

Arbeitspapier zur Tagung:

## **Globalisierung als Aufgabe**

### **Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik**

Expertenkolloquium der Evangelische Akademie Loccum

**vom 10. bis 12. Dezember 1999**

**Eva Senghaas-Knobloch**

## **Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung**

Neue Kapitalstrategien und technische Möglichkeiten zusammen mit politischen internationalen Vereinbarungen haben im letzten Jahrzehnt die Ausweitung und Vertiefung transnationaler Wirtschaftsaktivitäten befördert. Die neuen Handlungs- und Wirkungszusammenhänge haben insbesondere in den Ländern der Europäischen Union (EU) zu einer Debatte über die Problematik des „Regierens jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1997; Zürn 1998) angestoßen, also über die Chance inter- und transnationaler politischer Gestaltung und marktkorrigierender Regelung in einzelnen Politikfeldern. Die Chancen zu Regelungen in den Politikfeldern Arbeit und Soziales gelten als besonders gering oder aussichtslos (Scharpf 1996). Im Zusammenhang mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) findet unter dem Stichwort „Sozialklauseln“ seit Jahren eine heftige Debatte darüber statt, ob und wie im Welthandel bzw. in der Weltwirtschaft soziale Dimensionen zur Geltung gebracht werden können oder überhaupt sollen (Braun 1995; Sautter 1995; Lee 1997; Scherrer et al. 1998).

Tatsächlich existiert mit der „Internationalen Arbeitsorganisation“ (IAO)<sup>1</sup>, die als Teil XIII des Friedensvertrags von Versailles im Jahre 1919 auf Initiative europäischer Gewerkschaften und Regierungen gegründet worden war, eine internationale Organisation, der es darauf ankam, „geeignete und gleichläufige Aktionen im Bereich der Industrie in die Wege (zu) leiten“ (Barnes 1926: 45 ff.) und auf diese Weise „destruktive Konkurrenz“ zu verhindern (Sengenberger 1994: 58). Die Präambel zur Verfassung bezeichnet soziale Gerechtigkeit als Grundlage für einen dauerhaften Weltfrieden, benennt konkrete Maßnahmen als Bestandteil der sozialen Gerechtigkeit und stellt die unabdingbare Notwendigkeit heraus, bei der Verfolgung dieser Zielsetzung international zu kooperieren:

*„Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich, zum Beispiel durch Regelung der Arbeitszeit einschließlich der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, Regelung des Arbeitsmarktes, Verhütung der Arbeitslosigkeit, Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes, Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Vorsorge für Alter und Invalidität, Schutz der Interessen der im Auslande beschäftigten Arbeitnehmer, Anerkennung des Grundsatzes 'gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit', Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, Regelung des beruflichen und technischen Unterrichtes und ähnliche Maßnahmen. Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.“*

(Däubler et al. 1994: 214)

Von 1919 bis Mai 1998 hat sich die Zahl der Mitgliederstaaten von den ursprünglich 45 Gründungsstaaten auf 174 erhöht, die Mitgliedschaft der IAO ist also heute nahezu universell. Bis 1997 hat die Internationale Arbeitskonferenz zu den in der Präambel genannten (und weiteren) Themen 181 Übereinkommen angenommen, die nach ihrer Ratifikation für die betreffenden Staaten verbindlich sind.<sup>2</sup> Dazu kommen 186 Empfehlungen. Die IAO ist zum institutionellen Kern eines seit Jahrzehnten funktionierenden weltweiten Referenzsystems für internationale Arbeits- und Sozialstandards geworden, auch für die Bundesrepublik (siehe Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al. 1994). Seit Ende der 80er, Beginn der 90er Jahre sieht sich die IAO aber scharfem Gegenwind ausgesetzt: Sie steht vor der Aufgabe, ihrem verfassungsmäßigen Auftrag zur Verbindung von sozialer Gerechtigkeit mit wirtschaftlicher Entwicklung auch in einer Epoche zu erfüllen, in der neoliberale Wirtschaftskonzeptionen dominieren, regionale Integration sich vertieft sowie globale Wirtschaftsaktivitäten sich ausweiten (Emmerij 1994; Sengenberger 1994)). Im folgenden Beitrag geht es zum einen darum, Strukturen und Verfahrensweisen herauszuarbeiten, die bisher das von der IAO ausgebildete System positiver Regelungen ermöglichen sowie zum anderen darum, aufzuzeigen, wie die Politik der IAO die neuen globalen Herausforderungen und Interessenkonstellation einschätzt und beantwortet.

### **Das Prinzip der Dreigliedrigkeit in seiner Bedeutung für Bewußtseinsbildung, Situationsdeutung und Problembearbeitung**

In der Forschung über internationale Regime – also institutionell vermittelte handlungsleitende Prinzipien, Normen, Regeln und Routinen in bestimmten, politisch gestaltungsbedürftigen Problemfeldern – werden u.a. drei Faktoren hervorgehoben, die ihre Genese und Implementation befördern: Bewußtseinsbildung bzw. problembezogene Besorgnis (*concern building*), eine institutionelle Umgebung, die sich für verbindliche Vertragsabschlüsse eignet (*contractual environment*), und die administrative Fähigkeit der Regierungen, Normen im Sinne eingegangener Verpflichtungen tatsächlich umzusetzen (*capacity of governments*) (Levy et al. 1996: 274; Zürn 1997: 57). In dieser Perspektive notwendiger Voraussetzungen zur Regimebildung und -umsetzung kann in einem ersten Analyseschritt die dreigliedrige Repräsentanz der Mitgliedsstaaten in der IAO als besonders bewährtes Organisationsprinzip betrachtet werden, um strukturell abgesichert - gesellschaftliche Ressourcen für eine breite internationale Bewußtseinsbildung (*concern building*) zu gewährleisten.

Bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1919 war die gesellschaftliche und politische Interessenkonstellation durch die revolutionäre Situation in den europäischen Ländern geprägt (siehe Alcock 1971: 18 ff.; Senghaas-Knobloch 1979: 22 ff.). Zur Gründung der IAO kam es durch eine spezifische politische Situationsdeutung, in der starke Gewerkschaften der Industrieländer ihr Interesse an verbesserten Arbeitsbedingungen mit dem Interesse der westeuropäischen Regierungen an stabilen internationalen Beziehungen verbinden konnten. Die starke Gewerkschaftsbewegung konnte sich dabei mit ihrem Interesse an einer Art internationaler Arbeitsschutzgesetzgebung durchsetzen. - Und auf der Seite der Regierungen verstand es England, sein Interesse an einer Repräsentanz von Arbeitgeberinteressen im Rahmen der zukünftigen Internationalen Arbeitsorganisation strukturell zu verankern. Auf diese Weise kam es zu der einzigartigen Struktur in der Repräsentanz von Mitgliedsstaaten in der IAO: Jedes Land wird durch zwei Regierungsvertreter sowie einen Gewerkschafts- und einen Arbeitgebervertreter repräsentiert, die bei Abstimmungen ihren eigenen Auffassungen folgen. Dieses Prinzip der „Dreigliedrigkeit“ wurde nicht nur als Strukturprinzip für die Mitgliedsvertretung etabliert, sondern auch in ein eigenes normatives Instrument, das Übereinkommen 144 über dreigliedrige Beratungen aus dem Jahre 1976, sowie in viele andere Aktivitäten der Organisation umgesetzt.

Das Prinzip der Dreigliedrigkeit ist von grundlegender Bedeutung für die in der Organisation vorhandenen Repräsentanz von Problemlagen und damit auch für die Repräsentanz von Interessen und Werten. Von den drei Organen der IAO mit sich ergänzenden Aufgaben: der Internationalen Arbeitskonferenz, die als Vollversammlung alljährlich, in der Regel im Juni, in Genf zusammentritt, dem Ver-

waltungsrat, der als Steuerungs- und Aufsichtsorgan des Internationalen Arbeitsamtes fungiert und das Budget verwaltet, sowie dem Internationalen Arbeitsamt (IAA), das die Funktionen eines ministeriellen Apparates hat, sind in den beiden zuerst genannten Organen jeweils Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten. Auch in den Ausschüssen der Internationalen Arbeitskonferenz sind die drei Gruppen vertreten. Im Verwaltungsrat, der gegenwärtig 56 Mitglieder umfaßt, sprechen 28 Regierungsvertreter für ihre Länder; die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter werden während der Internationalen Arbeitskonferenz von der je eigenen Gruppe gewählt.

Die Meinungsbildung in den Gremien der IAO wird also durch Situationsdeutungen geprägt, zu der die klassischen Akteure der industriegesellschaftlichen Konfliktstruktur unmittelbar beitragen; die Bewußtseinsbildung (concern building) für die arbeits- und sozialbezogenen Dimensionen internationaler Verflechtungen wird durch die Repräsentanz von Nichtregierungsorganisationen gefördert.

### **Verfahren zur Annahme internationaler Übereinkommen und zur Überwachung ihrer Umsetzung als kooperationsförderliches „vertragliches Umfeld“**

Als zweiter wichtiger Faktor zur Bildung und Implementation internationaler Regime gilt ein „vertragliches Umfeld, das kooperationsförderlich ist. Eine internationale Arbeitsschutzgesetzgebung wurde von den Gewerkschaftsbewegungen Europas schon seit dem letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts gefordert.<sup>3</sup> Mit der Gründung der IAO kam es schließlich zu einem Forum, in dem über internationale Übereinkommen oder Empfehlungen zu bestimmten arbeitsbezogenen Problemen Beschlüsse gefaßt werden, die einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Delegierten bedürfen. Übereinkommen gelten als „Rechtsinstrumente“ zur Schaffung internationaler Verpflichtungen der Mitgliedsländer (Adamy et al. 1990: 183; grundlegend: Bartolomei de la Cruz et al. 1996). Sie bedürfen – wie erwähnt – allerdings der Ratifikation der Mitgliedsländer, um dort bindende Kraft zu erhalten. *Alle* Mitglieder sind jedoch verpflichtet, Übereinkommen und Empfehlungen binnen eines Jahres den dafür zuständigen Stellen, dem Parlament oder sonstigen Institutionen, zur Beratung und zur Beschlußfassung zuzuleiten, und den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die Maßnahmen, die sie in diesem Gesetzesbereich getroffen haben, zu unterrichten, ebenso über die daraus entstandenen Entscheidungen.

Die Unterrichts- und Berichtspflicht, die allen Mitgliedsstaaten aufgrund ihrer Mitgliedschaft auferlegt ist, beschränkt sich nicht auf den Zeitpunkt, an dem ein Übereinkommen oder eine Empfehlung durch die Internationale Arbeitskonferenz beschlossen wurde. Von ebenso großer Bedeutung ist die periodische Berichtspflicht, die sich auf die einmal ratifizierten Übereinkommen, darüber hinaus aber auch bei bestimmten Gelegenheiten auf die nicht ratifizierten Übereinkommen bezieht. Gemäß Artikel 19 der Verfassung müssen Mitglieder in einem vom Verwaltungsrat festgesetzten Zeitabstand über den Stand von Gesetzgebung und Praxis hinsichtlich der Fragen berichten, die den Gegenstand bestimmter Übereinkommen bilden. Dabei sind auch die Schwierigkeiten darzulegen, welche die Ratifikation von Abkommen verhindern oder verzögern. Alle Berichte werden durch einen unabhängigen internationalen Sachverständigenausschuß geprüft, dessen zusammenfassender Bericht nebst einzelnen „Beobachtungen“ (ein diplomatischer Ausdruck für Kritik) und Empfehlungen der jährlich tagenden Arbeitskonferenz zur Befassung vorgelegt werden. Die Organisation hat auf diese Weise im Lauf der Jahrzehnte ein dichtes Geflecht von Regeln und Prozeduren entwickelt, um Transparenz und Verbindlichkeit von Entscheidungen herzustellen. Dazu gehört auch die Verpflichtung der Regierungen, ihre Berichte den repräsentativsten Berufsverbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zuzustellen, damit diese gegebenenfalls dazu „Kommentare“ (Valticos 1979; Klotz 1986) anbringen können.

Darüber hinaus gibt es seit 1952 einen noch weitergehenden Ansatz zur Überwachung der Einhaltung von Normen. Es wurde ein besonderer Ausschuß des Verwaltungsrats zur Überprüfung aller Angelegenheiten mit Bezug auf die Verletzung des Rechts der Vereinigungsfreiheit eingerichtet, an den alle entsprechenden Fälle von Beschwerden oder Klagen nach Artikel 26 der Verfassung überwiesen werden. In diesem dreigliedrigen Ausschuß für Vereinigungsfreiheit sind im Laufe der Zeit mehr als

2000 Fälle bearbeitet worden und bilden inzwischen eine Art Rechtsprechungskompendium (siehe dazu International Labour Office 1985; Engelen-Kefer 1994: 95ff; Wisskirchen 1994: 72ff)

Die Implementation der Normen der IAO und ihre faktische Einhaltung<sup>4</sup> kann allerdings nicht erzwungen werden. Es gibt keine Weltregierungsinstanz. Die Verpflichtung der Regierungen zu periodisch wiederkehrenden, genau aufgeschlüsselten Berichten und Sachäußerungen und die vorgesehenen Verfahren für Beschwerden, Klagen sowie Verfahren zur Aufklärung von Sachverhalten sind jedoch nicht ohne Wirkung. Eine Wirkung besteht darin, daß die in den IAO-Normen verankerten Werte und Zielsetzungen sowie ihre Geltung immer wieder bekräftigt werden, auch kontrafaktisch. Durch dieses routinemäßige und anhand von Konfliktfällen praktizierte System zur Aufsicht und Überwachung der Normeneinhaltung gewinnen die Übereinkommen Gewicht. Im übrigen darf von der Zahl der pro Land aufgeworfenen Konfliktfälle nicht etwa auf eine Rangfolge der Länder bei der Einhaltung ratifizierter Übereinkommen und anderer Normen geschlossen werden. Beschwerde- und Klagefälle können auch als ein Indiz für die faktischen Handlungsspielräume für Gewerkschaftsaktivitäten in den betreffenden Ländern bzw. das Funktionieren weltweit funktionierender Gewerkschaftsnetze gelten. In Ländern, in denen gewerkschaftliche Organisationen unterdrückt oder verfolgt werden oder die über keine ausreichende Basis zu ihrer Organisation verfügen, mangelt es naturgemäß auch an der Möglichkeit, eigenständig Beschwerden zu formulieren oder internationale Gewerkschaftskontakte zu knüpfen.

Die ausformulierten und immer wieder bestätigten Grundsätze und Werte, die für alle Mitglieder verpflichtend sind, die besonderen Regeln zur Normenbildung<sup>5</sup> und zur Aufsicht über ihre Einhaltung sowie die entsprechenden Konfliktverfahren tragen also insgesamt zu einem regimeförderlichen „vertraglichen Umfeld“ (*contractual environment*) bei.

## **Aufklärung und technische Hilfe**

### **Förderung staatlicher Fähigkeit zur Normenimplementation**

Als ein dritter Faktor zur Förderung internationaler Regime gilt die entsprechende administrative Fähigkeit der Regierungen, internationale Verpflichtungen zu erfüllen. Im Rahmen der IAO ist das Internationale Arbeitsamt als zentraler Planungsstab damit beauftragt, Ergebnisse aus eigens geförderten und initiierten Forschungs- und Recherchevorhaben auch für die Aufgabe der Normenumsetzung zur Verfügung zu stellen. Die Tatsache, daß selbst Übereinkommen, die von der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Gegenstimmen angenommen worden waren, wie zum Beispiel das Übereinkommen Nr. 1 über den 8-Stunden-Tag, noch 1925 von den wichtigsten Industrieländern nicht ratifiziert worden waren, hat in den 20er Jahren den ersten Anstoß zu einem modifizierten Selbstverständnis von Ziel und Möglichkeiten der IAO gegeben. Der vorbereitenden Forschungs- und Informationsarbeit sowie der technischen Hilfe werden seitdem zunehmend stärkeres Gewicht beigemessen.<sup>6</sup>

Das Internationale Arbeitsamt organisiert praxisorientierte wissenschaftliche Forschungsergebnisse, in denen es darum geht, sich aus einer international vergleichenden Perspektive gründlich und umfassend über soziale Sachverhalte zu verständigen. Neben der Aktivität der Aufklärung durch international vergleichende Sammlung von Informationen und gezielter Forschung wurde nach den ersten Jahrzehnten des Bestehens der IAO auch technische Hilfe oder - wie es später genannt wurde: Technische Zusammenarbeit zentraler Bestandteil der Aktivitäten der Organisation.

Seit ihrer Gründung hatte sich die IAO mit dem Problem der Heterogenität weltwirtschaftlicher Voraussetzungen und Bedingungen auseinanderzusetzen. Seit den ersten Jahrzehnten der IAO, die von der Wirtschaftskrise zwischen den beiden Weltkriegen geprägt waren, hat das Internationale Arbeitsamt auch immer betont, daß eine „Vereinheitlichung der Sozialpolitik“ letztlich einer „Vereinheitlichung und Normalisierung der Wirtschaftspolitik“ (Internationales Arbeitsamt 1937, S. 145) bedarf, und daß die bloße Beschränkung auf Normensetzung eine von der Realität abgehobene Tätigkeit bleiben muß, wenn nicht auch auf die jeweiligen Produktionsbedingungen eingegangen wird, die die Nutzungsmöglichkeiten menschlicher Arbeitskraft bestimmen.

Die IAO hat die internationale Standardisierung von Arbeits- und Sozialgesetzen auf Basis der gesellschaftlichen Entwicklung und Erfahrung in den europäischen Ländern aufgebaut, in denen der Ausbau einer umfassenden Sozial- und Arbeitsgesetzgebung und das Koalitionsrecht ebenso wie der kollektive Arbeitsvertrag schon erstritten worden waren. Gemäß Artikel 35 der Verfassung der IAO wurde von allen Kolonialmächten verlangt, Übereinkommen und Empfehlungen auch auf ihre Anwendbarkeit in den zu ihrem Herrschaftsbereich gehörenden Territorien zu prüfen, doch kamen die innerorganisatorischen Beratungen über die konkrete Behandlung der Arbeitskräfte in den „nicht-metropolitanen Gebieten“ nur schwerfällig voran. Die hierzu beschlossenen Normen der Organisation<sup>7</sup> zielten darauf ab, die Normen und Arbeitsbedingungen in den abhängigen Gebieten so zu verändern, daß die Arbeitenden schrittweise von außerökonomischen Zwangsverhältnissen befreit wurden. Man geriet dabei in die Schwierigkeit, Normen, die sich aus den Rechtsformen in entwickelten Industriegesellschaften ergaben, auf Gesellschaftsformationen zu übertragen, in denen keineswegs alle Produktionsweisen durchkapitalisiert waren.

In den 60er Jahren führten die Dekolonisierung und die Einbeziehung nichtmetropolitaner Länder als selbständige Teilhaber am Weltmarkt zu einer Ausweitung des Kreises beteiligter staatlicher Akteure an der Normenbildung und der Geltungsreichweite von Normen. Das Gewicht auf fördernde, technische Aktivitäten mit dem Ziel der „Entwicklung und vollen Nutzung menschlicher Ressourcen in den Entwicklungsländern“ (Morse 1969: 48) wurde verstärkt, damit zu allererst die materielle Grundlage für die Normen geschaffen werden konnte. Die Delegierten der afrikanischen Beratungskonferenz hatten 1967 betont, daß „substandards for subhumans“ keinen Platz in der IAO hätten (International Labour Office 1973: 58).

Technische Hilfe und technische Zusammenarbeit sind Aktivitäten der IAO, die dazu verhelfen sollen, zuallererst die materielle Basis zur Umsetzung der in den Übereinkommen enthaltenen Werte und Ziele zu schaffen, inklusive des Aufbaus arbeitsbezogener Verwaltungen und Inspektionen. In diesem Sinn kann die technische Zusammenarbeit als bewußt eingeschlagener Weg angesehen werden, um - wie es im Kontext der Implementationskriterien von Regimen diskutiert wird - weltweit „die Fähigkeit von Regierungen“ (*capacity of governments*) zum Eingehen und Einhalten von verpflichtenden Übereinkommen zu Arbeits- und Sozialnormen zu erhöhen.

## **Herausforderungen für die IAO durch neue transnationale Handlungszusammenhänge**

Grundsätzliche Probleme, die sich aus der heterogenen Ausgangslage ihrer Mitglieder ergeben, standen immer und immer wieder zur Diskussion. Seit den 90er Jahren beobachtet das Internationale Arbeitsamt die Zunahme von Unterschieden in der Situationsanalyse und -bewertung ihrer drei Constituents, also der Regierungen, Arbeitgebervertreter und Gewerkschaften (im folgenden Vertretungskörperschaften genannt), so daß die Herausbildung von gemeinsamen Sichten und Konsens erschwert wird. Diese neuen Schwierigkeiten werden mit drei objektiven Veränderungsprozessen in Verbindung<sup>8</sup> gebracht:

Eine bedeutende Veränderung betrifft erstens die *Regierungen*. Die Staaten sehen sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in einem neuen Koordinatensystem. Der Blockgegensatz ist aufgrund der Erosion des kommunistischen Lagers aufgelöst. Die Auflösung des Blockgegensatzes verstärkte – wie schon erwähnt - in westlichen Industrieländern den seit den 80er Jahren dominant gewordenen Trend zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik mit starken Deregulierungsbestrebungen, national und international. International wurden Schritt für Schritt tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut. Mitte der neunziger Jahre kam es zur Etablierung der neuen Welthandelsorganisation (WTO), die das alte System des GATT ablöste. Innerhalb der Staaten wurde eine Welle von Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen der Infrastruktur in Gang gesetzt, allen voran die Privatisierung des Netzes für die Telekommunikation. Die Deregulierungen im nationalen und internationalen Raum beeinflussen einander. Im Bereich der Investitionen waren – zwischenzeitlich zunächst gescheitert - Verhandlungen für ein Multilateral Agreement on Investment (MAI) im Gang, um ausländischen Investo-

ren verbesserte Konditionen einzuräumen. Seit der Freigabe der Wechselkurse in den siebziger Jahren hat der Transfer von Finanzkapital und Devisen eine Größenordnung erreicht, die quantitativ die Summe, die als Zirkulationsmittel für den Welthandel gebraucht würde, um das Tausendfache übersteigt (dazu Altvater; Mahnkopf 1996). Auf dem Weltmarkt finden sich zunehmend Produkte aus asiatischen Ländern, die mit Blick auf ihren Entwicklungsstand als Schwellenländer gelten. Für die Regierungen der klassischen Industrieländer (und Altmitglieder der IAO) stellt sich die Situation so dar, daß ihre nationalen Sozialsysteme unter Anpassungsdruck stehen. Nicht mehr nur Produkte und Dienstleistungen gelten als dem Wettbewerb ausgesetzt sondern auch die nationalstaatlichen Sozialsysteme. Folge der politisch gewollten Liberalisierung ist eine – nicht immer so gewollte - Einschränkung politischer Optionen innerhalb der Nationalstaaten. Entsprechend steigt auch unter den Mitgliedsländern der Anteil jener Regierungen, die immer offener für größere Zurückhaltung bei der Normenbildung plädieren.

Verändert hat sich zweitens die Situation für *Unternehmen bzw. Arbeitgeber* und damit auch das Spektrum ihrer Strategien. Unternehmen finden sich immer häufiger in einer Marktsituation, die durch das Auftreten transnational operierender Akteure gekennzeichnet ist. Dies können Niederlassungen von weltweit operierenden Konzernen sein, es können aber auch netzförmig operierende Unternehmen sein, die transnational zu Firmen in verschiedenen Orten und Ländern besondere Zukaufo- oder bestimmte Lieferbeziehungen aufbauen. Unternehmen in Regionen, deren Wirtschaft bisher auf Billiglohnarbeit basierte, sehen sich daher unter Druck durch neue Lieferanten, die über noch billigere Lohnarbeit verfügen. Und Unternehmen in Industrieländern, die ihre Wettbewerbsvorteile aufgrund hoher Qualität, großer Flexibilität und Terminezurelässigkeit auf Basis hoher Löhne ausbauen konnten, finden sich im Wettbewerb mit Unternehmen, die ausreichende Qualität und Flexibilität auch auf Basis geringerer Lohnniveaus garantieren.<sup>9</sup>

Für die kollektive Repräsentation von Arbeitgeberperspektiven und –interessen in der IAO wirkt sich diese Situation als Problem aus, da die neuen Strukturen und Strategien nur beschränkt in den länderspezifischen Arbeitgebervertretungen repräsentiert sind. In Ländern, die zuvor ein kommunistisches Regime hatten, sind Verbindungen der Arbeitgeber zu repräsentativen Verbänden ohnehin noch wenig ausgebildet. In vielen Entwicklungsländern, die sich an einer Wirtschaftspolitik sowjetischen Typs orientiert hatten, zeigt sich eine ähnliche Problematik. In den Länderstatistiken wird darüber hinaus deutlich, daß die Mehrheit kleiner und kleinster Unternehmen nicht Mitglied repräsentativer Arbeitgeberorganisationen ist (siehe dazu Portes 1994). Die allermeisten Kleinstunternehmen, insbesondere in den Entwicklungsländern, waren noch nie Mitglieder in landesweiten oder regionalen Arbeitgebervereinigungen. Repräsentationsprobleme entstehen zudem dadurch, daß die besonders mächtigen, multinational operierenden Unternehmen in den Arbeitgebervereinigungen oft keine Mitgliedschaft hatten bzw. in jüngster Zeit auch ausgetreten sind. Zwar ist der Organisationsgrad von Arbeitgebern in den verschiedenen Regionen und Ländern der Welt sehr verschieden. Generell ist jedoch ein Verlust von Repräsentativität zu verzeichnen, insbesondere durch die geringe Neigung sowohl kleiner als auch multinational operierender Unternehmen, ihre speziellen Interessen in nationale Arbeitgebervereinigungen einzubringen und sich damit auch in kollektive nationale und internationale Verhandlungen einbinden zu lassen.

Drittens werden auch auf der Seite der *Gewerkschaften* erhebliche neue Schwierigkeiten sichtbar. Im World Labour Report der IAO für die Jahre 1997/98 wird dargelegt, daß zwischen 1985 und 1995 in etwa 70 Ländern, für die vergleichbare Daten vorhanden sind, ein bedeutsames Absinken der Zahl von Gewerkschaftsmitgliedern zu verzeichnen ist. Nur 14 Länder hatten im Jahre 1995 eine Mitgliedsrate von mehr als 50 % aller Beschäftigten. Ein Teil der dargelegten Situation ist der Tatsache geschuldet, daß in den früheren kommunistischen Ländern nach dem Ende der Zwangsmitgliedschaft in der Gewerkschaft ein erheblicher Rückgang der Mitgliedschaft auf freiwilliger Basis zu verzeichnen war. Andere Gründe liegen in der sich verändernden Zusammensetzung des Arbeitsmarkts in den hochindustrialisierten Ländern. Hier verringert sich mit dem Anteil der Industriearbeiterschaft die klassische Basis für die Gewerkschaftsmitgliedschaft.<sup>10</sup>

Die IAO hat es also weltweit mit einer Schwächung der Gewerkschaftsmacht zu tun, vor allem aber auch mit dem Problem, daß die Gewerkschaften in vielen Ländern nur einen kleinen Teil der Be-

völkerung in Erwerbsarbeit repräsentieren. Dieses spezifische Repräsentationsproblem hatte sich in den Entwicklungsländern allerdings schon in den 60er Jahren gezeigt, so daß die IAO schon zu dieser Zeit eine eigene Programmatik mit Blick auf das Problem des informellen Wirtschaftssektors entwickelt hat. Seit den 90er Jahren bekommt aber das Problem der Repräsentativität nun auch in vielen - wenngleich nicht in allen (z.B. nicht in den skandinavischen) - Industrieländern eine erhebliche Bedeutung.

Am Ende des Jahrhunderts, an dessen Anfang die Gründung der IAO stand, sieht sich die Organisation nicht nur wachsenden Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten und einer Zunahme von Unterschieden in den Lebenslagen innerhalb ihrer Mitgliedstaaten gegenüber sondern auch einer Schwächung regulierungsförderlicher Faktoren durch:

- eine neue Qualität transnationaler Wirtschaftsaktivitäten und Kapitalstrategien als Erschwernis für das vertragliche Umfeld (contractual environment)
- eine Verringerung der nationalstaatlichen Regelungskompetenz und Steuerungsfähigkeit, als Gefahr der Verringerung staatlicher Fähigkeiten zur Normenimplementation (capacity of governments) sowie
- eine sinkende Repräsentativität von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden als Schwierigkeit für eine gesellschaftlich getragene breite Bewußtseinsbildung und Situationsdeutung (concern building).

### **Antworten der IAO auf die neuen Herausforderungen**

Als die IAO im Jahre 1994 ihr 75-jähriges Bestehen feierte, nutzte der 1989 ins Amt gekommene Arbeitsdirektor Michel Hansenne den Anlaß, um im Rahmen der 81. Generalversammlung eine neue IAO-Agenda mit dem Titel „Defending Values, Promoting change: Social Justice in a global economy“ (International Labour Office 1994) vorzustellen. Der Titel des Berichts ist Programm. Hansenne analysiert „neue aggressivere Formen internationalen Wettbewerbs“, in denen die Regierungen in den Industrie- und in den Entwicklungsländern Arbeitsschutz und soziale Normen als potentiell investitionsfeindlich betrachten. Das Klima für Deregulierung verstärkte sich wechselseitig mit der Furcht, potentielle ausländische Investoren von einem Engagement im eigenen Land abzuhalten oder aber zur Produktionsverlagerung aus dem eigenen Land heraus Anlaß zu geben. In dieser Situation erinnerte der Generaldirektor an die Werte, die der Organisation zugrunde liegen und ihr ihre Existenzberechtigung geben. Es komme darauf an, „Arbeitsrecht und Recht auf Arbeit zusammen zu sehen“ (Die Welt der Arbeit, Juni 1994, S. 5). In dieser Perspektive verfolgt die IAO drei Ansätze:

- die Anpassung der Normensetzung an die drängenden Probleme der Welt
- eine neue Verbindung zwischen den internationalen Arbeitsnormen und dem Wachsen des Welthandels sowie
- neue Wege bei der Förderung und der Überwachung von grundlegenden Rechten in der Arbeitswelt.

Mit Blick auf die erstgenannte Aufgabe der *Anpassung der Normierungstätigkeit* wurde im Jahre 1994 vom Verwaltungsrat eine *Arbeitsgruppe für die Revision der Arbeitsstandards* eingesetzt.<sup>11</sup> Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe und des zuständigen Verwaltungsratsausschusses waren in einen Konsultationsprozeß mit Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern eingebettet und lagen 1997 vor. Von besonderer Bedeutung in unserem Zusammenhang sind die als grundlegend erachteten Übereinkommen.<sup>12</sup> Zu ihnen zählen 6 Übereinkommen zu folgenden Gebieten: *Vereinigungsfreiheit* (Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts von 1948 und Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen von 1949), *Zwangsarbeit* (Übereinkommen Nr. 29 über Zwangsarbeit von 1930 und Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957) sowie *Chancengleichheit und Gleichbehandlung* (Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts von 1951 und Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von 1958). Der Verwaltungsrat sah die hervorgehobene Bedeutung dieser Übereinkommen im Zusammenhang

mit dem Sozialgipfel in Kopenhagen von 1995 bestätigt und strebt eine universale Ratifizierung bis zum Jahre 2000 an. Mit Blick auf die sich ausbreitende Problematik der *Kinderarbeit* hat die Internationale Arbeitskonferenz im Sommer 1998 entschieden, daß sie ein neues Übereinkommen und eine Empfehlung annehmen will, die sich mit der Abschaffung „schlimmster Formen“ von Kinderarbeit befassen<sup>13</sup>, während das Übereinkommen 138 (Abschaffung der Kinderarbeit) zentraler Referenzpunkt bleibt.

Zur *Förderung einer neuen Verbindung zwischen Arbeitsstandards und Welthandel* hatte der Generaldirektor 1994 den Ball aufgenommen, der von seiten der amerikanischen Regierung in die internationale Arena geworfen worden war: Die neue Initiative für sogenannte Sozialklauseln im Welthandel. Zum Abschluß der sogenannten Uruguay-Runde im Rahmen des GATT, die mit der Gründung der Welthandelsorganisation endete, war von seiten der Industrieländer - unterstützt von Gewerkschaften - gefordert worden, den freien Welthandel an die Beachtung sozialer Minimalstandards in der Güterproduktion zu binden. Der damalige amerikanische Arbeitsminister Robert Reich beklagte vor der Konferenz, daß „einige Arbeitspraktiken Länder einfach außerhalb der Gemeinschaft zivilisierter Nationen stellen“ (Monthly Labor Review 1994, Sept., S. 50). Zur Bekämpfung hatte Reich multilaterale Interventionen gegen die Verletzung von Arbeitsstandards vorgeschlagen. Auf der anderen Seite war durch den Arbeitsminister von Singapur, Chee Wee Goa, der Versuch der Einführung von Sozialklauseln in das Internationale Handelsabkommen als eine versteckte Form des Protektionismus attackiert worden. Während in einem Bericht der OECD rigide Arbeitsgesetze und inflexible Arbeitspolitik für die Arbeitslosigkeit in den Industrieländern verantwortlich gemacht würden, wolle man ausgerechnet - so Chee Wee Goh - rigides Arbeitsrecht und entsprechende Politiken den Entwicklungsländern andienen. Von den Regierungen der ASEAN Länder (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand) wurde entsprechend jede Verbindung von Arbeitsstandards mit dem Welthandel strikt zurückgewiesen.

In dieser festgefahrenen Situation wechselseitiger Beschuldigungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern wurde vom Verwaltungsrat der IAO eine dreigliedrig zusammengestellte *Arbeitsgruppe über die sozialen Dimensionen der Liberalisierung des internationalen Handels* eingesetzt, um neue Beweglichkeit zu gewinnen. Ein Fragebogen wurde an die Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation verschickt, in der sie sich zum Einfluß von Globalisierung und Handelsliberalisierung auf das Erreichen von IAO-Zielsetzungen äußern sollten.<sup>14</sup> Wie zu erwarten, gingen die Situationsanalysen der drei Vertretungskörperschaften über den Einfluß von Handelsliberalisierung und Globalisierung auf Beschäftigung und Lohnentwicklung deutlich auseinander: Während die Gewerkschaften zu einer negativen Gesamteinschätzung der bisherigen Effekte neigten, sahen Regierungen und Arbeitgeber gemischte Effekte und teilten eher eine optimistische Zukunftssicht. Überwiegend - insbesondere von seiten der Regierungen und Arbeitgeber - wurden der Handelsliberalisierung und Globalisierung kein Einfluß auf die als grundlegend erachteten Normen in der Arbeit (also vor allem die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit) sowie das Ausmaß von Kinderarbeit bemessen. Negative Einflüsse wurden dagegen in den Arbeitnehmerberichten konstatiert. Angesichts dieser unterschiedlichen Einschätzung ist die hohe Übereinstimmung aller Antworten (82 %) über die *Zielsetzung* einer universalen Anerkennung und Umsetzung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Antwort auf Handelsliberalisierung und Globalisierung bemerkenswert.<sup>15</sup>

Seinen Bericht zur 85. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1997 widmete der Generaldirektor entsprechend der Frage der normensetzenden Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation im Zeichen der Globalisierung (Internationales Arbeitsamt 1997). Als Antwort auf die Herausforderung, Weltökonomie und sozialen Fortschritt wieder miteinander zu verbinden, schlug der Generaldirektor zwei Wege vor: Eine Beschlußfassung über die Einhaltung bestimmter gemeinsamer Spielregeln (in Gestalt der grundlegenden Übereinkommen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Verbot der Zwangsarbeit, einschließlich der Kinderarbeit, und Nichtdiskriminierung) und einen Mechanismus, der die Mitgliedsländer zu einem Wettbewerb für sozialen Fortschritt anspornen soll. Tatsächlich wurde von der Internationalen Arbeitskonferenz 1998 eine Feierliche Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zwar mit einigen Enthaltungen, aber ohne Gegenstimmen angenommen.

*Neue Wege zur Förderung und Überwachung* grundlegender Rechte bei der Arbeit wurden im Bericht des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamts von 1997 zudem durch nicht klassische, marktbezogene Formen der Standardsetzung im sozialen Bereich in die Diskussion gebracht. Erwähnt werden die Verhaltenskodices von Firmen (Codes of Conduct) und verschiedene Formen der sozialen Gütesiegel für Produkte (Social Label). Beide Formen werden von solchen Akteuren in der Weltökonomie angewendet, die nicht in der IAO repräsentiert sind: von multinationalen Konzernen bzw. Nichtregierungs-Organisationen, die sich beispielsweise um fairen Handel bemühen. Bei den drei Vertretungskörperschaften fand der Generaldirektor für diese Formen der Standardsetzung bisher wenig Unterstützung.<sup>16</sup> Im Stab des Internationalen Arbeitsamts ist dagegen klar, daß es zwischen den verschiedenen Nichtregierungs-Akteuren im Problemfeld weltweiter Arbeitsnormen zu gemeinsamen Anstrengungen kommen muß. Bei dieser Frage wird allerdings die Verfassungsproblematik der Repräsentativität der drei Vertretungskörperschaften der IAO angesprochen. Ob es neben den klassischen Akteuren aus der Civil Society, nämlich neben den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, in der Gremienarbeit auch weitere Nichtregierungs-Akteure geben sollte, ist umstritten. Einige Angehörige des Stabs sprechen sich für eine „Vielgliedrigkeit“ aus, die nicht auf eine Dreigliedrigkeit beschränkt bleiben sollte.

Auch Forschung dient im Kontext der Internationalen Arbeitsorganisation der Herausbildung einer Problemsichtweise, die geeignet ist, tagespolitische Kontroversen auf eine andere Ebene zu heben. Mit Blick auf die Herausforderungen, die die Globalisierung an eine Interessenübereinstimmung zwischen Unternehmen und nationale Gesellschaft stellt, geht es in den Forschungsaktivitäten der IAO darum, gemeinsame Interessen sichtbar zu machen und konzeptionell Ansätze zu erproben, die einen neuen Rahmen für den sozialen Dialog abgeben könnten. (Siehe dazu auch die Business and Society Programme des zur IAO gehörenden Institute for Labour Studies, o.J. 1998).<sup>17</sup>

Im Bereich technischer Hilfeleistung und Zusammenarbeit hat die Organisation entsprechende Wege längst eingeschlagen. Schon im Jahre 1989 hatte sie als Antwort auf Problemstellungen der Mitgliedsländer eine *Politik „aktiver Partnerschaft“* entworfen. Seit 1994 ist dieses Programm auf neue Weise mit der normsetzenden und die Umsetzung von Normen fördernden Tätigkeit der Organisation verbunden.

Die neue Politik aktiver Partnerschaft steht im übrigen im Zusammenhang mit dem Reformprozeß im Internationalen Arbeitsamt seit den frühen 90er Jahren. Angesichts eines Nullwachstum-Budgets der IAO (aufgrund der beschriebenen neuen Zurückhaltung auf seiten der Regierungen) kam es darauf an, neue innerorganisatorische Wege zu beschreiten, um der Organisation insgesamt zu höherer Reputation und Wertschätzung in der internationalen Gemeinschaft zu verhelfen. Damit ist auch der Reformprozeß angesprochen, den der frühere Generalsekretär der UNO, Bouthros Bouthros Gali, in Gang gesetzt hat. Angesichts sinkender offizieller Entwicklungshilfefonds wurde es notwendig, neue extrabudgetäre Finanzfonds für technische Kooperation zu erschließen. In der neuen Politik des Internationalen Arbeitsamts ist dazu der Weg eingeschlagen worden, größeren Nachdruck auf Wirksamkeit und Erfolge der von Geberländern finanzierten Programme zu legen. Die Entwicklung einer kohärenten Strategie wurde durch die Konzentration auf das Mandat der IAO gefunden, wie es sich in den Werten und Zielen darstellt, die in den Übereinkommen über internationale Arbeitsstandards niedergelegt sind. In diesem Zusammenhang wurden sogenannte globale Programme zu einer besonderen Kategorie der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der IAO gemacht (siehe den Bericht des Internationalen Arbeitsamts über die Entwicklung neuer *globaler Programme* für den ständigen Verwaltungsratsausschuß über technische Zusammenarbeit vom März 1998, International Labour Office 1998a).

Global werden die Programme aufgrund folgender Aspekte genannt: Sie sollen über einzelne Länder und Regionen hinausreichen, sie sollen auf die universalen Verpflichtungen, wie sie in der IAO verkörpert sind, verweisen und sie sollen umfassend, integriert und multidimensional in ihrem Ansatz sein. Sie beanspruchen, die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten und den Aufbau von Fähigkeiten auf der nationalen Ebene mit den Vorteilen eines globalen Ansatzes zu verbinden. In ausgewählten Bereichen sollen die Programme wirksame Mittel zur Beförderung der Werte der Organisation sein und beanspruchen insofern eine Charakterisierung als „Flaggschiffe für die praktische Umsetzung

von IAO-Werten“ (ebd.: 3). Das globale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (angeschoben durch einen 50 Mio DM Zuschuß der deutschen Regierung im Jahr 1992) ist darunter das älteste und bedeutendste (siehe zum IPEC-Programm International Labour Office 1998b sowie Lansky 1997. Von besonderer Bedeutung ist, daß im Rahmen der globalen Programme gezielt und obligatorisch Kooperationsbeziehungen mit den lokalen gesellschaftlichen Akteuren in den Ländern sowie mit anderen internationalen Organisationen eingegangen werden.

## Ausblick

Auf die Kluft zwischen Zustimmung und Ratifikation und zwischen Ratifikation und tatsächlicher Umsetzung hat die Internationale Arbeitsorganisation mit der vom Generaldirektor schon vor Jahren vortragenen Politik geantwortet, einen Kernbestandteil grundlegender Normen (core conventions) unabhängig von der nach wie vor angestrebten Ratifikation durch eine Allgemeine Feierliche Erklärung noch einmal öffentlich in den Horizont eingegangener internationaler Verpflichtungen zu rücken, die allein schon in der Mitgliedschaft der IAO begründet sind. Die Verbindlichkeit der als grundlegend erachteten Prinzipien und Rechte im Arbeitsleben - nämlich die Vereinigungsfreiheit und die tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung jeder Form von Zwangsarbeit, die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Arbeitsplatz - wird mit grundlegenden Überzeugungen der Organisation begründet: soziale Gerechtigkeit ist für einen allgemeinen und dauerhaften Frieden wesentlich; die IAO hat die Aufgabe, starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen zu befördern, weil Wirtschaftswachstum allein nicht Fairness, sozialen Fortschritt und die Überwindung von Armut gewährleisten kann. In dieser Sichtweise stehen freiheitliche Grundrechte bzw. Menschenrechte im Vordergrund; es sind also die einzelnen Menschen, die in ihrem eigenen Land durch die mangelnde Normeinhaltung oder Normverletzungen gefährdet sind. Die Begründung für die universelle Geltung der benannten grundlegenden Prinzipien und Rechte wird damit aus dem festgefahrenen Argumentationszusammenhang internationaler Konkurrenz herausgenommen und allein aus der universalen Zustimmung zu Zielen und Werten der IAO gewonnen (siehe dazu die Ausführungen des Justitiars des IAA Maupain 1997).

Die Hervorhebung von *core labour standards* ermöglichte der IAO, das Problem gesellschaftsstruktureller und ordnungspolitischer Heterogenität als Begleitumstand (fast) universaler Mitgliedschaft auf der normativen Ebene zu entschärfen. Damit verbunden, werden neue Wege für die Förderung der faktischen Implementation beschritten. Neben der engen Zusammenarbeit mit den Regierungen, Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften gibt es eine (vorsichtige) Öffnung zu neueren Nichtregierungsorganisationen, die weniger interessenpolitisch als anwaltlich in den Ländern vor Ort, aber auch international tätig sind. Zur Bekämpfung der Kinderarbeit ist dies beispielsweise unabdingbar. Die neue Qualität der seit Gründung der IAO bestehenden globalen Herausforderungen motiviert die Organisation dazu, zivilgesellschaftliche Entwicklungen als notwendige Voraussetzung für die faktische Geltungskraft universaler Normen im Arbeits- und Sozialbereich zu fördern. In der Politik der Organisation werden hier neue Wege sichtbar, um gesellschaftspolitische Problemlagen *in* den verschiedenen Staaten durch die verbindliche Einbeziehung innergesellschaftlicher und transnationaler Akteure thematisierbar zu machen, zu bearbeiten und darüber einen wechselseitigen Lernprozeß in Gang zu setzen.

Seit 1999 amtiert der neue Generaldirektor Somavia, der als erster nicht aus einem der klassischen Industrieländern kommt. Somavia hat die Entschlossenheit bekräftigt, seine Verantwortung als erster Repräsentant der Dritten Welt wahrzunehmen und darauf zu achten, daß künftig bei allen Aktivitäten der Organisation der Entwicklungsgedanke hinreichend berücksichtigt werde, zum Beispiel im Nachgang zur internationalen Deklaration gegen Kinderarbeit oder durch die Fokussierung auf die Probleme der informellen Wirtschaft. Zu den vier Zielen, an denen die Organisation ihre zukünftigen Aktivitäten ausrichten müsse, zählt Somavia die Durchsetzung der fundamentalen Rechte bei der Arbeit - wie in der Feierlichen Erklärung niedergelegt -, aber auch die Schaffung zufriedenstellender Beschäf-

tigungs- und Verdienstmöglichkeiten, die Ausdehnung von sozialem Schutz und die Stärkung der Dreigliedrigkeit und des sozialen Dialogs.<sup>18</sup> Die Erklärung des neuen Generaldirektors bestätigt damit die entschlossene Politik der Organisation, wirtschaftliches Wachstum und sozialen Fortschritt bzw. Effizienz und Fairneß sowie Wandel und Stabilität auch und gerade unter den neuen weltwirtschaftlichen Bedingungen miteinander in Einklang zu bringen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Die deutsche Abkürzung IAO wird hier benutzt, weil sie besser als die englische Abkürzung ILO geeignet ist, den Unterschied zwischen Gesamtorganisation (IAO) und Verwaltungsstab (IAA) zu verdeutlichen, die im Englischen beide die Abkürzung ILO tragen.
- <sup>2</sup> Vgl. die zusammenfassende Darstellung in Internationales Arbeitsamt 1990.
- <sup>3</sup> Die Gewerkschaften in den USA setzten dagegen auf kollektivrechtlich abgesicherte freie Aushandlungen.
- <sup>4</sup> Im Sprachgebrauch von Zürn 1997: 54: politische und effektive Implementation.
- <sup>5</sup> Zu der jahrelangen Vorbereitungsprozedur für die Beschlußfassung über Übereinkommen und Empfehlungen, zu der auch Länderberichte unter Einbeziehung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gehören, siehe Internationales Arbeitsamt 1996.
- <sup>6</sup> Ein wachsendes Gewicht in der Programmpolitik der IAO läßt sich an den Budgetanteilen ablesen, denen zufolge technische Hilfe im Jahr 1991 schon 66 % ausmachte (Zaschke 1994: 608).
- <sup>7</sup> So der damalige Sprachgebrauch in der IAO.
- <sup>8</sup> Dies zeigte sich in etwa 12 Expertengesprächen, die die Autorin mit leitenden Angehörigen des IAA im April 1998. (Grundlegend auch Sengenberger & Campbell 1994)
- <sup>9</sup> Zu den Strategien, die auf diese Situationen eine Antwort zu geben versuchen, gehören Personalabbau (downsizing), Abstoßen von Tätigkeitsfeldern, die nicht zum Kerngeschäft gezählt werden (outsourcing) und Dezentralisierung von Führungsfunktionen innerhalb der Unternehmen, oft verbunden mit partizipativ angelegten Arbeitsformen auf der ausführenden Ebene und einer Verringerung verbleibender hierarchischer Entscheidungsebenen (Pyke 1998; Wolf 1997; Hirsch-Kreinsen 1995).
- <sup>10</sup> Um Frauen und Fraueninteressen bemühen sich große Gewerkschaftsverbände andererseits erst in jüngerer Zeit. In vielen Entwicklungsländern sind es aber besonders Frauen, die in extra eingerichteten Zonen für den freien Export beschäftigt sind. Zu den Sonderkonditionen, die in diesen Zonen für den freien Export bestehen, gehörten in einigen lateinamerikanischen und asiatischen Ländern das partielle oder völlige Aussetzen des ansonsten geltenden Arbeitsrechts, insbesondere des Rechts auf Gewerkschaftsbildung und freier Tarifverhandlungen - eine Problematik, die in langjährig wiederholten „Beobachtungen“ des Sachverständigenausschusses über die Anwendung von Normen dokumentiert ist. Der Sachverhalt spiegelt sich auch in den eingereichten Klagen vor dem IAO-Ausschuß zur Vereinigungsfreiheit (siehe auch International Labour Office a.J.).
- <sup>11</sup> Zu früheren Revisionen siehe Valticos 1979.
- <sup>12</sup> Ende 1997 lag dem Verwaltungsrat von dieser Arbeitsgruppe ein Vorschlag für die Aufteilung der Übereinkommen in fünf Gruppen vor: Übereinkommen über grundlegende Arbeitsrechte und Übereinkommen mit Priorität (Gruppe 1), Übereinkommen, zu denen es Vorschläge für ihre Revision gibt (Gruppe 2), revidierte Übereinkommen, deren eigene Ratifikation nebst Kündigung ihrer Vorläufer gefördert werden soll (Gruppe 3), aktuelle Übereinkommen, deren Ratifikation gefördert werden muß (Gruppe 4) sowie Übereinkommen, die zurückgezogen werden oder abgeschafft werden sollen (Gruppe 5).
- <sup>13</sup> Damit sind z. B. Praktiken der Sklaverei gemeint, der Prostitution und des Drogenhandels.
- <sup>14</sup> Von der OECD ist eine Studie mit ähnlicher Fragestellung in Auftrag gegeben worden, vgl. OECD 1996 und die Kritik von Charnovitz 1997.
- <sup>15</sup> Übereinstimmend gewünscht wurden weitergehende empirische detaillierte Analysen über den Einfluß von Liberalisierung und Welthandel auf die sozialen Ziele der IAO. In der Folge dieses Ansatzes kam es im Jahre 1998 zu Vereinbarungen mit zwölf Ländern (darunter der Schweiz als einzigem Industrieland), in denen exemplarisch detaillierte Studien unternommen werden sollen.
- <sup>16</sup> Hansenne gab eine Studie über verschiedene NGO-Praktiken sozialer Gütesiegel in Auftrag. Siehe Hilowitz 1997. Die Hauptproblematik liegt in dem kleinen Ausschnitt von anzuklagenden Praktiken; Kinderarbeit findet beispielsweise vor allem im landwirtschaftlichen und informellen Sektor statt, der nur begrenzt mit dem Weltmarkt verbunden ist. Ein anderes Problem ist die Güteüberwachung.
- <sup>17</sup> In ihren Forschungsaktivitäten kann das Internationale Arbeitsamt z. B. neue Ansätze zur Einbeziehung mächtiger, aber nicht vertretener Akteure ausloten. Das gilt besonders für das Aktionsprogramm zu exportverarbeitenden Zonen (EPZ). Hier werden die mit und in EPZ verfolgten nationalen Entwicklungsstrategien daraufhin untersucht, inwieweit sie den neuen Anforderungen aufgrund von Globalisierung (besonders durch neue Strategien der Vernetzung auf

Unternehmensebene) gewachsen sind. Im Rahmen dieses Aktionsprogramms geht es darum, die effektivsten und innovativsten Praktiken für eine dauerhafte Entwicklung auf der Seite von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu identifizieren und daraus Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu ziehen (van Heerden 1998).  
<sup>18</sup> Laut Bericht in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 23. März 1999.

## Literaturverzeichnis:

- Adamy, Wilhelm; Bobke, Manfred H.; Lörcher, Klaus (1994): „Einleitung zum Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)“. In: Däubler, Wolfgang; Kittner, Michael; Lörcher, Klaus: *Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente*. Köln. 2. Auflage, S. 177-213.
- Alcock, Anthony (1971): *History of the International Labour Organisation*, London
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1996): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft.*, Münster.
- Barnes, Georg N. (1926): *History of the International Labour Office*. London.
- Bartolomei de la Cruz, Héctor; von Potobsky, Geraldo; Swepston, Lee (1996): *The International Labour Organization. The International Standards System and Basic Human Rights*. Boulder/Colorado.
- Braun, Michael (1995): *Arbeitnehmerrechte im Welthandel. Sozialklauseln, Eine neue Perspektive gesellschaftlichen Handelns?*. INEF Report, Heft 14, Universität Duisburg.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) (1994): *Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*. Baden-Baden.
- Charnovitz, Steve (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*, Bd. 11, Nr. 1, S. 131-163.
- Däubler, Wolfgang; Kittner, Michael; Lörcher, Klaus (1994): *Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente*. Köln, 2. überarbeitete Auflage.
- Emmerij, Louis (1994): „Contemporary Challenges for Labour Standards Resulting from Globalization“, in: Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (Hg.): *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Genf, S. 319-328.
- Engelen-Kefer, Ursula (1974): „Bedeutung der Internationalen Arbeitsorganisation für den Schutz von Gewerkschaftsrechten“. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): *Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*. Baden-Baden, S. 87-99.
- Heerden, van, Auret (1998): *Export Processing Zones: The Cutting Edge of Globalization?* Manuscript for the International Workshop of the International Institute for Labour Studies. Geneva, 9.-10. März.
- Hilowitz, Janet (1997): *Labelling Child Labour Products. A Preliminary Study*. Geneva.
- Hirsch-Kreinsen, Hartmut (1995): „Dezentralisierung. Unternehmen zwischen Stabilität und Desintegration“. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 24, Heft 6, S. 422-435.
- Internationales Arbeitsamt (1931): *10 Jahre Internationale Arbeitsorganisation 1919-1928*, Genf.
- Internationales Arbeitsamt (1937): *Die Internationale Arbeitsorganisation. Wesen und Wirken*. Genf.
- Internationales Arbeitsamt (1990): *Zusammenfassungen internationaler Arbeitsnormen*. Genf 1990.
- Internationales Arbeitsamt (1996): *Handbuch der Verfahren betreffend internationaler Arbeitsübereinkommen und –empfehlungen*. Genf.
- Internationales Arbeitsamt (1997): *Die normensetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Bericht des Generaldirektors*. Genf.
- International Institut for Labour Studies (ohne Jahr), *Business and Society Programm*. Geneva.

- International Labour Office (1973): *Fourth African Regional Conference, Report 1, part 2, The Ratification and Implementation of International Labour Conventions in Africa*. Geneva.
- International Labour Office (o.J.): *Digest of decisions and principles of the Committee of Freedom of Association*. Geneva.
- International Labour Office (1994): *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy, Report of the Director General*. Geneva.
- International Labour Office (1997): *World Labour Report*. Geneva.
- International Labour Office 1997/98: *World Labour Report*. Geneva 1998.
- International Labour Office, Governing Body (1998a): *Information on the Development of new Global Programms*. Geneva, GB.271/TC4.
- International Labour Office, Governing Body (1998): *Operational Aspects of the International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC)*. Geneva, GB.271/TC/2.
- International Labour Organization (1996): *International Labour Conventions and Recommendations*. 3 Bände: Band 1 1919-1951, Band 2 1952-1976, Band 3 1977-1995, Geneva.
- International Labour Organization (fortlaufend): ILO LEX: *The ILO's Database on International Labour Standards*. Internet.
- International Labour Office (o.J.): *Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee*. 3<sup>rd</sup> edition).
- Klotz, Valentin (1986): „Das Aufsichtssystem der Internationalen Arbeitsorganisation zur Überwachung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen“. In: *Demokratie und Recht*. Jg. 14, Heft 1, S. 409-421.
- Lansky, Mark (1997): „Perspectives. Child labour. How the challenge is being met.“ In: *International Labour Review*. Vol. 136, Nr. 2, S.233-257.
- Lee, Eddy (1997): „Globalization and Labour Standards: A Review of Issues“ In: *International Labour Review*. Band 136, Nr 2, S.173-189.
- Levy, Marc A.; Young, Oran R.; Zürn, Michael (1996): *The Study of International Regimes*. Laxenburg (International Institute for Applied Analysis).
- Maupain, Francis (1997): „Trade and Core Labour Standards“. In: *Wirtschaftspolitische Blätter*. Jg. 44, Heft 6, S.582-588.
- Morse, David (1969): *The Origin and Evolution of the ILO and its Role in the World Community*. Ithaca.
- OECD (1996): *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers Rights and International Trade*. Paris.
- Portes, Alejandro (1994): „By-passing the Rules. The Dialectics of Labour Standards and Informalization in Less Developed Countries“. In: Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (Hg.) (1994): *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva, S. 159-176.
- Pyke, Frank (1998): *Networks, Development and Change, Manuscript for the International Workshop of the International Institute for Labour Studies*. Geneva, 9.-10. März.
- Sautter, Hermann (1995): „Sozialklauseln für den Welthandel - Wirtschaftsethik betrachtet“. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Band 40, S.227-245.
- Scharpf, Fritz W. (1996): „Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt“. In: Jachtenfuchs; Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen, S. 109-140.
- Scherrer, Christoph; Greven, Thomas; Frank, Volker (1998): *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*. Münster.
- Sengenberger, Werner (1994): „Für konstruktiven Wettbewerb - zur Rolle internationaler Arbeitsstandards in der Weltwirtschaft“. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher

- Gewerkschaftsbund (Hg.): *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*. Baden-Baden, S. 55-64.
- Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan (Hg.) (1994): *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva.
- Senghaas-Knobloch, Eva (1979): *Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation*. Frankfurt am Main.
- Valticos, Nicolas (1979): „50 Years of Standard-Setting Activities by the International Labour Organization“. In: *International Labour Review*, Band 100, S. 201-237
- Wisskirchen, Alfred (1974): „Ausgewählte Fragen der Normenüberwachung“. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände; Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): *Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation*. Baden-Baden, S. 179-203.
- Wolf, Harald (1997): „Das dezentrale Unternehmen als imaginäre Institution“ In: *Soziale Welt*. Bd. 48, S. 207-224.
- Zaschke, Wolfgang (1994): „Internationale Sozialpolitik als Netzwerkpolitik. Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)“. In: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 97, S. 579-622
- Zürn, Michael (1997): „„Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime“. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 4, Heft 1, S. 41-68.
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt/M.

Eva Senghaas-Knobloch  
Universität Bremen  
Forschungszentrum Arbeit und Technik (artec)  
Enrique-Schmidt-Str. (SFG)  
Postfach 330 440  
28334 Bremen

Tel. 0421 / 218-3482  
Fax 0421 / 218-4449

---

© bei der Autorin