	Bruttoinlandsprodukt (natürlicher Logarithmus)	Weltbank (2004b)
<b>NEWDEM</b>	<i>Dummy</i> , ob ein Staat in den letzten 10 Jahren einen Wechsel hin zu demokratischeren Strukturen erlebte (0 = nein, 1 = ja)	Marshall/Jagers (2004), eigene Kodierung
<b>COLLAPSE</b>	Anzahl der Brüche im politischen System (zwischen 1945 und 2000)	Marshall/Jagers (2004), eigene Berechnung
<b>CONFLICTS</b>	Involvierung in interne und externe Konflikte (0 = nein, 1 = ja)	Center for Systemic Peace (2003)
<b>GOVEFFEC</b>	Qualität der Regierungsarbeit (-2,5 bis 2,5)	Kaufmann et al. (2003)
<b>LNGDPCAP</b>	Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (natürlicher Logarithmus)	Weltbank (2004b)
<b>RULELAW</b>	Ausprägung der Herrschaft des Rechtes (0 = gering, 6 = hoch)	International Country Risk Guide (2005)
<b>LNNGO</b>	Anzahl der NGOs in einem Staat (natürlicher Logarithmus)	Union of International Associations (2000, 2003)
<b>RATIFICATION</b>	<i>Dummy</i> , ob ein Staat das entsprechende ILO-Übereinkommen ratifiziert hat (0 = nein, 1 = ja)	ILO 2005

Anhang C: Der Einfluß der Ratifikation auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen

Tabelle C.1: *Ordered Probit*-Modelle

	UNION 00	UNION 00	UNION1	UNION1	FORCED	FORCED	CLTOTAL	CLTOTAL
<b>Unabhängige Variablen</b>								
RATIFICATION	.071 (.406)	.399 (.442)	.314 (.403)	.396 (.364)	-.666 (.350) *	-.502 (.352)	.284 (.245)	.384 (.242)
LABEXPOR	.006 (.066)	-.033 (.053)	.002 (.036)	-.026 (.037)	-.0820 (.032) **	-.097 (.030) ***	-.024 (.033)	-.038 (.032)
POLITY	.144 (.039) ***	.156 (.038) ***	.080 (.027) ***	.0932 (.025) ***	-.012 (.025)	.002 (.025)	-.032 (.021)	-.021 (.021)
LNGDP	-.944 (.251) ***		-.292 (.211)		-.445 (.113) ***		-.246 (.135) *	
AIDCAP		.014 (.007) *		-.002 (.007)		.004 (.005)		-.0002 (.002)
NEWDEM	.456 (.692)	.234 (.760)	.284 (.338)	.192 (.346)	-.459 (.329)	-.462 (.342)	.359 (.343)	.323 (.342)
COLLAPSE	-.012 (.045)	-.070 (.040) *	-.113 (.043) ***	-.121 (.042) ***	-.073 (.036) **	-.095 (.035) ***	-.066 (.034) *	-.079 (.035) **
CONFLICTS	.598 (.526)	.122 (.468)	-.034 (.404)	-.160 (.387)	-.199 (.275)	-.464 (.281) *	-.505 (.270) *	-.640 (.272) **
LNGDPCAP	.332 (.271)	-.025 (.271)	.093 (.223)	-.040 (.193)	.417 (.190) **	.158 (.180)	.580 (.165) ***	.428 (.126) ***
GOVEFFEC	-.573 (.354)	-.326 (.368)	.542 (.320) *	.582 (.339) *	.097 (.323)	.247 (.308)	-.030 (.239)	.087 (.222)
LAWORDER	.592 (.274) **	.414 (.273)	-.079 (.161)	-.103 (.149)	.171 (.112)	.105 (.111)	-.029 (.116)	-.049 (.117)
LNNGO	.003 (.0006) ***	.001 (.0003) ***	.0008 (.0005) *	.0003 (.0003)	.0004 (.0002) *	.00004 (.0002)	.0001 (.0002)	-.0001 (.0001)
N	66	66	100	100	109	109	114	114
Log Likelihood	-34.12	-39.20	-56.99	-58.11	-117.86	-124.03	-184.26	-186.72
Wald	59.64***	64.71***	45.29***	49.34***	62.06***	62.43***	64.43***	68.95***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.597	0.538	0.296	0.283	0.219	0.178	0.142	0.131

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

Tabelle C.2: OLS-Modelle

	EDUCATION	EDUCATION	IDBB	IDBB	IDBB 2	IDBB 2
<b>Unabhängige Variablen</b>						
RATIFICATION	-.033 (.018) *	-.031 (.019)	-.098 (.045) **	-.106 (.041) **	-.101 (.036) ***	-.101 (.037) ***
LABEXPOR	.002 (.003)	.003 (.003)	.004 (.005)	.005 (.005)	.009 (.006) *	.010 (.006) *
POLITY	.005 (.002) ***	.004 (.001) ***	.006 (.004)	.005 (.004)	.008 (.003) ***	.007 (.003) **
LNGDP	.006 (.008)		.014 (.013)		.002 (.014)	
AIDCAP		.0003 (.0002) *		.0001 (.0002)		.00009 (.0003)
NEWDEM	.014 (.027)	.014 (.028)	.048 (.062)	.047 (.064)	.047 (.041)	.047 (.040)
COLLAPSE	-.005 (.004)	-.003 (.003)	-.0009 (.006)	.0005 (.006)	-.012 (.006) **	-.012 (.005) **
CONFLICTS	-.049 (.023) **	-.046 (.024) *	-.010 (.036)	-.0009 (.035)	-.094 (.035) ***	-.092 (.036) **
LNGDPCAP	.053 (.012) ***	.059 (.011) ***	-.022 (.021)	-.016 (.021)	-.013 (.020)	-.011 (.016)
GOVEFFEC	-.038 (.015) **	-.045 (.015) ***	.060 (.031) *	.055 (.030) *	.015 (.032)	.012 (.031)
LAWORDER	-.006 (.005)	-.006 (.005)	.005 (.017)	.004 (.018)	-.027 (.011) **	-.027 (.012) **
LNINGO	-.000015 (9.51e-06) *	-4.04e-06 (5.83e-06)	-4.90e-06 (.00001)	.000012 (.00001)	.000029 (.00002)	.00003 (.000015) **
Cons	.437 (.163) ***	.514 (.094) ***	.385 (.299)	.652 (.182) ***	.812 (.263) ***	.841 (.139) ***
N	107	107	56	56	107	107
F	9.01	8.64	4.83	5.25	8.67	8.44
R <sup>2</sup>	0.533	0.539	0.423	0.410	0.425	0.425
Prob > F	0.000	0.000	0.0001	0.000	0.000	0.000

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern.

Anhang D: Kontrolle der Schätzer (gesamtes *Sample*)<sup>221</sup>

Tabelle D.1: *Ordered Probit*-Modelle

	UNION 00	UNION 00	UNION 1	UNION 1	FORCED	FORCED	CLTOTAL	CLTOTAL
<b>Unabhängige Variablen</b>								
LABEXPOR	-.029 (.052)	-.007 (.065)	-.031 (.037)	-.001 (.035)	-.092 (.029) ***	-.076 (.032) **	-.037 (.031)	-.023 (.033)
POLITY	.155 (.039) ***	.144 (.039) ***	.098 (.026) ***	.083 (.028) ***	-.0002 (.025)	-.013 (.025)	-.022 (.020)	-.033 (.021)
LNGDP		-.944 (.252) ***		-.315 (.197)		-.421 (.114) ***		-.266 (.135) **
AIDCAP	.013 (.007) *		-.003 (.007)		.004 (.005)		-.0002 (.002)	
NEWDEM	.238 (.774)	.454 (.691)	.175 (.348)	.285 (.336)	-.476 (.334)	-.473 (.317)	.345 (.340)	.377 (.339)
COLLAPSE	-.062 (.040)	-.011 (.043)	-.118 (.043) ***	-.109 (.043) **	-.098 (.035) ***	-.078 (.036) **	-.086 (.034) **	-.070 (.034) **
CONFLICTS	.192 (.471)	.616 (.541)	-.069 (.390)	-.052 (.401)	-.479 (.276) *	-.233 (.272)	-.662 (.273) **	-.509 (.272) *
LNGDPCAP	.019 (.265)	.340 (.255)	-.027 (.199)	.117 (.219)	.107 (.173)	.343 (.182) *	.422 (.127) ***	.588 (.168) ***
GOVEFFEC	-.340 (.373)	-.578 (.349)	.541 (.335)	.497 (.317)	.324 (.298)	.197 (.314)	-.073 (.222)	-.050 (.240)
LAWORDER	.374 (.275)	.584 (.266) **	-.122 (.139)	-.089 (.150)	.105 (.106)	.168 (.104)	-.072 (.119)	-.044 (.118)
LNINGO	.001 (.0003) ***	.003 (.0006) ***	.0002 (.0003)	.0009 (.0005) *	-.00005 (.0002)	.0004 (.0002) *	-.0001 (.0001)	.0002 (.0002)
N	66	66	100	100	109	109	114	114
Log Likelihood	-39.65	-34.14	-58.61	-57.29	-124.84	-119.18	-187.82	-184.84
Wald	69.17***	59.86***	50.45***	46.53***	61.41***	61.64***	65.79***	60.63***
Pseudo R <sup>2</sup>	0.532	0.597	0.276	0.293	0.172	0.210	0.126	0.139

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern, Pseudo-R<sup>2</sup> nach McFadden.

<sup>221</sup> In diesen Regressionsmodellen sind alle Staaten enthalten, für die Daten verfügbar sind (sowohl Vertragsstaaten als auch nicht-ratifizierende Staaten).

Tabelle D.2: OLS-Modelle

	EDUCATION	EDUCATION	IDBB	IDBB	IDBB 2	IDBB 2
<b>Unabhängige Variablen</b>						
LABEXPOR	.003 (.003)	.002 (.003)	.006 (.005)	.005 (.005)	.010 (.006) *	.009 (.006)
POLITY	.005 (.002) ***	.005 (.002) ***	.004 (.005)	.005 (.004)	.007 (.003) **	.007 (.003) **
LNGDP		-.0069 (.008)		.020 (.011) *		.0035 (.015)
AIDCAP	.00037 (.0002) *		.0003 (.0003)		.0002 (.0003)	
NEWDEM	.0172 (.029)	.0168 (.028)	.040 (.063)	.041 (.059)	.0548 (.046)	.0546 (.0459)
COLLAPSE	-.004 (.004)	-.005 (.004)	.001 (.007)	-.0009 (.007)	-.013 (.006) **	-.014 (.006) **
CONFLICTS	-.0476 (.024) *	-.051 (.023) **	-.011 (.035)	-.021 (.035)	-.098 (.037) ***	-.099 (.037) ***
LNGDPCAP	.059 (.011) ***	.053 (.012) ***	-.015 (.020)	-.023 (.019)	.012 (.017)	.015 (.021)
GOVEFFEC	-.043 (.015) ***	-.036 (.015) **	.070 (.032) **	.074 (.033) **	.020 (.034)	.024 (.034)
LAWORDER	-.006 (.006)	-.005 (.006)	.010 (.019)	.012 (.018)	-.025 (.012) **	-.025 (.011) **
LNINGO	-6.08e-06 (5.63e-06)	-.000019 (9.55e-06) **	5.18e-07 (.00001)	-.00002 (.00001)	.00003 (.00002) *	.00002 (.00002)
Konstante	.492 (.101) ***	.409 (.168) **	.541 (.177) ***	.165 (.249) ***	.766 (.141) ***	.726 (.277) ***
N	107	107	56	56	107	107
F	9.28	9.28	4.36	4.01	6.48	6.55
R <sup>2</sup>	0.530	0.523	0.338	0.363	0.381	0.380
Prob > F	0.000	0.000	0.0003	0.0006	0.000	0.000

\*\*\* Signifikant auf dem 1% -Niveau, \*\* Signifikant auf dem 5% -Niveau, \* Signifikant auf dem 10% -Niveau.  
Robuste Standardfehler in Klammern.

Anhang E: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen

<b>Variable</b>	<b>Observations</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Dev.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>
LABEXPOR	151	2,92	4,44	0,001	32,27
POLITY	154	2,62	6,69	-10	10
LNGDP	167	23,22	2,33	17,68	29,73
AIDCAP	176	40,67	56,61	-1,99	309,11
NEWDEM	154	0,14	0,34	0	1
COLLAPSE	156	4,67	4,62	0	27
CONFLICTS	176	0,28	0,45	0	1
LNGDPCAP	167	7,54	1,60	4,70	10,81
GOVEFFEC	173	-0,04	0,94	-2,19	2,37
LAWORDER	137	3,89	1,51	0,75	6
LNNGO	176	6,63	1,01	4,39	8,71

## Literatur

- Abbott, K./Snidal, D.*, 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, Nr. 1, S. 3-32.
- Abbott, K./Snidal, D.*, 2002: Values and Interest: International Legalization in the Fight against Corruption, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 31 (January), S. 141-178.
- Abbott, K./Keohane, R.O./Moravcsik, A./Slaughter, M.-A./Snidal, D.*, 2000: The Concept of Legalization, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 3, S. 401-419.
- Adler, E.*, 1997: Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 3, Nr. 3, S. 319-363.
- Aggarwal, M.*, 1995: International Trade, Labor Standards, and Labor Market Conditions: An Evaluation of the Linkages, U.S. International Trade Commission, Working Paper 95-06-C.
- Brown, D.*, 2000: International Trade and Core Labor Standards, A survey of the recent literature, Discussion Paper 2000-05, Tufts University.
- Aidt, T./Tzannatos, Z.*, 2002: Unions and Collective Bargaining Economic Effects in a Global Environment, Washington, D.C.
- Akerlof, G.A.*, 1970: The Market for "Lemons" – Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, S. 488-500.
- Alston, P.*, 1996: Labor Rights Provisions in US Trade Law: 'Aggressive Unilateralism'?, in: *Compa, L.A./Diamond, S.F.* (Hrsg.): *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, S. 71-95.
- Alston, P.*, 2004: 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, in: *European Journal of International Law*, Vol. 15, Nr. 3, S. 457-521.
- Alter, K.J.*, 2002: *Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford.
- Amnesty International*, 2000: *Annual Report 2000*, London.
- Anker, R.*, 1998: Gender and jobs. Sex segregation of occupations in the world, Genf.
- Anker, R./Rajagopal, S./Joseph, M.P.*, 1998: *Economics of Child Labour in Hazardous Industries of India*, New Dehli.
- Anker, R./Melkas, H./Korten, A.*, 2003: Gender-based occupational segregation in the 1990's, International Labour Office, Declaration/WP/16/2003, Genf.
- Aron, R.*, 1981: *Peace and War: A theory of International Relations*, Malabar.
- Arrow, K.J.*, 1985: The Economics of Agency, in: *Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J.* (Hrsg.): *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston, S. 37-51.
- Ashagrie, K.*, 1997: Statistics on working children and hazardous child labour in brief, Genf.
- Axelrod, R.*, 1984: *The Evolution of Cooperation*, New York.
- Axelrod, R./Keohane, R.O.*, 1985: Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions, in: *World Politics*, Vol. 38, Nr. 1, S. 226-254.
- Bachman, S.L.*, 2000: A new economics of child labour: Searching for answers behind the headlines, in: *Journal of International Affairs*, Vol. 53, Nr. 2, S. 545-572.
- Bagwell, K./Staiger, R.W.*, 2001: Domestic Policy, National Sovereignty and International Institutions, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, S. 519-562.
- Bakvis, P.*, 2002: Labour Standards and Development, Presentation to World Bank Conference on Development Economics, Oslo, 25 June 2002 (Revised version dated 9 August 2002), unter: [www.union-network.org/UNISite/In\\_Depth/Interna\\_Relations/GATS/LabourStandardsinTradeandInvestments.pdf](http://www.union-network.org/UNISite/In_Depth/Interna_Relations/GATS/LabourStandardsinTradeandInvestments.pdf)
- Baldwin, D.*, 1993: *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York.
- Bales, K.*, 2001: *Die neue Sklaverei*, München.
- Baltagi, B.H.*, 1998: *Econometrics*, Berlin.

- Barrett, S.*, 1999: International Cooperation and the International Commons, in: Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 10, Nr. 1, S. 131-146.
- Barrett, S.*, 2002: Supplying International Public Goods: How Nations Can Cooperate, in: Ferroni, M./Mody, A. (Hrsg.): International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing, Dordrecht, S. 47-80.
- Barro, R.J.*, 1991: Economic Growth in a Cross-Section of Countries, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 106, Nr. 2, S. 407-443.
- Barro, R.J./Sala-i-Martin, X.*, 2004: Economic Growth, Sec. Edition, London.
- Basu, K./Van, P.H.*, 1998: The Economics of Child Labour, in: American Economic Review, Vol. 88, Nr. 3, S. 412-427.
- Baur, N.*, 2004: Das Ordinalskalenproblem, in: Baur, N./Fromm (Hrsg.): Datenanalyse mit SPSS für Fortgeschrittene, Wiesbaden, S. 191-202.
- Bazillier, R.*, 2004: Core labour Standards and Economic growth, Working Paper.
- Beach, D.*, 2005: Why governments comply: An integrative compliance model that bridges the gap between instrumental and normative models of compliance, in: Journal of European Public Policy, Vol. 12, Nr. 1, S. 113-142.
- Beck, N./Katz, J.N.*, 2004: Time-Series-Cross-Section Issues: Dynamics, 2004. Working Paper, unter: [jkatz.caltech.edu/papers/ts.pdf](http://jkatz.caltech.edu/papers/ts.pdf)
- Beck, U.* (Hrsg.), 1998: Politik der Globalisierung. Frankfurt a.M.
- Beisheim, M./Dreher, S./Walter, G./Zangl, B./Zürn, M.*, 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Beise, M., Oppermann, T., Sander, G.G.*, 1998: Grauzonen im Welthandel, Protektionismus unter dem alten GATT als Herausforderung an die neue WTO, Baden-Baden.
- Bellace, J.R.*, 2001: The ILO Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work, in: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Vol. 17, Nr. 3, S. 269-287.
- Belser, P.*, 2000: Trade, Labor Standards, and Income Distribution: A Reappraisal, Working Paper, University of Sussex.
- Bhagwati, J.*, 1994: A View from Academia, in: U.S. Department of Labor (Hrsg.): International Labor Standards and Global Economic Integration, Washington D.C., S. 57-62.
- Bhagwati, J.*, 1995: Trade Liberalisation and "Fair Trade" Demands. Addressing the Environmental and Labour Standards Issues, in: World Economy, Vol. 18, Nr. 6, S. 745-759.
- Bhagwati, J.N.*, 2004: In Defense of Globalization, Oxford.
- Biermann, F.*, 2001: The Rising Tide of Green Unilateralism in World Trade Law. Options for Reconciling the Emerging North-South Conflict, in: Journal of World Trade, Vol. 35, Nr. 3, S. 421-448.
- Blackburn, R.M./Jarman, J./Brooks, B.*, 2000: The Puzzle of Gender Segregation and Inequality. A Cross-National Analysis, in: European Sociological Review, Vol. 16, Nr. 2, S. 119-135.
- Blanchflower, D.G.*, 1996: The Role and Influence of Trade Unions in the OECD, London School of Economics, Centre for Economic Performance Discussion Paper, Nr. 310, London.
- Blanpain, R.*, 2000 (Hrsg.): Multinational Enterprises and the Social Challenges of the XXIst Century, Den Haag.
- Blau, F.D./Ferber, M.A.*, 1992: The Economics of Women, Men and Work, 2. Aufl., New Jersey.
- Blau, F.D./Ferber, M.A., Winkler, A.*, 2002: The Economics of Women, Men, and Work, 4. Aufl., New Jersey.

- Bliithner, A.*, 2004: Welthandel und Menschenrechte in der Arbeit. The Compatibility of Human Rights at Work with the WTO-System, Frankfurt/M.
- BMZ*, 2004a: Der Deutsche Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit, unter: <http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/index.html> und [http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/nettoauszahlungen\\_oda.pdf](http://www.bmz.de/de/zahlen/deutscherbeitrag/nettoauszahlungen_oda.pdf).
- BMZ*, 2004b: Medienhandbuch Entwicklungspolitik, Berlin.
- Boeckh, A.*, 1996: Wie läßt sich heute die lateinamerikanische Außenabhängigkeit diskutieren?, in: *WeltTrends*, Nr. 13, S. 146-162.
- Böhmert, S.*, 2002: Das Recht der ILO und sein Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration, Baden-Baden.
- Boli, J./Thomas, G.*, 1999: INGOs and the Organization of World Culture, in: dies. (Hrsg.): *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, S. 13-49.
- Bollen, K.A.*, 1992: Political Rights and Political Liberties in Nations. An Evaluation of Human Rights Measures, 1950 to 1985, in: *Jabine, T.B./Claude, R.P.* (Hrsg.): *Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight*, Philadelphia, S. 188-215.
- Börzel, T.A./Risse, T.*, 2002: Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung, in: *Jachtenfuchs, M./Knodt, M.* (Hrsg.): *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen, S. 141-183.
- Börzel, T.A./Hofmann, T./Sprungk, C.*, 2003a: Why do Nations not Obey the Law? Lessons from the European Union, Paper prepared for the EUSA Conference, Nashville, March 27-30, 2003.
- Börzel, T.A./Hofmann, T./Sprungk, C.*, 2003b: Einhaltung von Recht jenseits des Nationalstaats, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 10, Nr. 2, S. 247-286.
- Börzel, T.A./Hofmann, T./Panke, D.*, 2005: Who's Afraid of the ECJ? Member States, Court Referrals, and (Non-) Compliance, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Granada, April 14-19, 2005.
- Brack, D.*, 2002: Environmental Treaties and Trade: Multilateral Environmental Agreements and the Multilateral Trading System, in: *Sampson, G.P./Chambers, W.B.* (Hrsg.): *Trade, Environment, and the Millennium*, 2. Aufl., Tokio, S. 321-352.
- Bradley, H.*, 1989: *Men's Work, Women's Work. A Sociological History of the Sexual Division of Labour in Employment*, Minneapolis.
- Brown, D.*, 2000: *International Trade and Core Labor Standards, A survey of the recent literature*, Discussion Paper 2000-05, Tufts University.
- Brown, D./Deardorff, A./Stern, R.*, 1996: International labor standards and trade: A theoretical analysis, in: *Bhagwati, J.N./Hudec, R.E.* (Hrsg.): *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*, Cambridge.
- Brown, D./Deardorff, A./Stern, R.*, 2003: The Determinants of Child Labour: Theory and Evidence, in: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, Nr. 2.
- Brupbacher, S.*, 2002: *Fundamentale Arbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation*, Bern.
- Brysk, A.*, 1993: From Above and From Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 26, Nr. 3, S. 259-285.
- Brysk, A.*, 1994: *The Politics of Human Rights in Argentina: Protest Change, and Democratization*, Stanford.

- Buchanan*, J.M., 1968: An Economist's Approach to Scientific Politics, in: *Parsons*, M.B. (Hrsg.): *Perspectives in the Study of Politics*, Chicago, S. 77-88.
- Bueno de Mesquita*, B., 2000: *Political Instability as a Source of Growth, Essays in Public Policy*, Nr. 99, Stanford University.
- Bull*, H., 1977: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York.
- Burianski*, M., 2004: *Globalisierung und Sozialstandards. Der Schutz von Kernarbeitsrechten im und durch den Internationalen Handel*, Hamburg.
- Busch*, A./*Plümper*, T. (Hrsg.), 1999: *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung*, Baden-Baden.
- Busch*, M., 2000: *Democracy, Consultation, and the Panelling of Disputes Under GATT*, in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, Nr. 4, S. 425-446.
- Busse*, M., 2002: *Do Transnational Corporations Care About Labour Standards?*, HWWA Discussion Paper, Nr. 182, Hamburg.
- Busse*, M., 2003: *Democracy and FDI*, HWWA Discussion Paper, Nr. 220, Hamburg.
- Busse*, M./*Braun*, S., 2002: *Trade and Investment, Effects of Forced Labour, An Empirical Asssment?*, HWWA Discussion Paper, Nr. 200, Hamburg.
- Busse*, M./*Braun*, S., 2003: *Export Structure, FDI and Child Labour*, HWWA Discussion Paper, Nr. 216, Hamburg.
- Busse*, M./*Spielmann*, C., 2003: *Gender Discrimination and the International Division of Labour*, HWWA Discussion Paper, Nr. 245, Hamburg.
- Busse*, M./*Spielmann*, C., 2005: *Gender Inequality and Trade*, HWWA Discussion Paper, Nr. 308, Hamburg.
- Callies*, G.-P., 2004: *Transnationales Handelsvertragsrecht: Private Ordnung und staatlicher Rahmen*, in: *Zangl*, B./*Zürn*, M. (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, S. 160-178.
- Camp-Keith*, L., 1999: *The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does it Make a Difference in Human Rights Behavior?*, in: *Journal of Peace Research*, Vol. 36, Nr. 1, S. 95-118.
- Capotorti*, F., 1983: *Human Rights: The Hard Road Towards Universality*, in: *McDonald*, R.S.J./*Johnston*, D.M. (Hrsg.): *The Structure and Process of International Law*, S. 977-1000.
- Carkovic*, M./*Levine*, R., 2002: *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?* University of Minnesota, Discussion Paper.
- Center for Systemic Peace*, 2003: *Major Episodes of Political Violence*, unter: <http://members.aol.com/cspmgm/warlist.htm> (last update 25.5.2003).
- Chakrabarti*, A., 2001: *The Determinants of Foreign Direct Investment, Sensitivity Analyses of Cross-country Regressions*, in: *Kyklos*, Vol. 54, Nr. 1, S. 89-113.
- Chan*, A., 2003: *A „Race To The Bottom“, Globalisation and China's labour standards*, in: *China Perspectives*, No. 46 (March-April), S. 41-49.
- Charnovitz*, S., 1987: *The Influence of International Labor Standards on the World Trading System: A Historical Overview*, in: *International Labour Review*, Vol. 126, Nr. 5, S. 656-584.
- Charnovitz*, S., 1997: *Trade, Employment and Labour Standards, The OECD Study and Recent Developments in the Trade and Labour Standards Debate*, in: *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 11, Nr. 1, S. 131-163.
- Charnovitz*, S., 1998: *The Moral Exception in Trade Policy*, in: *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38, Nr. 4, S. 689-745.
- Charnovitz*, S., 2000: *The International Labor Organization in its Second Century*, in: *Frowein*, J.A./*Wolfrum*, R. (Hrsg.): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, New York, S. 147-184.

- Charnovitz, S./Bartels, L./Howse, R./Bradley, J./Pauwelyn, J./Regan, D.*, 2004: Internet Roundtable: The Appellate Body's GSP decision, in: *World Trade Review*, Vol. 3, Nr. 2, S. 239-265.
- Chau, N./Kanbur, R.*, 2001a: The Race To The Bottom, From The Bottom, CEPR Discussion Paper No. 2687.
- Chau, N./Kanbur, R.*, 2001b: The Adoption of International Labor Standards Conventions, Who, When and Why?, mimeo.
- Chayes, A./Chayes, A.H.*, 1995: *The New Sovereignty*, Cambridge/London.
- Chayes, A./Chayes, A.H./Mitchell, R.B.*, 1998: Managing Compliance: A Comparative Perspective, in: Weiss, E.B./Jacobsen, H.K. (Hrsg.): *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge/London, S. 39-62.
- Checkel, J.T.*, 1999: Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 43, Nr. 1, S. 83-114.
- Checkel, J.T.*, 2000: Review of Thomas Risse, Stephen Ropp, and Kathryn Sikkink, eds. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 33, Nr. 10, S. 1337-1341.
- Checkel, J.T.*, 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organizations*, Vol. 55, Nr. 3, S. 553-588.
- Chinkin, C.*, 2000: Human Rights and the Politics of Representation, in: Byers, M. (Hrsg.): *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, S. 131-148.
- Christiansen, T./Jorgensen, K.E./Wiener, A.*, 1999: The Social Constructions of Europe, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Nr. 4, S. 528-544.
- Coase, R.H.*, 1960: The Problem of Social Cost, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, Nr. 1, S. 1-44.
- Cobb, M./Kuklinski, J.*, 1997: Changing Minds: Political Arguments and Political Persuasion, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 41, Nr. 1, S. 88-121.
- Compa, L.A./Hinchliffe, D.*, 1996: Private Labor Rights Enforcement Through Corporate Codes of Conduct, in: Compa, L.A./Diamond, S.A. (Hrsg.): *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, S. 181-.
- Cortell, A.P./Davis, J.W.*, 2000: Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda, in: *International Studies Review*, Vol. 2, Nr. 1, S. 65-87.
- Curlier, M./Andresen, S.*, 2002: International Trade in Endangered Species: The CITES Regime, in: Miles, E.L./Underdal, A./Andresen, S./Wettestad, J./Skjærseth, J.B.: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, S. 357-378.
- Cyrus, N.*, 2005: *Menschenhandel und Arbeitsausbeutung in Deutschland*, Berlin.
- Czempiel, E.-O.*, 1998: *Friedensstrategien*, 2. Aufl., Opladen-Wiesbaden.
- Czempiel, E.-O.*, 2002: *Weltpolitik im Umbruch*, München.
- Da Gupta, M.R.*, 1987: Selective Discrimination against Female Children in Rural Punjab, India, in: *Population and Development Review*, Vol. 13, Nr. 1, S. 77-100.
- Da Gupta, M.R.*, 2000: Wage Determination of a Child Worker: A Theoretical Analysis, in: *Review of Development Economics*, Vol. 4, Nr. 2, S. 219-228.
- Das, J./DeLoach, S.B./Conley, L.*, 2003: *Political Power and International Labor Standards*, Working Paper.
- Davenport, C.*, 1995: Multi-Dimensional Threat Perception and State Repression: An Inquiry Into Why States Apply Negative Sanctions, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 39, Nr. 3, S. 683-713.
- Davenport, C.* (Hrsg.), 2000: *Paths to State Repression. Human Rights Violations and Contentious Politics*, Lanham.

- de la Cruz, H.B./von Potobosky, G./Swepston, L.*, 1996: The International Labor Organization. The International Standard System and Basic Human Rights, Boulder.
- de Tocqueville, Alexis*, 1976 (franz. 1835/40): Über die Demokratie in Amerika, München.
- Deacon, B.*, 1999: Social Policy in a Global Context, in: Hurrell, A./Woods, N. (Hrsg.): Inequality, Globalization, and World Politics, Oxford, S. 211-247.
- Deutsch, R./Morrison, A./Piras, C./Ñopo, H.*, 2001: Working Within Confines: Occupational Segregation by Gender for Three Latin American Countries, Inter-American Development Bank, Santiago de Chile.
- Deutschbein, O.*, 2005a: Compliance with international social obligations, Papier präsentiert auf der Konferenz "Social Justice in a Changing World", 10.-12. März, Bremen.
- Deutschbein, O.*, 2005b: Different compliance rates in one institutional setting. Statistical evidence from the ILO, Papier präsentiert auf der Offenen Sektionstagung, Sektion „Internationale Politik“ der DVPW, 6.-7. Oktober 2005, Mannheim.
- Deutschbein, O.*, 2006: Rule acceptance and rule compliance – The impact of the economic development, Präsentation im Graduiertenkurs "Governance of Globalization" des Master's Studienganges "Global Political Economy", 2. Februar 2006, Kassel.
- Deutscher Bundestag*, 2002: Schlußbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Drucksache 14/9200, Opladen.
- Dieckmann, A./Voss, T.*, 2004: Die Theorie rationalen Handelns. Stand und Perspektiven, in: dies. (Hrsg.): Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften: Anwendungen und Probleme, München, S. 13-29.
- Dixon, W.J.*, 1993: Democracy and the Management of International Conflict, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 37, Nr. 1, S. 42-68.
- Dollar, D./Kraay, A.*, 2001: Trade Growth, and Poverty, Washington D.C.
- Donelly, J.*, 1986: International Human Rights: A Regime Analysis, in: International Organization, Vol. 40, Nr. 3, S. 599-642.
- Donelly, J.*, 1998: International Human Rights, 2. Aufl., Boulder, CO.
- Donelly, J.*, 2003: Universal Human Rights in Theory and Practice, 2. Aufl., Ithaca, NY.
- Downs, A.*, 1957: An Economic Theory of Democracy, New York.
- Downs, G.W./Rocke, D.M.*, 1995: Optimal Imperfections? Domestic Uncertainty and Institutions in International Relations, Princeton.
- Downs, G.W./Rocke, D.M./Barsoom, P.N.*, 1996: Is the good news about compliance good news about cooperation?, in: International Organization, Vol. 50, Nr. 3, S. 379-406.
- Downs, G.W./Jones, M.A.*, 2002: Reputation, Compliance, And International Law, in: Journal of Legal Studies, Vol. XXXI (January), S. 95-114.
- Doyle, M.W.*, 1994: Liberalism and the Transition to a Post-Cold War System, in: Clesse, A./Cooper, R./Sakamoto, Y. (Hrsg.): The International System After the Collapse of the East-West Order, Dordrecht, S. 85-105.
- Dreher, A.* 2002: The Development and Implementation of IMF and World Bank Conditionality, HWWA Discussion Paper, Nr. 165, Hamburg.
- Drezner, D.W.*, 1999: The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations, Cambridge.
- Drezner, D.W.*, 2000: Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When is Cooperation Counterproductive?, in: International Organization, Vol. 54, Nr. 1, S. 73-102.
- Drezner, D.W.*, 2003: The Hidden Hand of Economic Coercion, in: International Organization, Vol. 57, Nr. 3, S. 643-659.
- Dudziak, M.L.*, 2000: Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy, Princeton/Oxford.
- Duffield, J.S.*, 2003: The Limits of „Rational Design“, in: International Organization, Vol. 57, Nr. 3, S. 411-430.
- Dunne, T./Wheeler, N.J.* (Hrsg.), 1999: Human Rights in Global Politics, Cambridge.

- Durth, R./Körner, H./Michaelowa, K.*, 2002: Neue Entwicklungsökonomik, Stuttgart.
- Dworkin, R.*, 1986: Law's Empire, Cambridge.
- Easton, D.*, 1965: A System Analysis of Political Life, New York.
- Edmonds, E.V.*, 2003: Does Child Labor Decline with Improving Economic Status?, in: NBER Working Paper Series, Nr. 10134.
- Edwards, S.*, 1998: Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?, in: The Economic Journal, Vol. 108, S. 383-398.
- Efinger, M./Rittberger, V./Wolf, K.-D./Zürn, M.*, 1990: Internationale Regime und internationale Politik, in: Rittberger, V. (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen, S. 263-285.
- Efinger, M./Mayer, P./Schwarzer, G.*, 1993: Integrating and Contextualizing Hypotheses: Alternative Paths to Better Explanations of Regime Formation, in: Rittberger, V. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 252-282.
- Elliott, K.A.*, 1998: The Sanctions Glass. Half Full or Completely Empty?, in International Security, Vol. 23, Nr. 1, S. 50-65.
- Elliott, K.A./Freeman, R.B.*, 2003: Can Labor Standards Improve Under Globalization?, Washington DC.
- Elster, J.*, 1987: Subversion der Rationalität, Frankfurt/M.
- Elster, J.*, 1989a: Nuts and Bolts for the Social Sciences, Cambridge.
- Elster, J.*, 1989b: The Cement of Society. A Study of Social Order, Cambridge.
- Elster, J.* (Hrsg.), 1992: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante, in: Malnes, R./Underdal, A. (Hrsg.): Rationality and Institutions, Oslo.
- Elster, J.* (Hrsg.), 1998: Deliberative Democracy, Cambridge.
- Esty, D.C./Geradin, D.*, 1998: Environmental Protection and International Competitiveness, in: Journal of World Trade, Vol. 32, S. 5-46.
- Ethier, W.J.*, 2001: Punishments and Dispute Settlement in Trade Agreements, PIER Working Paper 01-021.
- Etzrodt, C.*, 2003: Sozialwissenschaftliche Handlungstheorien. Eine Einführung, Konstanz.
- EuGH*, 1964: Costa/ENEL, Rechtssache 6/64 (1964), Slg. 585.
- Evans, P.B./Jacobsen, H.K./Putnam, R.D.*, 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley.
- Falkner, G./Hartlapp, M./Leiber, S./Treib, O.*, 2002: Opposition through the Backdoor? The Case of National Non-Compliance with EU Directives, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 83, Institut für Höhere Studien (IHS), Wien.
- Farrell, J./Rabin, M.*, 1996: Cheap Talk, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 10, Nr. 3, S. 103-118.
- Fassbender, B.*, 2003: Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkergewohnheitlichen Gemeinwohls, in: Europäische Grundrechtszeitschrift, Vol. 30, S. 1-6.
- Fazal, T.M.*, 2004: State Death in the International System, in: International Organization, Vol. 58, Nr.2, S. 311-344.
- Fearon, J.*, 1997: Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs, in: Journal of Conflict Resolution, Vol. 41, S. 68-90.
- Fearon, J.*, 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: International Organization, Vol. 52, Nr. 2, S. 269-305.
- Fearon, J./Wendt, A.*, 2002: Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View, in: Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., S. 52-72.

- Fenwick, C.*, 2002: Minimum Obligation with Respect to Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: : Chapman, A./Russell, S. (Hrsg.): Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights, Antwerp/Oxford/New York, S. 53-86.
- Ferejohn, J.*, 1991: Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England, in: Monroe, K.R. (Hrsg.): The Economic Approach to Politics, New York, S. 279-305.
- Ferroni, M./Mody, A.* (Hrsg.), 2002: International Public Goods, Incentives, Measurement, and Financing, Dordrecht.
- Fiedler, W.*, 1997: Staatsukzession und Menschenrechte, in: Ziemeke, B. (Hrsg.): Staatsphilosophie und Rechtspolitik, München, S. 1371-1391.
- Fields, G./Wan, H.Jr.*, 1989: Wage-Setting Institutions and Economic Growth, in: World Development Vol. 17, S. 1471-83.
- Finnemore, M.*, 1993: International Organization as Teacher of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy, in: International Organization, Vol. 47, Nr. 4, S. 565-597.
- Finnemore, M.*, 1996: Norms, Culture, and World Politics: Insights From Sociology's Institutionalism, in: International Organization, Vol. 50, Nr. 2, S. 325-347.
- Finnemore, M./Sikkink, K.*, 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Vol. 52, Nr. 4, S. 887-917.
- Finnemore, M./Toope, S.*, 2001. Alternatives to ‚Legalization‘: Richer Views of Law and Politics, in: International Organization, Vol. 55, Nr. 3, S. 743-758.
- Flynn, G./Farrell, H.*, 1999: Piecing Together the Democratic Peace: The CSCE and the ‚Construction‘ of Security in Post-Cold War Europe, in: International Organization, Vol. 53, Nr. 3, S. 505-535.
- Flasbarth, A.*, 2003: Die Integration von Kernarbeitsstandards in die Welthandelsorganisation, Diss., Bamberg.
- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.*, 2001: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 4. Aufl., München.
- Franck, T.M.*, 1990: The Power of Legitimacy Among Nations, Oxford.
- Franck, T.M.*, 1995: Fairness in International Law and Institutions, Oxford.
- Galli, R.*, 2001: The economic impact of child labour, ILS Decent Work Research Programme Working Paper No. 128, Geneva.
- Galtung, J.*, 2000: Menschenrechte für das nächste Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.): Die Zukunft der Menschenrechte, Frankfurt/M./New York, S. 7-157.
- Gareis, S.B./Varwick, J.*, 2002: Die Vereinten Nationen, Opladen.
- GATT*, 1993: Trade Provisions Contained in Multilateral Environmental Agreements, GATT-Dok. TRE/W/1/Rev.1 (14.10.1993).
- Gehring, T.*, 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in von Prittowitz, V. (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, S. 207-238.
- Gehring, T.*, 2002a: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation, Baden-Baden.
- Gehring, T.*, 2002b: Schutzstandards in der Welthandelsordnung? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden Institutionen, in: Jachtenfuchs, M./Knodt, M. (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, S. 111-140.

- Gehring, T.*, 2003: Communicative Rationality in European Governance? Interests and Communicative Action in Functionally Differentiated Single Market Regulation, in: Eriksen, E.O./Joerges, C./Neyer, J. (Hrsg.): European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation, Oslo/Florenz, S. 59-144.
- Gehring, T./Oberthür, S.*, 2000: Was bringt eine Weltumweltorganisation? Kooperationstheoretische Anmerkungen zur institutionellen Neuordnung der internationalen Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 7, Nr. 1, S. 185-211.
- Giddens, A.*, 1984: The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration, Cambridge.
- Gilpin, R.*, 1981: War and Change in World Politics, Cambridge.
- Ginsburg, T./McAdams, R.*, 2003: Adjudicating in Anarchy: An Expressive Theory of International Dispute Resolution, Yale Law School, Research Paper No. 291.
- Gitterman, D.P.*, 2002: A Race to the Bottom, a Race to the Top or the March to a Minimum Floor?, Economic Integration and Labor, paper, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Goldin, C.*, 1995: The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History, in: Schultz, P.T. (Hrsg.): Investment in Women's Human Capital, Chicago, S. 61-90.
- Goldsmith, J.L./Posner, E.A.*, 1999: A Theory of Customary International Law, in: University of Chicago Law Review, Vol. 66, Nr. 6, S. 1113-1177.
- Goldsmith, J.L./Posner, E.A.*, 2002a: Introduction, in: Journal of Legal Studies, Vol. 31 (January), S. 1-4.
- Goldsmith, J.L./Posner, E.A.*, 2002b: Moral and Legal Rhetoric in International Relations. A Rational Choice Perspective, in: Journal of Legal Studies, Vol. 31 (January), S. 115-139.
- Goldsmith, J.L./Posner, E.A.*, 2005: The Limits of International Law, Oxford.
- Goldstein, J./Keohane, R.O.*, 1993: Ideas in Foreign Policy. An Analytical Framework, in: dies. (Hrsg.): Ideas in Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca, NY, S. 3-30.
- Goldstein, J./Kahler, M., Keohane, R.O./Slaughter, A.-M.*, 2000: Introduction: Legalization and World Politics, in: International Organization, Vol. 54, Nr. 3, S. 385-399.
- Goldstein, R.J.*, 1992: The Limitations of Using Quantitative Data in Studying Human Rights Abuses, in: Jabine, T.B./Claude, R.P. (Hrsg.): Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight, Philadelphia, S. 35-61.
- Goodman, R./Jinks, D.*, 2003: Measuring the Effects of Human Rights Treaties, in: European Journal of International Law, Vol. 14, Nr. 1, S. 171-183.
- Gowa, J.*, 1999: Ballots and Bullets. The Elusive Democratic Peace, Princeton.
- Grande, T./Risse, T.*, 2000: Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 7, Nr. 2, Nr. 2, S. 235-265.
- Green, D.P./Shapiro, I.*, 1994: Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science, New Haven.
- Greene, W.*, 2000: Econometric Analysis, 4. Aufl., Englewood Cliffs.
- Greven, T.*, 2005: Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement and Policy Options for Trade Unions, Friedrich-Ebert-Stiftung, Occasional Papers Nr. 16.
- Große-Oetringhaus, H.-M.*, 1995: Rücksichtslos billig, Kinderarbeit in der indischen Teppichproduktion, in: ders./Strack, P. (Hrsg.): Verkaufte Kindheit, Kinderarbeit für den Weltmarkt, Münster, S. 177-181.
- Großmann, H./Busse, H./Fuchs, D./Koopmann, G.*, 2002: Sozialstandards in der Welthandelsordnung, Baden-Baden.

- Gurowitz, A.*, 1999: Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State, in: *World Politics*, Vol. 51, Nr. 3, S. 413-445.
- Guzman, A.*, 2002: A Compliance Based Theory of International Law, *California Law Review*, Vol. 90, Nr.6, S. 1823-1888.
- Haas, D.P.*, 1998: Mit Sozialklauseln gegen Kinderarbeit? Das Beispiel der indischen Teppichproduktion, Münster and Hamburg.
- Haas, E.B.*, 1990: *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley.
- Haas, P.M.*, 1989: Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control, in: *International Organization*, Vol. 43, Nr. 3, S. 377-403.
- Haas, P.M.*, 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 1, S. 1-35.
- Haas, P.M.*, 1998: Compliance with EU Directives: Insights from International Relations and Comparative Politics, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 5, Nr. 1, S. 17-37.
- Haas, P.M./Keohane, R.O./Levy, M.A.* (Hrsg.): 1993. *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge.
- Habermas, J.*, 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, Frankfurt/M.
- Habermas, J.*, 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt/M.
- Haggard, S./Simmons, B.*, 1987: Theories of International Regimes, in: *International Organizations*, Vol. 41, Nr. 3, S. 491-517.
- Hagen, K.A.*, 2003a: Policy Dialogue between the International Labour Organization and the International Financial Institutions: The Search for Convergence, Friedrich-Ebert-Stiftung, Occasional Papers Nr. 9.
- Hagen, K.A.*, 2003b: The International Labour Organization: Can it Deliver the Social Dimension of Globalization?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Occasional Papers Nr. 11.
- Hamm, B.*, 2003: Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit – Ansätze und Erfahrungen von UNICEF und UNDP, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Hanson, G.*, 2001: Should Countries Promote Foreign Direct Investment?, G-24 Discussion Paper Series, Nr. 9 (UNCTAD and Center for International Development).
- Hardin, R.*, 1982: *Collective Action*, Baltimore MD.
- Harvey, E.B./Blakely, J.H./Tepperman, L.*, 1990: Toward an index of gender equality, in: *Social Indicators Research*, Vol. 22, S. 299-317.
- Hart, H.L.A.*, 1994: *The Concept of Law*, Oxford.
- Hasenclever, A./Mayer, P./Rittberger, V.*, 1997: *Theories of International Regimes*, Cambridge.
- Hatem, F.*, 1997: *International Investment: Towards the Year 2001*, New York.
- Hathaway, O.A.*, 2002: Do Human Rights Treaties Make a Difference?, in: *The Yale Law Journal*, Vol. 111 Nr. 8, S. 1935-2042.
- Hathaway, O.A.*, 2003: Testing Conventional Wisdom, Center for Law, Economics and Public Policy Research Paper, Nr. 274.
- Hawkins, D.* 2004: Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforcable Human Rights Norms, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 48, Nr. 4, S. 779-804.
- Heger Boyle, E./Meyer, J.W.*, 2005 [1998]: Das moderne Recht als säkularisiertes globales Modell: Konsequenzen für die Rechtssoziologie, in: Meyer, J.W. *Weltkultur: Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen* (hrsg. von Krücken, G.), Frankfurt/M., S. 179-211.
- Held, D.*, 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance*, Cambridge.

- Helper, L.R./Slaughter, A.M.*, 1998: Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication, in: *Yale Law Journal*, Vol. 107, Nr. 1, S. 273-389.
- Helm, C./Sprinz, D.F.*, 2000: Measuring the Effectiveness of International Regimes, in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, Nr. 5, S. 630-652.
- Henderson, C.W.*, 1993: Population Pressure and Political Repression, in: *Social Science Quarterly*, Vol. 74, Nr. 2, S. 322-333.
- Henkin, L.*, 1979: *How Nations Behave, Law and Foreign Policy*, 2. Aufl., New York.
- Heyns, C./Viljoen, F.*, 2001: The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, Nr. 3, S. 483-535.
- Higgott, R.*, 2001: Economic Globalization and Global Governance. Towards a Post-Washington Consensus?, in: *Rittberger, V. (Hrsg.): Global Governance and the United Nations System*, Tokyo, S. 127-157.
- Hilf, M./Eggers, B.*, 1997: Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit. Anstoß zum grenzenlosen Binnenmarkt für Lebensmittel oder Eigentor der WTO ?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 8, S. 559-566.
- Hirst, P./Thompson, G.*, 1996: *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*, Cambridge.
- Hoekman, B.M./Kostecki, M.M.*, 2001: *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, 2. Aufl., Oxford.
- Hollis, M./Smith, S.*, 1991: *Explaining and Understanding in International Relations*, Oxford.
- Holzinger, K.*, 2001a: Kommunikationsmodi und Handlungstypen in den Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu einigen irreführenden Dichotomien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 8, Nr. 2, S. 243-286.
- Holzinger, K.*, 2001b: Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren? Eine empirische Analyse auf der Basis der Sprechakttheorie, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 42, Nr. 3, S. 414-446.
- Hovi, J./Sprinz, D.F./Underdal, A.*, 2003: The Oslo-Potsdam Solution to Measuring Regime Effectiveness: Critique, Response and the Road Ahead, in: *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Nr. 3, S. 74-96.
- Howse, R.*, 2003: India's WTO Challenge to Drug Enforcement Conditions in the European Community Generalized System of Preferences: A Little Known Case with Major Repercussions for "Political" Conditionality in US Trade Policy, in: *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, Nr. 2, S.385-405.
- Howse, R.*, 2004: Appellate Body Saves the GSP, At Least for Now, in: *Bridges Monthly Review*, Vol. 8, Nr. 4, S. 5-6.
- Howse, R./Regan, D.*, 2000: The Product/Process Distinction – An Illusory Basis for Disciplining "Unilateralism" in Trade Policy, in: *European Journal of International Law*, Vol. 11, Nr. 2, S. 249-289.
- Huber, P. J.*, 1967: The behavior of maximum likelihood estimates under nonstandard conditions, in: *Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistics and Probability*, Vol. 1, S. 221–223.
- Hülsse, R.*, 2005: Creating Demand for International Regulation, Papier für die Offene Sektionstagung "Internationale Politik" der DVPW, 6.-7. Oktober.
- Hurd, I.*, 1999: Legitimacy and Authority in International Politics, in: *International Organizations*, Vol. 53, Nr. 2, S. 397-408.
- IAA*, 1988: Die Menschenrechte – eine gemeinsame Verantwortung, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf.
- IAA*, 1994: Werte bewahren, Veränderungen fördern. Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Wirtschaft: eine Agenda für die IAO, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 81. Tagung, Genf.

- IAA, 1997a: Die normsetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 85. Tagung, Genf.
- IAA, 1997b: IPEC: Action against child labour: Lessons and strategic priorities for the future: A synthesis report, Genf.
- IAA, 1998: Bericht des Ausschusses zu der Erklärung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf.
- IAA, 1999: ILO relations with the Bretton Woods institutions, Governing Body Document GB.276/ESP/5, 276th Session, Genf.
- IAA, 2000: Mitsprache am Arbeitsplatz, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf.
- IAA, 2001a: Schluß mit der Zwangsarbeit, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf.
- IAA, 2001b: Annual Reports 2000/2001, Governing Body Document GB.280/3/1.
- IAA, 2001c: IPEC: Good practices in action against child labour, International Programme on the Elimination of Child Labour, Genf.
- IAA, 2001d: Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2001-02, Genf.
- IAA, 2001e: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Genf.
- IAA, 2002a: 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.
- IAA, 2002b: The ILO's Technical Cooperation Programme 2001-2002, Governing Body Document GB.285/TC/1, Genf.
- IAA, 2002c: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Genf.
- IAA, 2003a: Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf.
- IAA, 2003b: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1A), Genf.
- IAA, 2003c: IPEC action against child labour 2002-2003: Progress and future priorities, International Programme on the Elimination of Child Labour, Genf.
- IAA, 2003d: ILO Standards-Related Activities in the Area of Occupational Safety and Health: An In-depth Study for Discussion with a View to the Elaboration of a Plan of Action for such Activities, Report VI, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf.
- IAA, 2003d: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Genf.
- IAA, 2004a: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1A), Genf.
- IAA, 2004b: Durchführung des Programms der IAO 2002-2003, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, unter:  
<http://www.ilo.org/public/german/standards/reim/ilc/index.htm>.
- IAA, 2004c: Sich Zusammenschließen für Soziale Gerechtigkeit, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf.
- IAA, 2005: Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf.

- IAK*, 1998: Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, Genf.
- ICFTU*, 2002: Annual Survey of Violations of Trade Union Rights, International Confederation of Free Trade Unions.
- ICFTU*, verschiedene Jahrgänge: Country Reports for the ILO, Genf.
- ILO*, 1997: World Labour Report 1997-98, Genf.
- ILO*, 1999: Setzung und Umsetzung der ILO-Normen. Das Verfahren auf dem Prüfstand, ILO-Nachrichten, 3/1999.
- ILO*, 2003: Facts on Child Labour, unter:  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/event/cl2003/factsonchild.pdf>, Stand: 26.09.2004.
- ILO*, 2005: ILOLEX: the ILO's database on International Labour Standards.
- Immergut*, E.M., 1989: Institutions, Veto Points, and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 10, S. 391-416.
- Innes*, J.E., 1992: Human Rights Reporting as a Policy Tool. An Examination of the State Department *Country Reports*, in: Jabine, T.B./Claude, R.P. (Hrsg.): *Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight*, Philadelphia, S. 235-257.
- International Country Risk Guide*, 2005: Data, unter: <http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>.
- IPCC* (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2001 (Hrsg.): *Climate Change 2001: Mitigation*, Cambridge.
- Jachtenfuchs*, M., 1995: Ideen und internationale Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 2, Nr. 2, S. 417-442.
- Jachtenfuchs*, M., 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 495-518.
- Jackson*, J.H., 1998: *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, London.
- Jackson*, J., 1999: *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge.
- Jackson*, J.H., 2004: Effektivität und Wirksamkeit des Streitbeilegungsverfahrens der WTO, in: *Zangl, B./Zürn, M. (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, S. 99-118.
- Jacobs*, J.A./*Lim*, S.T., 1992: Trends in Occupational and industrial sex segregation in 56 countries. 1960-1980, in: *Work and Occupations* Vol. 19, Nr. 4, S. 450-486.
- Jacobsen*, H.K./*Brown Weiss*, E.B., 1998a: A Framework for Analysis, in *Weiss, E.B./Jacobsen H.K. (Hrsg.): Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge/London, S. 1-18.
- Jacobsen*, H.K./*Brown Weiss*, E.B., 1998b: Assessing the Record and Designing Strategies to Engage Countries, in: *Brown Weiss, E.B./Jacobsen, H.K. (Hrsg.): Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge/London, S. 511-554.
- Jacobsen*, H.K./*Brown Weiss*, E.B., 2001: Strengthening Compliance with International Environmental Accords, in: *Diehl, P.F. (Hrsg.): The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, 2. Aufl., London, S. 406-435.
- Jacobsen*, J.P., 1994: *The Economics of Gender*, Cambridge.
- Jacobsen*, J.P./*Skillman*, G.L., 2004: *Labor Markets and Employment*, Malden.
- Jepperson*, R.L./*Wendt*, A./*Katzenstein*, P.J., 1996: Norms, Identity, and Culture in National Security, in: *Katzenstein, P.J. (Hrsg.): The Culture of National Security: Norms Identity in World Politics*, New York, S. 33-75.

- Jessen, H.*, 2004: Zollpräferenzen für Entwicklungsländer: WTO-rechtliche Anforderungen an Selektivität und Konditionalität – Die GSP-Entscheidung des WTO Panel und Appellate Body, Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 27 (05/04), Halle.
- Joerges, C./Neyer, J.*, 1997: Transforming Strategic interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: Journal of European Public Policy, Vol. 4, Nr. 4, S. 609-625.
- Johnson, D.B.*, 1991: Public Choice: An Introduction to the New Political Economy, Mountain View.
- Jones, C.I.*, 1998: Introduction to Economic Growth, New York.
- Jonung, C.*, 1998: Occupational Segregation by sex and change over time, in: Perrson, I./Jonung, C. (Hrsg.): Women's Work and Wages, New York, S. 36-71.
- Kahneman, D./Tversky, A.*, 1979: Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, in: Econometrica, Vol. 47, Nr. 2, S. 263-291.
- Kaltwasser, C.R.*, 2003: Die Dependencia-Schule im Kontext der Globalisierungsdiskussion, InIIS-Arbeitspapier, Nr. 26/03, Bremen.
- Katzenstein, P.J./Keohane, R.O./Krasner, S.D.*, 1998: International Organization and the Study of World Politics, in: International Organization, Vol. 52, Nr. 4, S. 645-685.
- Kaufmann, D./Kraay, A./Mastruzzi, M.*, 2003: Governance Matters III. Governance Indicators for 1996-2000, unter: [www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/).
- Keck, M./Sikkink, K.*, 1998: Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca.
- Keck, O.*, 1991: Der Neue Institutionalismus in der Theorie der interationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 32, Nr. 4, S. 635-653.
- Keck, O.*, 1993: Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität. Das Dilemma rationalen kommunikativen Handelns, dargestellt am Beispiel eines internationalen Vergleichs der Kernenergiepolitik, Baden-Baden.
- Keck, O.*, 1995: Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindung von Rational-Choice-Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns möglich?, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 2, Nr. 1, S. 5-48.
- Keisuke, I.*, 1993: Analytic Uncertainty and International Cooperation. Theory and Application to International Economic Policy Coordination, in: International Studies Quarterly, Vol. 37, Nr. 4, S. 431-457.
- Keith, L.C.*, 1999: The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights. Does It Make A Difference in Human Rights Behavior?, in: Journal of Peace Research, Vol. 36, Nr. 1, S. 95-118.
- Kennedy, D.W.*, 1994: A New World Order. Yesterday, Today, and Tomorrow, in: Transnational Law & Contemporary Problems, Vol. 4 (Fall), S. 329-375.
- Kent, A.*, 1999: China, the United Nations, and Human Rights. The Limits of Compliance, Philadelphia.
- Keohane, R.*, 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton.
- Keohane, R.*, 1989: International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory, Boulder.
- Keohane, R.*, 1993: The Analysis of International Regimes: Toward a European-American Research Programme, in: Rittberger, V. (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, Oxford, S. 23-45.
- Keohane, R.*, 1997: International Relations and International Law. Two Optics, in: Harvard International Law Journal, Vol. 38, Nr. 2, S. 487-502.

- Keohane, R.*, 1998: When Does International Law Come Home?, in: *Houston Law Review*, Vol. 35, Nr. 3, S. 699-713.
- Keohane, R.*, 2002: Rational Choice Theory and International Law: Insights and Limitations, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 31 (January), S. 307-319.
- Keohane, R./Haas, P.M./Levy, M.A.*, 1993: The Effectiveness of International Environmental Institutions, in: *Haas, P.M./Keohane, R.O./Levy, M.A. (Hrsg.): Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, S. 3-24.
- Keohane, R./Moravcsik, A./Slaughter, A.-M.*, 2000: Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 3, S. 457-488.
- Kimminich, O.*, 1997: Einführung in das Völkerrecht, 6. Auflage, Tübingen,.
- Kindleberger, C.P.*, 1976: Systems of International Economic Organization, in: *Calleo, D.P. (Hrsg.): Money and the Coming World Order*, New York, S. 15-39.
- Kindleberger, C.P.*, 1986: Hierarchy Versus Inertial Cooperation, in: *International Organization*, Vol. 40, Nr. 3, S. 841-847.
- King, G./Keohane, R./Verba, S.*, 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton.
- King, R.E./Sunstein, C.R.*, 1999: Doing Without Speed Limits, in: *Boston University Law Review*, Vol. 79, S. 155-191.
- Kirchgässner, G.*, 1991: Homo Oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Veraltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen.
- Kirton, J.J./Trebilcock, M.J.*, 2004: *Hard Choices, Soft Law. Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Aldershot.
- Kittel, B.*, 1999: Sense and Sensitivity in Pooled Analysis of Political Data, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 35, Nr. 2, S. 225-253.
- Kittel, B.*, 2003: Perspektiven und Potenziale der vergleichenden Politischen Ökonomie, in: *Obinger, H./Wagschal, U./Kittel, B. (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen. S. 385-141.
- Klasen, S.*, 1999: Does Gender Inequality Reduce Growth and Development? Evidence from Cross-country Regressions, *Policy Research on Gender and Development, Working Paper Series*, Nr. 7, Washington, D.C.
- Klein, E.*, 1997: Durchsetzbarkeit von Menschenrechten unter politischer Konditionalität: Rechtliche, politische und wirtschaftliche Zusammenhänge, in: *MenschenRechtsMagazin*, Nr. 3 (1997), S. 5-10.
- Klotz, A.*, 1995: *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca.
- Knorr, A.*, 2002: Ökonomische Aspekte sozialer Mindeststandards, in: *Scherer, A.G./Blickle, K.-H., Dietzfelbinger, D./Hütter, G. (Hrsg.): Globalisierung und Sozialstandards*, Mering, S. 131-149.
- Körner-Dammann, M.*, 1991: *Bedeutung und faktische Wirkung von ILO-Standards*, Baden-Baden.
- Koh, H.H.*, 1996: Transnational Legal Process, in: *Nebraska Law Review*, Vol. 75, S. 181-207.
- Koh, H.H.*, 1997: Why Do Nations Obey the International Law, in: *The Yale Law Journal*, Vol. 106, Nr. 8, S. 2599-2659.
- Koh, H.H.*, 1998: Bringing International Law Home, in: *Houston Law Review*, Vol. 35, Nr. 3, S. 623-682.
- Kohler-Koch, B. (Hrsg.)*, 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen*, PSV-Sonderheft, Vol. 29.
- Koremenos, B./Lipson, C./Snidal, D.*, 2001a: The Rational Design of International Institutions, in: *International Organization, Special Issue*, Vol. 55, Nr. 4, S. 761-799.

- Koremenos, B./Lipson, C./Snidal, D.*, 2001b: Rational Design: Looking Back to Move Forward, in: *International Organization*, Special Issue, Vol. 55, Nr. 4, S. 1051–1082.
- Koremenos, B./Snidal, D.*, 2003: Moving Forward, One Step at a Time, in: *International Organization*, Vol. 57, Nr. 2, S. 431–444.
- Kotov, V./Nikitina, E.*, 1998: Implementation and Effectiveness of the Acid Rain Regime in Russia, in: Victor, D.G./Raustiala, K./Skolnikoff, E.B. (Hrsg.): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge, S. 519-548.
- Krasner, S.D.*, 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: *World Politics*, Vol. 28, Nr. 3, S. 317-347.
- Krasner, S.D.*, 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: ders. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, S. 1-21.
- Krasner, S.D.*, 1991: Global Communication and National Power. Life on the Pareto Frontier, in: *World Politics*, Vol. 43, Nr. 3, S. 336-366.
- Krasner, S.D.*, 1993: Sovereignty, Regimes, and Human Rights, in: Rittberger, V. (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, S. 139-167.
- Krasner, S.D.*, 2004: Shared Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States, in: *International Security*, Vol. 29, Nr. 2, S. 85-120.
- Kratochwil, F.*, 1989: *Rules, Norms and Decisions, On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge MA.
- Kratochwil, F.*, 2000: How Do Norms Matter, in: Byers, M. (Hrsg.): *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, S. 35-68.
- Kratochwil, F./Ruggie, J.G.*, 1986: International Organization, A State of the Art on the Art of the State, in: *International Organization*, Vol. 40, Nr. 4, S. 753-775.
- Krause, L.*, 1987: The Structure of Trade in Manufactured Goods in the East and Southeast Asian Region, in: Bradford, C.I./Branson, W.H. (Hrsg.): *Trade and Structural Change in Pacific Asia*, Chicago, S.205-225.
- Krueger, A.*, 1996: Observations on International Labor Standards and Trade, National Bureau of Economic Research Working Paper, Nr. 5632.
- Krugman, P.*, 1999: Der Mythos vom globalen Wirtschaftskrieg, eine Abrechnung mit den Pop-Ökonomen, Frankfurt/M.
- Krugman, P./Venables, A.J.*, 1995: Globalization and the inequality of nations, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 60, S. 857–880.
- Krugman, P./Obstfeld, M.*, 2003: *Internationale Wirtschaft*, 6. Aufl., München et al.
- Kucera, D.*, 2002: Core Labour standards and foreign direct investment, in: *International Labour Review*, Vol. 141, Nr. 1-2, S. 31-69.
- Kucera, D./Sarna, R.*, 2004: International Trade and Freedom of Association and Collective Bargaining Rights. A Bilateral Gravity Model Approach, Research Paper.
- Kühne, W.*, 2000: Humanitäre Konfliktlagen in der globalisierten Welt und die Notwendigkeit zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Menzel, U. (Hrsg.): *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt/M., S. 291-319.
- Kuruvilla, S.*, 1996: Linkages between Industrialization Strategies and Industrial Relations, Human Resource Policies, Singapore, Malaysia, the Philippines, and India, in: *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 49, S. 635-657.
- Laird, S.*, 1999: The WTO's Trade Policy Review Mechanism: From Through the Looking Glass, in: *The World Economy*, Vol. 22, Nr. 6, S. 741-764.
- Lanchberry, J.*, 1998: Long-Term Trends in Systems for Implementation Review in International Agreements on Fauna and Flora, in: Victor, D.G./Raustiala, K./Skolnikoff, E.B. (Hrsg.): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge et al., S. 57-88.

- La Porta, R./Lopez-de-Silanes, F./Shleifer, A./Vishny, R.* 1999: The Quality of Government, in: *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 15, Nr. 1, S. 222-279.
- Leary, V.* 1996a: The Paradox of Workers' Rights as Human Rights, in: *Compa, L.A./Diamond, S.F. (Hrsg.): Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, S.22-47.
- Leary, V.*, 1996b: Workers' Rights and International Trade: The Social Clause (GATT, ILO, NAFTA, US Laws), in: *Bhagwati, J./Hudec, R. (Hrsg.): Fair Trade and Harmonization*, Vol. 2 (Legal Analysis), Cambridge MA, S: 177-231.
- Legro, J.W.*, 1997: Which norms matter? Revisiting the "failure" of internationalism', in: *International Organization*, Vol. 51, Nr. 1, S. 31-63.
- Leitner, K. /Lester, S.*, 2003: WTO Dispute Settlement 1995-2002: A Statistical Analysis, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 6, Nr. 1, S. 251-261.
- Lempp, H.-V.*, 1995: Die Vereinbarkeit einseitiger Maßnahmen der Vereinigten Staaten gegen das sogenannte Sozialdumping mit dem „GATT 1994“ und dem Völkergewohnheitsrecht, Würzburg.
- Lenz, I.*, 2002: Geschlechtsspezifische Auswirkungen der Globalisierung in den Bereichen Global Governance, Arbeitsmärkte und Ressourcen, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, AU Stud 14/36.
- Levy, M.A./Keohane, R.O./Haas, P.M.*, 1993: Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions, in: *Haas, P.M./Keohane, R.O./Levy, M.A. (Hrsg.): Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, S. 397-426.
- Levy, M.A./Young, O.R./Zürn, M.*, 1995: The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1, Nr. 3, S. 267-330.
- Liese, A.*, 2003: Internationale Regulierung im Politikfeld Kinderarbeit, in: *Senghaas-Knobloch, E./Dirks, J./Liese, A. (Hrsg.): Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-Organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*, Münster, S. 39-125.
- Linz, J.J.*, 1978: *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore/London.
- Linz, J.J.*, 2000: *Totalitäre und autoritäre Regime*, Berlin.
- List, M./Zangl, B.*, 2003: Verrechtlichung internationaler Politik, in: *Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 361-400.
- Little, D.*, 1991: *Varieties of Social Explanations: An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Boulder.
- Lopez, G.A./Stohl, M.*, 1992: Problems of Concept and Measurement in the Study of Human Rights, in: *Jabine, T.B./Claude, R.P. (Hrsg.): Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight*, Philadelphia, S. 216-234.
- Lucas, R.E.*, 1988: On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Economic Theory*, Vol. 4, S. 103-124.
- Lundqvist, L.J.*, 1980: *The Hare and Tortoise. Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor.
- Lutz, E.L./Sikkink, K.*, 2000: International Human Rights. Law and Practice in Latin America, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 3, S. 633-659.
- Mah, J.*, 1997: Core Labor Standards and Export Performance in Developing Countries, in: *World Economy*, Vol. 20, Nr. 6, S. 773-785.
- Malena, C.*, 2004: Social Accountability. An Introduction to the Concept and Emerging Practice, in: *Social Development Papers (World Bank)*, No. 76, Washington D.C.

- Marceau, G.*, 2002: WTO Dispute Settlement and Human Rights, in: *European Journal of International Law*, Vol. 13, Nr. 4, S. 753-814.
- March, J.G./Olson, J.P.*, 1989: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York.
- March, J.G./Olson, J.P.*, 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization*, Vol. 52, Nr. 4, S. 943-969.
- Marshall, M.G.*, 2003: Major Episodes of Political Violence 1946-2002, Center for Systemic Peace, unter: <http://members.aol.com/CSPmgm/warlist.htm> (letztes update: 25.5.2003).
- Marshall, M.G./Jagers, K.*, 2002: Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002: Dataset Users' Manual, unter: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/index.htm>.
- Marshall, M.G./Jagers, K.*, 2004: Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2002, unter: <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity/index.htm>
- Martin, L.L.*, 1992a: Interests, power, and multilateralism, in: *International Organization*, Vol. 46, Nr. 4, S. 765-792.
- Martin, L.L.*, 1992b: *Coercive Cooperation. Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton.
- Maskus, K.*, 1997: Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy?, The World Bank Policy Research Working Paper 1817.
- Maskus, K.*, 2003: Trade and Competiveness Aspects of Environmental and Labor Standards in East Asia, in: Krumm, K./Kharas, H. (Hrsg.): *East Asia Integrates. A Trade Policy Agenda for Shared Growth*, Washington, DC.
- Mathies, V.*, 2000: Regionale Anarchie als globales Problem, in: Kaiser, K./Schwarz, H.-P. (Hrsg.): *Weltpolitik im neuen Jahrhundert*, Bonn, S. 222-232.
- Maupain, F.*, 1999: The Settlement of Disputes within the International Labour Office, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 2, Nr. 2, S. 273-293.
- Mayer, P./Rittberger, V., Zürn, M.*, 1993: Regime Theory, State of the Art and Perspectives, in: Rittberger, V./Mayer, P. (Hrsg.): *Regime Theory and International Relations*, New York, S. 391-431.
- Mbaye, H.*, 2001: Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union, 1972-1993, in: *European Union Politics*, Vol. 2, Nr. 3, S. 259-281.
- McAdams, R.H./Nadler, J.*, 2003: Testing the Focal Point Theory of Legal Compliance: Expressive Influence in an Experimental Hawk/Dove Game, Yale Law School, Discussion Paper No. 285.
- McShane, D.*, 1996: Human Rights and Labor Rights – A European Perspective, in: Compa, L.A/Diamond, S.A. (Hrsg.): *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, S. 48-.
- Mearsheimer, J.*, 1995: The False Promise of International Institutions, in: *International Security*, Vol. 19, Nr. 3, S. 340-363.
- Merkel, W.*, 1999: Defekte Demokratien, in: Merkel, W./Busch, A. (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt/M, S. 361-381.
- Merkel, W.*, 2003: Transformation politischer Systeme, in: Münkler, H. (Hrsg.): *Politikwissenschaft*, Reinbek, S. 207-245.
- Merkel, W./Puhle, H.-J.*, 1999: Von der Diktatur zur Demokratie: Transformationsbedingungen, Erfolgsbedingungen und Entwicklungspfade, Opladen.
- Meyer, J.W./Rowen, B.*, 1991: Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hrsg.), 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London, S. 41-62.

- Meyer, J.W./Boli, J./Thomas, G.M./Ramirez, F.O.*, 1997: World Society and the Nation State, in: *American Journal of Sociology*, Vol. 103, Nr. 1, S. 144-181.
- Meyer, W.H.*, 1999: Conforming, Infirmiting, and "Falsifying" Theories of Human Rights: Reflections on Smith, Bolyard, and Ippolito through the Lens of Lakatos, in: *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No. 3, 220-228.
- Miles, E. L./Underdal, A./Andresen, S./Wettestad, J./Skjærseth, J. B.*, 2002: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge.
- Milner, H.*, 1992: International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses, in: *World Politics*, Vol. 44, Nr. 3, S. 466-496.
- Mitchell, R.B.*, 1994: *Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance*, Cambridge.
- Moravcsik, A.*, 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization*, Vol. 51, Nr. 4, S. 513-553.
- Moravcsik, A.*, 2000: The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 2, S. 217-252.
- Morhard, T.*, 1988: *Die Rechtsnatur der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation*, Frankfurt/M.
- Morici, P./Schulz, E.*, 2001: *Labor Standards in the Global Trading System*, Washington.
- Morrow, D.J.*, 1994: Modelling the Forms of International Cooperation. Distribution versus Information, in: *International Organization*, Vol. 48, Nr. 3, S. 387-423.
- Morrow, D.J.*, 2002: The Laws of War, Common Conjectures, and Legal Systems in International Politics, in: *Journal of Legal Studies*, Vol. 31, Nr. 1, S. 41-60.
- Moser, C.*, 1991: Gender Planning in the Third World, Meeting Practical and Strategic Needs, in: Grant, R./Newland, K. (Hrsg.): *Gender and International Relations*, England, S. 83-121.
- Müller, H.*, 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik utilitaristischer Handlungstheorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 1, Nr. 2, S. 15-44.
- Münch, R.*, 2002: *Sozialpolitik im globalen Wirtschaftsraum*, unveröffentlichtes Manuskript, Bamberg.
- Münch, R./Dressel, C.*, 2006: *Effekte der Internationalen Arbeitsteilung für Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer. Ein Funktionalistischer und Institutionalistischer Erklärungsansatz*, i.E.
- Neyer, J./Wolf, D.*, 2005: The analysis of compliance with international rules: Definitions, variables, and methodology, in: Zürn, M./Joerges, C. (Hrsg.): *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance beyond the Nation-State*, Cambridge, S. 40-64.
- Nuscheler, F.*, 1995: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 4. Aufl., Bonn.
- Nye, H./Reddy, S.G./Watkins, K.*, 2002: *Dollar and Kraay on „Trade, Growth, and Poverty“, A Critique*, Working Paper.
- Oates, S.*, 2001: International Labor Standards: The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century, in: Blanpain, R./Engels, C. (Hrsg.): *The ILO and the Social Challenges of the 21<sup>st</sup> Century: The Geneva lectures*, The Hague, S. 93-104.
- Oberthür, S.*, 1997: *Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen.
- Oberthür, S.*, 2001: Linkages between the Montreal and Kyoto Protocols: Enhancing Synergies between Protecting the Ozone Layer and the Global Climate, in: *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 1, Nr. 3, S. 357-377.
- Oberthür, S./Gehring, T.*, 2003: *Investigating Institutional Interaction. Toward a Systematic Analysis*, Paper for the 2003 International Studies Association Annual Convention, Portland, 26 February – 1 March.

- Oberthür, S./Gehring, T.*, 2005: Interaction between International Environmental Institutions: Causal Mechanisms and Effects, i.E.
- O'Donnell, G.A.*, 1979: Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Studies in South American Politics, Berkley.
- OECD*, 1996: Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers Rights and International Trade, Paris.
- OECD*, 1997: Employment Outlook, Paris.
- OECD*, 2000: International Trade and Core Labour Standards, Paris.
- OECD*, 2001: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard: Towards a Knowledge-based Economy, Paris.
- OECD*, 2002: Employment Outlook, Paris
- Ölz, M.*, 2002: Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation im Licht der neuen handelspolitischen "Sozialklausel" der Europäischen Union, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 16. Jahrgang, S. 319-359.
- Oeter, S.*, 2004: Chancen und Defizite internationaler Verrechtlichung: Was das Recht jenseits des Nationalstaates leisten kann, in: *Zangl, B./Zürn, M.* (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, S. 46-75.
- Olson, M.*, 1965: The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge.
- Olson, M.*, 2000: Power and Prosperity, New York.
- Onuf, N.*, 1989: World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations, Columbia, SC.
- Opp, K.-D.*, 1986: Soft Incentives and Collective Action, in: British Journal of Political Science, Vol. 16, S. 87-112.
- Ostrom, E.*, 1991: Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action, Cambridge.
- Oudhof, K.*, 2001: The GDI as a Measurement Instrument on Gender Aspects of Development in the ECE-Region, in: Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe, Vol. 18, Nr. 1, S. 1-25.
- Oye, K.*, 1985: Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies, in: World Politics, Vol. 38, Nr. 1, S. 1-24.
- Palley, T.*, 1999: The Economic Case for International Labour Standards, Theory and some Evidence, mimeo, AFL-CIO, Washington D.C.
- Palley, T.*, 2000: Export-Led Growth: Is there any Evidence of Crowding-out?, manuscript, AFL-CIO, Washington, DC.
- Parekh, B.*, 1999: Non-ethnocentric universalism, in: Dunne, T./Wheeler, N.J. (Hrsg.): Human Rights in Global Politics, Cambridge, S.128-159.
- Perrons, D.*, 1995: Measuring equality in opportunity 2000, in: Kuiper, E./Sap, J. (Hrsg.): Out of the Margin, London, S. 198–215.
- Petersmann, E.-U.*, 1997: The GATT/WTO Dispute Settlement System. International Law, International Organizations and Dispute Settlement, Den Haag.
- Petersmann, E.-U.*, 2002: Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration, in: European Journal of International Law, Vol. 13, Nr. 3, S. 621-650.
- Petersmann, E.-U.*, 2002: Taking Human Rights, Poverty and Empowerment of Individuals More Seriously: Rejoinder to Alston, in: European Journal of International Law, Vol. 13, Nr. 4, S. 845-852.
- Plümper, T./Manow, P./Troeger, V.*, 2003: Pooled Data Analysis in the Comparative Political Economy: A Note on Methodology and Theory. Paper presented at the ECPR General Conference, 18th– 21st September 2003, Marburg.

- Poe, S./Tate, C.N.*, 1994: Human Rights and Repression to Personal Integrity in the 1980s. A Global Analysis, in: *American Political Science Review*, Vol. 88, S. 853-872.
- Poe, S./Tate, C.N./Camp Keith, L.*, 1999: Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-national Study Covering the Years 1976-1993, in: *International Studies Quarterly*, Vol. 43, S. 291-315.
- Polachek, S.*, 1975: Discontinuous labor force participation and its effects upon women's market earnings, in: *Lloyd, C.B. (Hrsg.): Sex, Discrimination, and the Division of Labor*, New York, S. 90-122.
- Portes, A.*, 1994: By-Passing the Rules: The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less-Developed Countries, in: *Sengenberger, W./Campbell, D. (Hrsg.): International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva, S. 159-176.
- Posner, E.A.*, 2000: *Law and Social Norms*, Cambridge, MA.
- Potter, E.E.*, 2003: *Swimming Upstream: Ratification of ILO Conventions*, unter: <http://images.ctsg.com/pdfs/ilo/speeches/04edwardpotter.pdf>.
- Powell, W.W./DiMaggio, P.J. (Hrsg.)*, 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London.
- Putnam, R.D.*, 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization*, Vol. 42, Nr. 3, S. 427-460.
- Preston, J.A.*, 1999: Occupational gender segregation. Trends and Explanations, in: *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 39, S. 611-624.
- Pritchard, K.*, 1992: Human Rights Reporting in Two Nations. A Comparison of the United States and Norway, in: *Jabine, T.B./Claude, R.P. (Hrsg.): Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight*, Philadelphia, S. 258-284.
- Przeworski, A.*, 1991: *Democracy and the Market*, Cambridge.
- Przeworski, A./Limongi, F.*, 1997: Modernization: Theories and Facts, in: *World Politics*, Vol. 49, Nr. 2, S. 155-183.
- Rama, M.*, 1995: Do Labor Market Policies and Institutions Matter? The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean, in: *Labour*, S. 243-269.
- Rama, M.*, 1997: Trade Unions and Economic Performance: East Asia and Latin America, in: *McGuire, J.W. (Hrsg.): Rethinking Development in East Asia and Latin America*, Los Angeles.
- Ramirez, F.O./Soysal, Y./Shanahan, S.*, 1997: The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990, in: *American Sociological Review*, Vol. 62, S. 735-745.
- Rapoport, A.*, 1998: *Decision Theory and Decision Behaviour*, 2. Aufl., London.
- Ratner, S.R.*, 2000: Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?, in: *Journal of International Law and Politics (New York University)*, Vol. 32, Nr. 3, S. 591-698.
- Raustiala, K.*, 2000: Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation, in: *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 32, Nr. 3, S. 387-440.
- Raustiala, K.*, 2004: *Form & Substance in International Agreement*, Working Paper.
- Raustiala, K./Victor, D.G.*, 1998: Conclusions, in: *Victor, D.G./Raustiala, K./Skolnikoff, E.B. (Hrsg.): The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge et al., S. 659-708.
- Raustiala, K./Slaughter, A.-M.*, 2002: International Law and Compliance, in: *Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): Handbook of International Relations*, London, S. 538-558.
- Raustiala, K./Victor, D.G.*, 2004: The Regime Complex for Plant Genetic Resources, in: *International Organization*, Vol. 58, Nr. 2, S. 277-309.
- Ray, R.*, 2000: Child Labor, Child Schooling, and Their Interaction with Adult Labor: Empirical Evidence for Peru and Pakistan, in: *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, Nr. 2, S. 347-367.

- Raymond, G.A.*, 1994: Democracies, disputes, and third-party intermediaries, in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 38, Nr. 1, S. 24-42.
- Reichert, T.*, 2004: *Social Standards in the Global Economy*, Eschborn.
- Reinhardt, E.*, 2001: Adjudication without Enforcement in GATT Disputes, in: *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, Nr. 2, S. 174-195.
- Reuß, M.*, 1999: *Menschenrechte durch Handelssanktionen*, Baden-Baden.
- Riedel, E.*, 2004: Einleitung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen*, 4. Aufl., Bonn, S. 11-40.
- Risse, T.*, 2000: "Let's Argue!" Communicative Action in International Relations, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 1, S. 1-39.
- Risse, T.*, 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 99-132.
- Risse, T.*, 2004: Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaftung? Die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normeinhaltung, in: Rittberger, V. (Hrsg.): *Weltpolitik heute : Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden, S. 223-244.
- Risse, T./Ropp, S.C./Sikkink, K.* (Hrsg.), 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Risse, T./Jeschke, A./Schmitz, H.-P.*, 2002: *Die Macht der Menschenrechte, Internationale Normen, kommunikative Prozesse und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden.
- Rittberger, V./Zürn, M.*, 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Rittberger, V. (Hrsg.): *International Regimes in East-West Politics*, London, S. 9-63.
- Rittberger, V./Zangl, B.*, 2003: *Internationale Organisationen – Politik und Geschichte*, Opladen.
- Rode, R.*, 2004: Strukturen und Entwicklungstendenzen in der Weltwirtschaft, in Knapp, M./Krell, G. (Hrsg.): *Einführung in die Internationale Politik*, München, S. 587-615.
- Rodrik, D.*, 1996: Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them?, in: Lawrence, R./Rodrik, D./Whalley, J. (Hrsg.): *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington DC., S. 35-79.
- Rodrik, D.*, 1999: Democracies pay Higher Wages, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, Nr. 3, S. 707-738.
- Rodrik, D.*, 2000a: „Comments on Trade, Growth, and Poverty“ by D. Dollar and A. Kraay, manuscript, Harvard University.
- Rodrik, D.*, 2000b: *Grenzen der Globalisierung, Ökonomische Integration und soziale Desintegration*, Frankfurt/Main.
- Rodrik, D.*, 2000c: *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire them*, NBER-Working Paper Nr. 7540.
- Romer, P.M.*, 1990: Endogenous Technological Change, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 98, S. 71-102.
- Ruppert, U.*, 2002: Aufgaben und Chancen im Rahmen der Globalisierung, um die Situation der Frauen in der Gesellschaft zu verbessern, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages“.
- Russett, B./Oneal, J.R.*, 2001: *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations*, New York.
- Salamon, L.M./Sokolowski, S.W./List, R.*, 2003: *Global Civil Society*, Baltimore.
- Sampson, G.P.*, 2000: *Trade, Environment, and the WTO: The Post-Seattle Agenda*, Baltimore.

- Samson*, Klaus, 1994: The Standard-Setting and supervisory system of the International Labour Organization, in: Drzewicki, K./Krause, C./Rosas, A. (Hrsg.): Social Rights as Human Rights – A European Challenge, Institute for Human Rights, Abo, S. 115-121.
- Samuelson*, D.A./*Spirer*, H.F., 1992: Use of Incomplete and Distorted Data in Inference About Human Rights Violations, in: Jabine, T.B./Claude, R.P. (Hrsg.): Human Rights and Statistics. Getting the Record Straight, Philadelphia, S. 62-80.
- Sand*, P.H., 1997: Das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES), in: Gehring, T./Oberthür, S. (Hg.): Internationale Umweltregime. Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Opladen, S. 165-184.
- Sautter*, H., 2000a: Menschenrechte und Menschenrechtsstandards im Globalisierungsprozeß, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 19, S. 234-265.
- Sautter*, H., 2000b: Die internationale Sozialordnung, Notwendigkeit, Funktionsbedingungen und Ansätze einer Realisierung, in: Nuscheler, F. (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung, Bonn, S. 190-209.
- Sautter*, H., 2004: Weltwirtschaftsordnung, München.
- Scharpf*, F.W., 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Greven, M.Th. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, S. 81-103.
- Scharpf*, F.W., 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Schelling*, T.C., 1960: The Strategy of Conflict, Cambridge.
- Scherrer*, C./*Greven*, T., 2001a: Global Rules for Trade, Codes of Conduct, Social Labeling, Workers Right Clauses, Münster.
- Scherrer*, C./*Greven*, T., 2001b: Sozialstandards im internationalen Handel, Kurzgutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Aktenzeichen ZV 6/11-6161-1155/9.
- Scherrer*, C./*Greven*, T., 2005: Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards, Bonn.
- Schieder*, S., 2003: Neuer Liberalismus, in: Schieder, S./Spindler, M. (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Opladen, S. 169-198.
- Schimmelfennig*, F., 1997: Rhetorisches Handeln in der Internationalen Politik, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 4, Nr. 2, S. 219-254.
- Schimmelfennig*, F., 2000: International Socialization in the New Europe. Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations, Vol. 6, Nr. 1, S. 109-139.
- Schimmelfennig*, F., 2003: Internationale Sozialisation: Von einem „erschöpften“ zu einem produktiven Forschungsprogramm, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 401-427.
- Schimmelfennig*, F./*Engert*, S./*Knobel*, H., 2003: Cost, Commitment, and Compliance. The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia, and Turkey, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 3, S. 495-518.
- Schmalz-Bruns*, R., 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 6, Nr. 2, S. 185-244.
- Schmidt*, M.G., 2000: Demokratietheorien, Opladen.
- Schmidt*, M.G., 2003: Vergleichende Policy-Forschung, in: Berg-Schlosser, D./Müller-Rommel, F. (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen, 4. Aufl., S. 261-276.
- Schmitz*, H.P./*Sikkink*, K., 2002: International Human Rights, in: Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., S. 517-537.

- Schrader, L.*, 2000: NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik, Potsdam.
- Schubert, R./Rutz, S./Saladin, S.*, 1999: Außenhandel und nationale Umweltpolitik – Kommt es zu einem Wettlauf „nach unten“?, in: Duijm, B. (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Weltwirtschaftsordnung, Hamburg, S. 140-162.
- Long, J.S.*, 1997: Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables, Thousand Oaks et al.
- Scott, R.E./Stephan P.B.*, 2004: Self-Enforcing International Agreements and the Limits of Coercion, Columbia Law School Working Paper Series, Nr. 246.
- Seguino, S.*, 2000: Gender Inequality and Economic Growth, A Cross-Country Analysis, in: World Development, Vol. 28, Nr. 7, S. 1211-1230.
- Seidl-Hohenveldern, I.*, 1994: Völkerrecht, 8. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München.
- Sending, O.J.*, 2002: Constitution, Choice and Change: Problems with the “Logic of Appropriateness” and its use in Constructivist Theory, in: European Journal of International Relations, Vol. 8, Nr. 4, S. 443-470.
- Sengenberger, W.*, 1995: Globalisierung und Sozialpolitik, in: Fricke, W. (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn, S. 257-268.
- Sengenberger, W.*, 2001: Decent Work: The International Labour Organization Agenda, in: Dialogue and Cooperation, Nr. 2 /2001, S. 39-55.
- Senghaas-Knobloch, E.*, 2004: Zwischen Überzeugen und Erzwingen – Nachhaltiger Druck für die Geltung und Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialstandards, in: Zangl, B./Zürn, M. (Hrsg.): Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn, S. 140-159.
- Senghaas-Knobloch, E./Dirks, J./Liese, A.*, 2003: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-Organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Münster.
- Setear, J.K.*, 1997: Responses to Breach of a Treaty and Rationalist International Relations Theory: The Rules of Releases and Remediation in the Law of Treaties and the Law of State Responsibility, in: Virginia Law Review, Vol. 83, 1-.
- Sewell, W.H.Jr.*, 1992: A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation, in: American Journal of Sociology, Vol. 98, Nr. 1, S. 1-29.
- Siebert, H.*, 1994: Außenwirtschaft, 6. Aufl., Stuttgart et al.
- Siegel, R.*, 2002: The Right To Work: Core Minimum Obligation, in: Chapman, A./Russell, S. (Hrsg.): Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights, Antwerp/Oxford/New York, S. 21-52.
- Shams, R.*, 1991: Hemmnisse der wirtschaftspolitischen Reformpolitik in Entwicklungsländern, in: Sautter, H. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Reformen in Entwicklungsländern, Berlin, S. 135-154.
- Shannon, V.P.*, 2000: Norms Are What States Make of Them: The Political Psychology of Norm Violation, in: International Studies Quarterly, Vol. 44, Nr. 2, S. 293–316.
- Shelton, D.*, 2003: Introduction. Law, Non-Law and the Problem of ‘Soft Law’, in: Shelton, D. (Hrsg.): Commitment and Compliance. The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System, Oxford, S. 1-18.
- Shihata, I.F.*, 1965: The attitude of new states toward the International Court of justice, in: International Organization, Vol. 19, Nr. 2, S. 203-222.
- Shiu-Hing, L.*, 1996: Hongkong: post colonialism and political conflict, in: Robinson, R./Goodman, D.S.G. (Hrsg.): The New Rich in Asia, London/New York, S. 163-184.
- Sibbel, L.*, 2001: ILO Conventions and the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: One Goal, Two Systems, in: Dialogue and Cooperation, 1/2001, S. 51-66.
- Simon, H.A.*, 1972: Theories of Bounded Rationality, in: McGuire, C.B./Radner, R. (Hrsg.): Decision and Organization, Amsterdam, S. 161-176.

- Simmons, B. A.*, 1998: Compliance with international agreements, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, S. 75-93.
- Simmons, B. A.*, 2000: The Legalization of International Monetary Affairs, in: *International Organization*, Vol. 54, Nr. 3, S. 573-602.
- Simmons, B. A.*, 2005: International Law Compliance and Human rights, i.E.
- Simmons, B./Martin, L.*, 2002: International Organisations and Institutions, in: Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London et al., S. 192-211.
- Singh, A./Zammit, A.*, 2000: The Global Labour Controversy, Critical Issues for Developing Countries, Genf.
- Slaughter, A.-M.*, 1993: International Law and International Relations Theory. A Dual Agenda, in: *American Journal of International Law*, Vol. 87, S. 205-239.
- Slaughter, A.-M.*, 1995: International Law in a World of Liberal State, in: *European Journal of International Law*, Vol. 6, Nr. 4, S. 503-538.
- Slaughter, A.-M./Tulumello, A.S./Wood, S.*, 1998: International Law and International Relations Theory. A New Generation of Interdisciplinary Scholarship, in: *American Journal of International Law*, Vol. 92, S. 367-397.
- Snidal, D.*, 1985a: The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: *International Organization*, Vol. 39, Nr. 4, S. 579-614.
- Snidal, D.*, 1985b: Coordination Versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes, in: *American Political Science Review*, Vol. 79, Nr. 4, S. 923-942.
- Snidal, D.*, 2002: Rational Choice and International Relations, in: Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, London et al., S. 73-94.
- Sparkes, R.*, 2002: Socially Responsible Investment: A Global Revolution, Chichester.
- Sprinz, D.F.*, 2000: Research on the Effectiveness of International Environmental Regimes: A Review of the State of the Art, Paper prepared for the Final Conference of the EU Concerted Action on Regime Effectiveness, Barcelona.
- Sprinz, D.F.*, 2003: Internationale Regime und Institutionen, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden, S. 251-274.
- Srinivasan, T.N.*, 1996: International Trade and Labor Standards from an Economic Perspective, in: van Dijck, P./Faber, G. (Hrsg.): *Challenges in the New World Trade Organization*, Amsterdam, S. 219-243.
- Steinberg, R.*, 2002: In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, in: *International Organization*, Vol. 56, Nr. 2, S. 339-374.
- Steiner, H.J./Alston, P.*, 2000: *International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals. Texts and Materials*, 2. Aufl., Oxford.
- Stewart, M.B.*, 1991: Union Wage Differentials in the Face of Changes in the Economic and Legal Environment, in: *Economica*, Vol. 58, S. 55-72.
- Stone Sweet, A.*, 1997: The New GATT. Dispute Resolution and the Judicialization of the Trade Regime, in: Volcansek, M.L. (Hrsg.): *Law Above Nations. Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainsville, S. 118-141.
- Stone Sweet, A.*, 2000: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford.
- Strange, S.*, 1983: Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analyses, in: Krasner, S.D. (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, S. 337-354.
- Studenmund, A.H.*, 2001: *Using Econometrics. A Practical Guide*, Boston et al.
- Suchanek, A.*, 1997: Anreize, Interaktionen und Institutionen, eine konstruktive Kritik der Konzeption Mancur Olsons, in: Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.): *Mancur Olsons Logik kollektiven Handelns*, Tübingen, S. 27-56.

- Sztucki, J.*, 1974: *Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien/New York.
- Tallberg, J.*, 2002: *Paths to Compliance. Enforcement, Management, and the European Union*, in: *International Organization*, Vol. 56, Nr. 3, S. 609-643.
- Tannenwald, N.*, 1999: *The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use*, in: *International Organization*, Vol. 53, Nr. 3, S. 433-468.
- Tetzlaff, R.*, 1999: *Demokratisierung – eine Universalie von Entwicklung*, in: *Opitz, P.J.* (Hrsg.): *Grundprobleme der Entwicklungsregionen: Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, 2. Aufl., München, S. 30-55.
- Toope, S.J.*, 2000: *Emerging Patterns of Governance in International Law*, in: *Byers, M.* (Hrsg.): *The Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, S. 92-108.
- Trebilcock, A.*, 2001: *The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: A New Tool*, in: *Blanpain, R./Engels, C.* (Hrsg.): *The ILO and the Social Challenges of the 21<sup>st</sup> Century: The Geneva lectures*, The Hague, S. 105-116.
- Trebilcock, M.J./Howse, R.*, 1999: *The Regulation of International Trade*, 2<sup>nd</sup> Edition, London et al.
- Trimble, P.R.*, 1990: *International Law, World Order, and Critical Legal Studies*, in: *Stanford Law Review*, Vol. 42, S. 811-
- Tsebelis, G.*, 1995: *Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism*, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 25, Nr. 3, S. 289-325.
- Tsebelis, G.*, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ.
- Tyres, R./Phillips, P./Findlay, C.*, 1987: *ASEAN and China Exports of Labor-intensive Manufactures: Performance and Prospects*, in: *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 3, Nr. 3, S. 339-367.
- UN*, 1995: *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, DPI/1707-9515294-August 1995.
- UN*, 2000a: *The World's Women 2000. Trend and Statistics*, New York.
- UN*, 2000b: *Report of the Secretary-General to the Security Council on the implementation of resolution 1261 (1999) on children and armed conflict*, Generalversammlung der Vereinten Nationen, 55. Tagung, New York.
- UN*, 2004a: *Status of Ratifications of the Principal International Human Rights Treaties*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, unter: <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>, (9.6.2004).
- UN*, 2004b: *Comtrade Database*, United Nations Statistics Division, New York.
- Underdal, A.*, 1998: *Explaining Compliance and Defection: Three Models*, in: *European Journal of International Relations* Vol. 4, Nr. 1, S. 5-30.
- Underdal, A.*, 2002a: *One Question, Two Answers*, in: *Miles, E.L./Underdal, A./Andresen, S./Wettestad, J./Skjærseth, J.B.*: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, S. 3-46.
- Underdal, A.*, 2002b: *Methods of Analysis*, in: *Miles, E.L./Underdal, A./Andresen, S./Wettestad, J./Skjærseth, J.B.*: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, S. 47-63.
- Underdal, A.*, 2002c: *Conclusions: Patterns of Regime Effectiveness*, in: *Miles, E.L./Underdal, A./Andresen, S./Wettestad, J./Skjærseth, J.B.*: *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, Cambridge, S. 47-63.
- UNDP*, verschiedene Jahrgänge: *Human Development Report*, New York/Oxford.
- UNHCR*, 1999: *Report of the Working Group on Contemporary Forms of Slavery*, Geneva.
- UNICEF*, 1991: *The State of the World's Children 1991*, Oxford.

- Union of International Associations*, verschiedene Jahrgänge: Yearbook of International Organizations: Guide to Civil Society Networks, Brüssel.
- US Department of State*, 2002: Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000: Trafficking in Persons Report, Washington, DC.
- US Department of State*, 2003: Country Reports on Human Rights Practices, Washington DC.
- US Department of State*, 2004: Country Reports on Human Rights Practices, Washington DC.
- Valticos*, N. 1998: International labour standards and human rights: Approaching the year 2000, in: *International Labour Review*, Vol. 137, No. 2, S. 135-147.
- Valticos*, N./*von Potobsky*, G., 1995: *International Labour Law*, 2. Aufl., Deventer.
- van der Berg*, S./*Burger*, R., 2003: The Stories Behind the Numbers: An Investigation of Efforts to Deliver Services to South Africa's Poor, Background paper for the WDR 2004.
- Victor*, D.G./*Raustiala*, K./*Skolnikoff*, E.B., 1998: Introduction and Overview, in: *Victor*, D.G./*Raustiala*, K./*Skolnikoff*, E.B. (Hrsg.): *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge et al., S. 1-46.
- Volcansek*, M.L., 1997: Supranational Courts in a Political Context, in: dies. (Hrsg.): *Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainesville et al., S. 1-19.
- von Hayek*, F.A., 1963: Arten der Ordnung, in: *Ordo*, Vol. 14, Nr. 1, S. 3-20.
- von Prittwitz*, V., 1994: *Politikanalyse*, Opladen.
- von Schorlemer*, S., 1999: Entwicklungsländer und Menschenrechte: „Feuer und Wasser“?, in: *Opitz*, P.J. (Hrsg.): *Grundprobleme der Entwicklungsregionen: Der Süden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, 2. Aufl., München, S. 13-29.
- von Schorlemer*, S., 2004: Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen, in: *Znagl*, B./*Zürn*, M. (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, S. 76-98.
- Voss*, T., 2001: Game theoretical perspectives on the emergence of social norms, in: *Hechter*, M./*Opp*, K.-D. (Hrsg.): *Social Norms*, New York, S. 105-136.
- Wallerstein*, I., 2003: Wohin steuert die Welt? Geopolitische Brüche im 21. Jahrhundert, in: *WeltTrends*, Nr. 40, S. 97-110.
- Walker*, V., 1998: Keeping the WTO from Becoming the “World Trans-science Organization”: Scientific Uncertainty, Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute, in: *Cornell International Law Journal*, Vol. 31, S. 251-320.
- Waltz*, K.N., 1979: *Theory of International Politics*, Reading.
- Weber*, M., 1976 (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*, Fünfte Auflage, Tübingen.
- Weiss*, F., 1996: Internationally Recognized Labour Standards and Trade, in: *Legal Issues of European Integration*, Vol. 23, Nr. 2, S. 161-177.
- Weiss*, E., 1999: Understanding Compliance with international environmental agreements: The Bakers's Dozen Myths. *University of Richmond Law Review*, Vol. 32, S. 1555-1585.
- Weiss*, M., 2001: Die Globalisierung arbeitsrechtlicher Mindeststandards, in: *Abel*, J. (Hrsg.): *Umbrüche und Kontinuitäten, Perspektiven nationaler und internationaler Arbeitsbeziehungen*, S. 369-382.
- Weltbank*, 1983: *Weltentwicklungsbericht*, Washington D.C.
- Weltbank* 1995: *Weltentwicklungsbericht*, Washington D.C.
- Weltbank*, 1997: *Weltentwicklungsbericht 1997. Der Staat in einer sich ändernden Welt*, Washington D.C.
- Weltbank*, 2001a: *Engendering Development, through gender equality in rights, resources, and voice*, Washington D.C.

- Weltbank*, 2001b: Core Labor Standards Toolkit for Staff Preparing Country Assistance Strategies, unter: <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/hddocs.nsf/2d5135ecbf351de6852566a90069b8b6/65510796ed04ac1685256961004c6e7c?OpenDocument>, Stand: 23.05.2004.
- Weltbank*, 2001c: Institutionen für Märkte schaffen, Washington D.C.
- Weltbank*, 2001d: Global Development Finance, Washington D.C.
- Weltbank*, 2001e: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, Washington D.C.
- Weltbank*, 2004a: Weltentwicklungsbericht 2004. Funktionierende Dienstleistungen für arme Menschen, Washington D.C.
- Weltbank*, 2004b: World Development Indicators, Washington D.C.
- Weltbank*, 2004c: The World Bank Annual Report 2004, Washington D.C.
- Wendt, A.*, 1987: The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, in: International Organization, Vol. 41, Nr. 3, S. 335-370.
- Wendt, A.*, 1992: Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics, in: International Organization, Vol. 46, Nr. 2, S. 391-426.
- Wendt, A.*, 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.
- Werksmann, J.* (Hrsg.), 1996: Greening International Institutions, London.
- Weschke, K.*, 2001: Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, Berlin.
- Wettstad, J.*, 1995: Nuts and Bolts for Environmental Negotiators? Designing Effective International Regimes. A Conceptual Framework, Lysaker.
- White, H.*, 1980: A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity, in: Econometrica, Vol. 48, S. 817-830.
- White, H.* 1994: Estimation, Inference and Specification Analysis, New York.
- Wick, I.*, 1998: Frauenarbeit in Freien Exportzonen, in: Prokla., Nr. 111.
- Wick, I.*, 2003: Workers' tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice, 3. Aufl., Bonn/Siegburg.
- Wiener, A.*, 2003: Die Wende zum Dialog: Konstruktivistische Brückenstationen und ihre Zukunft, in: Hellmann, G./Wolf, K.D./Zürn, M. (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden, S. 133-159.
- Williamson, O.E.*, 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmungen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.
- Wirth, L.*, 2001: Breaking through glass ceiling, Women in management, Genf.
- Wolf, K.D.*, 2003: Internationale Organisationen und grenzüberschreitendes Regieren, in: Münkler, H. (Hg.): Politikwissenschaft, Reinbek, S. 412-446.
- Wood, A.*, 1999: Openness and Wage Inequality in Developing Countries, in: Baldwin, R. et al. (Hrsg.): Market Integration, Regionalism and the Global Economy, Cambridge, S. 153-180.
- Wooldridge, J.M.*, 2002: Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data. Cambridge.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization*, 2004: A Fair Globalization: Creating Opportunities for All, Genf.
- Wouters, J./de Messter, B.*, 2003: The Role of International Law in Protecting Public Goods. Regional and Global Challenges, Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreement and Development, Working Paper No. 1.
- WTO*, 1996: Singapore Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(96)/Dec/W (18.12.1996)
- WTO*, 2001: Doha Ministerial Declaration, WTO Doc. WTO/MIN(2001)/Nov/DEC/1
- WTO*, 2003: World Trade Report 2003, Genf.

- Yarbrough, B.V./Yarbrough, R.M.*, 1997: Dispute Settlement in International Trade: Regionalism and Procedural Coordination, in: Mansfield, E.D./Milner, H.V. (Hrsg.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, S. 134-163.
- Yarbrough, B.V./Yarbrough, R.M.*, 2003: The Contractual Role of Boundaries: Law and Economics Meets International Organization, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 9, Nr. 4, S. 543-590.
- Young, O.R.*, 1979: *Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications*, Baltimore.
- Young, O.R.*, 1982: Regime Dynamics. The Rise and Fall of International Regimes, in: *International Organization*, Vol. 36, Nr. 2, S. 277-297.
- Young, O.R.*, 1982: *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, N.Y.
- Young, O.R.*, 1992: The Effectiveness of International Institutions. Hard Cases and Critical Variables, in: Rosenau, J.N./Czempiel, E.-O. (Hrsg.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, S. 160-194.
- Young, O.R.*, 1994: *International Governance: Protecting the environment in a stateless society*, Ithaca, N.Y.
- Young, O.R.*, 1999: Regime Effectiveness: Taking Stock, in: ders. (Hrsg.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioural Mechanisms*, Cambridge et al., S. 249-281.
- Young, O.R.*, 2003: Determining Regime Effectiveness: A Commentary on the Oslo-Potsdam Solution, in: *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Nr. 3, S. 97-104.
- Young, O.R./Osherenko, G.*, 1993: International Regime Formation: Findings, Research Priorities, and Applications, in: Young, O.R./Osherenko (Hrsg.): *Polar Politics: Creating International Environmental Regimes*, Ithaca, S. 223-261.
- Young, O.R./Levy, M.A.*, 1999: The Effectiveness of International Environmental Regimes, in: Young, O.R. (Hrsg.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes. Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge et al., S. 1-32.
- Zangl, B.*, 1994: Politik auf zwei Ebenen, Hypothesen zur Bildung internationaler Regime, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 1, Nr. 1, S. 279-312.
- Zangl, B.*, 1999: *Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik*, Baden-Baden.
- Zangl, B.*, 2001: Bringing Courts Back. Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 7, Nr. 2, S. 49-80.
- Zangl, B.*, 2003: Regimetheorie, in: Schieder, S./Spindler, M: (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, S. 117-140.
- Zangl, B./Zürn, M.*, 1996: Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen: Moderate Anmerkungen zur post-realistischen Debatte, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 3, Nr. 2, S. 341-366.
- Zangl, B./Zürn, M.*, 2004a: Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in: dies. (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, S. 12-45.
- Zangl, B./Zürn, M.*, 2004b: Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung, in: dies. (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, S. 239-262.
- Zartman, W.* (Hrsg.), 1994: *Collapsed states*, Boulder, Co.
- Zavoina, R./McEvevey, W.*, 1975: A Statistical Model for the Analysis of Ordinal Level Dependent Variables, in: *Journal of Mathematical Sociology*, S. 103-120.
- Zehfuß, M.*, 2002: *Constructivism in International Relations. The Politics of Reality*, Cambridge.

- Zemanek, K.*, 2000: New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations, in: Frowein, J.A./Wolfrum, R. (Hrsg.): Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 4, The Hague et al., S. 1-52.
- Zürn, M.*, 1992: Interessen und Institutionen in der Internationalen Politik, Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, M.*, 1997: „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates: Zur Implementation internationaler Umweltregime, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol. 4, Nr. 1, S. 41-68.
- Zürn, M.*, 1998a: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.
- Zürn, M.*, 1998b: The Rise of International Environmental Politics – A Review of Current Research, in: World Politics, Vol. 40, Nr. 4, S. 617-649.
- Zürn, M.*, 2002: From Interdependence to Globalization, in: Carlsnaes, W./Risse, T./Simmons, B. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London et al., S. 235-254.
- Zürn, M.*, 2005: Introduction: Law and Compliance at different levels, in: Zürn, M./Joerges, C. (Hrsg.): Law and Governance in Postnational Europe. Compliance beyond the Nation-State, Cambridge, S. 1-39.