

### Interdependenz, Konkurrenz und Sozialstandards: Probleme und Strategien bei der internationalen Normendurchsetzung

Senghaas-Knobloch, Eva

Veröffentlichungsversion / Published Version

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). *Interdependenz, Konkurrenz und Sozialstandards: Probleme und Strategien bei der internationalen Normendurchsetzung*. (artec-paper, 103). Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-219916>

#### 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.



Forschungszentrum Nachhaltigkeit  
Arbeit – Umwelt – Technik

Eva Senghaas-Knobloch

Interdependenz, Konkurrenz und  
Sozialstandards. Probleme und  
Strategien bei der internationalen  
Normendurchsetzung

**artec-paper Nr. 103**  
**Januar 2003**

ISSN 1613-4907



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

# Interdependenz, Konkurrenz und Sozialstandards. Probleme und Strategien bei der internationalen Normendurchsetzung<sup>1</sup>

1. Einleitung
2. Probleme universeller Geltungskraft internationaler Arbeits- und Sozialnormen
3. Probleme der Normdurchsetzung angesichts neuer Herausforderungen
4. Probleme der neuen Vielfalt normsetzender und normüberwachender Akteure
5. Fazit

## 1. Einleitung

Die aktuelle Globalisierungsdebatte verdeckt, dass die Problematik *international* gültiger *Normen* im Arbeits- und Sozialbereich den *internationalen Wirtschaftsaustausch* zwischen Industrieländern von Beginn an begleitet hat. Dabei handelte es sich zunächst um private Bemühungen, wie beispielsweise diejenige von Daniel Legrand, der schon 1857 eine internationale Koordinierung von Arbeiterschutzgesetzgebung thematisierte: „Ein internationales Gesetz über die industrielle Arbeit ist die einzig mögliche Lösung des großen Sozialproblems...“ (nach Manes 1918, S. 6). Anlässlich der Weltausstellung von 1900 in Brüssel gründete sich die private *Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz*, deren ausführendes Organ, das Internationale Arbeitsamt, in Basel angesiedelt wurde. Auf Einladung der Schweizer Regierung kam es durch Vermittlung dieses Amtes im Jahre 1906 in Bern zur Unterzeichnung von ersten zwischenstaatlichen Abkommen über Produktionsbedingungen, die sich auf das Verbot von weißem Phosphor bei der Fertigung von Streichhölzern und auf das allgemeine Verbot der Nachtarbeit von Frauen bezogen. Bis in die Mitte des Ersten Weltkriegs hinein folgten mehr als ein Dutzend sogenannter *Gleichbehandlungsverträge* auf dem Gebiet der Sozialversicherung, an denen sich das Deutsche Reich, Österreich, Großbritannien, Schweden und Ungarn beteiligten. In etwa die gleichen Länder ratifizierten auch die erwähnten Übereinkommen über das Verbot des weißen Phosphors und das Gebot der Nachtruhe für Frauen (Manes 1918, S.23 ff.).

---

<sup>1</sup> Dieses Papier basiert auf Befunden des von der VW-Stiftung finanziell unterstützten Forschungsprojekts „Die regulative Politik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Zeiten der Globalisierung“, an dem Jan Dirks, Andrea Liese und die Autorin beteiligt sind.

Diese internationalen Regelungen kamen auf Basis schon gegebener Regelungen in nationalstaatlichen Gesetzgebungen zustande. Die Regierungen in den sich industrialisierenden Ländern standen unter dem Druck, ihre politische Herrschaft angesichts radikaler sozialistischer und kommunistischer Veränderungsbestrebungen zu stabilisieren. Dabei war es von der je landesspezifischen politischen Konstellation abhängig, ob sich staatliche Interventionen zunächst in Gestalt von Sozialversicherungssystemen oder Arbeiterschutzgesetzgebungen entfalteten: In England erfolgten zuerst Regelungen über eine obligatorische Fabrikinspektion; die englische Fabrikgesetzgebung fand 1867 ihren vorläufigen Abschluss; Ansätze zu einer obligatorischen Sozialversicherung kamen demgegenüber erst 1911 zustande. Umgekehrt, gab es im Deutschen Reich 1878 zwar erste obligatorische Fabrikinspektionen, aber Arbeitszeitbegrenzungen und andere Formen des Arbeiterschutzes kamen erst nach Einführung der obligatorischen Sozialversicherung zustande (Ritter 1963, S.15 ff; Wehler 1969, S.455 ff.).

Arbeitervereine, Kirchen, Hygieniker, einzelne Fabrikanten, Demographen, Angehörige der staatlichen Administration und sozialdemokratische Parteien setzten sich mit verschiedenen Beweggründen für *internationale Regelungen* ein. Allseits wurde dabei das Konkurrenzargument ernst genommen, demzufolge angesichts der sich herausbildenden kapitalistischen Großindustrie und ihrer grenzüberschreitenden Handelsaktivitäten dem qualitativ neuen Grad an Weltmarktdichte nur durch *internationale* Sozialregulierungen entsprochen werden konnte. Ökonomische Interessen an einer Verregelung internationaler Konkurrenz gingen faktisch mit politischen Ansprüchen auf soziale Gerechtigkeit eine Allianz ein. So formulierte Karl Kautsky 1890: „Die internationale Konkurrenz und die internationale Arbeiterbewegung, diese Zwillingsgeschwestern, führen notwendig zur internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung.“ (Kautsky 1890, S.49)

In der Folge von Weltkrieg I und II als zwei tiefen Einschnitten im Zusammenleben der Völker zeigten sich jeweils zwei politische Bestrebungen: Zum einen sollte internationaler Verkehr gefördert werden, um *nationalen Wohlstand* und internationale Interdependenz zu fördern. Zum anderen sollten internationale Sozialregelungen dazu beitragen, die *internationale Interdependenz* gerecht zu gestalten, so dass sie friedensfördernd wirken kann. Entsprechend wurde nach dem Ersten Weltkrieg als Bestandteil des Friedensvertrags von Versailles die *Internationale Arbeitsorganisation* (IAO) gegründet, die sich in den dreißiger Jahren noch rechtzeitig aus ihrer Verbindung mit dem gescheiterten Völkerbund lösen konnte, um bestehen zu bleiben. Ihr Auftrag war es, durch soziale Gerechtigkeit den Weltfrieden zu fördern,

auf der Grundlage international geltender Standards für menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg gründete sich die Organisation der Vereinten Nationen in der Überzeugung, dass durch wirtschaftliche Wohlfahrt auch politische Stabilität entsteht. Entsprechend sieht Artikel 55 der UN Charta vor:

„Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen

- a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;
- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung;
- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschiede der Rasse, des Geschlechts, der Sprache und der Religion.“<sup>2</sup>

Zur Förderung des wirtschaftlichen Austauschs und internationalen Handels wurde das GATT eingerichtet. GATT und die Nachfolgeorganisation WTO (Welthandelsorganisation) waren bzw. sind reine Regierungsveranstaltungen, die die Erweiterung und Vertiefung des Welthandels im Rahmen einer auf Reziprozität beruhenden zunehmenden Öffnung der Grenzen ihrer Mitgliedsstaaten organisieren.

Zur Regelung des internationalen Sozial- und Arbeitsschutzes blieb die IAO erhalten und wurde – wie später auch die WTO – zu einer Sonderorganisation der UNO. In der IAO müssen allerdings – einzigartig in der Welt internationaler zwischenstaatlicher Organisationen – alle Mitgliedsstaaten dreigliedrig repräsentiert sein: in Gestalt von Regierungsvertretern, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern. Alle drei Mitgliedsgruppen wirken direkt an der Formulierung und Implementation von internationalen Arbeitsnormen in Gestalt von zwei Rechtsinstrumenten mit: Empfehlungen und ratifizierungsbedürftigen Übereinkommen. Empfehlungen und Übereinkommen bedürfen (auf Basis einer langjährigen, stark durchstrukturierten Vorbereitungszeit) einer Zustimmung in den jährlichen Plenarsitzungen der IAO (Internationale Arbeitskonferenzen) durch mindestens zwei Drittel der Delegiertenstimmen. Alle Regierungsmitglieder sind dann verpflichtet, den Text der angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen ihren zuständigen nationalen Gesetzgebungsgremien vorzulegen. Ratifizierungen sind nur ohne Vorbehalte möglich; die Normen/Übereinkommen enthalten

---

<sup>2</sup> Zitiert nach Unser (1988).

jedoch gemäß Artikel 19 Absatz der Verfassung eng umschriebene Möglichkeiten flexibler Anpassung an nationale Gegebenheiten.<sup>3</sup>

Schon die Verschiedenheit der inneren Verfasstheit von WTO und IAO deutet darauf hin, dass zwar erst internationaler Wirtschaftsaustausch von Industrieprodukten eine Politik internationaler Regulierung von Produktions- und Arbeitsbedingungen zustande brachte, dass es sich aber um zwei Politik- und Regelungsbereiche mit substantziellen Unterschieden handelt. Bei Regeln zur Erweiterung und Vertiefung des Welthandels (heute WTO) geht es um *Grenzregime*, um die Art und Weise, wie Staaten an ihren Grenzen den Wirtschaftsaustausch organisieren. Bei der Errichtung von Normen im Arbeitsleben handelt es sich demgegenüber um die direkte Einflussnahme auf innerstaatliche soziale Praktiken und Machtkonstellationen, die für die *innergesellschaftliche Organisation* der Arbeit von Bedeutung sind. Die Eingriffsqualität internationaler Normen<sup>4</sup> im Politikbereich Arbeit ist also anders, d.h. direkter als diejenige im Bereich von wirtschaftlichem Austausch und Handel. Indirekt können allerdings Normen im Bereich des internationalen Handels sehr starke Auswirkungen auf die innergesellschaftliche Organisation von Arbeit haben.

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 zu einem Politikum geworden: Angesichts zunehmender Interdependenzen in einer Weltwirtschaft mit neuen Akteuren wurde von westlichen Gewerkschaften und einigen westlichen Regierungen in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts die Forderung aufgestellt, freien internationalen Wirtschaftsaustausch von der Einhaltung bestimmter Standards in den nationalen Arbeits- und Lebensbedingungen, also von sogenannten Sozialklauseln<sup>5</sup>, abhängig zu machen. Wiederum sind es Konkurrenzerfahrungen aufgrund von wirtschaftlicher Interdependenz, die Bestrebungen für internationale Regulierung fördern. Allerdings haben sich die Weltverhältnisse zwischen Beginn und Ende des 20. Jahrhunderts verändert. Die damit entstandenen Probleme lassen sich auf drei Punkte konzentrieren:

---

<sup>3</sup> Zur Frage der Normimplementation siehe Abschnitt 3.

<sup>4</sup> Solche direkte Einflussnahme besteht heute auch in anderen Politikbereichen, vor allem dem zur Erhaltung der Lebensgrundlagen. Zürn (2002) spricht von „intrusion“.

<sup>5</sup> Siehe dazu beispielsweise Scherrer/Greven/Frank (1998).

- Probleme *universeller Geltungskraft* internationaler Arbeits- und Sozialnormen
- Probleme der *Normdurchsetzung* angesichts neuer Herausforderungen
- Probleme der neuen *Vielfalt* normsetzender und normüberwachender *Akteure*.

## 2. Probleme universeller Geltungskraft internationaler Arbeits- und Sozialnormen

### *Von der Vielfalt gleichrangiger Normen zur Prioritätensetzung auf grundlegende Normen*

Die IAO hatte ursprünglich ihre Standardsetzung im Rahmen der frühindustrialisierten Länder entfaltet, die als Mitgliedsstaaten relativ homogene Gesellschaftsstrukturen, eine binnenwirtschaftliche Kohärenz, starke gesellschaftliche Interessengruppen im Arbeitsbereich und eine (wie sich bald zeigte: nicht immer robuste) Demokratisierung politischer Institutionen aufwiesen.

In diesem Kontext entstanden von Beginn an internationale Übereinkommen in einer Vielfalt von Sachgebieten, die von der IAO in folgende 13 Regelungsfelder gegliedert wurden: Sie betreffen *grundlegende Menschenrechte*, (von der Vereinigungsfreiheit über die Abschaffung der Zwangsarbeit bis zur Gleichbehandlung), *Beschäftigung* (von der Beschäftigungspolitik über die Arbeitsmarktverwaltung bis zur Berufsausbildung), *Arbeitsverwaltung* (von der Arbeitsaufsicht, Arbeitsstatistiken bis zu „dreigliedrigen“ Beratungen), *Arbeitsbeziehungen*, *Arbeitsbedingungen* (von der Festsetzung von Mindestlöhnen über Arbeitszeit, Ruhezeit, Urlaub bis zum Arbeitsschutz und Sozialdiensten), *soziale Sicherheit* (vom Krankengeld, über Leistungen bei Alter, Invalidität, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bis zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit), Normen, die sich speziell mit der Beschäftigung von *Frauen*, von *Kindern und Jugendlichen*, *älteren Arbeitnehmern*, *Wanderarbeitnehmern* und *in Stämmen lebenden „Völkern“* befassen, Normen für *Arbeitnehmer in außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten* und schließlich Normen, die sich auf *besondere Beschäftigungsbereiche* wie vor allem internationale Seeschifffahrt, aber auch Plantagenarbeit, Krankenpflege, Personal und Gaststätten beziehen.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Neben diesen 13 aufgeführten besonderen Normenbereichen führt das Internationale Arbeitsamt in seiner deutschsprachigen Ausgabe der Übereinkommen und Empfehlungen in den Jahren 1919-1991 noch einen weite-

Die Aufzählung dieser Sachgebiete zeigt, dass die *internationale Standardisierung* von Arbeits- und Sozialgesetzen vor allem auf Basis der gesellschaftlichen Entwicklung in den europäischen und einigen weiteren Industrieländern aufgebaut wurde. In diesen Ländern waren meistens Sozial- und Arbeitsgesetze und das Koalitionsrecht ebenso wie der kollektive Arbeitsvertrag schon erstritten worden.<sup>7</sup> Die Dekolonisierung und die Einbeziehung nichtmetropolitaner Länder als selbständige Teilhaber am Weltmarkt führten allerdings seit den 60er Jahren nicht nur zu einer Erweiterung der Mitgliedsstaaten der IAO, sondern damit auch zu einer Ausweitung der angestrebten Geltungsreichweite von Normen. Mitte 2000 hatte die IAO 175 Mitgliedsstaaten und insgesamt 183 Übereinkommen angenommen. Manche dieser Übereinkommen wiesen eine sehr geringe Anzahl von Ratifikationen auf. Eine Reihe von Übereinkommen wurde im Laufe der Zeit als veraltet und nicht mehr zeitgemäß angesehen bzw. war durch neuere Übereinkommen faktisch ersetzt worden. Ein systematischer Prozess der Reevaluierung der Normen und Selbstbeobachtung eigener Aktivitäten kam, angestoßen durch die veränderte Mitgliedslage in der IAO, seit den 70er Jahren in Gang.

Offenbar waren die Vielfalt und *Dichte* internationaler Normen im Politikbereich Arbeit in Spannung zum Anspruch ihrer *universellen* Geltungskraft geraten. Die Internationale Arbeitskonferenz im Jahre 1994, dem Jahr des 75-jährigen Bestehens der IAO, stand im Zeichen eines wachsenden Krisenbewusstseins. Die verstärkten Unterschiede der Situationsanalysen und Bewertungen zwischen den drei Mitgliedsgruppen der IAO wurden vom Generaldirektor als Ausdruck veränderter globaler Handlungsbedingungen interpretiert. Die Debatte war von Kontroversen geprägt, in denen die Befürworter von „Sozialklauseln“ insbesondere von den Regierungen einiger asiatischer Länder und Arbeitgebervereinigungen als verkappte Protektionisten kritisiert wurden und eben diese Kritiker zumeist von westlichen Gewerkschaftsvertretern, aber auch beispielsweise dem damaligen amerikanischen Arbeitsminister Robert Reich mit dem Argument bekämpft wurden, dass „einige Arbeitspraktiken Länder einfach außerhalb der Gemeinschaft zivilisierter Nationen stellen würden“ (Monthly Labour Review 1994, September, S. 50).

---

ren Normenbereich Sozialpolitik ein, in dem ein Übereinkommen (117 zur Sozialpolitik) und eine Empfehlung (127 Genossenschaften in Entwicklungsländern) aufgeführt werden.

<sup>7</sup> Zwar wurde gemäß Artikel 35 der Verfassung der IAO von allen Kolonialmächten verlangt, Übereinkommen und Empfehlungen auch auf ihre Anwendbarkeit in dem zu ihren Herrschaftsbereich gehörenden Territorien zu prüfen, doch kamen die entsprechenden innerorganisatorischen Beratungen über die konkrete Behandlung der Arbeitskräfte in den nichtmetropolitanen Gebieten nur schwerfällig voran. Die beschlossenen Normen der IAO zielten darauf ab, die Arbeitsbedingungen in den abhängigen Gebieten so zu verändern, dass die Arbeitenden schrittweise von außerökonomischen Zwangsverhältnissen befreit wurden.



In dieser Situation festgefahrener wechselseitiger Beschuldigungen vor allem zwischen Industrie- und Entwicklungsländern richtete der Verwaltungsrat der IAO eine dreigliedrig zusammengestellte *Arbeitsgruppe über die sozialen Dimensionen der Liberalisierung des internationalen Handels* ein, um die zur Diskussion stehenden Probleme genauer zu untersuchen und ließ einen Fragebogen an die Mitglieder der IAO verschicken, in dem diese sich zum Einfluss von Globalisierung und Handelsliberalisierung auf die IAO-Zielsetzungen äußern sollten. Aus den Antworten auf diese Befragung wurde vom Generaldirektor 1997 die Aufgabe abgeleitet, dass sich die IAO um einen internationalen Konsens über die „Core Labour Standards“, also die *grundlegenden Arbeitsnormen* oder *Kernarbeitsnormen*, bemühen sollte (Internationales Arbeitsamt 1997). Mit dieser neuen Strategie machte sich die IAO die Vorlagen von zwei Weltkonferenzen Mitte der 90er Jahre zu eigen: Denn sowohl der *Weltsozialgipfel* in Kopenhagen im Jahre 1995 als auch die WTO-Versammlung 1996 in Singapur hatten sich für eine Beachtung sogenannter grundlegender internationaler Arbeitsnormen eingesetzt und die Kompetenz der IAO im Bereich dieser grundlegenden Arbeitsnormen anerkannt. Die IAO leitete damit zugleich einen Politikwechsel ein: Für einen herausgehobenen kleinen Teil der Übereinkommen wird seitdem ein gewisses Maß an *unmittelbarer universeller Geltungskraft der Rechtsverbindlichkeit* eingefordert.

Inhaltlich geht es bei diesen hervorgehobenen internationalen Arbeitsnormen um Normen, die gemäß dem Sprachgebrauch des damaligen Generaldirektors Michel Hansenne „Spielregeln“ darstellen oder auch als prozedurale Normen (Gould IV 2000, S. 16) gekennzeichnet werden können. Sie werden in Punkt 2 der 1998 ohne Gegenstimmen angenommenen *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen* mit der folgenden Formulierung verankert,

„dass alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:

- a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
- b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
- c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
- d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.“

In der Erklärung selbst werden die gemeinten Übereinkommen zwar nicht benannt. Bei der Beschreibung der mit der Erklärung zusammen beschlossenen Folgemaßnahmen wird aber

---

deutlich, dass es sich unangefochten um insgesamt acht internationale Arbeitsnormen handelt: nämlich um die Übereinkommen 29 und 105 im Politikfeld Abschaffung der *Zwangsarbeit*, um die Übereinkommen 87 und 98 zu *Vereinigungsfreiheit* und *Kollektivverhandlungen*, um die Übereinkommen 100 und 111 zu *Gleichbehandlung* und Nichtdiskriminierung sowie um die Übereinkommen 138 und 182 zur effektiven Abschaffung von *Kinderarbeit*.

Diese Normen haben Bezüge zu anderen zu Rechten, die in der *Allgemeinen Menschenrechtserklärung*, in den beiden *Menschenrechtspakten* und in der *UN-Kinderrechtskonvention* niedergelegt sind: Das 1948 angenommene Übereinkommen 87 wurde z.B. wenige Monate später in ähnlicher Formulierung in der *Allgemeinen Menschenrechtserklärung* der UNO noch einmal in einer direkt auf die im Übereinkommen 87 gewählten Formulierungen festgeschrieben (siehe Swepston 1998, S. 171 ff.). Auch die beiden 1966 von den Vereinten Nationen angenommenen internationalen *Pakte über bürgerliche und politische Rechte* (kurz: *Menschenrechtspakt*) sowie über *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (kurz: *Sozialpakt*) beziehen sich auf Rechte, die hier von Belang sind,<sup>8</sup> so der Artikel 8 des *Sozialpakts* mit dem Recht auf gewerkschaftliche Betätigung und Streikrecht. (Die drei anderen Sozialrechte des internationalen Sozialpakts - auf Arbeit, auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen sowie auf soziale Sicherheit - gehen darüber hinaus. Sie richten sich auf Arbeitsbedingungen in einem materialen Sinn und auf soziale Lebensverhältnisse. Auch diese Rechte basieren allerdings auf Übereinkommen, die von der IAO zuvor angenommen worden sind; siehe dazu Swepston 2002, S.5.)

Zusammengefasst: die Hervorhebung von acht Übereinkommen als sogenannten internationalen *Kernarbeitsnormen* hat mit der Tradition der Gleichrangigkeit aller IAO-Übereinkommen gebrochen. Dieser Traditionsbruch (der keineswegs von allen IAO Stabsmitgliedern gleichermaßen befürwortet wird) war die Antwort auf eine politische Situation, in der ein Mangel an Ratifikationen und ein zunehmender Unwille der Staaten, neue Verpflichtungen einzugehen, der IAO in Zeiten der Globalisierung ihre Gestaltungskraft - wenn nicht gar ihre Existenzberechtigung - zu nehmen schienen. Die schließliche universale Anerkennung einer kleinen Anzahl von grundlegenden internationalen Arbeitsnormen als Spielregeln ist nicht ohne die Initiativen westlicher Gewerkschaften zu denken, die seit den 80er Jahren in ihren eigenen Ländern den Druck der neuen globalen Wirtschaftstrends erfahren.

<sup>8</sup> Simma/Bennigsen 1990, S.1486, sehen die Charta der Vereinten Nationen (Präambel, Artikel 1, 13, 55, 56, 62 und 68) als „völkerverfassungsrechtliche Basis der Rechtssätze des Sozialpaktes“.

Gleichzeitig stellt sich aber die Frage, ob eigentlich mit der Beachtung der prozeduralen grundlegenden Rechte überhaupt die Mehrheit der weltweit arbeitenden Menschen erreicht wird. Diese Frage bezieht sich vor allem auf Arbeitsbedingungen in der wachsenden sogenannten informellen Ökonomie.

*Von dem Fokus auf formale Arbeitsverhältnisse zur Beachtung von Arbeitsbedingungen in der informellen Ökonomie*

Die IAO, die in den 1970er Jahren den Begriff der informellen Ökonomie selbst als kritischen Begriff gegenüber dem der dualen Ökonomie geprägt hatte, befasst sich aktuell wieder verstärkt mit den Arbeits- und Lebensbedingungen in der informellen Ökonomie.<sup>9</sup> In der Hauptabteilung Beschäftigung werden im Internationalen Arbeitsamt, dem Stab der IAO, dazu neue Untersuchungen angestellt.<sup>10</sup> Als Dilemma wird die Notwendigkeit konstatiert, zugleich die informelle Ökonomie als Beschaffer von Beschäftigung und Einkommen anzuerkennen und eine Politik zu fördern, die auch hier soziale Grundrechte und Schutz gewährleistet. Generaldirektor und Stab der IAO plädieren dafür, die acht Grundrechte der Arbeit auch im informellen Sektor zur Anwendung zu bringen und die Überwachungsorgane der IAO damit zu befassen.<sup>11</sup> Dazu bedarf es aber einer besonderen Unterstützungspolitik, eines gesellschaftlichen *Capacity Building*, in den Ländern. Von ganz besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Bildung und Unterstützung von Vereinigungen, Genossenschaften und Gewerkschaften in der informellen Ökonomie. Insbesondere die Frage, wie die Übereinkommen zur Abschaffung von Kinderarbeit auch in der informellen Ökonomie zur Geltung gebracht werden können, hat in der IAO einen organisatorisch-politischen Lernprozess darüber vorangebracht, auf welche Weise die IAO in Zeiten der Globalisierung ihre Primäraufgabe: Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen arbeitender Menschen wirksam erfüllen kann.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Die informelle Ökonomie war auch ein Punkt auf der Agenda der Internationalen Arbeitskonferenz 2002. Siehe die Materialien von Alter Chen et al. 2002, Carr/Alter Chen 2002, Schlyter 2002.

<sup>10</sup> Schon vor der Finanzkrise in Asien aus dem Jahre 2001 wurde die informelle Ökonomie, gemessen allein am Anteil *nicht-landwirtschaftlicher* Beschäftigung, nach offiziellen Statistiken in Lateinamerika und der Karibik auf 57 %, in Afrika auf 78 % und in Asien auf 45-85 % geschätzt (siehe Alter Chen et al. 2002, S.4, mit Verweis auf Zahlen aus der Weltbank). Wird die Landwirtschaft einbezogen, so kommt man im Fall Indiens sogar auf einen Anteil von etwa 90 % der gesamten Beschäftigung (ebenda).

<sup>11</sup> Der Sachverständigenausschuss für die Anwendung der Normen hat in einer Beobachtung zum Übereinkommen 87 gegenüber der Regierung von Venezuela hervorgehoben, dass es für self-employed worker unangemessen sei, als Voraussetzung dafür, eine Gewerkschaft zu bilden, auf einer Zahl von 100 Arbeitenden zu bestehen (siehe dazu Schlyter 2002, S.8).

<sup>12</sup> Siehe dazu Abschnitt 3 Dirks, Liese, Senghaas-Knobloch (2002).

Die IAO lernte beispielsweise, dass beispielsweise internationaler Druck zur staatlichen oder marktgetriebenen Durchsetzung des Verbots von Kinderarbeit keineswegs immer dem Schutz der betroffenen Kinder dient. Dies ist nur in einer lokalen Umgebung der Fall, in der Eltern oder Gemeinschaften Wissen und Ressourcen zur Verfügung haben, um sie in die Bildung und den Unterhalt ihrer Kinder zu investieren. Anderenfalls müssen Kinder womöglich in noch schlimmeren Verhältnissen als den aufgedeckten ihren Unterhalt suchen. Die IAO erprobt zur Durchsetzung universaler Geltung von Normen im Arbeitsleben neue Partnerschaften im Sinne des Capacity-Building neuen Typs. Sie versucht die Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflichtigkeit von Regierungen dadurch zu stärken, dass vor Ort politische Bildungsprozesse (consciousness raising) zustande kommen, in deren Gefolge sich lokale stakeholder bilden können, die ihre eigene Besorgnis in Gemeinwohl bezogenes Handeln übersetzen.

Die Anerkennung universell geltender grundlegender Rechte bei der Arbeit in Gestalt von acht IAO-Übereinkommen, die für alle Teilbereiche der Ökonomie gelten, gewinnt seit 1998 an Boden. In der OECD-Studie *International Trade and Core Labour Standards* aus dem Jahre 2000 wurde die Beziehung zwischen dem ökonomischen Entwicklungsstand der Staaten und ihrem Ratifikationsverhalten untersucht. Es zeigte sich, dass einige OECD-Staaten ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen aufweisen als Nicht-OECD-Staaten (wie z.B. Polen und Türkei), aber alle Kernarbeitsnormen ratifiziert haben, während Nicht-OECD-Länder mit einem höheren Pro-Kopf-Einkommen als der OECD-Durchschnitt weniger Ratifikationen aufweisen, wie z.B. Singapur, das nur zwei Kernarbeitsnormen ratifiziert hat.<sup>13</sup> Viel spricht dafür, dass weniger der ökonomische Entwicklungsstand als vielmehr bestimmte soziopolitische Strukturen maßgeblich das Ratifikationsverhalten von Staaten beeinflussen.

In der IAO und bei anderen Akteuren findet sich allerdings die Besorgnis, dass die prozeduralen Rechte der Kernarbeitsnormen allein nicht ausreichen, um Lebensbedingungen zu verbessern, sondern mit weiteren Gruppen von Normen ergänzt werden müssen. Innerhalb des Stabs der IAO wird von einem Kreis weiterer wichtiger Übereinkommen gesprochen, den sogenannten „Priority Conventions“, oder vorrangigen Übereinkommen, zu denen die Übereinkommen über *dreigliedrige Beratungen* (Übereinkommen 144), über *Arbeitsinspektion*, (Übereinkommen 81 und 129) und über *Beschäftigungspolitik* (Übereinkommen 122) gehören. Diese vier Übereinkommen haben aber so wie alle anderen - mit Ausnahme der erwähn-

---

<sup>13</sup> Siehe OECD 2000a, S.23 ff.

ten Kernarbeitsnormen - nur für diejenigen Staaten Geltung, die sie ratifiziert haben.<sup>14</sup> Lee Swepston (2002) von der Abteilung International Labour Standards im Internationalen Arbeitsamt wirft darüber hinaus die Frage auf, ob es nicht nötig würde, auch darüber hinausgehend weitere Übereinkommen hervorzuheben, nämlich zu *Lohnschutz, Arbeitsverwaltung, Gesundheit und Sicherheit*.

Wir stehen also mit Blick auf die universelle Geltungskraft internationaler Arbeitsnormen gegenwärtig vor folgender Situation: Es gibt eine kleine Anzahl als grundlegend anerkannter Normen mit quasi-universeller Geltungskraft. Es gibt allerdings eine große Zahl arbeitender Menschen, die Mehrheit aller arbeitenden Menschen, die bisher von der universellen Geltungskraft dieser als grundlegend anerkannten Normen nicht erreicht wird. Daher werden von Seiten des Internationalen Arbeitsamts zusätzlich nicht-prozedurale Normen in die anhaltende Debatte über Vorrangigkeiten und Gleichwertigkeiten von internationalen Standards gebracht. Im Hintergrund dafür steht die neue Strategie des gegenwärtigen Generaldirektors Juan Somavia, die in seinem Bericht an die 87. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1999 unter dem Leitbild *menschwürdige Arbeit weltweit* formuliert ist.<sup>15</sup> Der wichtigste neue Akzent in der Konkretisierung der Primäraufgabe der IAO lautet demnach, dass es der IAO nicht nur um Arbeitnehmer, sondern um *alle erwerbstätigen Menschen* geht, einschließlich der „Arbeitnehmer in unregelmäßigen Verhältnissen, der Selbständigen und der Heimarbeiter“ (Internationales Arbeitsamt 1999, S. 4). Damit ist die große Zahl der Beschäftigten in der informellen Ökonomie angesprochen, zu deren Charakteristika gehört, dass sie sich formaler Registrierung und Regulierung weitgehend entzieht. Hier stellt sich eine zentrale Herausforderung für die IAO in Zeiten globaler Wirtschaftsstrukturen, nicht nur bei der Normensetzung sondern auch der Normendurchsetzung.

---

<sup>14</sup> Die Vorrangigkeit kommt darin zum Ausdruck, dass über diese vier Übereinkommen von den Regierungen, die sie ratifiziert haben, im Zwei-Jahres-Intervall anstatt des Fünf-Jahres-Intervall für alle anderen Übereinkommen berichtet werden muss.

<sup>15</sup> „Das vorrangige Ziel der IAO besteht heute darin, Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten. Dies ist heute der Hauptzweck der Organisation. Menschenwürdige Arbeit steht im Brennpunkt ihrer vier strategischen Ziele: Förderung der Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog.“ (Internationales Arbeitsamt 1999, S.4).

### 3. Probleme der Normdurchsetzung angesichts neuer Herausforderungen

#### *Das IAO-Überwachungssystem*

Die Internationale Arbeitsorganisation ist eine zwischenstaatliche Organisation. Wie können Staaten gewährleisten, dass ihren Bürgern Recht und Schutz auch im Arbeitsleben zukommt? Verpflichtungen aufgrund internationaler Normen stellt Regierungen in diesem Problem- und Politikbereich vor die Aufgabe, auf die gesellschaftlichen Akteure Einfluss zu nehmen, damit die sozialen Praktiken in der Arbeitswelt vor Ort auch den international geltenden Normen gerecht werden. Mit Blick auf den Problem- und Politikbereich Arbeit müssen also von vornherein auch andere Akteure als die Regierungen in den Blick kommen. Zu Beginn des letzten Jahrhunderts war dies bei der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation eine allgemein geteilte Einsicht, denn diese internationale Organisation IAO war von vornherein so konstruiert, dass ihre staatlichen Mitglieder dreigliedrig, d.h. durch Regierungen und die industriegesellschaftlich relevanten Akteure, nämlich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, repräsentiert waren. Zur Überwachung der angenommenen internationalen Normen wurde ein elaboriertes Aufsichts- und Beschwerdesystem errichtet, das auch Sanktionen nicht ausschließt.

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 die Staaten verpflichtet sind, in regelmäßigen Abständen dem Verwaltungsstab der IAO, dem Internationalen Arbeitsamt, zum Sachstand der von ihnen ratifizierten Übereinkommen zu berichten, wobei sie zugleich verpflichtet sind, diese Berichte auch den repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen vorzulegen, die ihrerseits dazu Kommentare anbringen können. Die Überprüfung der regulären Berichte nehmen unabhängige Juristen eines gewählten Sachverständigenausschusses vor, deren Bericht wiederum in dem dreigliedrigen ständigen Konferenzausschuss über die Anwendung von Normen jeweils während der internationalen Arbeitskonferenzen diskutiert und mit Blick auf eine ausgewählte Anzahl von Fällen auch mit Regierungsrepräsentanten betroffener Länder mündlich erörtert wird. Hier kann es zur Klärung und Besserung von Sachverhalten zu *Verwaltungsdialogen* kommen.

Im Rahmen der beschlossenen Folgemaßnahmen im Zusammenhang mit der *Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* von 1998 sind zweitens alle Mitglieder verpflichtet, nach einem festgelegten und immer weiter verbesserten Verfahren jährlich darüber Auskunft zu geben, was sie gegebenenfalls an der Ratifikation der Kernarbeitsnormen hindert. Dieses Berichtssystem wird nicht dem regulären Berichts- und Überwachungssystem gleichgesetzt, sondern hat einen strikt fördernden Charakter. Die Organisation verpflichtet sich umgekehrt, interessierten Staaten bei ihren Bemühungen, Ratifikationshemmnisse auszuräumen, behilflich zu sein.<sup>16</sup> Diese Verwaltungsdialoge sind eng mit *Capacity-Building* verbunden.

Zu diesen Verfahren gehören drittens das *Beschwerde- und Klagerecht*, das von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen respektive Delegierten der Konferenz und Regierungen gegen andere Mitglieder in Anspruch genommen werden kann. Die Beschwerde- und Klageverfahren sehen strikt standardisierte Verfahren vor, die man als *quasi-gerichtlich* bezeichnen kann. Im Falle hartnäckiger Weigerung von Mitgliedsstaaten, sich mit den Beschuldigungen von Normverletzungen konstruktiv zu befassen, sieht die Verfassung der IAO in Artikel 33 vor, dass der Verwaltungsrat der allgemeinen Arbeitskonferenz Maßnahmen empfehlen kann, „die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen (des Untersuchungsausschusses oder der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes, ESK) zweckmäßig erscheinen“. Hier ist also an *Sanktionen* gedacht, erstmals angewendet im Fall Myanmar aufgrund anhaltender Verletzungen der Übereinkommen gegen Zwangsarbeit.<sup>17</sup>

In der IAO sind demnach alle drei Strategien der Normdurchsetzung – wenngleich auch nicht gleichrangig - vorgesehen, die in der gegenwärtigen Governance Debatte idealtypisch unterschieden werden: die Strategie des *Verwaltungsdialogs*, die Strategie der *quasi gerichtlichen Streitschlichtung* und die Strategie von *Sanktionsmechanismen*.<sup>18</sup> Alle drei Strategien sehen im Rahmen der IAO die Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte vor. Alle drei Strategien der IAO stehen allerdings in der Praxis vor schweren Herausforderungen.

<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang ist innerhalb der IAO eine mit besonderen Ressourcen ausgestattete Abteilung zur Umsetzung der Erklärung gebildet worden, die dem Verwaltungsrat regelmäßig berichtet.

<sup>17</sup> 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 (Resolution concerning the measure recommended by the Governing Body under article 33 of the ILO Constitution on the subject of Myanmar).

<sup>18</sup> Diese drei Strategien werden auch als Managementstrategie, als Adjudication Strategie und als Enforcement Strategie bezeichnet. Siehe dazu vor allem Zangl (2001), S.58 ff.

### *Herausforderung: Verwaltungskapazität*

Eine wichtige Herausforderung besteht in der *organisatorischen Verwaltungskapazität*. Jährlich müssen im Rahmen des regulären Berichtssystems etwa 2000 durch die Mitgliedsstaaten eingereichte Berichte vom Internationalen Arbeitsamt, also dem Verwaltungsstab der IAO, durchgesehen, überprüft, dem zuständigen Sachverständigenausschuss oder anderen Ausschüssen weiter übermittelt und weiter prozediert werden. Im Stab des Internationalen Arbeitsamts von ca. 2000 Personen sind etwa 50 Juristen tätig, die sowohl dem Sachverständigenausschuss, dem dreigliedrigen Konferenzausschuss für die Anwendung der Standards und den verschiedenen Verwaltungsratsausschüssen, die sich auf Beschwerden und Klagen beziehen, zur Verfügung stehen.<sup>19</sup>

Das Aufsichtssystem steht angesichts der angestrebten neuen Ratifikationen, insbesondere aller Kernarbeitsnormen, angesichts des nicht wachsenden regulären Budgets unter enormem Druck. Zwar hatten im Jahre 2000 alle Mitglieder der Europäischen Union alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert. Von den 29 OECD-Mitgliedsländern des Jahres 2000 hatten aber nur 19 Länder die Kernarbeitsnormen ratifiziert, d.h. also etwa zwei Drittel aller OECD-Mitglieder. Und von den 175 IAO-Mitgliedern lag im Jahr 2000 nur von 63 Staaten eine Ratifikation aller Kernarbeitsnormen vor.<sup>20</sup> Im Jahre 2000 hatte also nur etwa ein gutes Drittel der IAO-Mitglieder alle Kernarbeitsnormen ratifiziert. Jede der erwünschten neuen Ratifikationen erhöht die Anzahl der zu bewältigenden Berichte.<sup>21</sup>

Die Kapazitätsfrage bezieht sich aber selbstverständlich nicht nur auf den internationalen Verwaltungsstab; zunächst muss die Berichtspflicht vor Ort in den Staaten erfüllen werden. Gerade dadurch kommt auf den internationalen Verwaltungsstab eine weitere Aufgabe zu. Es stellt sich heraus, dass solche Berichte angesichts unterausgebildeter staatlicher Verwaltungsstäbe von vielen südlichen Staaten nur mit Hilfeleistung des Stabs der internationalen Organisation erstellt werden können. Das Berichtssystem wirft also Kapazitäts- und Ressourcenfra-

<sup>19</sup> Siehe dazu Swepston (2002).

<sup>20</sup> Als Länder mit der geringsten Ratifikationsquote im Juni 2000 sind China und Singapur zu nennen, die insgesamt zwei der grundlegenden Konventionen ratifiziert haben, und die USA, die im Jahr 2000 nur ein Kernübereinkommen ratifiziert hatten (das neue Übereinkommen 182 zur Abschaffung der schlimmsten Form der Kinderarbeit ist etwas später von den USA ratifiziert worden). (OECD 2000a)

<sup>21</sup> Vor diesem Hintergrund sind auch die Schritte zu bewerten, um veraltete Übereinkommen zu identifizieren, für die Berichte nicht länger eingefordert werden.



gen auf, die sehr ernst zu nehmen sind, wenn das Berichtssystem seinen Aufsichtscharakter beibehalten soll (siehe dazu vor allem Swepston 2002, S.2 f.).

*Herausforderung: gesellschaftlich-repräsentative Anschlussfähigkeit*

Die zweite Herausforderung – ich nenne sie die Herausforderung der *gesellschaftlich-repräsentativen Anschlussfähigkeit* - ergibt sich aus der erwünschten universalen Mitgliedschaft der IAO. Jedes UNO-Mitglied kann nach Artikel I der IAO-Verfassung „die Mitgliedschaft bei der Internationalen Arbeitsorganisation durch eine Mitteilung an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes erwerben, worin in aller Form die Übernahme der sich aus der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation ergebenden Verpflichtungen erklärt wird“ (Internationales Arbeitsamt 1997, S.8). Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist die in der IAO repräsentierte Staatenwelt heterogen und umfasst Staaten mit stark zerklüfteten Gesellschaftsstrukturen und einer breiten informellen Ökonomie. Damit stößt aber die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, wie sie in der IAO seit ihrer Gründung weitsichtig vorgesehen ist, auf ihre Grenzen, denn sie ist auf die formale Ökonomie bezogen. Der „Biss“ des elaborierten Überwachungssystems der IAO besteht darin, dass die Staaten verpflichtet sind, ihre Berichte für das Internationale Arbeitsamt auch jeweils an die repräsentativsten Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände in ihrem Land zu senden, damit diese dazu ihre eigenen Kommentare 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, flankiert von technischer Hilfeleistung 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 seit langem auch mit den internationalen Gewerkschaftsbünden und Berufs-Sekretariaten zusammen, die im Rahmen der Beschwerdeverfahren Rechtsverstöße einbringen können, doch sind auch diese internationalen Gewerkschaftsverbände ihrerseits auf Akteure vor Ort angewiesen, die ihnen Rechtsverstöße zuleiten.

Die IAO hat sich angesichts dieser Herausforderung in ihren Feldaktivitäten dem Prinzip der Anwaltschaft durch nicht industriegesellschaftliche, sondern am Gemeinwesen orientierte zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen geöffnet. Diese Öffnung ist unverzichtbar. Sie findet in der IAO bisher eher im Stab als in den Mitgliedsgruppen Unterstützung und wirft eigene Anfragen an die Legitimität, Rechenschaftspflichtigkeit und Zuverlässigkeit auf.<sup>22</sup> Diese Anfragen werden um so dringlicher, je stärker sich gewisse neue Kooperationsbezüge zwischen multinational operierenden Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen zur Aufsicht über ihre Praktiken herausbilden.

### *Herausforderung, Verschiebung und Ersetzung staatlicher Zuständigkeiten*

Eine dritte Herausforderung, mit dem das Aufsichts- und Beschwerdesystem der IAO konfrontiert ist, besteht in der *Verschiebung staatlicher Zuständigkeiten* für die Umsetzung von Normen. Das reguläre Überwachungssystem ist darauf angewiesen, dass die Übereinkommen der IAO von den Staaten ratifiziert werden, worüber diese rechenschaftspflichtig werden.<sup>23</sup> In einer Strategie des Global Sourcing kann jedoch durch multinational operierende Konzerne die Zuständigkeit für die Einhaltung von Normen in Wirtschaft und Arbeit von einem Staat mit hoher Ratifikationsquote auf einen anderen Staat mit geringer Ratifikationsquote verschoben werden. Das ist in verschiedensten Branchen – vom IT-Bereich über die Textil- und Bekleidungsbranche bis zur internationalen Handelsschifffahrt an der Tagesordnung. Im Falle der internationalen Handelsschifffahrt ist beispielsweise zu beobachten, dass in den letzten 30 Jahren die Zuständigkeit normwilliger Regierungen durch das sogenannte Ausflaggen von Schiffen in die Schiffsregister neuer Schifffahrtsstaaten mit geringem Anteil an Ratifikationen einschlägiger Übereinkommen unterlaufen wird.

---

<sup>22</sup> Siehe dazu Atock 1999.

<sup>23</sup> Von dieser Regel gibt es nur zwei Ausnahmen: In einem Abkommen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ist der IAO die Aufgabe übertragen worden, Rechte auf Vereinigungsfreiheit und kollektive Verhandlungen zu überwachen. In diesem Zusammenhang hat sich ein besonderer Ausschuss zur Überprüfung von Beschwerden gegen Normverstöße herausgebildet, in dem neun reguläre Mitglieder, vom Verwaltungsrat der IAO nach dem Prinzip der Dreigliedrigkeit benannt, tätig sind. Seit 1978 wird auch ein unabhängiger Vorsitz gewählt. Der Ausschuss hatte bisher mit etwa 2100 Fällen zu tun, die ihm unterbreitet worden sind, die sich *auch auf Staaten* beziehen, die die Übereinkommen 87 resp. 98 *nicht ratifiziert* haben. Die zweite Ausnahme von der Regel, dass das reguläre Berichtssystem auf die staatlichen Ratifikationen von Übereinkommen angewiesen ist, besteht in der in Artikel 19 der IAO-Verfassung vorgesehenen Möglichkeit, Regierungen um Auskunft zu bitten, welche Hindernisse sie gegen die Ratifikation von Übereinkommen vorbringen. Dieser Verfassungsartikel der IAO ist im Rahmen der 1998 angenommenen Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für den zugleich damit verabschiedeten Folgemechanismus genutzt worden.

Man kann in diesem Politikfeld die Frage aufwerfen, wie die viel jüngere UNO-Sonderorganisation für Seeschifffahrt (IMO) ihre gut ratifizierten Konventionen über die Sicherheit auf See und über Qualifizierungsstandards der Mannschaften durchsetzt.<sup>24</sup> Seeschifffahrt ist ein Wirtschaftsbereich, der sich unmittelbar auf Wirtschaftsaustausch und Handel bezieht. Staaten, unter deren Flagge Schiffe registriert sind, haben ein reziprokes Interesse am wechselseitigen Hafenzugang. Die Durchsetzungsstrategien der IMO sind daher nicht nur auf die Flaggenstaaten konzentriert. Zu den Überwachungsmechanismen der IMO-Konventionen gehören auch Schiffsinspektionen in den Häfen anderer Mitgliedsstaaten. Und die IMO setzt im Bereich Sicherheit auf Sicherheitsmanagementsysteme, die durch Akkreditierungsgesellschaften, also *nichtstaatliche Akteure*, zertifiziert werden. Die letzten Schiffskatastrophen vor den Küsten Europas haben freilich genügend deutlich gezeigt, dass die Ratifikation nicht immer mit faktischer Umsetzung einhergeht, dass es vor allem Schwachstellen bei den Akkreditierungen und bei den Hafenkontrollen gibt.

Eine *Kombination verschiedener nicht-staatlicher Überwachungsverfahren* - ähnlich denen in der internationalen Seeschifffahrt - findet sich aber auch im Kontext freiwilliger Selbstverpflichtungen von multinationalen Konzernen. Große politische Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen gegen Konzerne haben dazu beigetragen, dass sich multinationale Konzerne genötigt sehen, die Folgen ihres Handelns für die Lebensbedingungen betroffener Menschen mit ins Kalkül zu ziehen, zumindest um rufschädigenden Kampagnen zu entgehen. Die Mitte der 70er Jahre aufgestellten OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Dreigliedrige Erklärung der IAO über *Grundsätze multinationaler Unternehmen und Sozialpolitik* bilden zwar Orientierungen für die Inhalte der *Verhaltenskodices* von multinationalen Konzernen, jedoch keine rechtlichen Verpflichtungen. Mit Blick auf diesen Sachverhalt haben sich zunächst zivilgesellschaftliche Formen der Überwachung von Verhaltenskodices herausgebildet.

Inwieweit multinationale Unternehmen sich an die selbst aufgestellten Verhaltenskodices halten, wurde zunächst vor allem von Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und Graswurzelbewegungen kritisch überprüft. Zivilgesellschaftliche Überwachung gewinnt ihre Macht nicht aus der staatlichen Zuständigkeit, sondern aus der potenziellen Marktmacht von Kunden der Konzerne. Aufgrund ihrer Kritik entwickelten multinationale Unternehmen ihrer-

---

<sup>24</sup> Siehe dazu Dirks 2001.

seits ausgefeiltere Methoden der Selbstbeobachtung. Z.B. wurden Auditoren eingesetzt, organisatorische Instanzen mit der Kompetenz ausgestattet, die Einhaltung der Selbstverpflichtung zu überprüfen oder Zertifizierungsgesellschaften beauftragt, die Einhaltung bestimmter Standards zu zertifizieren. Es bildete sich also eine Gemengelage aus Selbstbeobachtung und Fremdbeobachtung heraus, in deren Zusammenhang sich neuerdings Partnerschaften bzw. Netzwerke zwischen Wirtschaftsakteuren, professionellen Zertifizierungseinrichtungen und NGOs ergeben.<sup>25</sup> 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) charakterisiert ist, sind auch wieder Gewerkschaften - zumindest in den Aufsichtsgremien dieser nicht-staatlichen Organisationen - beteiligt.

Es ist bemerkenswert, dass auch hochrangige Angehörige des Verwaltungsstabs des Internationalen Arbeitsamtes diese neuen Ansätze zur Überwachung von Mindeststandards im Arbeitsleben als relevant ansehen und die Frage aufwerfen, ob es möglich ist, Synergien zwischen verschiedenen, wenn nicht gar konkurrierenden Systemen von internationalen Arbeitsstandards und Überwachungsformen aufzubauen (siehe Swepston 2002, S.7), also zwischen klassisch völkerrechtlichen Normen und den neuen Formen der Selbstverpflichtung und Verbindlichkeit wirtschaftlicher Akteure einen Zusammenhang herzustellen. Probleme der neuen Vielfalt normsetzender und normüberwachender Akteure sind aber noch vielschichtiger.

#### **4. Probleme der neuen Vielfalt normsetzender und normüberwachender Akteure**

Seit der strategischen Neuausrichtung in den 90er Jahren wird von der IAO der Versuch unternommen, vor allem die Aktivitäten im Bereich von Normen und im Bereich von technischer Zusammenarbeit und Forschung innerorganisatorisch stärker aufeinander zu beziehen und „außenpolitisch“ verbesserte Kooperationsmöglichkeiten mit anderen internationalen Organisationen zu suchen. Im Folgenden sollen besonders wichtige Organisationen und Akteure kurz benannt werden.

---

<sup>25</sup> Zu diesen und den folgenden Ausführungen siehe Nadvi/Wältring 2002.

Im Bereich der *grundlegenden Rechte bei der Arbeit* gibt es - wie dargelegt - bis in die gewählten sprachlichen Formulierungen hinein direkte Bezüge zwischen Übereinkommen der IAO als *erstem* Akteur und den Menschenrechtspakten der UNO als *zweitem* Akteur. Vergleicht man das Ratifikationsverhalten der IAO-Kernnormen mit dem des internationalen Menschenrechtspakts, des internationalen Sozialpakts und der UN-Kinderrechtskonvention, so zeigt sich allerdings, dass im Jahr 2000 immerhin 138 der 189 UN-Mitgliedsstaaten diese drei völkerrechtlichen Instrumente ratifiziert hatten, während erst bei 63 von 172 IAO-Mitgliedsstaaten eine Ratifikation der IAO-Kernnormen vorlag. Sehr viel mehr Staaten haben also die hier relevanten allgemeinen Völkerrechtsinstrumente mit schwachen Berichtsmodi ratifiziert als die sehr viel konkreteren und in ein ausgefeiltes Aufsichtssystem eingebetteten Übereinkommen der IAO.<sup>26</sup> Gleichwohl könnte man hier aber von einer wechselseitigen Stärkung der relevanten Normen ausgehen.

Als *dritte* Akteurgruppe bei der Normensetzung und -überwachung im Bereich Arbeit und Wirtschaft sind regionale Organisationen zu nennen, besonders auf dem amerikanischen Kontinent und in Europa. Hier soll die *Europäische Union* hervorgehoben werden. Bei ihrem Rechtsraum handelt es sich um einen regionalen Raum, der – verglichen mit dem weltweiten Wirtschaftsraum – relativ homogen ist. In diesem Rechtsraum sind europäische Richtlinien aufgestellt worden, zu deren Umsetzung in nationales Recht die Unionsmitglieder verpflichtet 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.<sup>27</sup> Alle EU-Staaten haben die IAO-Kernarbeitsnormen ratifiziert.

Bedeutsam im Verhältnis zwischen EU und IAO ist ein anderer Punkt. Die Mitglieder der Europäischen Union, die zugleich die klassischen und mit Blick auf ihr Ratifikationsengagement besonders wichtige Mitglieder der IAO sind, werden aufgrund der zunehmenden euro-

<sup>26</sup> Der internationale *Sozialpakt* von 1966 verfügt über einen „schwachen Berichtsmechanismus“, der in den 80er Jahren laufend verbessert worden ist und seit 1989 – analog zum Sachverständigenausschuss über die Anwendung der Normen bei der IAO nun auch über einen Expertenausschuss verfügt (Simma und Bennigsen 1990).

<sup>27</sup> Mit der Aufnahme von sozialen 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 der Bindung der Außenpolitik der EU an soziale Menschenrechte (siehe dazu Hausmann 2001, S.54 ff.). Das Partnerschaftsabkommen der EU mit den AKP Ländern vom Februar 2000 enthält eine Bestätigung der signierenden Staaten, sich für die Umsetzung der von der IAO definierten internationalen Kernarbeitsnormen zu engagieren. Die EU wendet dabei ein Anreizsystem von Handelspräferenzen an.

päischen Rechtsdichte bei der Ausgestaltung ihrer IAO-Mitgliedschaftsrolle zunehmend eingeschränkt.<sup>28</sup> Mitgliedsstaaten und Gemeinschaftsorgane sind bei der Schaffung von IAO-Normen zur Zusammenarbeit verpflichtet, wenn es sich bei dem künftigen IAO-Übereinkommen um Regelungen handelt, die teils in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, teils in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Durch den hohen Koordinationsaufwand in den verschiedenen Phasen bei der Schaffung neuer IAO-Normen kann es schnell zur Überschreitung der maximalen Fristen kommen, die IAO-Mitgliedern zugestanden wird, um neue Übereinkommen den zuständigen Gremien vorzulegen. EU-Mitglieder müssen zunächst die Ratifikationsempfehlung der Kommission abwarten. Probleme gibt es auch mit IAO-Normen, die von EU-Ländern früher ratifiziert wurden, aber dem geltenden EG-Recht widersprechen. Wenn nicht die EG ihre Normen den IAO-Normen anpasst, besteht für die Gemeinschaftsmitglieder die Verpflichtung, entsprechende IAO-Übereinkommen zu kündigen.<sup>29</sup> Hier zeigt sich also zwischen IAO und EU ein erhöhter Abstimmungsbedarf.

Auf die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure, die im Bereich internationaler Arbeitsstandards tätig werden, verweisen *viertens* die Fälle, in denen Organisationen der *Sozialpartner* in der Europäischen Union Vereinbarungen über Verhaltenskodices in bestimmten Branchen abschließen. Ein Beispiel ist der Verhaltenskodex, der im September 1997 von den Sozialpartnern der europäischen Textil- und Bekleidungsindustrie angenommen worden ist.<sup>30</sup> Der Verhaltenskodex schließt die Kernarbeitsnormen der IAO - Abschaffung von Zwangsarbeit, Gewährleistung der Koalitionsfreiheit und der kollektiven Verhandlungen, Abschaffung von Kinderarbeit und die Verpflichtung zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung - ein. Durch die Aufnahme dieser Vorgaben in nationale kollektive Vereinbarungen, also Tarifrecht, gewinnt der Inhalt des Verhaltenskodex einen rechtlichen Status und bindende Kraft. Hier gibt es einen Mechanismus der Verstärkung von IAO-Normen.

Mit der Nennung von Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen wird *fünftens* der Blick auf Wirtschaftsunternehmen als Akteure im Bereich internationaler Arbeitsstandards

---

<sup>28</sup> Die Gemeinschaft kann „auch in ihren Außenbeziehungen arbeitsrechtliche Kompetenzen beanspruchen“, so die Schlussfolgerung von Sabine Böhmert (2002, S. 274 f.).

<sup>29</sup> Es stellt sich die Frage, ob die hier zugrunde liegende Problematik durch eine eigene EU-Mitgliedschaft in der IAO – so wie dies Sabine Böhmert vorschlägt – gelöst werden kann.

<sup>30</sup> Beteiligt waren Euratex auf der Seite der Arbeitgeber und ETUF/TCL auf der Seite der Gewerkschaften.

gelenkt. In den Vereinigten Staaten haben die meisten der von der Zeitschrift Fortune hervorgehobenen 500 wichtigsten Unternehmen eigene Codes of Conduct, in England mehr als 60 % der 500 wichtigsten Unternehmen, so nach der Schätzung des Institute of Business Ethics<sup>31</sup>. Der Bezug dieser Selbstverpflichtungen der Unternehmen auf die Kernarbeitsnormen der IAO ist allerdings eher unterausgeprägt. Nur eine sehr kleine Minderheit von 18 % der vorfindlichen Verhaltenskodices nehmen explizit auf IAO-Übereinkommen oder UNO-Erklärungen bzw. Konventionen Bezug (Gould IV 2002, S.44). Dieser Sachverhalt ist gerade auch mit Blick auf den von UNO-Generalsekretär Kofi Annan in Gang gesetzten und von der IAO geförderten Global Compact, als neuer Kooperationsform zwischen Vereinten Nationen, NGOs und transnationalen Wirtschaftsunternehmen problematisch. Denn im Rahmen der IAO und der OECD wurden schon vor Jahrzehnten Richtlinien und Erklärungen für multinationale Unternehmen verabschiedet, die sich explizit um den Bezug auf IAO-Normen bemühen.

In der OECD wurden 1976 *Leitsätze über Arbeitsstandards* als Teil der OECD-Erklärung über internationale Investitionen und multinationale Unternehmen angenommen. Diese Leitsätze wurden im Juni 2000 überprüft und revidiert, insbesondere mit Empfehlungen ergänzt, die sich auf die Kernarbeitsnormen der IAO beziehen, die in dem früheren Text gefehlt haben, nämlich zur Abschaffung von Kinderarbeit und von Zwangsarbeit.<sup>32</sup> Im Rahmen der IAO hatte der Verwaltungsrat auf seiner 204. Sitzung im November 1977 (abgeändert seiner 279. Sitzung im November 2000) eine dreigliedrige *Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik* verabschiedet. Die Abänderung aus dem Jahre 2000 bezieht sich auch auf die Benennung der Kernarbeitsnormen. Die Erklärung stellt Grundsätze auf den Gebieten Beschäftigung, Ausbildung, Arbeits- und Lebensbedingungen und Arbeitsbeziehungen auf, die Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und multinationale Unternehmen freiwillig beachten sollen. Sie geht also inhaltlich über die Kernarbeitsnormen hinaus und bestätigt damit die Einschätzung, dass diese allein zur Sicherung menschenwürdiger Arbeit nicht ausreichen (IAA 2001, S.3).<sup>33</sup>

Schließlich gehört, *sechstens*, zur Aufzählung von Akteuren, die bei internationalen Standards in der Arbeitswelt Bedeutung haben, auch die Vielfalt von privaten Initiativen aus der Zivil-

---

<sup>31</sup> Siehe OECD 2002a, S. 73

<sup>32</sup> Siehe die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Neufassung des Jahres 2000.

<sup>33</sup> Dabei werden in Fußnoten und Anhängen die Übereinkommen und Empfehlungen benannt, auf die sich die im Text der Erklärung niedergelegten Grundsätze beziehen. Im November 2001 legte das Internationale Arbeitsamt die Zusammenfassung der Antworten der 7. Umfrage unter den Mitgliedern über die Anwendung der Grundsatz-erklärung vor.

gesellschaft, die sich erklärter Weise um den Respekt für Arbeiterrechte weltweit bemühen. Solche Initiativen und Nichtregierungsorganisationen sind insbesondere hinsichtlich der Kinderarbeit in der Teppichherstellung bekannt geworden. Gütesiegelinitiativen zur Unterstützung *bestimmter* ausgewählter Arbeits- und Sozialstandards können in vier verschiedenen Ausprägungen unterschieden werden: Es kann sich um die Benutzung von *tatsächlichen Siegeln* auf einem Produkt oder eine Handelseinrichtung handeln, um *Aufklärungsarbeit* bei den Konsumenten, um *Aufsichtstätigkeit* oder um die Erhebung einer *Gebühr* auf ein Produkt, das von Händlern und/oder Importeuren bezahlt wird (siehe dazu Hilowitz 1997). Zivilgesellschaftliche Gütesiegelinitiativen stützen sich zur Durchsetzung der von ihnen avisierten Normen nicht auf staatliche hierarchische Macht sondern auf Reputationsinteressen der Wirtschaftsakteure und Marktmacht der Kunden. Darin entsprechen sie den professionellen oder kommerziellen Auditoren und Zertifizierern von Verhaltenskodices multinationaler Unternehmen.

Zusammengenommen macht das Bild der Akteure und Initiativen im Bereich von internationalen Standards in der Arbeitswelt deutlich, dass sich in den letzten 20 bis 30 Jahren eine neue Landschaft ausgebildet hat. Sie wird dadurch charakterisiert, dass sich im Bereich des klassischen Völkerrechts eine eigentümliche Grauzone von freiwilligen Verpflichtungen herausgebildet hat, - Verpflichtungen, die von nichtklassischen Völkerrechtssubjekten eingegangen werden, die sich mehr oder minder an Normen des klassischen Völkerrechts anlehnen, die aber selten explizieren und mit nicht staatlich-basierten Aufsichtsformen einhergehen. Die Frage, ob es gelingt, in dieser neuen Mischung die völkerrechtlichen Normen im Arbeits- und Sozialbereich zu stärken, ist offen.<sup>34</sup> Es wird m.E. um so weniger gelingen, je stärker nicht nur professionelle, sondern auch kommerzielle Formen und Akteure der Normaufsicht obsiegen.

## **6. Fazit**

Die Gründung der UNO und ihrer Sonderorganisationen war noch von den Gedanken getragen, dass dem internationalen und transnationalen Wirtschaftsaustausch Institutionen an die

---

<sup>34</sup> Trubek/Mosher/Rothstein (2000) argumentieren für einen neuen Transnationalismus auf der Basis transnationaler Regime und transnationaler Netzwerke, in denen eine Vielfalt von Akteuren tätig sind.



Seite zu stellen seien, in denen die Solidarität mit den vom Austausch Benachteiligten gefördert werden sollte. Dies war auch die Geschäftsgrundlage für die IAO, sowohl bei ihrer Gründung nach dem Ersten Weltkrieg als auch in der Zeit ihrer Neukonstitution am Ende des Zweiten Weltkriegs, als sie in der Erklärung von Philadelphia Grundprinzipien ihrer Gründungsverfassung bestätigte.

Inmitten des seit den 80er Jahren entfalteten ideologischen Streits über das richtige Verhältnis von Wirtschaftsentfaltung und Regeln für Wirtschaft und Arbeitsleben sah sich die IAO vor die Frage gestellt, wie sie gleichwohl die angestrebte *universelle* Geltungskraft ihrer internationalen Arbeitsnormen in einer Situation wachsender wirtschaftlicher Ungleichheit und *heterogener* Gesellschaftsstrukturen befördern könnte. Darüber ist ein komplexer Prozess politisch-organisatorischen Lernens angestoßen worden, der sich bisher in zwei Strategieveränderungen manifestiert.

Die IAO hat *erstens* eine neue *Strategie der Dringlichkeit* in ihrem Aktivitätsbereich Normen gewählt. Sie hat dafür diejenigen grundlegenden Prinzipien und Rechte innerhalb des Kanons aller Übereinkommen *identifiziert*, gegen die kein Staat verstoßen darf, die also ein hohes Maß an Legitimität im Sinne von Anerkennung auf sich vereinen. Die Identifizierung dieser vier *grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* wurde dadurch gestützt, dass es in diesen vier Bereichen (Vereinigungsrecht, Abschaffung von Zwangsarbeit, Recht auf Gleichbehandlung, Abschaffung von Kinderarbeit) nicht nur IAO-Normen, sondern auch UN-Pakte und UN-Konventionen gibt (so den internationalen Menschenrechtspakt, den internationalen Sozialpakt und die UN-Kinderrechtskonvention). Und sie hat im Jahr 1999 mit dem Übereinkommen 182 über die Abschaffung der schlimmsten Form der Kinderarbeit erstmals ein neues Übereinkommen (einstimmig) beschlossen, dessen gesamtes Schutzniveau nicht über dem schon vorhandener Instrumente lag. Es setzt durch Hervorhebung von absolut dringlichen Problemen Prioritäten.<sup>35</sup> Die IAO hat diesen Weg beschritten, weil sie – wie im Fall der Erklärung über Prinzipien und Grundrechte bei der Arbeit - hier darauf bauen konnte, dass die in dem Übereinkommen 182 angegebenen sogenannten schlimmsten Formen der Kinderarbeit, Sklaverei, Zwangsrekrutierung, Prostitution usw. von keinem Mitgliedsstaat offen befürwortet würde, jedenfalls nicht unter dem Gesichtspunkt der nachholenden Entwicklung oder natürlicher komparativer Kostenvorteile, die in der Handelsdebatte eine so prominente Rolle spielen.

<sup>35</sup> Die IAO hebt hervor, dass Ü182 nicht im Widerspruch zu Ü138 steht sondern Prioritäten setzt (siehe: International Labour Office/Inter-Parliamentary Union 2002).

Der so eingeschlagene Weg, internationalen Normen im Arbeitsleben universelle Geltungskraft zu verschaffen, zielt darauf ab, ein Fundament von absolut geltenden Mindeststandards, die auf der Stigmatisierung des weltweit Nichttolerierbaren beruhen, zu festigen.

Die *zweite* Strategieveränderung richtet sich auf neue Wege der Normdurchsetzung durch Capacity-Building, wobei Aktivitäten der IAO in den Bereichen Normen, Technische Hilfe und Forschung zusammengeführt werden. Im Zusammenhang mit Kinderarbeit hat es die IAO verstanden, nationale und politisch lokale Willensbildungsprozesse durch das Beschaffen von Informationen, Statistiken, grundlegendem Wissen sowie von materiellen Projektmitteln zu unterstützen.

Man kann die spezifischen Herausforderungen, denen sich die IAO im Zusammenhang mit dem von allen geteilten Ziel der Abschaffung schlimmster Formen von Kinderarbeit gegenübersteht, als prototypisch für die Beschaffenheit der Aufgabe ansehen, um die es bei der Durchsetzung von internationalen Normen im Arbeitsleben geht. Die Regulierung von Arbeits- und Lebensbedingungen hat immer mit sozialen Praktiken zu tun, die ihrerseits in politische, ökonomische und kulturelle Zusammenhänge vor Ort eingebettet sind. Die Heterogenität dieser Zusammenhänge ist heute offenkundiger als zur Zeit der Gründung der IAO. Wenn gleichwohl unter der Vision von menschenwürdiger Arbeit Normen in der Wirtschaft und im Arbeitsleben weltweit Geltung verschafft werden soll, kommt es zum einen darauf an, eine gemeinsame Sicht für die dringlichsten Probleme und absolut gültigen Arbeitsnormen zu konsolidieren; zum anderen ist es wichtig, Fähigkeiten und Akteure in den Ländern vor Ort zu stärken, vermittels derer die anerkannt dringlichsten Normen im Rahmen neuer Partnerschaften oder Netzwerke umgesetzt werden können.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Es kommt generell darauf an, dass die internationalen Organisationen, die Einfluss auf das Handeln der Staaten nehmen, unter dem Gesichtspunkt der anerkannten Universalnormen zumindest kompatible, wenn schon nicht konsistente, Strategien verfolgen. (Siehe dazu Leary 2002).

**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, Iain (1999): Four Criteria of Development NGO Legitimacy, in World Development, Volume 27, No. 5, pages 855-864
- 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
- Carr, Marilyn / Alter Chen, Martha (2002): Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor, International Labour Office, Employment Sector, Working Paper on the Informal Economy No. 1, Geneva
- Dirks, Jan (2001): Positives Regulieren in der Handelsschifffahrt im Kontext der Globalisierung, Münster und Hamburg
- 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, artepapier Nr. 91, April 2002
- 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
- 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 (ILO)
- International Labour Office / Inter-Parliamentary Union (2002): Eliminating the Worst Forms of Child Labour. A Practical Guide to ILO Convention No. 182, Geneva
- Internationales Arbeitsamt (1997): Die Normensetzende Tätigkeit der IAO im Zeichen der Globalisierung, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 85. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1997): Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf
- Internationales Arbeitsamt (1999): Menschenwürdige Arbeit. Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf
- Internationales Arbeitsamt (2001): Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, Genf
- 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 (2000a): International Trade and Core Labour Standards, Paris

- Ritter, Gerhard A. (1963): Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich. Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften 1890-1900, Berlin
- 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
- 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
- Unser, Günther (1988): Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 1988
- Wehler, Hans-Ulrich (1969): Bismarck und der Imperialismus, Köln und Berlin
- 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