

Globale Wirtschaftsstrukturen und "Global Governance" im Politikfeld Arbeit: Auftrag und Möglichkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Senghaas-Knobloch, Eva

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Senghaas-Knobloch, E. (2003). *Globale Wirtschaftsstrukturen und "Global Governance" im Politikfeld Arbeit: Auftrag und Möglichkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*. (artec-paper, 106). Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-219880>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

artec



Forschungszentrum Nachhaltigkeit

Eva Senghaas-Knobloch

**Globale Wirtschaftsstrukturen und
"Global Governance" im Politikfeld Arbeit -
Auftrag und Möglichkeiten der Internationalen
Arbeitsorganisation (IAO)**

**artec-paper Nr. 106
November 2003**

ISSN 1613-4907



Universität Bremen

artec - Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Globale Wirtschaftsstrukturen und „Global Governance“ im Politikfeld Arbeit *

1. Einleitung
2. Auftrag und Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation
3. Probleme und Antworten der Internationalen Arbeitsorganisation angesichts der Herausforderungen durch Globalisierung
4. Resümee

Einleitung

In der Debatte über aktuelle globale Wirtschaftstrends mit ihrem Bezug auf grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten wird häufig auf die relativ junge internationale Organisation, die Welthandelsorganisation (WTO), in der die Freiheit des Welthandels ausgeweitet und reguliert wird, verwiesen. Hier spielte sich auch der Kampf um die Einführung sogenannter obligatorischer Sozialstandards ab. Sehr viel seltener kommt jene internationale Organisation ins Gesichtsfeld, deren Mandat und Primäraufgabe ausdrücklich in der Errichtung von international gültigen Mindeststandards im Arbeits- und Sozialbereich besteht, der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Bei der Herausbildung von globalen Regelungen (global governance) in diesem Politikbereich kommt der Internationalen Arbeitsorganisation jedoch eine zentrale Rolle zu, zumal sie zwar zwischenstaatlich, aber nicht rein intergouvernemental ist.

Seit ihrer Gründung im Jahre 1919 ist es Auftrag der IAO, Arbeits- und Sozialpolitik international zu gestalten.¹ In ihren global orientierten normsetzenden Tätigkeiten wird sie seit Bestehen der Organisation der Vereinten Nationen durch die Allgemeine Menschenrechtserklärung, die Menschenrechtspakte und weitere einschlägige VN-Konventionen unterstützt². Re-

* Die empirische Forschung, die diesem Beitrag zugrundeliegt, wurde dankenswerterweise von der VolkswagenStiftung gefördert. Daran nahmen Jan Dirks, Andrea Liese und die Autorin teil.

¹ Siehe Manes, Alfred, 1918

² Das 1948 angenommene IAO-Übereinkommen Nr. 87 zur Vereinigungsfreiheit wurde wenige Monate später in ähnlicher Formulierung in der Allgemeinen Menschenrechtserklärung noch einmal in direkt auf die Übereinkommen Nr. 87 bezogenen Formulierungen festgeschrieben (siehe dazu Swepston, 1998, S. 171ff). Auch die beiden 1966 von den Vereinten Nationen angenommenen internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beziehen sich auf Rechte, die hier von Belang sind und basieren auf Übereinkommen, die zuvor von der IAO angenommen worden sind (siehe dazu Swepston, 2002, S. 5 und Simma/Bennigsen, 1999, S. 1486)

gional kommt zwar der Europäischen Union (EU) die größte Bedeutung bei Regelungen im Arbeits- und Sozialbereich zu.³ Da es im folgenden jedoch um die Bedeutung globaler Strukturen im Politikbereich Arbeits- und Sozialpolitik gehen soll, wird die IAO im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Dazu werden zunächst ihre Politikstrukturen skizziert, danach die Folgen der Globalisierung für ihre Mandatserfüllung dargestellt und im letzten Teil Schlussfolgerungen über die neue politische Strategie der IAO gezogen.

2. Auftrag und Struktur der IAO

Die IAO entstand am Ende des ersten Weltkriegs aufgrund einer Koalition von sozialdemokratisch orientierten Gewerkschaften und der britischen Regierung im Zusammenhang mit den Friedensverhandlungen. Ihre Gründung ist in Kapitel XIII des Vertrags von Versailles notifiziert. Ihr Auftrag ist in der Präambel zu ihrer Verfassung niedergelegt: Es geht um eine weltweite Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen. Dabei werden drei Motive angesprochen: Das Streben nach Gerechtigkeit und Menschlichkeit, das politische Ziel, Welteintracht und Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit aufzubauen und das ökonomische Interesse an einem fairen internationalen Austausch, der durch die „Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen... hemmen würde.“⁴ Diese Verbindung sozialer Werte mit der Idee internationaler Regulierung angesichts einer interdependenten Welt ist charakteristisch für die Internationale Arbeitsorganisation.

Die Mitglieder der IAO sind Staaten. Diese werden in der IAO sowohl von Vertretern der Regierungen als auch von den im Lande tätigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen repräsentiert. Auch der organisatorische Alltag wird durch die drei konstitutionellen Mitgliedsgruppen gestaltet, sowohl im Verwaltungsrat (dem Exekutivorgan der IAO) und seinen Ausschüssen als auch in der Internationalen Arbeitskonferenz (dem letztentscheidenden Plenarorgan) und ihren Ausschüssen. Die IAO hat also – anders als alle anderen VN-

³ Anders als bei der IAO handelt es sich um einen Rechtsraum, dessen zugrundeliegende Wirtschaftsstrukturen relativ homogen sind. Aus dem breiten Spektrum der von der IAO abgedeckten arbeitsrelevanten Normen findet sich in der Europäischen Union eine Konzentration auf Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Sicherung von Gleichbehandlung in Beschäftigung und Arbeit. Andere Sachgebiete, wie die der Arbeitsbeziehungen und der Sozialpolitik gelten in der EU als stärker umstritten. Mit der Aufnahme von soziale Menschenrechten in die europäische Grundrechtecharta, die vom Europäischen Rat, dem Europaparlament und der Kommission am 7. Dezember 2000 in Nizza feierlich proklamiert worden ist, erhöht sich möglicherweise die Chance einer Bindung der Handelspolitik der Europäischen Union an soziale Menschenrechte; siehe dazu Hausmann, 2001, S. 54.ff. Zum Verhältnis von EU und IAO siehe Böhmert, 2001

⁴ Siehe Internationales Arbeitsamt 1997a, S. 7. Vgl. auch die Einleitung von Däubler/Kittner/Lörcher, 1994, S.214 f.

Organisationen – in ihrer Verfassung die Mitbestimmung betroffener gesellschaftlicher Gruppierungen vorgesehen.⁵ 1934 wurde die IAO eigenständig, so dass sie auch nach Auflösung des Völkerbundes weiterbestehen konnte. 1946 wurde die IAO zur ersten Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Ihre Mitgliedschaft ist potenziell universal. Seit ihrer Gründung mit 45 Mitgliedsstaaten hat sich die IAO in ihrem Umfang bis zum Jahre 2003 hin auf eine Mitgliedschaft von 176 Staaten weiterentwickelt.

Die IAO nimmt ihren Auftrag in drei Aktivitätsformen wahr: die historisch wichtigste Aktivitätsform ist die Errichtung *internationaler Arbeitsstandards*. Zur Zeit der Gründung der IAO gab es Kräfte, die ein internationales Parlament für Arbeitsangelegenheiten anstrebten, wie es schon bei den Gewerkschaftskonferenzen in Bern in den Jahren 1917 und 1919 vorgeschlagen worden war. Dieser Ansatz hatte keine mehrheitliche Unterstützung gefunden. Stattdessen wurden zwei verschiedene Formen der internationalen Standardsetzung bzw. Normenbildung beschlossen: Zum einen Standards in Gestalt von zu ratifizierenden *Übereinkommen*, zum anderen in Gestalt von *Empfehlungen* an die Mitgliedsländer.

Die zweite Aktivitätsform der IAO besteht in *technischer Hilfe und Zusammenarbeit* und die dritte Aktivität richtet sich auf *Forschung und Aufklärung*. Das Internationale Arbeitsamt (IAA), welches das Sekretariat der IAO bildet, verstand sich schon bald als Sammelstelle von Untersuchungsergebnissen aus eigens geförderten und initiierten Forschungsvorhaben sowie von einschlägigen statistischen Informationen. Die IAO entwickelte schon in den 1920er Jahren im Zusammenhang mit den Folgen der Weltwirtschaftskrise den Standpunkt, dass es darauf ankomme, eine gemeinsame Sicht auf die arbeitsbezogenen Probleme der Welt wissenschaftlich zu begründen und bemüht sich seit den 1990er Jahren verstärkt um Forschung. Die Aktivitätsformen der technischen Hilfe und Zusammenarbeit haben besonders seit der Phase der Dekolonisierung in den 60er Jahren an Bedeutung und Umfang gewonnen.

In diesem organisatorischen Rahmen entstanden internationale Übereinkommen und Empfehlungen in einer Vielfalt von Sachgebieten, die von der IAO kürzlich in folgende Regelungsfelder gegliedert wurden: Sie betreffen *grundlegende Menschenrechte* (von der Vereinigungsfreiheit über die Abschaffung der Zwangsarbeit und der Kinderarbeit bis zur Gleichbehandlung), *Beschäftigung* (von Beschäftigungspolitik über die Beschäftigungssicherheit, Arbeitsmarktverwaltung bis zur beruflichen Bildung), *allgemeine Arbeitsbedingungen* (von der Fest-

⁵ Siehe zur Bedeutung dieser Verfassungsstruktur unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten Sen (1999).

setzung von Mindestlöhnen über Arbeitszeiten, Ruhezeiten und Urlaub), *Arbeitsverwaltung* (von der Arbeitsaufsicht über Arbeitsstatistiken bis zu „dreigliedrigen“ Beratungen), *Arbeitsbeziehungen*, *Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung*, *soziale Sicherheit* (vom Krankengeld über Leistungen bei Alter, Invalidität, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bis zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit), Normen, die sich speziell mit *bestimmten Beschäftigtengruppen* wie Frauen, Jugendlichen, älteren Arbeitnehmern, Wanderarbeitnehmern oder in Stämmen lebenden Völkern befassen und schließlich Normen, die sich auf *besondere Beschäftigungsbereiche* beziehen, wie z.B. internationale Seeschifffahrt, Plantagenarbeit, Krankenpflege und Gaststätten.⁶

Über die Typisierung und rechtliche Einordnung der von der Internationalen Arbeitskonferenz mit mindestens zwei Dritteln der Delegiertenstimmen beschlossenen Übereinkommen gibt es seit Bestehen der IAO eine lebhafte Debatte.⁷ Das hat mit der besonderen Art der Beschlussfassung über die Übereinkommen zu tun und dem vorgesehenen Überwachungs- und Klagesystem. Albert Thomas, der erste Generaldirektor der IAO, betrachtete die IAO-Übereinkommen als einen Kompromiss zwischen den beiden rechtstheoretischen Auffassungen, die internationale Übereinkommen als *Vereinbarung*, respektive als *Vertrag* begreifen. In der Tat bezog sich die Diskussion darauf, ob man die von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen als echte internationale Gesetze, die durch ein internationales Gesetzgebungsorgan angenommen worden sind, bezeichnen muss (wobei die Verpflichtungen, die von den Staaten eingegangen werden, gegenüber der IAO bestehen), oder ob man es bei den Übereinkommen eher mit völkerrechtlichem Vertragsrecht zu tun hat (dessen Inhalt Versprechungen sind, die sich Staaten sowohl gegeneinander als auch gegenüber der Organisation machen).⁸

Für diese Debatte ist es bedeutsam, dass die Übereinkommen in einer dreigliedrig zusammengesetzten Konferenz beraten werden, in der die Regierungen nicht die Mehrheit haben, und dass auch für die Annahme von Übereinkommen Einstimmigkeit bei den Regierungsdelegierten nicht erforderlich ist, sondern eine qualifizierte Mehrheit aller Delegierten der drei Mitgliedsgruppen. Die IAO-Übereinkommen können zudem von den Staaten nicht mit Vorbehalt

⁶ Siehe dazu International Labour Office, 2002. Die Bezeichnung bestimmter Arbeitsnormen als dem allgemeinen Menschenrechtsbereich zugehörig wird erst seit Mitte der 90er Jahre praktiziert.

⁷ Zu dieser Debatte siehe vor allem Bartolomei de la Cruz, Héctor/Potobsky, Geraldo von/Swepston, Lee, 1996, S.23 ff.

⁸ a.a.O. S.22; Bezug genommen wird auf die Position von Scelle einerseits und Mahaim, Ramadier und anderen andererseits.

ratifiziert werden. Auch gibt es keine Signaturen. Einer der früheren IAO-Generaldirektoren, C.W. Jenks, hat schon in den 30er Jahren die vier grundlegenden Unterschiede zwischen den Übereinkommen der IAO und den traditionellen diplomatischen Verträgen herausgearbeitet: a) die Beteiligung gesellschaftlicher Mitgliedsgruppen an den beschließenden Konferenzen, b) die Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten, die angenommenen Übereinkommen ihren jeweiligen nationalen Instanzen zur Befassung vorzulegen, c) die Tatsache, dass Übereinkommen im Detail eine Politik ausformulieren, deren Generallinie schon in der Verfassung von 1919, und später in der Erklärung von Philadelphia von 1944 wiederholt, niedergelegt worden ist, und d) schließlich das Überwachungssystem über die Anwendung der Übereinkommen.⁹

Hochrangige Stabsmitglieder im Normenbereich der IAO, wie Valticos, Bartolomei de la Cruz, Potobsky und Swepston, haben entsprechend dieser Argumentationslinie drei Besonderheiten der IAO-Übereinkommen hervorgehoben, die über den Rechtscharakter üblicher internationaler Verträge hinausreichen: den institutionellen Charakter der Normensetzung, die dreigliedrige Zusammensetzung der beschlussfassenden Konferenz und die besondere Wirkungskraft, die die Übereinkommen auf alle Mitglieder der IAO haben, unabhängig davon, ob sie Übereinkommen ratifizieren oder nicht. Sie weisen darauf hin, dass die Übereinkommen generell als Referenzsysteme für internationale Standards in bestimmten arbeitsbezogenen Politikfeldern angesehen werden. Insofern haben sie eine Wirkung unabhängig davon, ob und von wie viel Staaten sie ratifiziert worden sind. Ihre besondere Wirkungsmacht drückt sich zudem darin aus, dass die Übereinkommen ihren Verpflichtungscharakter auch dann behalten, wenn ein Staat aus der IAO ausscheidet. Dies hatte beispielsweise Konsequenzen während der dreißigjährigen Abwesenheit Südafrikas von der IAO (von 1964-1994). Und Übereinkommen verpflichten in gewisser Weise selbst jene Mitglieder, die sie bewusst nicht ratifizieren, insofern als in ihnen Prinzipien zum Ausdruck kommen, die in der IAO-Verfassung verankert sind, deren Geltung von einem Staat mit seinem Beitritt zur Organisation bestätigt wird. Diese Auffassung, die von Bartolomei de la Cruz, von Potobsky und Swepston schon 1996 vertreten wurde, ist durch die *Erklärung über die grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, die 1998 ohne Gegenstimmen von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde, in einen neuen Mechanismus zur Förderung von acht menschenrechtlichen Übereinkommen (Kernarbeitsnormen) übersetzt worden (siehe Abschnitt 3).

⁹ Siehe dazu beispielsweise Jenks, C. W., 1970.

Die IAO praktiziert ausgefeilte Verfahren, mit denen die Einhaltung der von den Staaten eingegangenen Verpflichtungen überwacht werden: Zu diesen Verfahrensweisen gehört erstens das *reguläre Berichtssystem*. Durch das Berichtssystem sind die Staaten verpflichtet, in regelmäßigen Abständen dem Internationalen Arbeitsamt zum Sachstand der von ihnen ratifizierten Übereinkommen zu berichten. Dabei sind die Regierungen gehalten, ihre Berichte auch den repräsentativsten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen im Lande vorzulegen, damit diese ihrerseits dazu Kommentare anbringen können. Die Überprüfung der regulären Berichte nehmen unabhängige Juristen eines gewählten Sachverständigenausschusses vor, dessen Bericht wiederum in dem zuständigen Konferenzausschuss über die Anwendung von Normen während der jährlichen Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz diskutiert und mit Blick auf eine ausgewählte Anzahl von Fällen auch mit betroffenen Regierungsrepräsentanten betroffener Länder mündlich erörtert wird.

Unter Verweis auf Artikel 19 der IAO-Verfassung sind, zweitens, alle Mitglieder im Rahmen der beschlossenen Folgemaßnahmen der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1998 angenommenen *Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* verpflichtet, nach einem festgelegten und immer weiter verbesserten Verfahren jährlich darüber Auskunft zu geben, was sie gegebenenfalls an der Ratifikation der acht Übereinkommen hindert, die in der genannten Erklärung aufgeführt werden und seitdem als *Kernarbeitsnormen* gelten.¹⁰ Es handelt sich hier um das Übereinkommen Nr. 29 zur Zwangsarbeit von 1930; das Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts von 1948; das Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen von 1949; das Übereinkommen Nr. 100 über die gleiche Entlohnung von 1951; das Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit von 1957; das Übereinkommen Nr. 111 über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz von 1958; das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung von 1973 und das Übereinkommen Nr. 182 über die Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit von 1999. Das Berichtssystem im Rahmen der beschlossenen Folgemaßnahmen zur Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wird dem regulären Berichts- und Überwachungssystem nicht gleichgesetzt; vielmehr wird ausdrücklich sein strikt fördernder Charakter hervorgehoben, so wie es viele Mitglieder bei der Diskussion über die Erklärung ausdrücklich forderten.

Zu den Verfahren zur Überwachung gehören, drittens, das *Beschwerde- und Klagerecht*, das verfassungsgemäß von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen respektive Delegierten der Konferenz und Regierungen gegen andere Mitglieder in Anspruch genommen werden kann¹¹. Die Beschwerde- und Klageverfahren sehen strikt standardisierte Verfahren vor, die man quasi-gerichtlich bezeichnen kann. Im Falle von Untersuchungsausschüssen, die vom Verwaltungsrat eingesetzt werden können, legen die Mitglieder des Ausschusses einen Eid ab, dass sie - ähnlich wie Richter bei dem Internationalen Gerichtshof - ihre Aufgaben unparteilich und gewissenhaft erfüllen werden.

In den Artikeln 24 und 25 sieht die Verfassung ein Beschwerderecht vor, dass allein durch eine Organisation der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmervertreter in Gang gesetzt werden kann. Gegenstand der Beschwerde ist ein Vorwurf, dass ein Mitgliedsstaat nicht die Maßnahmen ergreift, durch die auf zufriedenstellende Weise die Beachtung der durch ein ratifiziertes Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen gewährleistet ist. Der Verwaltungsrat entscheidet, ob eine Beschwerde angenommen werden kann, leitet sie gegebenenfalls an die betroffene Regierung weiter und lädt sie ein, zu dieser Beschwerde eine Stellungnahme abzugeben. Falls die Regierung nicht „binnen angemessener Frist“ eine Erklärung abgibt oder eine solche vom Verwaltungsrat nicht „für befriedigend angesehen wird, so hat er das Recht, die Beschwerde und gegebenenfalls die Antwort zu veröffentlichen.“¹²

Die Möglichkeit zur Beschwerde ist zunächst nur sehr wenig in Anspruch genommen worden. Zwischen dem Zweiten Weltkrieg und 1978 wurden nur 14 Beschwerden eingereicht, zwischen 1978 und 1994 waren es schon 45. Allein 1995 wurden 14 Beschwerden vorgelegt.¹³ Für die Annehmbarkeit von Beschwerden durch den Verwaltungsrat, ihre Überweisung an und Prüfung durch einen Ausschuss des Verwaltungsrats und die anschließende Behandlung durch den Verwaltungsrat gibt es genaue Regeln. Ein Mitglied der betroffenen Regierung kann an der Sitzung des Verwaltungsrats teilnehmen, an dem der Fall geprüft wird - mit dem Recht zu sprechen, aber nicht abzustimmen. Die Sitzungen sind vertraulich. Die kritischste Entscheidung, die der Verwaltungsrat in einem Beschwerdefall treffen kann, ist die Entscheidung, den Fall zu publizieren, und zwar im *Official Bulletin of the ILO*. Dieser Fall ist nur

¹⁰ Gemäß Artikel 19 der IAO-Verfassung werden die Regierungen generell in bestimmten Abständen aufgefordert, Ratifikationshemmnisse mit Blick auf je ausgewählte Übereinkommen zu benennen.

¹¹ Regierungen können nur dann eine Klage einreichen, wenn sie das betreffende Übereinkommen selbst ratifiziert haben.

¹² Internationales Arbeitsamt, 1997a, S.20.

¹³ Angaben bei Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston, 1996, a.a.O., S.10, Fußnote 1.

einmal im Jahre 1977 vorgekommen, als es um eine Beschwerde gegen die Tschechoslowakei mit Blick auf das Übereinkommen Nr. 111 von 1958 ging, in dem es um die Ausschaltung von Diskriminierung in Beschäftigung und am Arbeitsplatz geht.¹⁴ Gewöhnlich fordert der Verwaltungsrat den betroffenen Mitgliedsstaat auf, den Sachverständigenausschuss über die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen weiterhin im Rahmen des regulären Überwachungssystems über jene Maßnahmen zu informieren, die er im Fall der Beschwerde unternommen hat. Im übrigen hat der Verwaltungsrat das Recht, eine Beschwerde unter den Prozeduren, wie sie für eine Klage gemäß Artikel 26 ff. der IAO-Verfassung vorgesehen sind, zu prüfen.

Artikel 26 räumt Regierungen, Konferenzdelegierten sowie dem Verwaltungsrat von Amts wegen das Recht ein, Klage gegen ein anderes Mitglied einzureichen, das die Durchführung eines ratifizierten Übereinkommens nicht in befriedigender Weise sicherstellt. Die Bundesregierung Deutschland ist beispielsweise aufgrund einer 1984 eingereichten Beschwerde mit Blick auf das Übereinkommen Nr.111 (Beschwerde aufgrund des „Radikalenerlasses“, Berufsverbote) Adressat einer vom Verwaltungsrat initiierten Klage geworden. Die Prozedur der Klage kann unabhängig davon in Gang gesetzt werden, ob die Regierung des betroffenen Landes sich entscheidet, bei der Prüfung des Falles zu kooperieren oder nicht. Auf Grundlage des Berichts des eingesetzten Untersuchungsausschusses¹⁵ entscheidet der Verwaltungsrat über Maßnahmen, die er für notwendig hält. Die betroffene Regierung hat das Recht, den Internationalen Gerichtshof anzurufen oder ist verpflichtet, den Empfehlungen Folge zu leisten. Tatsächlich haben alle beklagten Länder - mit Ausnahme von zwei Fällen - die Empfehlungen angenommen; die weitere Beobachtung der Problematik wird dann wiederum Gegenstand der regulären Überwachungsprozeduren für die Anwendung ratifizierter Übereinkommen.¹⁶ Das Klageverfahren wurde bis 1961 nicht angewandt, zwischen 1961 und 1994 wurden demgegenüber 22 Klagen eingereicht, von denen fünf durch Regierungen eingereicht worden sind, zehn durch Konferenzdelegierte und zwei durch den Verwaltungsrat. Alle Klagen, die durch

¹⁴ In all jenen Fällen, in denen der formale Schritt zu einer Veröffentlichung nicht beschlossen worden ist, veröffentlicht der Verwaltungsrat allerdings seinen Bericht als Teil seiner regulären Arbeitspapiere.

¹⁵ Ein Untersuchungsausschuss ist bis zum Jahre 2003 nur in zehn Ländern eingesetzt worden: Chile, Dominikanische Republik, Haiti, Nicaragua, Elfenbeinküsten, Liberia, Deutschland, Griechenland, Polen und Rumänien. Siehe dazu Böhning, 2003. S- 67

¹⁶ Die beiden Fälle, in denen weder der Internationale Gerichtshof angerufen worden ist, noch die Empfehlungen angenommen worden sind, beziehen sich zum einen auf die Regierung von Polen, gegen die im Jahre 1982 eine Klage über die Nichtbeachtung der ratifizierten Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 eingereicht worden sind. Hier ging es um die Frage der Gewerkschaft Solidarnosc. Der andere Fall ist die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich des Übereinkommens Nr. 111. Die Bundesrepublik hat den Beschluss der IAO nicht akzeptiert, aber auch nicht den Internationalen Gerichtshof angerufen.

Konferenzdelegierte eingereicht worden sind, bezogen sich auf eines der grundlegenden Übereinkommen.

1951 entschied der Verwaltungsrat in Zusammenhang mit einem Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrats der Organisation der Vereinten Nationen, einen speziellen Ausschuss einzusetzen, der sich ausschließlich mit Fällen der Verletzung der Vereinigungsfreiheit zu befassen hat. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts hat dieser Ausschuss etwa 2.000 Fälle geprüft und darüber eine Art „Rechtsprechung“ entwickelt, in denen die Prinzipien und Standards in den diesbezüglichen Übereinkommen geklärt werden.¹⁷ Über die Autorität dieser Auslegungen gibt es innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation Streit¹⁸. Insbesondere seit den 90er Jahren besteht die Gruppe der Arbeitgeber darauf, dass einzig und allein der Internationale Gerichtshof autoritative Auslegungskompetenz hat. Tatsächlich ist aber noch nie ein Fall vor den Internationalen Gerichtshof gebracht worden. Im Fall hartnäckiger Weigerungen von Mitgliedsstaaten, sich mit den Beschuldigungen über Normverletzungen konstruktiv zu befassen, sieht die Verfassung der IAO in Artikel 33 vor, dass der Verwaltungsrat der Internationalen Arbeitskonferenz Maßnahmen empfehlen kann, „die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen (des Untersuchungsausschusses) oder der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes, ESK) zweckmäßig erscheinen.“ Erstmals ist dieser Artikel im Jahre 2000 bei dem Fall Myanmar/Burma aufgrund anhaltender Verletzungen der Übereinkommen gegen Zwangsarbeit angewandt wurden.¹⁹

Die Darstellung der Strukturen und Verfahrensweisen der Internationalen Arbeitsorganisation zeigt, dass im Rahmen der IAO – wenn auch verschieden gewichtet - alle drei Strategien, die in der gegenwärtigen Global Governance Debatte idealtypisch unterschieden werden vorgesehen sind: die Strategie des Verwaltungsdialogs, die Strategie der quasi gerichtlichen Streit-schlichtung und die Strategie von Sanktionsmechanismen.²⁰ Alle drei Strategien stehen allerdings seit den 1980er Jahren in der Praxis im Zusammenhang mit neuen globalen Strukturen vor schweren Herausforderungen.

¹⁷ International Labour Office, 1996

¹⁸ Siehe dazu die Ausführungen im Jubiläumsband zum 75-jährigen Bestehen der IAO für die Arbeitgeberposition den Sprecher der Arbeitgeber im Normenanwendungsausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz Alfred Wisskirchen und für die Arbeitnehmerposition das langjährige Mitglied im Verwaltungsrat Ursula Engelen-Kefer in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund, 1994

¹⁹ Die Internationale Arbeitskonferenz autorisierte den Generaldirektor während ihrer 88. Sitzung im Jahre 2000, andere internationale Organisationen und den Wirtschafts- und Sozialrat der UNO über den Fall zu informieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die Praxis von Zwangsarbeit zu beenden. Als besonders wirksam gilt die Sanktion der Kreditverweigerung.

3. Probleme und Antworten der Internationalen Arbeitsorganisation angesichts der Herausforderungen durch Globalisierung

Die IAO hat ihre Politik internationaler Standardsetzung ursprünglich im Rahmen einer Mitgliedsstruktur entwickelt, die durch frühindustrialisierte Länder geprägt war. Sie wiesen relativ homogene Gesellschaftsstrukturen, eine binnenwirtschaftliche Kohärenz, starke gesellschaftliche Interessengruppen im Arbeitsbereich und eine (wie sich in den 1930er Jahren zeigte: nicht immer robuste) Demokratisierung politischer Institutionen auf. Die Welt, auf die sich das Mandat der IAO bezieht, ist im Laufe ihrer Geschichte inklusiver, heterogener und zugleich auch interdependenter geworden, allerdings auf eine sehr asymmetrische Weise. Das tatsächliche Wirtschaftsgefälle in der Staatenwelt lässt sich annähernd schon an den gestaffelten Beitragssätzen ablesen, die die 176 Mitgliedsstaaten des Jahres 2003 an die IAO zahlten. Gemäß den im Rahmen der Vereinten Nationen geltenden Richtlinien für staatliche Mitgliedsbeiträge bekommt die IAO das festgelegte Beitragsmaximum von 22 % ihres regulären Budgets von dem größten beitragenden Staat und das festgelegte Minimum, dass sich auf nur 0,001 % beläuft von 34 ihrer Mitgliedsstaaten²¹. Aber die Heterogenität ist nicht nur eine Frage der Wirtschaftsmacht. Sie ist - für den Auftrag der IAO viel relevanter - ebenso eine der Staatsformen²², eine der Gesellschaftsstrukturen und Produktionsweisen.

Gleichzeitig hat die Dichte internationaler und transnationaler Austauschbeziehungen in vielfältigen Wirtschafts- und Lebensbereichen zugenommen. In dieser Situation befand sich der *Anspruch auf universale Geltungskraft* der IAO-Normen Mitte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in einer paradoxen Situation. Einerseits verlangen globale Strukturen und Interdependenzen nach globalen Regulierungen. Andererseits war die IAO von der Realisierung dieses Anspruchs weit entfernt. Außerhalb der Mitgliedsländer der Europäischen Union hatten nur wenige Staaten eine bedeutende Zahl von Übereinkommen ratifiziert. Ein schonungsloser, selbstkritischer Blick auf die Rechtsverbindlichkeit der Übereinkommen musste angesichts der Heterogenität der Mitgliedsstaaten zu dem Schluss führen, dass neue Politikstrategien zur Erfüllung des Anspruchs auf universale Geltungskraft nötig sind. Die IAO antwortete auf die problematische Situation universaler Geltungskraft der IAO-Übereinkommen zum einen mit dem in ihrer Geschichte einschneidenden Schritt einer klaren Prioritätensetzung bei den Übereinkommen: In der *Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

²⁰ Siehe dazu Zangl, 2001

²¹ International Labour Office, 2003, S. 2ff.

²² Dabei sind auch die nichtfunktionierenden Staaten zu beachten.

und ihre Folgemaßnahmen im Jahre 1998 wurden faktisch acht Übereinkommen zu den vier Problembereichen Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit, Diskriminierung und Kinderarbeit aus allen anderen hervorgehoben. Es sind die Übereinkommen, die jetzt explizit als menschenrechtliche Kernarbeitsnormen bezeichnet werden und für die ein eigener Berichts- und Förderungsmechanismus im Falle der Nichtratifikation durch IAO-Mitgliedsstaaten geschaffen worden ist. Seit der schon Mitte der 1990er Jahre vom damaligen Generaldirektor Hansenne eingeleiteten Ratifikationskampagne hatte hier die Zahl der Ratifikationen zugenommen. Dennoch ist zu konstatieren, dass nach wie vor auch hier bestimmte soziopolitische Hintergründe in den Staaten die Ratifikation stark erleichtern oder erschweren. Im Jahre 2000 hatten alle Mitglieder der Europäischen Union alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert. Von den 29 OECD-Mitgliedern des Jahres 2000 hatten allerdings nur 19 Länder die Kernarbeitsnormen ratifiziert, d.h. also nur zwei Drittel aller OECD-Mitglieder. Und von den 175 IAO-Mitgliedern des Jahres 2000 lag nur von 63 Staaten eine Ratifikation aller Kernarbeitsnormen vor.²³

Die IAO hat zum anderen in den 1990er Jahren zum wiederholten Mal in ihrer Geschichte, allerdings jetzt radikaler, einen Revisionsprozess ihrer Übereinkommen und Empfehlungen durchgeführt. Als Resultat dieses Prozesses beschloss der Verwaltungsrat auf seiner Novemberversammlung im Jahre 2002 von nunmehr 71 IAO-Übereinkommen und 73 Empfehlungen auszugehen, die dem aktuellen Stand entsprechen und die Implementation dieser Instrumente als prioritäre Aufgabe der Organisation zu befördern. Eine beschlossene Verfassungsänderung, die es erlauben soll, einmal in Kraft getretene Instrumente förmlich abzuschaffen, ist bisher noch nicht mit der notwendigen Mehrheit ratifiziert worden.²⁴

Neben und verbunden mit dem Problem der universalen Geltungskraft der IAO-Standards stellt sich das *Problem ihrer Anwendung* angesichts der stark gestiegenen Heterogenität der Mitgliedswelt. Die IAO hat hier drei Antworten gefunden, die in verschiedenen einzelnen Politikfeldern ihres Regelungsbereichs verschiedene Bedeutung erlangen: Die hauptsächliche Politikrichtung der IAO ist seit Ende der 90er Jahre in dem Leitbild der *menschenwürdigen Arbeit weltweit* und dem neuen *integrierten Ansatz* des seit 1999 amtierenden Generaldirek-

²³ Als Länder mit der geringsten Ratifikationsquote sind im Juni 2000 China und Singapur zu nennen, die insgesamt zwei der grundlegenden Konventionen ratifiziert haben, und die USA, die im Jahr 2000 nur ein Kernarbeitsübereinkommen ratifiziert hatten (OECD 2000a). Im Jahre 2003 hatten China und die USA drei Kernarbeitsnormen ratifiziert.

tors Juan Somavía zum Ausdruck gekommen²⁵. Diese Politik setzt - insbesondere vor dem Hintergrund der im gesamten UNO-System anerkannten Kernarbeitsnormen - auf Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit, verbunden mit der Befähigung gesellschaftlicher und administrativer Kräfte vor Ort. In dieser Politik sollen die Aktivitäten der IAO in den Bereichen Normen, technische Hilfe sowie Forschung und Aufklärung konsistent zusammengeführt werden und allen arbeitenden Menschen, nicht nur den Beschäftigten in formalen Arbeitsverhältnissen, zugute kommen. Insbesondere im Zusammenhang mit Problemen der Kinderarbeit hat es die IAO verstanden, nationale und politisch lokale Willensbildungsprozesse durch Unterstützung bei der Beschaffung von Informationen, Statistiken, grundlegendem Wissen sowie materieller Projektmittel zu unterstützen.²⁶ Während der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2003 wurde beschlossen, dass auch in einem als prioritär geltenden Politikfeld außerhalb der Kernarbeitsnormen, dem Politikfeld Arbeitsschutz und Gesundheit, mithilfe eines neuen normativen Rahmeninstruments der Versuch gemacht werden soll, den Zielen vorbeugender, gesundheitsförderlicher Arbeitsgestaltung möglichst universal normativ und faktisch Geltung zu verschaffen, indem technische Hilfe darauf abgestellt wird, vor allem zur einschlägigen Befähigung vor Ort (capacity building) beizutragen.

Die zweite Antwort auf das Problem der Anwendung ist die *verstärkte Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure* außerhalb der konstitutionellen Mitgliedsgruppen. Diese Einbeziehung ist insbesondere in der informellen Wirtschaft notwendig, wo die klassischen industriegesellschaftlichen Vereinigungen keine oder nur eine geringe Basis haben.²⁷ Die IAO fördert Zusammenschlüsse von Selbständigen und auch die Vereinigung von kleinen Unternehmen in Arbeitgeberverbänden. Dieser Politikansatz soll die Vorteile industriegesellschaftlicher Organisationen allererst ermöglichen: gemeinsame Interessendefinition und -artikulation, Transparenz über soziale Praktiken und die Ermöglichung gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse.

Ein ganz anderer Politikansatz - als dritte Antwort - wird demgegenüber gegenwärtig in einer der globalisiertesten Branchen der formalen Ökonomie vorbereitet, der internationalen Handelsschifffahrt²⁸. Die Errichtung sogenannter offener Schiffsregister in einer Reihe von Entwicklungsländern, die mit den Registern nicht die Kapazität und den politischen Willen zur

²⁴ Die Bundesrepublik Deutschland vertritt beispielsweise die Auffassung, dass die IAO-Instrumente völkerrechtliche Verträge darstellen, die nicht von der Organisation ohne Schaden für die Konsistenz des Völkerrechts abgeschafft werden können.

²⁵ Siehe dazu Internationales Arbeitsamt, 1999 sowie International Labour Office, 2001.

²⁶ Siehe dazu die detaillierten Ausführungen bei Andrea Liese in Senghaas-Knobloch/Dirks/Liese, 2003, S. 39ff

²⁷ Siehe dazu Alter Chen u.a., 2002 sowie Schlyter, 2002.

Durchsetzung entsprechender internationaler Normenverpflichtungen verbanden, hatte einen Unterbietungswettbewerb sozialer Standards auf Handelsschiffen in Gang gesetzt. Damit verloren die (typischerweise europäischen) Staaten, die die einschlägigen maritimen Übereinkommen ratifiziert hatten, die Gestaltungsmacht über die Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord der Schiffe, die ausgeflaggt worden sind, während eine Reihe von Staaten mit neuen Schiffsregistern keine Neigung zur Ratifikation der Übereinkommen zeigte. In dieser Situation entschied sich die IAO im maritimen Bereich zum einen, die Regierungen von Entwicklungsländern viel stärker als bisher an der Debatte über internationale maritime Normen zu beteiligen, zum anderen die Einhaltung maritimer Übereinkommen auch auf Schiffen unter einer Flagge von Ländern, die sie nicht ratifiziert haben, *zu erzwingen*. Dieser Erzwingungsmechanismus beruht auf separaten Vereinbarungen der Staaten zur Kontrolle in ihren Häfen. Der Ansatz der sogenannten *Hafenstaatskontrolle* neben der IAO-konformen *Flaggenstaatskontrolle* ist nicht zuletzt aufgrund der großen immer wiederkehrenden Umweltkatastrophen durch Schiffsunglücke vor den Küsten der Industrieländer gestärkt worden.

Neben den dargestellten Problemen universaler Geltungskraft und tatsächlicher Anwendung der IAO-Normen gehört als weitere Herausforderung, mit denen sich die IAO als Folge der Globalisierung auseinander zu setzen hat, auch die *neue Vielfalt* „normsetzender“ Akteure. Große politische Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen gegen Konzerne haben dazu beigetragen, dass sich diese genötigt sehen, die Folgen ihres Handelns für die Lebensbedingungen betroffener Menschen mit in ihr Kalkül zu ziehen, zumindest um rufschädigenden Kampagnen zu entgehen. Die dreigliedrige Erklärung der IAO über *Grundsätze multinationaler Unternehmen und Sozialpolitik* und die *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, die beide Mitte der 70er Jahre aufgestellt wurden, bildeten zwar Orientierungen für die Inhalte der Verhaltenskodices von multinationalen Konzernen, jedoch keine rechtlichen Verpflichtungen. Inwieweit sich multinationale Unternehmen an die selbst aufgestellten Verhaltenskodices halten, wurde zunächst vor allem von Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und Graswurzelbewegungen kritisch überprüft. Solche zivilgesellschaftliche Überwachung gewinnt ihre Macht nicht aus der staatlichen Zuständigkeit, sondern aus der potenziellen Marktmacht von Kunden der Konzerne. Aufgrund der an ihnen geübten Kritik hatten multinationale Unternehmen ihrerseits ausgefeiltere Methoden der Selbstbeobachtung entwickelt. Zum Beispiel wurden Auditoren eingesetzt, innerorganisatorische Instanzen mit Kompetenzen ausgestattet, um die Einhaltung der Selbstverpflichtung zu überprüfen, oder es wurden Ak-

²⁸ Siehe dazu ausführlich Dirks, 2001 sowie Dirks in Senghaas-Knobloch/Dirks/Liese, S. 127ff.

kreditierungsgesellschaften beauftragt, die Einhaltung des Standards zu zertifizieren. Damit bildete sich eine Gemengelage aus Selbstbeobachtung und Fremdbeobachtung heraus, in deren Zusammenhang sich neuerdings Partnerschaften und Netzwerke zwischen Wirtschaftsakteuren, professionellen und kommerziellen Zertifizierungseinrichtungen sowie Nichtregierungsorganisationen ergeben.²⁹ In der letzten Generation solcher Entwicklungen, die beispielsweise durch Akteure wie den Council on Economic Priorities Accreditation Agency (umbenannt in Social Accountability International) oder die Fair Labour Association (beide in USA entstanden) geprägt ist, sind auch wieder Gewerkschaften beteiligt worden, zumindest in den Aufsichtsgremien dieser nichtstaatlichen Organisationen.

Der Bezug der Selbstverpflichtungen der Unternehmen auf die Kernarbeitsnormen der IAO ist unterausgeprägt. Nur eine sehr kleine Minderheit von 18 % der vorfindlichen Verhaltenskodices nehmen explizit auf IAO-Übereinkommen oder auch UNO-Erklärungen Bezug³⁰ In wie weit sich dies dadurch ändern wird, dass sowohl die OECD-Leitsätze als auch die dreigliedrige IAO-Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik mit Blick auf die ausdrückliche Bezeichnung der acht Kernarbeitsnormen der IAO zu Beginn des neuen Jahrhunderts revidiert worden sind, wird sich zeigen müssen.

Andere Initiativen, die sich in erklärter Weise um den Respekt für Arbeiterrechte weltweit bemühen, setzen auf Gütesiegel, und Überprüfung von Investmentfonds und andere Weisen, soziale Verantwortung im Unternehmensbereich wahrzunehmen.³¹ Es ist eine offene Frage, ob es möglich ist, Synergien zwischen verschiedenen, wenn nicht gar konkurrierenden Systemen von internationalen Arbeitsstandards und Überwachungsformen aufzubauen, also zwischen klassisch-völkerrechtlichen Normen und den neuen Formen der Selbstverpflichtung und Verbindlichkeit wirtschaftlicher Akteure.³²

4. Resümee

Das Problem, das sich mit Blick auf die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an den internationalen Regulierungen im Politikfeld Arbeit zeigt, hat mit der Vielfalt und Diskrepanz der gesellschaftlichen Produktionsformen, institutionellen Strukturen und Staatsformen zu tun. Zwar ist seit Ende des epochalen Ost-West-Konflikts Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhun-

²⁹ Zu diesen und den folgenden Ausführungen siehe Nadvi/Wältring, 2002.

³⁰ Siehe dazu Gould IV, S.44.

³¹ Zu der Vielfalt der Initiativen siehe Diller, 1997.

³² Siehe dazu Swepston 2002, Leary 2002 sowie O'Rourke, 2003

derts die zentrale Trennlinie zwischen zwei Völkerrechtsauffassungen überwunden worden, und damit auch zwischen grundverschiedenen Auffassungen über die Repräsentanz gesellschaftlicher Interessen. Geblieben ist jedoch die entwicklungsbedingte und soziopolitisch bedingte strukturelle Heterogenität in den meisten Entwicklungsländern. Diese geht mit einem starken Anwachsen der informellen Wirtschaft zusammen, in der definitionsgemäß anerkannte, organisierte kollektive Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern keine Rolle spielen. Die IAO leidet also in dieser Hinsicht in ihren verfassungsmäßigen Mitsprachestrukturen an gesellschaftlich-repräsentativer Anschlussfähigkeit. Die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, wie sie in der IAO seit ihrer Gründung weitsichtig vorgesehen ist, stößt dort auf Grenzen, wo hohe - oder sogar die größten - Beschäftigungsanteile nicht in der formalen sondern in der informellen Ökonomie vorliegen. Auch der „Biss“ des elaborierten Überwachungssystems der IAO besteht ja darin, dass die Staaten verpflichtet sind, ihre Berichte für das Internationale Arbeitsamt jeweils an die repräsentativsten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zu senden, damit diese ihre eigenen Kommentare dazu an das Internationale Arbeitsamt schicken können. Wenn die Mehrheit der arbeitenden Bevölkerung nicht in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden vertreten wird, ist die Wirksamkeit von quasi-rechtsförmigen Verwaltungsdialogen zwischen internationalem Arbeitsamt und nationalen Administrationen zur Rechtserfüllung in Frage gestellt. Denn sie setzt voraus, dass es in den Staaten tatsächlich eine funktionierende innergesellschaftliche Interessenbildung und Interessenartikulation gibt, die sich kritisch auf die Regierungsposition beziehen kann. Nur so können rechtliche Nichtkonformität oder faktische Rechtsbrüche vor das internationale Forum gebracht werden. Zwar arbeitet die Internationale Arbeitsorganisation schon seit langem mit internationalen Gewerkschaftsbünden und internationalen Branchengewerkschaftsbünden zusammen, doch auch diese internationalen Verbände sind ihrerseits auf Akteure vor Ort angewiesen, die ihnen Informationen und Dokumentationen über Rechtsverstöße zuleiten.

Die IAO hat sich angesichts dieser Herausforderung zunächst in ihren Feldaktivitäten dem Prinzip der Anwaltschaft durch Nichtregierungsorganisationen, die nicht an industriegesellschaftlichen Verbandsinteressen sondern am Gemeinwesen bzw. einzelnen Menschenrechten orientiert sind, geöffnet. Die Öffnung ist unverzichtbar. Sie wirft allerdings eigene Anfragen an die Legitimität, Rechenschaftspflichtigkeit und Zuverlässigkeit dieser Nichtregierungsorganisationen auf.³³ Diese Öffnung findet eher im Stab als bei den konstitutionellen, gesell-

³³ Siehe dazu Atock 1999. Trubek/Mosher/Rothstein, 2000 argumentieren für einen neuen Transnationalismus auf der Basis transnationaler Regime und transnationaler Netzwerke, in denen eine Vielfalt von Akteuren tätig ist.

schaftlichen Mitgliedsgruppen Unterstützung. Die kritischen Anfragen der Gewerkschaften werden um dringlicher, je stärker sich bestimmte neue Kooperationsbezüge zwischen multinational operierenden Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen entwickeln, in denen die Gewerkschaften keine oder nur eine geringe Rolle bekommen. Andererseits haben möglicherweise gerade die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen dazu beigetragen, dass es zu weltweiten Abschlüssen von Verträgen zwischen Betriebsräten und Management großer multinational wirkender Konzerne gekommen ist.³⁴ Im Bereich der Kinderarbeit ist es beispielsweise der IAO in Zusammenarbeit mit UNICEF vielerorts gelungen, Nichtregierungsorganisationen des neuen zivilgesellschaftlichen Typs und Gewerkschaften in eine neue Kooperation zu bringen. Auch in einem anderen menschenrechtsbezogenen Politikfeld, dem des Kampfes gegen Diskriminierung, insbesondere von Frauen, ist es der IAO gelungen, Grundlagen für eine gesellschaftliche Interessenbildung und Interessendurchsetzung zu entwickeln.

Die *Rechtsdurchsetzung* wird bei der IAO gewöhnlich als schwächster Punkt der Organisation angesehen. Das Ausmaß der Institutionalisierung von Verfahren zur Rechtsdurchsetzung ist gering. Zwar kann man mit Blick auf die Autorisierung von Sanktionen durchaus davon sprechen, dass die IAO in Gestalt ihres Artikels 33 – wie im Fall von Myanmar/Burma erstmals angewendet - eine Autorisierung³⁵ zu Sanktionen für hartnäckige Kooperationsverweigerer bereit hält. Die Problematik besteht aber eher darin, dass die Ermächtigung des Verwaltungsrats, „der Konferenz die Maßnahmen (zu) empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlung zweckmäßig erscheinen“, bisher nur ein einziges Mal angewendet worden ist; es scheint unwahrscheinlich, dass weltpolitisch gewichtigere Länder, gegen die auch Beschwerden über die Verletzung der Übereinkommen zur Zwangsarbeit bestehen, ähnlicher Sanktionen wie Myanmar/Burma gewärtig sein müssen.

Mit den beschlossenen *Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* hat die IAO einen neuen Weg zur Rechtserfüllung eingeschlagen, der nicht auf Sanktionen und übergeordnete Instanzen der Vollstreckung setzt. Die ersten vier Jahresberichte zur globalen Situation bei der Anwendung der vier grundlegenden Prinzipien (Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit, Kinderarbeit, Diskriminierung) haben sich einerseits der Feststellungen durch die Aufsichtsmechanismen bedient, um die globale Lage mit Blick auf die Normanwendung sichtbar zu machen, andererseits die dort benannten Hin-

³⁴ Siehe dazu den Beitrag über weltweite Kollektivvereinbarungen von Graham und Bibby in: Die Welt der Arbeit, Nr. 45, Dezember 2002

³⁵ im Zusammenhang mit einem stark formalisierten Verfahren im Vorfeld

dernisse gegen die Durchführung der Kernarbeitsnormen systematisiert sowie die vielfältigen Aktivitäten der Beratung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschungs- und Lobbyarbeit dargestellt und in ihren Wirkungen diskutiert, um den verschiedenen Formen der Verletzung der Kernarbeitsübereinkommen entgegenzutreten.³⁶

Das Problem der Rechtsdurchsetzung ist offenbar nicht von Charakteristika des gesamten Politikbereichs Arbeit und Soziales sowie seiner einzelnen Felder ablösbar. Bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation zu Beginn des 20. Jahrhunderts gingen politische Ansprüche auf soziale Gerechtigkeit und Eintracht mit ökonomischen Interessen an einer Verregelung internationaler Konkurrenz eine Allianz ein. Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb zwar die IAO zur Regelung des internationalen Sozial- und Arbeitsschutzes erhalten und wurde zu einer Sonderorganisation der UNO. Zur Förderung des wirtschaftlichen Austauschs und internationalen Handels wurde aber zunächst außerhalb der UNO das GATT errichtet. GATT und die Nachfolgeorganisation WTO (Welthandelsorganisation), jetzt innerhalb der UNO, organisieren die Erweiterung und Vertiefung des Welthandels im Rahmen einer auf Reziprozität beruhenden zunehmenden Öffnung der Grenzen ihrer Mitgliedsstaaten. Bei Regeln zur Erweiterung und Vertiefung des Welthandels geht es um „Grenzregime“, d.h. um die Art und Weise, wie Staaten an ihren Grenzen den Wirtschaftsaustausch organisieren. Sie betreffen indirekt auch die Produktionsweisen hinter der Staatsgrenzen. Bei der Errichtung von internationalen Normen im Arbeitsleben handelt es sich demgegenüber um Regeln als „direkte Einflussnahme“ auf innerstaatliche Politik, kulturelle und soziale Praktiken, welche die innergesellschaftliche Organisation der Arbeit prägen.³⁷ Dieser Unterschied zwischen Regeln für den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen auf der einen Seite und Regeln für die nationalen Arbeits- und Lebensbedingungen, unter denen Güter und Dienstleistungen für den internationalen Austausch produziert werden, auf der anderen Seite, ist durch die Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts erneut politisch in Frage gestellt worden: angesichts der zunehmenden Interdependenzen in einer Weltwirtschaft mit neuen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, globalen Zulieferketten und Branchenverlusten in den Industrieländern wurde von westlichen Gewerkschaften und einigen westlichen Regierungen die Forderung aufgestellt, einen freien internationalen Wirtschaftsaustausch von der Einhaltung bestimmter international geltender Standards in den nationalen Arbeits- und Lebensbedingungen (sogenannten Sozialklauseln) abhängig zu machen³⁸.

³⁶ Siehe dazu Internationales Arbeitsamt 2000, 2001a, 2002 und 2003a.

³⁷ Zum Unterschied zwischen Grenzregimen und Regimen direkter Einflussnahme siehe Zürn, 2002.

³⁸ Siehe zusammenfassend Scherrer u.a., 1998

Auch der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamts hatte sich Anfang der 1990er Jahre um eine Erörterung dieser Politiklinie bemüht, war allerdings auf heftigen Widerstand und den Vorwurf des Protektionismus, besonders bei Schwellenländern in Asien sowie bei der Gruppe der Arbeitgeber gestoßen und hatte sich in der Folge um Prioritätensetzung auf Grundrechte bei der Arbeit (Kernarbeitsnormen) sowie drei weitere vordringliche Normgebiete (zu dreigliedrigen Beratungen, Arbeitsinspektionen und Beschäftigungspolitik) bemüht.³⁹ Die seitdem angestoßenen Politikänderungen der IAO basieren auf dem Befund, dass ein konditionierter Welthandel nur begrenzt zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in Entwicklungsländern beitragen kann. Von zentraler Bedeutung erweisen sich dabei die Spezifika der verschiedenen (beruflichen) Arbeitsaktivitäten und Wirtschaftsbranchen. *Arbeitsaktivitäten* unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit, ihrer Legalität und ihrer Prägung durch eingesetzte Technik und Qualifikationserfordernisse. In diesem Zusammenhang haben die Staaten insbesondere die Aufgabe des Garanten grundlegender Rechte bei der Arbeit. Dies betrifft insbesondere die vielfältigen Ausprägungen der Zwangsarbeit und der Kinderarbeit.⁴⁰ Die Erfahrungen mit Kinderarbeit zeigen, dass die Lebensbedingungen der Kinder nicht ohne weiteres verbessert werden, wenn sie aus der formalen Wirtschaft ohne zusätzliche Maßnahmen entlassen werden. Die Erfahrung zeigt auch, dass unilaterale Androhungen von Handelssanktionen oder Käuferboykotts die Arbeitgeberverbände vor Ort und multinational operierende Unternehmen zu eigenen Bemühungen um Abschaffung von Kinderarbeit veranlassen können.

Wirtschaftsbranchen sind durch den Grad der Funktionalitäts- und Reziprozitätsanforderung charakterisiert sowie durch Ausmaß und Struktur der globalen Geschäftstätigkeit. Je stärker die Funktionalitäts- und Reziprozitätsanforderungen im Rahmen globaler Geschäftstätigkeiten ausgeprägt sind, desto wahrscheinlicher kommt eine Interessenallianz der Sozialpartner zum Tragen, beispielsweise für gebotene maximale Belastungen und Mindestqualifikationen der Beschäftigten.⁴¹ Wo sich die universale Geltung bestimmter Mindeststandards, beispielsweise das Verbot erzwungener Arbeitsverhältnisse und Beschäftigungen in gefährlichen Arbeitssi-

³⁹ Siehe dazu Internationales Arbeitsamt, 1997

⁴⁰ Die zunehmende Bedeutung des Menschenhandels als globalisierungstypischer Form von Zwangsarbeit durch verlangt von den Staaten der Herkunftsländer und der Adressatenländer eine einschlägige gesetzliche Praxis, aber auch Gesetzesdurchführung, die nicht selten durch die geringe Sichtbarkeit und die Illegalität der Zwangsarbeit erschwert wird.

⁴¹ Entsprechende Gebotsnormen verlangen allerdings von den Staaten administrative Aktivitäten zur Organisation bestimmter Auflagen. Auch Verbotsnormen stellen eine besondere Herausforderung für staatlichen Inter-

tuationen, nicht auf branchentypische, technisch-funktionale Erfordernisse stützen kann, kommt es entscheidend auf eine (zu bildende) politische Öffentlichkeit über Rechte und soziale Werte an, sei sie Weltöffentlichkeit oder lokale Öffentlichkeit, bzw. beides. Wenn sich Öffentlichkeit mit Marktmacht verbindet, beispielsweise in stark internationalisierten Branchen mit Endkonsumenten, wie in der Bekleidungsindustrie, kann es zur Redefinition von ökonomischen Interessenlagen der Akteure vor Ort als auch von staatlicher Politik kommen.

Universale Geltungskraft und Anwendung von Arbeits- und Sozialnormen kann demnach unter zwei Voraussetzungen eingefordert werden: zum einen, wenn sich bestimmte soziale Normen mit funktionalen Erfordernissen verkoppeln lassen, die den Kern einer Wirtschaftstätigkeit ausmachen. Zur Navigation eines Schiffes gehören beispielsweise unabweisbar Navigationskenntnisse. Inwieweit allerdings diese erforderlichen Qualifikationen mit bestimmten Grundrechten bei der Arbeit und Standards sozialer Absicherung, Beschäftigungsbedingungen und Gesundheit verbunden werden, ist eine verhandlungsbedürftige politische Frage, die im maritimen Bereich der IAO gegenwärtig auf der Tagesordnung steht. Zum anderen kann eine universelle Geltung bestimmter Arbeits- und Sozialnormen erreicht werden, wenn eine Prioritätensetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen nach einer konsensualisierten ethisch gebotenen Dringlichkeit erfolgt, die dem aktuellen Stand einer Urteilsbildung in der Weltöffentlichkeit entspricht und sich zudem auf die politisch-ökonomische Redefinition bisher anderslautender nationaler Interessen stützen kann. Dann zeigt sich, dass zwar beispielsweise über den Beitrag schulischer Erziehung im Verhältnis zu praktischer Tätigkeit für die Bildung von Kindern gestritten werden kann, dass jedoch die Ausnutzung von Kindern in Zwangsarbeitsverhältnissen als legitimes Argument zur Erhaltung von Wettbewerbsvorteilen nirgends offen befürwortet wird. Erst wenn es gelingt, Zwangsarbeitsverhältnisse sichtbar zu machen, wird es möglich, nach Wegen und Mitteln zur Abschaffung zu suchen.

Charakteristika verschiedener Problemfelder der internationalen Arbeits- und Sozialpolitik haben also Einfluss darauf, unter welchen Umständen internationale Normen universale Geltung beanspruchen und auf welche Weise sie umgesetzt werden können. Die Charakteristika bestimmen mit, welche Akteurskonstellationen notwendig sind, um internationalen Normen in bestimmten Politikfeldern erfolgreich zu universaler Geltung zu verhelfen. Wird eine Veränderung nationaler und lokaler sozialer Praktiken angestrebt, die mit tradierten, sozioökonomischen und kulturellen Selbstzuschreibungen verbunden sind, so muss diese Veränderung vor

allem unten, vor Ort, in Gang gesetzt werden – durch Überzeugungsarbeit, durch neue staatliche Gesetzeslagen, veränderte Interessen- und Identitätsdefinitionen sowie materielle Hilfe, für die Betroffenen und für die staatliche Arbeitsaufsicht. Für diesen Falltyp stehen die IAO-Bemühungen zur Abschaffung von Zwangsarbeit, von Kinderarbeit und von diskriminierender Behandlung bei der Arbeit. Demgegenüber können Mindeststandards für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in einer globalen Wirtschaftsbranche und in einem globalen Arbeitsmarkt durchaus „von oben“ bewirkt werden, wenn die wichtigsten Akteure in der Staaten- und in der Geschäftswelt sowie unter den Gewerkschaften zu einer Übereinkunft darüber gelangen, welche Standards unabdingbar zum Gedeihen dieser Wirtschaftsbranche gehören und Verfahren gefunden werden, um an allen Orten des Wirtschaftsaustausches die Einhaltung dieser Normen zu überprüfen. Für diesen Fall stehen die IAO-Ansätze im maritimen Feld.

Die IAO hat es mit einem Politikbereich zu tun, in dem es in starkem Maße um alltägliche soziale Praktiken geht, die in soziale Normen und rechtsförmige Normen eingebettet sind. Eine wirksame Regelung von internationalen Mindeststandards in diesem Politikbereich muss Wege finden, um Rechtsverpflichtungen auf der internationalen Ebene bis in die Alltagshandlungen vor Ort hinein zu übermitteln. Eine solche Aufgabe ist nicht ohne weiteres mit der Logik zu erfassen, die den Verrechtlichungsdiskurs der internationalen Beziehungen bestimmt. Denn im Hintergrund dieses Verrechtlichungsdiskurses steht ein zwischenstaatliches Konfliktmodell. Dem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass sich die beteiligten Staaten in einer Situation sehen, in der die Nichtbefolgung einer Regel dem nichtbefolgenden Staat auf Kosten der anderen Akteure Vorteile bringen kann. In dem neuen *integrierten Ansatz* der IAO geht es demgegenüber darum, die Übereinkommen der IAO kraft ihrer Legitimität (durch die besondere Mitgliedsstruktur) und Autorität zu universal geltenden Referenzpunkten zu machen, basierend auf Überzeugung und unterstützt durch technische Kooperation. Die Überzeugungsarbeit soll durch eine ständig verbesserte und konsensualisierte Wissensbasis erfolgreich gemacht werden. Dazu gehört in hervorgehobener Weise die Darlegung der Vorteile, die aus der Befolgung internationaler Arbeitsnormen für die ökonomische Entwicklung und den sozialen Zusammenhalt in den Staaten entstehen. Normentechnisch wird neuerdings stärker an *Rahmenübereinkommen* gedacht, in denen Politikziele, nicht aber genaue Vorschriften verpflichtend gemacht werden. Technische Hilfe und technische Kooperation setzen auf Aneignung und Übersetzung der internationalen Einsichten und Standards in die jeweiligen na-

nomisch verankerter sozialer Praktiken handelt, wie in manchen Fällen der Zwangsarbeit und Kinderarbeit.

tionalen Kapazitäten, Gebräuche und normativen Vorstellungen. Diesem Politikansatz der IAO liegt ein Kooperationsmodell zugrunde. Die Generierung von Wissen im Sinne der Problemanalyse, der Handlungsfolgen von Politiken und vorbildlicher Praktiken stützt sich auf eine möglichst breite Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure, zu denen neben den konstitutionellen gesellschaftlichen Mitgliedsgruppen der IAO zunehmend auch Nichtregierungsorganisationen neuen anwaltschaftlichen Typs gehören. Zur rechtskräftigen und wirksamen Umsetzung ihrer internationalen Arbeitsnormen ist die IAO sowohl auf den politischen Willen als auch die administrative Fähigkeit von Regierungen angewiesen. Vor diesem Hintergrund sucht die IAO Partner für sich - national und international, lokal und regional, auch unter sich neu bildenden Akteursgruppen in der Geschäftswelt. Realistischerweise beachtet die IAO den besonderen Verpflichtungscharakter sozialer Normen in ihrem Mandatsbereich und setzt gleichwohl auf die Verbindlichkeit von Rechtsnormen⁴²

⁴² Für eine Diskussion zum Verhältnis dieser Normen zueinander siehe auch Oeter, 2001

Literatur:

- Alter Chen, Martha / Jhabvalla, Renana / Lund, Frances, 2002: Supporting Workers in the Informal Economy: A Policy Framework, International Labour Office, Employment Sector, Geneva, Working Paper on the Informal Economy No. 2, Geneva
- Atock, Ian, 1999: Four Criteria of Development NGO Legitimacy, in World Development, Volume 27, No. 5, pages 855-864
- Bartolomei de la Cruz, Héctor / von Potobsky, Geraldo/ Swepston, Lee, 1996: The International Labor Organization. The International Standards System and Basic Human Rights, Boulder (Colorado), Oxford (United Kingdom)
- Bauer, Stephan, 1918: Arbeiterschutz und Völkergemeinschaft, Zürich
- Böhmert, Sabine, 2002: Das Recht der ILO und sein Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration, Baden-Baden
- Böhning, Walter R., 2003: Gaps in Basic Workers' Rights: Measuring International Adherence and Implementation of the Organizations' Values with Public ILO Data, Working Paper, in Focus Programme on Promoting the Declaration, Geneva
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Deutscher Gewerkschaftsbund, 1994: Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden
- Däubler, Wolfgang / Kittner, Michael / Lörcher, Klaus, 1994: Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente, Köln (2. Aufl.)
- Diller, Janelle, 1999: A Social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of conduct, Social Labelling and Investor Initiatives, in: International Labour Review, Vol. 138, No.2, S. 99-129.
- Dirks, Jan / Liese, Andrea / Senghaas-Knobloch, Eva, 2002: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politikveränderungen der Internationalen Arbeitsorganisation in der Perspektive organisatorischen Lernens, Universität Bremen, artec-paper Nr. 91, April 2002
- Dirks, Jan, 2001: Positives Regulieren in der Handelsschifffahrt im Kontext der Globalisierung, Münster und Hamburg
- Gould IV, William B., 2002: Labor Law for a Global Economy. The Uneasy Case for International Labor Standards, Stanford Paper in: ILO (ed): International Labour Standards: Future Challenges and Opportunities to Enhance the Relevance of International Labour Standards, First Seminar International Labour Standards Department, May 2002, Geneva
- Graham, Ian/Bibby,Andrew, 2002: Weltweite Kollektivvereinbarungen als Grundlage für Arbeitnehmerrechte, in: Die Welt der Arbeit, Nr. 45, S. 4-7.
- Hausmann, Ute, 2001: Schlussfolgerungen: Soziale Menschenrechte in der globalisierten Welt – internationale Bedeutung der Grundrechtecharta, in: Friedrich-Ebert-Stiftung / FIAN Deutschland e.V. (Hg.): Unteilbarkeit auf europäisch – Signal weltweit? Soziale Menschenrechte in der europäischen Grundrechtecharta, S. 54-61
- Hilowitz, Janet, 1997: Labelling Child Labour Products. A Preliminary Study, Geneva
- International Labour Office, 1996: Freedom of Association. Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Geneva, 4th edition
- International Labour Office, 1999: Decent Work, Report of the Director-General, International Labour Office, 87th Session, Geneva
- International Labour Office, 2001: Reducing the Decent Work Deficit, Report of the Director General, International Labour Conference, 89th Session, Geneva
- International Labour Office, 2002: International Labour Standards. A Global Approach, Geneva

- International Labour Office, 2003: Report of the Programme, Financial and Administrative Committee, Governing Board, 286th Session, G.B.286/12/4
- Internationales Arbeitsamt, 1997: Die Normensetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 85. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt, 1997a: Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf
- Internationales Arbeitsamt, 1999: Menschenwürdige Arbeit. Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt, 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
- Internationales Arbeitsamt, 2001: Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, Genf
- Internationales Arbeitsamt, 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
- Internationales Arbeitsamt, 2002: Eine Zukunft ohne Kinderarbeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Genf
- Internationales Arbeitsamt, 2003: 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, Genf
- Jenks, C. W., 1970: Social Justice in the Law of Nations. The ILO Impact after fifty Years, London, Oxford, New York
- Kautsky, Karl, 1890: Arbeiterschutz und Internationale Arbeitergesetzgebung, Nürnberg
- Leary, A. Virginia, 2002: ‚Form Follows Function‘ or Does It? Formulations of International Labour Standards: Treaties, Codes, Soft Law, Trade Agreements, in: ILO (ed.): International Labour Standards. Future Challenges and Opportunities to Enhance the Relevance of International Labour Standards, First Seminar International Labour Standards Department, May 2002, Geneva
- Manes, Alfred, 1918: Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund, Berlin
- Nadvi, Khaled / Wältring, Frank, 2002: Making Sense of Global Standards, in: INEF Report Heft 58, Gerhard Mercator Universität Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden
- OECD, 2000: Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Paris
- OECD, 2000: International Trade and Core Labour Standards, Paris
- Oeter, Stefan, 2001: International Law and General Systems Theory, in: German Yearbook of International Law, Vol. 44, S. 72-95
- O'Rourke, Dara, 2003: Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labour Standards and Monitoring, in: The Policy Studies Journal, Vol. 31, No. 1, pp. 1-29
- Scherrer, Christoph / Greven, Thomas / Frank, Volker, 1998: Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster
- Schlyter, Charlotta, 2002: International Labour Standards and the Informal Sector: Developments and Dilemmas, International Labour Office, Employment Sector, Working Paper on the Informal Economy No. 3, Geneva
- Sen, Amartya, 1999: Global Justice. Beyond International Equity, in: Inge Kaul / Isabelle Grunberg / Marc A. Stern (eds.): Global Public Goods, New York et. al., pp. 117-125
- Senghaas-Knobloch, E., 1999: Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung, in: Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie der Dritten Welt, 19. Jg. (1999), Nr. 75, S. 26-43

- Senghaas-Knobloch, Eva / Dirks, Jan / Liese, Andrea, 2003: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation, Münster
- Simma, Bruno / Bennigsen, Sabine, 1990: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Völkerrecht. Der Internationale Pakt von 1966 und sein Kontrollverfahren, in: Jürgen F. Baur / Klaus J. Hopt / K. Peter Mailänder (Hg.): Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin und New York, S. 1477-1502
- Swepston, Lee, 1998: Human Rights Law and Freedom of Association: Development through ILO Supervision, in: International Labour Review, Volume 137, No. 2, Page 169-194
- Swepston, Lee, 2002: Challenges for International Labour Standards. A View from Inside the System, in: ILO (ed.): International Labour Standards: Future Challenges and Opportunities to Enhance the Relevance of International Labour Standards, First Seminar International Labour Standards Department, May 2002, Geneva
- Trubek, David M. / Mosher, Jim / Rothstein, Jeffrey S., 2000: Transnationalism in the Regulation of Labor Relations. International Regimes and Transnational Networks, in: Law and Social Inquiry, p. 1187-1211
- Zangl, 2001: Bringing Courts Back in: Normdurchsetzung im GATT, in der WTO und der EG, in Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Band 7, Heft 2, S. 49-80
- Zürn, Michael, 2002: Global Governance under Legitimacy Pressure, Manuskript Universität Bremen