

# Internationale Arbeitspolitik als Entwicklungspolitik

*Markus Demele*

## **Einleitung**

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) in einer entwicklungsförderlichen Global Governance-Architektur

## **Entwicklungspolitik im Spannungsfeld von Arbeit und Kapital**

Kritik an der Entwicklungspolitik und ihren Akteuren hat derzeit Hochkonjunktur. Insbesondere die Praxis der Entwicklungspolitik ist seit einigen Jahren unter massiven Druck geraten: Einerseits wird von einer größer werdenden Zahl vornehmlich afrikanischer Aktivisten ein Ende jeglicher Entwicklungspolitik gefordert (zum Beispiel Easterly 2006; Moyo 2010; Shikwati und Bozic 2007). Zum anderen weisen besonders zivilgesellschaftliche Gruppen auf die fortdauernde absolute Armut in vielen wirtschaftlich peripheren Ländern hin und verlangen die gängige Politik bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit durch entwicklungsförderliche Globalstrukturen, durch eine fundamentale Reform der Global Governance-Architektur zu ergänzen. Beiden Strömungen ist die Überzeugung gemein, dass die bisherige „ökonomische Orthodoxie“ (Landes 2009, vi) der Weltgesundheitsorganisation (WTO), der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) ungeeignet ist, um die Lebensbedingungen der ärmsten Menschen der Erde nachhaltig zu verbessern. Dieser verbreiteten Orthodoxie folgend, wird Entwicklungspolitik primär als Wirtschaftspolitik betrieben, die, ungeachtet des regionalen Kontextes, durch die (De-)Regulierung von Finanz- und Gütermärkten weltweit Wachstumsprozesse fördern will.

Dieser Beitrag<sup>1</sup> teilt hingegen die These, dass die Notwendigkeit von Entwicklungspolitik, also von internationalen Politiken, die sich mit der Überlebenssicherung und der Gewährleistung elementarer Verwirklichungschancen von Menschen in wirtschaftlich peripheren Regionen befassen, in der zentralen globalen Konfliktlinie begründet ist,

die das Verhältnis von Kapital und Arbeit darstellt (vgl. Scherrer 2000, 28). Dieser alte Konflikt erhält für Entwicklungskontexte eine besondere Schärfe, da Arbeit in Entwicklungsländern aus drei Gründen eine besonders existentielle Bedeutung zukommt (Ghose et al. 2008, 57-58): Erstens bilden formell Beschäftigte in den meisten Entwicklungsländern nur einen kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung. Die Mehrheit arbeitet als Alleinselbstständige oder Unterbeschäftigte ohne Chance zur Kapitalbildung in der informellen Wirtschaft. Zweitens gibt es dort ein Arbeitskräfteüberangebot, das zu massivem Lohndruck auf alle Beschäftigten führt. Drittens können es sich nur wenige Menschen überhaupt leisten, auch nur mittelfristig beschäftigungslos zu sein. Da in den meisten Entwicklungsländern keine sozialen Sicherungssysteme jenseits der Familie existieren, ist jeder Besitzlose zu jeder Zeit zur Arbeit gezwungen, um zu überleben. Arbeit kommt bei der Ermöglichung menschlicher Entwicklung also eine Schlüsselrolle zu.

Auf dieser Grundlage wird in diesem Beitrag die These vertreten, dass Entwicklungspolitik in erster Linie auf guten nationalen und internationalen Arbeitspolitiken fußen sollte. Aus der Vielzahl der entwicklungspolitischen Akteure, der diversen zivilgesellschaftlichen Institutionen und der internationalen Organisationen, die im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) seitens der Nationalstaaten die Aufgabe übertragen bekommen haben, sich für die nachhaltige Reduzierung absoluter Armut einzusetzen, kommt bei der Gestaltung internationaler Arbeitspolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)<sup>2</sup> eine hervorragende Rolle zu.

Im Folgenden wird zunächst die ILO als internationale Organisation mit ihren politischen Instrumenten und ihrer fundamentalen Programmatik in der Agenda für menschenwürdige Arbeit und globalen Beschäftigung skizziert und in der gegenwärtigen Global-Governance-Architektur verortet. Sodann wird sie als Akteur der Entwicklungspolitik dargestellt, indem ihr Entwicklungsverständnis und ihre Entwicklungsstrategie als Beschäftigungsstrategie analysiert werden. Schließlich wird vorgeschlagen, künftig Internationale Arbeitspolitik als adäquate Form der Entwicklungspolitik zu begreifen: Dazu wird der Begriff der Arbeitspolitik neu definiert und das Mittel fokussierter Sozialdialoge zur Gestaltung von Arbeitspolitiken in Entwicklungskontexten vorgeschlagen. Zudem bedarf es organisationsinterner Reformen der ILO, um einen solchen Politikansatz tragfähig zu machen.

Konkrete Reformperspektiven der Global-Governance-Architektur hinsichtlich der Aufgaben der ILO schließen den Beitrag ab, indem zur Durchsetzung internationaler Arbeitsnormen die Etablierung eines internationalen Arbeitsgerichtshofs vorgeschlagen wird.

### **Die ILO und ihre Agenda für menschenwürdige Arbeit**

Die ILO unterscheidet sich von anderen internationalen Organisationen durch das einmalige Strukturmerkmal der Dreigliedrigkeit (Tripartismus) ihrer Repräsentativorgane. Während andere Organisationsgremien ausschließlich durch Delegierte der Mitgliedsregierungen gebildet werden, schließen die Organe der ILO auch Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände mit ein. Die Verteilung ist jedoch nicht paritätisch, sondern folgt dem Proporz 2:1:1. Auf je einen Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände entfallen zwei Mandate für Regierungsvertreter.

#### *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)*

Die Internationale Arbeitsorganisation wurde 1919 als ständige Einrichtung des damaligen Völkerbundes gegründet. Unter dem Eindruck des Ersten Weltkrieges waren die Vertreter der Gründungsstaaten der Überzeugung, dass die Bewahrung des Weltfriedens nur durch die Erlangung und Bewahrung sozialer Gerechtigkeit gelingen kann.<sup>3</sup> In der Präambel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation erklären sich die Vertragschließenden daher „geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit wie auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern“ (International Labour Office 2003, 7).

Nach Kriegsende wurde die ILO 1946 die erste Sonderorganisation der neu gegründeten Vereinten Nationen (UN) gemäß Art. 57 der UN-Charta (Jetzlsperger 2000, 270). Bis 1970 verdoppelte sich die Zahl der Mitgliedsländer. Seitdem bilden die Schwellen- und Entwicklungsländer die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten. Mit der Entkolonialisierung der 1950er- und 1960er-Jahre gewann neben der Erarbeitung und Proklamation von Normen, die technische Hilfe an Bedeutung. Der Generaldirektor Michel Hansenne lenkte den Fokus der ILO von 1989 bis 1999 vor allem auf Fragen sozialer Gerechtigkeit in der internationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wohl die bedeutendste Leistung seiner Amtszeit ist die Verabschiedung der Erklärung der

IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen. In der 1998 verabschiedeten Erklärung werden auch den Mitgliedsstaaten der ILO, die nicht alle Übereinkommen ratifiziert haben, umfassende Berichtspflichten auferlegt. Diese Ergänzung zu den bis dahin geltenden Rechenschaftspflichten wurde durch politische Vorarbeiten möglich, die bereits 1995 auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen begannen. Dort wurde in einem Aktionsplan auf die Grundrechte der Arbeitnehmer Bezug genommen. Gestärkt wurde das Mandat der ILO weiter durch die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) 1996 in Singapur. Spätestens seitdem ist die ILO als zuständige Instanz für die Festlegung von Arbeitsnormen und auch der Gewährleistung ihrer Durchführung im Kanon der UN-Organisationen anerkannt.

Mit der Erklärung von 1998 wurden alle Mitgliedsländer der ILO verpflichtet „die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern“ (International Labour Organization 1998, 7) und jährliche Berichte zu den vier grundlegenden Rechten zu ermöglichen. Diese sind die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit sowie die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Im Jahr 1999 wurde Juan Somavia erster Generaldirektor der nicht aus einem „klassischen Industrieland“ (Senghaas-Knobloch 2008, 193) stammt. Er legte noch im selben Jahr mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit (siehe unten) eine Programmatik vor, welche die Aktivitäten der ILO bis zum Jahr 2015 bestimmen soll. Somavia betont besonders die Aufgabe der ILO zur Bekämpfung weltweiter Armut und der Erreichung der UN-Millenniumsziele.

#### *Die politisch-strategischen Instrumente der ILO*

Die ILO ist keine sanktionsmächtige Institution. Im Wesentlichen beruhen ihre Aktivitäten auf den drei Tätigkeitssäulen Normensetzung und Implementation, technische Hilfe und Zusammenarbeit und Forschung und Aufklärung (Senghaas-Knobloch et al. 2003, 188).

## Normensetzung und Implementation

Der Kern der Tätigkeit der ILO besteht in der kontinuierlichen Normensetzung für die Arbeitswelt und damit der Schaffung eines International Labour Codes (vgl. Köhler 1991, 341) als „Grund- und Schutzrechtesammlung“ (International Labour Office 2005, 41). Bei der Formulierung von Internationalen Vereinbarungen für Arbeitsstandards sind verschiedene Typen zu unterscheiden. Artikel 19 der ILO-Verfassung nennt internationale Übereinkommen (conventions) und Empfehlungen (recommendations). Dazu kommen Resolutionen und Deklarationen als schwächere Formen der Standardsetzung. Sowohl Übereinkommen, als auch Empfehlungen müssen mit einer Zweidrittelmehrheit von der jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) angenommen werden. Nach der Ratifizierung durch die Landesregierungen haben Übereinkommen den Status verbindlichen Völkerrechts.<sup>4</sup> Empfehlungen hingegen stellen nur einen internationalen Konsens darüber dar, „was arbeitsrechtlich normiert werden sollte, das heißt [sie betreffen] in der Regel die Bereiche, bei denen die Notwendigkeit einer Regelung zwar allgemeinen bejaht wird, man sich aber nicht festlegen will oder kann“ (Körner-Dammann 1991, 39). Bis heute (Stand 2012) wurden 189 Übereinkommen und 201 Empfehlungen verabschiedet.

Eine standardsetzende Funktion haben auch Resolutionen und Deklarationen, die von der IAK und den verschiedenen Ausschüssen verabschiedet werden. Bis zum Jahr 2011 hatte die IAK über 1.300 Resolutionen beschlossen. Anders als in den Übereinkommen und Empfehlungen behandeln Resolutionen und Deklarationen nicht einzelne Bereiche der Arbeits- und Sozialpolitik, sondern geben umfassende Verhaltensgrundsätze für Unternehmen und Regierungen. Oftmals sind diese Dokumente Vorreiter für die Annahme späterer verbindlicherer Arbeitsnormen.

Die Möglichkeiten der ILO zur Regeldurchsetzung sind sowohl institutionell, vor allem aber politisch stark begrenzt. Grob können drei Typen der Normendurchsetzung unterschieden werden, die in der Praxis miteinander verbunden und häufig parallel Anwendung finden (Hartlapp 2005, 3): Die Erfüllung von Regelbefolgung durch Erzwingung (enforcement), Management (management) und Überzeugung (persuasion). Die korrespondierenden Wege der Durchsetzung sind die Verfahren der Klage-, Beschwerde- und Berichtsverfahren.

Eine Implementationskontrolle erster Ebene bildet das in Artikel 22 und 23 der Verfassung beschriebene regelmäßige Berichtsverfahren. Diese verpflichten alle Mitgliedstaaten zu jährlichen Berichten über „Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen“. Form, Struktur und Inhalt werden durch den Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen festgelegt. Der Sachverständigenausschuss ist jedoch kein politisches, sondern ein rein technisches Gremium, das in erster Linie die mehr als 1.500 jährlichen Berichte und mehrere hundert Einzelfälle auswertet und kompiliert (Wisskirchen 2005, 271, 276).

Ein stärkerer Typ der Normenkontrolle sind die Beschwerdeverfahren. Verfassungsartikel 24 und 25 erlauben den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Beschwerde beim Internationalen Arbeitsamt (IAA) einzulegen, wenn Mitgliedsstaaten den Verpflichtungen der ratifizierten Übereinkommen nicht nachkommen. Äußert sich eine Regierung nach Vorlage der Beschwerde durch den Verwaltungsrat nicht, kann die Beschwerde veröffentlicht werden. Bei schwerwiegenden Verstößen kann der Verwaltungsrat auch einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Im gesamten Beschwerdeprozess sind alle Partner des Tripartismus vetoberechtigt. Ein Konsens über den Regelverstoß ist somit notwendige Bedingung um etwaige Regelverstöße im Beschwerdeverfahren zu verfolgen.

Das formal stärkste Instrument ist das Klageverfahren nach Artikel 26-29 und 31-34 der ILO-Verfassung. Jedes Mitglied kann dieses Verfahren gegen ein anderes Mitglied bei Regelverstößen einleiten, wenn beide Staaten das entsprechende Übereinkommen ratifiziert haben. Auch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegierte der IAK können ein solches Verfahren beim IAA beantragen. Der Verwaltungsrat kann auch selbst initiativ werden. Er setzt einen unabhängigen, aus drei Personen bestehenden Untersuchungsausschuss ein. Dieser entscheidet, nach einem Reaktionsbericht der angeklagten Regierung, ob der Fall dem Internationalen Gerichtshof übermittelt werden soll.<sup>5</sup>

Die Implementationsmechanismen der ILO stehen aufgrund des Konsensprinzips und fehlender Sanktionsmöglichkeiten immer wieder in der Kritik. Besonders bei der Einführung und Umsetzung des Übereinkommens Nr. 182 zum Verbot und unverzüglichen Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zeigte sich, dass nicht nur die Verfahren zur Formulierung von Normen den weit-

reichendsten Sozialschutz nicht befördern (Liebel 2007, 108–110). Auch die vorhandenen Sanktionsinstrumente sind nicht bei allen Normen einer erfolgreichen Implementierung dienlich. Erst der Anreiz, an Programmen der ILO zur technischen Kooperation teilzunehmen, brachte eine hohe Ratifizierungsquote des Übereinkommens Nr. 182. Sanktionsversuche laufen bei der Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit häufig ins Leere. Technische Hilfe und Kooperation (also Befähigung oder *capacity building*; Liese 2005, 70–71) sind zwar nicht formaljuristisch, jedoch faktisch-praktische Implementationsmittel, die eine Zielerreichung bisweilen effektiver befördern können als Klageverfahren (Mielke 2009, 176).

#### Technische Hilfe und Zusammenarbeit

Damit ist bereits ein zweites Tätigkeitsfeld der ILO angesprochen: Die Unterstützung der Umsetzung von Arbeits- und Sozialstandards durch technische Hilfe und Kooperation. Ursächlich für dieses Tätigkeitsfeld ist die Überzeugung, dass „Ratifikation und Anwendung der Kernarbeitsnormen in vielen Ländern nicht am guten Willen der Regierungen und der Sozialpartner scheitern. Entscheidend sind häufig die tatsächlichen Probleme – ökonomische, institutionelle oder auch kulturelle – deren Überwindung oft mühsam und langwierig ist“ (International Labour Organization 2009c). Instrumente der technischen Hilfe und Kooperation zielen also immer auf die nationalstaatliche Ebene und versuchen die Normendurchsetzung durch finanzielle Unterstützung und Wissenstransfers voranzutreiben.

Jährlich werden etwa 130 Millionen US-Dollar in rund 1.000 Kooperationsprojekten in über achtzig Ländern aufgewandt (International Labour Organization 2009b). Damit verwendet die ILO über die Hälfte ihres Budgets für Projekte der technischen Hilfe. Diese teilt sich auf in die vier Haupttätigkeitsfelder Arbeitsgesetzgebung, Arbeitsverwaltung und Schlichtung bei Arbeitskonflikten, Unterstützung und Kapazitätserweiterung der Institutionen der Arbeitnehmervereinigungen und Kollektivverhandlungen sowie Bewusstseinsbildung für internationale Arbeitsnormen.

#### Forschung und Aufklärung

Der Forschungs- und Dokumentationsauftrag der ILO ist in Artikel 10 der ILO-Verfassung grundgelegt: „Die Aufgaben des Internationalen Arbeitsamtes umfassen die Sammlung und Weiterleitung von Mitteilungen über alle Fragen, die für die internationale Regelung der Le-

bens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer Bedeutung haben.“ Im Bericht des Generaldirektors zur IAK wurde 1999 eine deutliche Verstärkung dieser „Wissensfunktion“ der ILO stark gemacht (International Labour Organization 1999, 80-86). Gefordert wurde eine vermehrte Indienahme der Forschungspolitik zur Erreichung der Organisationsziele.

Die Forschungsaktivitäten werden in einer Vielzahl von Publikationen dokumentiert. Sie dienen der Aufklärung über aktuelle sozialpolitische und makroökonomische Entwicklungen. Zudem gehen aus den Forschungen des International Institute for Labor Studies in Genf Informations- und Trainingsprogramme für die Akteure vor Ort hervor, die durch das International Training Centre (ITC) in Turin betreut werden.

#### Die Agenda für menschenwürdige Arbeit

Mit seinem Antritt als neuer Generalsekretär 1999 legte Juan Somavia das Decent-Work-Konzept als neue Darstellung der ILO-Programmatik vor. Im Deutschen wird der Titel des englischen Originaltextes Decent Work mit menschenwürdiger Arbeit wiedergegeben. Decent meint jedoch in erster Linie die „Konformität mit allgemein anerkannten Standards der Moral und des Anstands“ und wird umgangssprachlich als anständig oder sittsam verwendet. Damit nimmt das englische Original stärker Bezug auf normative Vorstellungen des Guten. Während die direkte Übersetzung von Decent Work also Anständige Arbeit lauten müsste, wird mit der im Deutschen gewählten Übersetzung Menschenwürdige Arbeit bereits der Bezugsrahmen einer normativen Orientierung mittransportiert: die Menschenwürde als Maß avasierter Arbeits- und Sozialstandards.

Inhaltlich ruht die Decent-Work-Agenda auf vier Säulen. Die Bereiche (1) Menschenrechte und Arbeit, (2) Beschäftigung und Einkommen, (3) Stärkung des Sozialschutzes und der sozialen Sicherheit sowie (4) Stärkung des Sozialdialogs. Sie bilden die Programmprioritäten der Agenda. Die erste Säule formuliert den Einsatz für die oben genannte 1998 beschlossene und für alle ILO-Mitgliedsländer verbindliche Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen. Die zweite Säule nimmt Bezug auf das 1966 beschlossene Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik (Nr. 122) sowie die Erklärung des Weltgipfels für soziale Entwicklung 1995. Wirtschaftspolitik soll in den Mitgliedsstaaten primär als Beschäftigungspolitik betrieben werden. Konkret bedeutet dies die



Empfehlung einer tendenziell keynesianisch-nachfrageorientierten Fiskalpolitik. Regierungen müssen die makroökonomischen Politiken am Beschäftigungszuwachs orientieren, die Veränderungen der Unternehmensstrategien und Produktionssysteme im Globalisierungsprozess begleiten sowie allen Menschen gleichberechtigt Zugang zu Beschäftigung verschaffen. Auch in der dritten Säule werden in erster Linie die Regierungen in die Pflicht genommen. Der Staat hat gemäß der Verfassungen der meisten Mitgliedsstaaten für die soziale Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger Sorge zu tragen. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit sieht in der fortschreitenden Internationalisierung der Wertschöpfung eine Erosion verschiedener Formen sozialer Sicherheit und fordert daher „mehr und besseren Sozialschutz“. Zur sozialen Sicherheit zählt die ILO medizinische Grundversorgung für alle Menschen, Zahlungen von Krankengeld, Arbeitslosengeld, Altersrente, (Arbeits-)Unfallversicherung, Mutterschaftsgeld sowie Berufsunfähigkeitsrente. Während in Deutschland klassisch nur Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als Sozialpartner gelten, bezieht die vierte Säule der Agenda auch die Regierungen in den Sozialdialog mit ein. Sozialer Dialog ist im Jargon der UN-Organisationen ein politisch weiter Begriff, der „alle Arten von Verhandlungen, Beratungen oder den einfachen Informationsaustausch zwischen oder unter Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern oder Arbeitnehmern bzgl. gemeinsamer Angelegenheiten betreffend der Wirtschafts- und Sozialpolitik“ meint (Arrigo und Casale 2005, 238). Die Forderung nach einer Stärkung des Sozialdialogs bildet den vornehmlichen Eintrittspunkt der Zivilgesellschaft, von NGOs und Kirchen in die Dialog- und Beratungsprozesse der ILO.

### **Die Globale Beschäftigungsagenda – eine Entwicklungsstrategie**

Die grundlegenden Überlegungen, durch Beschäftigung endogene Wachstumsprozesse in autozentrierte Entwicklung zu überführen, werden von der ILO in der Globalen Beschäftigungsagenda strategisch entfaltet und in besonderer Weise mit Blick auf wirtschaftlich schwache Länder formuliert.

Die Globale Beschäftigungsagenda wurde 2003 vom Verwaltungsrat als verbindliche Maßgabe für die Politik der ILO angenommen und wirkt bis heute fort: So bietet zum Beispiel der Global Jobs Pact, das prominente Reaktionspapier der IAK auf die Finanzkrise aus dem

Jahr 2009, explizit die Elemente der Globalen Beschäftigungsagenda als Überwindungsinstrumente für die aus der Finanzkrise hervorgegangenen Beschäftigungskrise an (International Institute for Labour Studies 2009, x). Die Beschäftigungsagenda artikuliert die Forderung nach verteilungsgerechter Teilhabe aller Menschen am Wirtschaftsprozess. Dafür wird eine duale Begründung angeführt: Zum einen sind die angeführten Rechte aufgrund ihrer Letztbegründung durch eine erkannte Moral für sich autonom. Zum anderen tragen Arbeitnehmerrechte zu effizienteren Arbeitsmärkten bei, indem sie dem menschlichen Bedürfnis nach Sicherheit und fairer Behandlung entsprechen und für die Arbeitenden folglich motivierend wirken (International Labour Organization 2003b, 2).

Somit greifen die Beschäftigungsagenda und die Agenda für menschenwürdige Arbeit inhaltlich ineinander und erklären einander. Dies wird deutlich in der Betrachtung der sechs Hauptbereiche der Beschäftigungsagenda für grundsatzpolitische Interventionen durch nationale Regierungen (Internationales Arbeitsamt 2006, 9):

1. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Ausweitung von Beschäftigung  
Umfasst unter anderem Finanz-, Handels- und Investitionspolitik, verschiedene Sektorpolitiken und Migrationspolitik.
2. Kenntnisse und Fertigkeiten, Beschäftigungsfähigkeit und Technologie  
Beinhaltet die Verbesserung der (Berufs-)Bildungspolitik und -systeme, die Weiterentwicklung von Fertigkeiten und Fähigkeiten (skills) entsprechend den technologischen Veränderungen und die Erleichterung des Zugangs zu Weiterbildungsmöglichkeiten.
3. Unternehmensentwicklung  
Schließt Verbesserungen der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen, die Förderung von Wertschöpfungsketten, der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsplatzbedingungen sowie informelle Unternehmer ein.
4. Arbeitsmarktinstitutionen und -politik  
Umfasst Maßnahmen zur Regulierung der Arbeitsmärkte, Arbeitsmarktinstitutionen, passive und aktive Arbeitsmarktpolitik sowie Beschäftigungsdienstleistungen.
5. Gute Regierungsführung, Empowerment und institutionelle Kapazitäten  
Zielt auf eine bessere Repräsentation und Interessenvertretung,

gewerkschaftliche beziehungsweise kollektive Aushandlungsprozesse und einen verbesserten sozialen Dialog.

#### 6. Soziale Sicherung

Beinhaltet die Einführung und Ausweitung von Sozialversicherungen.

Ernüchternd ist allerdings ein erstes Zwischenfazit der Implementierung der Globalen Beschäftigungsagenda: In den letzten Jahren hat sie keinen messbaren Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung geleistet. Vielmehr ist ein bereits lang anhaltender und dauerhaft negativer Trend auf den Arbeitsmärkten festzustellen (International Labour Organization 2009a, 2). Selbst in Ländern mit nachhaltig hohem Wachstum entstehen nicht hinreichend Arbeitsplätze um die Beschäftigungsquote merklich zu erhöhen. In globaler Perspektive sind die meisten der neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse wenig produktiv und schlecht bezahlt. Dadurch werden aber keinesfalls die Inhalte der Beschäftigungsagenda im Ganzen infrage gestellt. Vielmehr stellt die ILO die Frage nach einer angemessenen regionalen Priorisierung der verschiedenen Politikbereiche und stellt dies in das Ermessen nationaler Beschäftigungsstrategien. Doch gerade die Adaptions- und Kommunikationsleistung der Globalen Beschäftigungsagenda auf nationale Kontexte hin bleibt oft aus – vor allem in Entwicklungsländern mit fragilen politischen Strukturen.

#### *Beschäftigungsförderung als inklusive Entwicklungsstrategie*

In der Globalen Beschäftigungsagenda wird die Förderung formeller Beschäftigung zur dominanten entwicklungsstrategischen Programmatik der ILO. Bei der Formulierung neuer Entwicklungsstrategien hat sich zwar die Erkenntnis durchgesetzt, dass es nicht die eine Allzwecklösung gibt, um Entwicklungsdefizite zu überwinden (Sen 2003, 156). Vielmehr bedarf es eines integrativen Ansatzes und sich gegenseitig unterstützende Institutionen. Doch auch wenn diese Einsicht mittlerweile Gemeingut geworden ist, haben nahezu alle Entwicklungsakteure ihren je eigenen Schwerpunkt und ihren primären Zugang, um sich Entwicklungsbedürfnissen zu nähern. Die ILO gab schon Ende der 1960er-Jahre in ihren „Weltbeschäftigungsmissionen“ den Impuls zur Abkehr von den klassischen wachstumsfixierten Entwicklungsstrategien und speiste die Debatte mit Forderungen nach „verteilungs-, armuts- und grundbedürfnisorientierten Entwicklungen“ (Mühlenberg 2004, 86). Auch vierzig Jahre später moniert

das IAA in gleicher Weise die Versäumnisse früherer Strategien, wenn es analysiert, dass „die Entwicklungsstrategien der Vergangenheit oft kapital- statt arbeitsintensive Investitionen gefördert haben, obwohl in den Entwicklungsländern Kapital knapp ist und Arbeitskräfte reichlich vorhanden sind“ (Internationales Arbeitsamt 2003, 38).

Im gegenwärtigen Diskurs um Entwicklungsstrategien ist die Forderung nach einer Steigerung der Effektivität der eingesetzten Ressourcen das dominierende Paradigma. Sowohl in der Paris-Deklaration über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005, im Aktionsplan von Accra im Jahr 2008 als auch dem Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan im Jahr 2011 werden Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zu maßgeblichen Indikatoren erfolgreicher Entwicklungsbemühungen gemacht (vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development 2008). Dem gegenüber verfolgt die ILO eine inklusive Entwicklungsstrategie, der ein mehrdimensionaler Effizienzbegriff zugrunde liegt (zum Beispiel International Labour Organization 2003a, 24). Ignacy Sachs erkennt in der Strategie der ILO fünf Effizienzarten: Neben den klassischen Formen, der allokativen, der innovativen und der Keynesianischen Effizienz (Vollbeschäftigung) zudem eine soziale Effizienz sowie ein Öko-Effizienz (Sachs 2004, 171). Diese Effizienzarten helfen den Begriff der inklusiven Entwicklung deutlich besser zu konturieren als rein wachstumsfixierte Effizienzparameter.

### *Beschäftigung als Transformator von endogenem Wirtschaftswachstum in autozentrierte Entwicklung*

Das Kernanliegen der ILO, durch die Förderung menschenwürdiger Beschäftigung Armut zu reduzieren und damit Entwicklungen voranzubringen, spielt weder in der Entwicklungspolitik noch in den entwicklungsstrategischen Diskursen eine hervorragende Rolle. Es besteht vielmehr eine strukturelle Missachtung des Beschäftigungsfaktors in nahezu allen Politiken, obwohl er der Schlüsselfaktor für jede makroökonomische Strategie sein sollte (International Labour Organization 2003a, 23). Diese Einschätzung wird gestützt durch den Bericht der Hauptabteilung der Vereinten Nationen für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten aus dem Jahr 2010. Demnach ist der internationale Entwicklungsdiskurs bis heute von der herrschenden ökonomischen Meinung der 1980er-Jahre bestimmt, wirtschaftliches

Wachstum habe Beschäftigung zur Folge hat, solange die Arbeitsmärkte möglichst flexibel sind (United Nations 2009, 116).<sup>6</sup>

Gegen diese Theorien modernisierungstheoretischer Provenienz wendet sich Rizwanul Islam und versucht, die auch von ihm konstatierte Forschungslücke bei der Analyse des Zusammenhangs von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Entwicklungsfragen zu schließen (Islam 2006, 33). Dazu konstruiert er einen „Tugendkreis wirtschaftlichen Wachstums“, der die positive Dynamik zwischen Wachstum, Beschäftigung und Entwicklung aufzeigt:<sup>7</sup> Ist das Wirtschaftswachstum in einer Volkswirtschaft positiv, dann wurden in der vergangenen Periode mehr Waren und Dienstleistungen erstellt als in der Vorperiode. Dies ist in der Regel mit einer Ausweitung der Produktionskapazitäten verbunden, da mehr Güter hergestellt wurden. Zur Ausweitung der Leistungserstellung sind Arbeitskräfte notwendig. Diese haben eine höhere Produktivität und können somit bei entsprechender Tarifangleichung ein höheres Einkommen generieren. Sowohl die bereits beschäftigten Arbeitnehmer, als auch die neu eingestellten können ihre Einkommen vermehrt in Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen für sich und ihre Kinder investieren. Damit steigern sie ihre eigenen Fertigkeiten und Kapazitäten und verbessern sowohl ihre Produktivität, als auch die Wahrscheinlichkeit, künftig einen Arbeitsplatz zu finden oder ein höheres Einkommen zu erzielen. Diese Produktivitäts- und Nachfragesteigerungen führen wiederum zu einem Anstieg des wirtschaftlichen Wachstums.<sup>8</sup> Der Tugendkreis setzt sich fort.

Es ist die entscheidende Grundannahme der ILO, dass Beschäftigung nicht nur eine Residualgröße und Folge ertragreicher Geschäftsentwicklungen ist. Sie weist jegliche Form von „Trickle-Down“-Theorie zurück (International Labour Organization 2003a, 23). Stattdessen hebt sie die wirtschaftspolitischen Steuerungsmöglichkeiten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik hervor. Dazu gehören zum Beispiel auch Struktur-, Geld-, Fiskal- und Handelspolitik.

Das Ziel der ILO-Strategie kann mit autozentrierter Entwicklung bestmöglich ausgedrückt werden, auch wenn mit diesem Begriff gewisse „Altlasten“ des entwicklungstheoretischen Diskurses verbunden sind, die sich bis heute durchziehen. Autozentrierte Entwicklung meint keine, auch nur kurzzeitige, Abschottung eines Landes oder einer Region vom Weltmarkt. So stellt Ulrich Menzel, der mit Dieter Senghaas den Begriff maßgeblich mitgeprägt hat, bereits 1988 fest,

dass „grundsätzlich Technologietransfer, Anwerbung ausländischer Spezialisten, Ausbildung im Ausland, Kapitaltransfer in Form von Anleihen oder Direktinvestitionen zur Kompensation des eigenen Mangels nicht abzulehnen [sind]“ (Menzel 1988, 580). Entscheidend ist vielmehr die politische und soziale Struktur der Gast- beziehungsweise Zielländer. Autozentrierte Entwicklung nimmt also die Aufgaben des Nationalstaats ernst und macht nicht Faktoren der globalen Standortkonkurrenz zu Parametern des Entwicklungspotenzials eines Landes. Das Ziel der Entwicklungsstrategie der ILO ist mit autozentrierter Entwicklung zutreffend beschrieben, wenn damit gemeint ist, dass „die wechselseitige Dynamik zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Politik im Sinne gesellschaftlicher Konfliktlösung zu einer stabilen positiven Rückkopplung führt“ (Hein 2001, 231). Wirtschaftliches Wachstum hängt für die ILO von einem investitionsfreundlichen Klima in einer Region ab. Dieses Klima wird aber nicht durch Deregulierung und Kostenminimierung erreicht, sondern durch aktive Politiken, die es allen gesellschaftlichen Gruppen ermöglichen selbst wirtschaftlich tätig zu sein und ihre je eigene Produktivität zu erhöhen (vgl. International Labour Office 2005, 32).

### **Die ILO in der Global Governance-Architektur**

Im gegenwärtigen Entwicklungsdiskurs dominiert die Einsicht, dass es eines globalen Ansatzes der Theoriebildung bedarf, der nicht allein auf die Defizite nationaler Entwicklungspolitiken schaut, sondern „die wechselseitige Beeinflussung und Durchdringung der Länder und Regionen im Kontext eines nunmehr einheitlichen Weltmarktes“ reflektiert (Brock 2001, 122). Zu dieser Diskussion um Global Governance leistet die ILO mit ihrer Programmatik einen bedeutenden Beitrag. Die Rede von Global Governance drang mit dem Bericht der Commission on Global Governance (Commission on Global Governance 1995) in das Bewusstsein der politischen Globalisierungsdebatte. Unter dem Begriff Global Governance verstehen Messner und Nuscheler die „Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln“, also das „Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene“ (Messner und Nuscheler 1996, 3–4). Mit Bezug auf die ILO-Programmatik lassen sich fünf Kernmerkmale der Messner-Nuscheler-Konzeption destillieren (vgl. Messner und Nuscheler 1996; Nuscheler 2000; Nuscheler 2002; Nuscheler 2009):

1. Ein erstes Kennzeichen ist die „Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Organisationen“ (Messner und Nuscheler 1996, 4). In institutioneller Hinsicht folgt die ILO durch die Strukturen ihrer Regionalbüros und (kontinentalen) Regionalkonferenzen sowie der global verantwortlichen Organisation in Genf einer subsidiären Struktur.
2. Ein weiteres Kennzeichen ist die Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln. Diese Regeln zielen mittel- bis langfristig auf eine Verrechtlichung der internationalen Kooperation ab. Die weltweite Ratifizierung aller ihrer Übereinkommen ist das erklärte Ziel der ILO. Implementationsmechanismen, die eine verbindliche Kontrolle des internationalen Arbeitsrechtsregimes anstreben, sind, wenn auch nicht sanktionsmächtig<sup>9</sup>, vorhanden.
3. Das Bewusstwerden gemeinsamer Überlebensinteressen und die Orientierung an einer Politik, die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert, können als drittes Kennzeichen gelten. Eine Weltordnungspolitik, die nicht wenigstens deklaratorisch die Gemeinwohlmehrung aller Menschen anstrebt, wird schnell ihre legitimatorische Basis verlieren.
4. Viertens, sehen Global Governance-Theorien tendenziell eine Ablösung der Rolle des Nationalstaates als „allmächtigen und allzuständigen Problemlöser“ (Nuscheler 2002, 80), erkennen aber im demokratisch legitimierten Rechtsstaat noch immer die entscheidende Instanz der bürgerlichen Interessenwahrnehmung (zum Beispiel Deutscher Bundestag 2002, 420) und den Hauptakteur nationaler Entwicklungsförderung. Die ILO setzt in ihrer Entwicklungsstrategie auf die Nationalstaaten als primäre legitime Akteure politischen Handelns.
5. Die Einbindung der Zivilgesellschaft als Korrektur- und Beteiligungsinstanz in politischen Entscheidungsprozessen stellt Global Governance vor die Legitimierungsfrage. Zwar können Nichtregierungsorganisationen als Teile der Zivilgesellschaft für transparentere und öffentlichere Verfahren sorgen (vgl. Meike 2008, 213), doch verfolgen sie in der Regel nur Partikularinteressen. Die Notwendigkeit, nichtstaatliche Akteursgruppen an der neuen Weltordnungspolitik zu beteiligen, reagiert auf ein globales institutionelles Steuerungsdefizit, das zugleich als ein doppeltes Demokratiedefizit gekennzeichnet werden kann (ähnlich von Braunmühl und von Winterfeld 2003, 4). Zum einen gibt es in vielen internationalen

Politikbereichen keine handlungsfähigen Institutionen, zum anderen sind die bereits vorhandenen Institutionen des internationalen Regimes über mehrere Ebenen nur mittelbar durch demokratische Souveräne legitimiert, da dessen Vertreter nur qua Delegation in die entsprechende Institution entsandt sind (zum Beispiel IWF, Weltbank). Die ILO ist mit nichtstaatlichen Akteuren auf zweierlei Weise verbunden: Auf Grundlage ihrer Verfassung (Art. 12, 3) kann die ILO „anerkannte nichtstaatliche internationale Organisationen“ zu Konsultationen laden. Dieser Konsultativstatus wird in drei Kategorien mit je unterschiedlich weitreichenden Anhörungsrechten vergeben (United Nations – Non-governmental Liaison Service 2010). Im Bereich der technischen Hilfe wird mit vielen verschiedenen Partnern kooperiert, wobei besonderer Wert auf die Beteiligung der Sozialpartner gelegt wird (International Labour Organization 2010). Das (wenn auch vage) Bekenntnis zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft fehlt in fast keinem politischen Grundlagendokument der ILO.

In modernen Global-Governance-Theorien kommt die ILO in der Gesamtschau relevanter Akteure selten vor. Selbst in Konzepten, die der ILO inhaltlich nahestehen, wird sie nicht als bedeutender Gestalter globaler Ordnungspolitik wahrgenommen (zum Beispiel Wahl 2009). Dies ist auch auf die von Marc Saxer festgestellte doppelte Krise der multilateralen Strukturen zurückzuführen: Eine Krise der Repräsentation und eine der Effektivität. Die Krise der Repräsentation trifft zwar die ILO nicht gänzlich, da in ihren Strukturen anders als in anderen internationalen Organisationen, auch die wirtschaftlich schwächeren Länder angemessen repräsentiert sind. Die ILO ist jedoch Teil der Krise der Effektivität. Sie „läuft Gefahr, trotz zahlreicher Konventionen und Deklarationen als zahnloser Tiger betrachtet zu werden“ (Saxer 2009, 3-4). Dennoch gibt es eine Reihe von Autoren (zumeist aus dem Umfeld der ILO), die bei der Entwicklung einer neuen Global Governance-Architektur auch in der ILO einen bedeutenden Kooperationspartner von Weltbank, WTO, UNCTAD und IWF erkennen (Scherrer 2000, 29; Cohen 2006, 30; Hippmann 2008, 21; Lillie 2008, 194).<sup>10</sup>

### **Die ILO als Akteur der Entwicklungspolitik**

Aus der Programmatik und den Programmen der technischen Hilfe lässt sich ablesen, dass die ILO schon seit Jahrzehnten ein entwick-



lungspolitischer Akteur ist. Das ihrer Arbeit zugrundeliegende entwicklungs- theoretische Selbstverständnis wird im Folgenden offen gelegt.

### *Der rechtebasierte Entwicklungsbegriff der ILO*

Der inflationäre Gebrauch des Begriffs der Entwicklung hat dazu geführt, dass Entwicklung in der Programmatik internationaler Institutionen und den Diskursen zivilgesellschaftlicher Akteure der Armutsbekämpfung bisweilen zu einer Ideologie erhoben wurde. Eine solche zu definieren ist naturgemäß schwer.<sup>11</sup> Entwicklung wird von der ILO als eine Dynamik begriffen, die in ihrer Prozesshaftigkeit grundsätzlich alle Länder betrifft. Auch die vermeintlich entwickelten Länder des Westens und der nördlichen Hemisphäre haben selbst ein abstrakt universelles Entwicklungsziel nicht erreicht. Sie sind aber am ehesten in der Lage, ihre ökonomischen und sozialen Strukturen gemäß diskursiv gesetzter normativer Zielvorgaben weiterzuentwickeln. Mit dem Bericht des Generaldirektors im Jahr 2003 *Arbeit als Weg aus der Armut* wurden die Menschen mit der größten Entwicklungsbedürftigkeit erneut in das Zentrum der Agenda für menschenwürdige Arbeit gestellt (Internationales Arbeitsamt 2003). Die Menschen, die am weitesten von der Realisierung bestimmter (Grund-)rechte entfernt sind, haben auch die größten und dringlichsten Ansprüche auf Hilfeleistungen zur Entwicklung.

Die Priorisierung der Armen hat ihren Ursprung in der Rezeption des populären Entwicklungsverständnisses Amartya Sens und Martha Nussbaums (Sachs 2004, 167–168). Beide verstehen Entwicklung als die Erweiterung realer Verwirklichungschancen (*capabilities*) des Einzelnen (Sen 2003, 29):<sup>12</sup> „Dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit liegt die Überzeugung zugrunde, dass die Schaffung der Bedingungen, unter denen die Menschen die Freiheit haben, ihre eigenen Fähigkeiten zur Entfaltung zu bringen, ein Hauptziel der Entwicklung und das Hauptmittel zur Ausmerzung der Armut ist. Die Beseitigung der Freiheitshemmnisse erfordert Maßnahmen an vielen Fronten. Die Erweiterung der bürgerlichen und politischen Freiheiten muss Hand in Hand gehen mit der Verwirklichung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Rechte“ (Internationales Arbeitsamt 2003, 80). Entwicklung wird damit personaler Natur, zu einem universellen Begriff der tatsächlichen Ausübung aller Menschenrechte in Freiheit. Darunter fallen nicht nur die Menschenrechte der ersten Generation, sondern auch alle wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Rechte

(vgl. United Nations 1966). Den fundamentalen Rechten, die der Agenda für menschenwürdige Arbeit zugrunde liegen, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Menschenwürdige Arbeit ist nicht nur ein um seiner selbst willen zu garantierendes Recht, sondern auch instrumentell notwendig, da für die meisten Menschen Verkauf oder selbstständiger Einsatz ihrer Arbeitskraft zur Lebenserhaltung notwendig ist, soweit keine anderen Einkommensarten zur Verfügung stehen (vgl. Anker et al. 2003, 147). Nur durch den Einsatz von Arbeit kann der Mensch in der Regel auch wirkungsvoll in den Genuss weiterer Rechte kommen. Die mit dem Ziel menschenwürdiger Arbeit verbundenen Rechte können dem Sen'schen Ansatz folgend auch als „Ermöglichungsrechte“ beschrieben werden: Sie müssen notwendigerweise erfüllt werden, da sie der Existenzentfaltung arbeitender Menschen dienen (Senghaas-Knobloch 2009, 135). Ignacy Sachs spricht dem Recht auf Arbeit aufgrund dieser Doppelfunktion als Wert an sich und als Mittel zur Sicherung weiterer Rechte einen „Sonderstatus“ im Kanon der Menschenrechte zu (Sachs 2004, 168).

Der Entwicklungsbegriff der ILO beinhaltet also zweierlei: (1) Er ist menschenrechtsbasiert und zieht daraus seinen universellen Anspruch (vgl. Senghaas-Knobloch 2007, 21). Die Erweiterung der persönlichen Freiheit ist wichtigstes Ziel und oberstes Mittel der Entwicklung (vgl. Sen 2003, 36). (2) Wichtigstes Mittel für Entwicklung, also den Aufbau von Verwirklichungschancen, ist die Arbeit. Auch sie ist ein Ziel, das wiederum um seiner selbst willen zu erreichen ist.

#### *Das Axiom der Komplementarität wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung*

Diese Doppelstruktur des ILO-Entwicklungsbegriffs kann durch das Axiom der Komplementarität wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ausgedrückt werden. Entwicklungstheoretische Ansätze unterscheiden sich ja zumeist weltanschaulich, philosophisch oder auch ideologisch. Werner Hennings fordert daher in seiner Bestandsaufnahme der Entwicklungsforschung aus dem Jahr 2009, als ersten Schritt der Näherung an eine Entwicklungstheorie, das „zugrundeliegende Axiom zu finden, von dem alles weitere ausgeht“ (Hennings 2009, 54).<sup>13</sup> Will man die Agenda für menschenwürdige Arbeit der ILO in ähnlicher Weise als ein Konzept für Entwicklung betrachten, was man mit guten Gründen tun kann, so kann die „Komplementari-

tät von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung“ (International Labour Organization 1999, 10) als ihr Axiom ausgemacht werden.

Komplementarität bezeichnet in der Regel die Zusammengehörigkeit beziehungsweise „wechselseitige Entsprechung“ zweier Begriffe die sich auf scheinbar widersprechende aber ergänzende Eigenschaften eines Sachverhaltes beziehen. Auf den Sachverhalt „Entwicklung“ werden hier die Merkmale „wirtschaftlich“ und „sozial“ bezogen. In der Entwicklungsprogrammatische der ILO spielt der Terminus der „wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ eine zentrale Rolle. Als verbindliches Ziel ist er in der Erklärung von 1998 festgehalten, wo eine „globale Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung“ gefordert wird (International Labour Organization 1998, 4).

Unter wirtschaftlicher Entwicklung kann hier rein quantitativ wirtschaftliches Wachstum im Sinne einer Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) verstanden werden (vgl. Stiglitz 1999, 652). Doch auch in Teilen der klassischen Wachstumstheorie ist quantitatives Wachstum kein Selbstzweck, sondern dient übergeordneten qualitativen Zielen wie etwa der Grundbedürfnisbefriedigung der Teilnehmer einer Volkswirtschaft, ihrer sozialen Absicherung gegen Unfälle, der Zunahme von Freizeit, der Befriedigung von gesellschaftlichen Kollektivbedürfnissen oder der leichteren Lösung von Verteilungsproblemen bei starken Einkommensdisparitäten (Jungfer 1994, 2299). Dennoch unterscheiden sich die beiden Entwicklungsmerkmale hinsichtlich ihrer Zielfunktion. Während wirtschaftliche Entwicklung nur einen instrumentellen und keinen intrinsischen Wert hat, ist soziale Entwicklung ein um seiner selbst willen angestrebtes Ziel.<sup>14</sup> So fordert die ILO zum Beispiel „rasches Wirtschaftswachstum“ mit dem Ziel der Verringerung von Armut (Internationales Arbeitsamt 2003, 38). Soziale Entwicklung hingegen ist auf den ersten Blick ein zu facettenreicher Begriff, der sich gegenüber dem der wirtschaftlichen Entwicklung schwerer operationalisieren lässt.

Brücke oder „Transmissionsriemen“ (Hippmann 2008, 18) zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung ist – wie bereits dargestellt – die Arbeit. Einträgliche Arbeit generiert wirtschaftliches Wachstum und ist der „Königsweg“ (vgl. International Labour Organization 1999, 15; Internationales Arbeitsamt 2004b, 21) sozialer Entwicklung. In der sowohl theoretisch als auch empirisch geführten Grundsatzdebatte, ob Sozialstandards und Rechte bei der Arbeit wirtschaft-

liches Wachstum behindern oder eher befördern (vgl. Saith 2006, 135-136; Kucera 2002), bildet letztere Annahme das Fundament des Entwicklungsaxioms der ILO, das folglich von einer positiven Reziprozität beider Entwicklungsmerkmale ausgeht.

### *Überwindung von Marginalität durch produktive Beschäftigung*

Wie drückt sich dieses Axiom nun in der konkreten Programmatik der ILO weiter aus? Vorstellungen einer entwicklungsförderlichen politischen Ökonomie sind nur vereinzelt in den Dokumenten der ILO zu finden. Dennoch lässt sich eine ökonomische Modellorientierung erkennen, die in der entwicklungstheoretischen Diskussion große Nähe zu den Entwürfen von Hartmut Elsenhans aufweist: Die zweite Säule der Agenda für menschenwürdige Arbeit „Beschäftigung und Einkommen“ stellt die Schaffung von und den Zugang zu Arbeitsplätzen zur Einkommenserzielung in das Zentrum der makroökonomischer Steuerungspolitik. Arbeit gilt darin als der entscheidende Weg aus der Armut und Schlüssel für Entwicklung (Internationales Arbeitsamt 2003, 10). Alle anderen Determinanten der Armutsbekämpfung werden auf dieses Ziel der Schaffung von einkommensgenerierenden Tätigkeiten hingeordnet.

Auch Elsenhans stellt die Schaffung von Arbeitsplätzen als notwendige Voraussetzung für Entwicklung ins Zentrum seiner Theorie von Entwicklung (zum Beispiel Elsenhans 2001, 135). Trotz einer großen analytischen Nähe dieses Ansatzes zur ILO-Agenda kommen beide Konzepte aber zu unterschiedlichen entwicklungstheoretischen Forderungen. In der Analyse entsprechen sich die gesamtwirtschaftlichen Annahmen der ILO und jene Elsenhans' jedoch in weiten Teilen: In diesen sind Investitionen notwendige Bedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Dauerhafte Investitionen setzten eine Nachfrage nach den davon produzierten Gütern beziehungsweise den angebotenen Dienstleistungen voraus. In schwachen Volkswirtschaften gibt es zwar einen potenziellen Bedarf nach diesen Gütern und Dienstleistungen, da es aber eine große Zahl unbeschäftigter Arbeitskräfte gibt, ist dieser Bedarf aufgrund der fehlenden Einkommen nicht mit Kaufkraft ausgestattet. Die Ursache für die Beschäftigungslücke in Entwicklungsländern bezeichnet Elsenhans als „Marginalität, das heißt einen Arbeitskräfteüberschuss selbst bei niedrigsten Löhnen“ (Elsenhans 2001, 136). Hier wird der Marginalitätsbegriff gegenüber einem weiten Verständnis der Dependenztheoretiker (vgl. Nohlen 2002, 543) exklu-

siv angewendet auf die „strukturell gegenüber der Restgesellschaft von stabilen Arbeitsverhältnissen bei vernünftiger Produktivität und vernünftigem Einkommen ausgeschlossenen Bevölkerungssektoren“ (Córdova 1973, 13). Wie es zu dieser Ausschließung kommt, wird anhand der modellhaften Darstellung einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion für ein Gut A und den Faktor Arbeit deutlich: Die Erhöhung des Outputs (des Gutes A), die durch den zusätzlichen Einsatz einer Einheit des Inputfaktors (Arbeit) erzielt werden kann, ist die Grenzproduktivität der Arbeit. Arbeit wird in diesem Modell solange nachgefragt, bis durch den Einsatz einer Einheit Arbeit gleichviel oder sogar weniger Output des Gutes A pro Input-Einheit erstellt wird, der Grenzertrag also gleich Null oder negativ ist. Da das Angebot an Arbeitskräften in Entwicklungsländern die Nachfrage zumeist weit übersteigt, kommt es zu einer großen Zahl marginaler Arbeitskräfte. Das Arbeitskräfteüberangebot drückt wiederum auf die Höhe der Löhne. Unter diesen Voraussetzungen gibt es in Entwicklungsländern stets Arbeitskräfte die bereit sind, schon zu einem Subsistenzlohn zu arbeiten, also einem Lohn, der nur ihre Reproduktionskosten deckt. Marginale Arbeitskräfte können mit den Arbeitsplatzbesitzern dann nur durch eine persönliche höhere Arbeitsproduktivität konkurrieren oder indem sie zum Beispiel durch den Verzicht auf Maßnahmen des Arbeitsschutzes dem Arbeitgeber ermöglichen, fixe Kosten zu reduzieren (Eisenhans 1995, 197). Dem Ziel mehr Menschen einen Arbeitsplatz zu verschaffen kann gemäß diesem Modell entsprochen werden, indem sich (1) die Produktionsfunktion ändert, sich also die Grenzproduktivität der Arbeit erhöht, indem (2) die Leistungserstellung absolut ausgeweitet wird oder (3) indem Arbeit subventioniert wird.

Die ILO geht von einer großen Bedeutung der Binnennachfrage als Grundlage der Änderung der Produktionsfunktion aus. Eine einseitige Stärkung der Binnennachfrage nach Konsumgütern als Initialzündung für wirtschaftliches Wachstum setzte jedoch voraus, dass vornehmlich Güter gekauft werden, die im Inland produziert wurden. Eine solche politische Steuerungsleistung hält die ILO hingegen angesichts der wachsenden Weltmarktintegration der meisten Entwicklungsländer für nicht realisierbar. Vielmehr macht sie zudem die Notwendigkeit von Nettokapitalimporten durch ausländische Direktinvestitionen in Entwicklungsländern stark (Internationales Arbeitsamt 2008, viii). In der Agenda für menschenwürdige Arbeit wird zudem der Abbau von Einkommensunterschieden zum einen aus „moralischen Gründen“ gefordert, zum anderen aber auch weil sie Ursache von „sozia-

ler, wirtschaftlicher und politischer Instabilität“ sein können (International Labour Office 2006, 5).

„Menschenwürdige Arbeit bedeutet produktive Arbeit [...] die ein angemessenes Einkommen“ bietet (International Labour Organization 1999, 15). Die Forderung der ILO nach „produktive[r] Beschäftigung für die Verringerung von Armut und Entwicklung“ (Internationales Arbeitsamt 2004a) meint also keine inhaltsleere Beschäftigung. Der Terminus „produktive Beschäftigung“ verweist darauf, dass die ausgeführte Arbeit ertragreich beziehungsweise ergiebig sein soll; der Einbringungen der Arbeitsleistung soll also eine positive ausgebrachte Leistungs- oder Gütermenge entsprechen. Armando Córdova spricht in ähnlicher Weise von „vernünftiger Produktivität“. Hier klingt bereits die Forderung nach einem Moment der Sinnstiftung an. Eine Produktivität ist dann vernünftig, wenn dem Arbeitenden der positive Ertrag seines Arbeitsaufwandes durch den Vernunftgebrauch als sinnvoll erscheint.<sup>15</sup> Der Begriff ist also normativ geladen, denn er bringt einen qualitativen Anspruch an Beschäftigung ins Spiel. Die Rede von produktiver Beschäftigung und einer Erhöhung der Produktivitätskennzahlen darf nicht verwechselt werden mit allgemeinen Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Betriebswirtschaftslehre, denn Einbringungs- und Ausbringungsgröße sind in der Regel nicht homogen. So fällt es schwer, Sollvorgaben für produktive Beschäftigung zu formulieren, die eindeutig kenntlich machen, wann eine Beschäftigung als produktiv einzuschätzen ist und wann nicht. Besonders deutlich wird dies bei den personennahen Dienstleistungen. Die Einbringungsgröße Arbeit zum Beispiel im Bereich der professionellen Krankenpflege kann unmöglich in einer einzigen Dimension gefasst werden. Ebenso wenig die Ausbringungsmenge der Patientengenesung oder -zufriedenheit: Produktive Krankenpflegearbeit kann nicht adäquat in eindeutigen Parametern wie Essensanreicherungen pro Zeiteinheit angegeben werden.

Aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive wird in der Agenda für menschenwürdige Arbeit die Notwendigkeit der (steigenden) Produktivität von Beschäftigung als Entwicklungsweg betont. Nicht allein Nachfragesteigerungen führten zu Wachstum, sondern auch Produktivitätssteigerungen der Arbeit der Armen (Internationales Arbeitsamt 2008, vi). Diese Steigerungen sollen vor allem, aber eben nicht nur, durch Qualifikationsentwicklungen erreicht werden (Internationales Arbeitsamt 2008, 2). Primärer Fokus sind die Arbeitslosen und Unterbeschäftigten, darüber hinaus aber alle von Marginalität bedrohten Menschen.

### *Internationale Arbeitspolitik als Entwicklungspolitik*

Wir haben gesehen, dass die ILO über eine differenzierende Entwicklungsprogrammatische verfügt und seit Langem als entwicklungspolitischer Akteur tätig ist. Ihr Ansatz soll nun abschließend dergestalt weitergeführt werden, dass sowohl Perspektiven für ihre Politik, als auch für ihren Ort in der Ordnung internationaler Organisationen aufgezeigt werden.

Der Vorschlag, internationale Arbeitspolitik als adäquate Entwicklungspolitik durch die ILO zu fassen, muss Rechenschaft geben, was unter Arbeitspolitik zu verstehen ist und wie arbeitspolitische Inhalte formuliert werden sollen, wenn sie menschliche Entwicklung befördern sollen.

### *Zum Begriff internationaler Arbeitspolitik*

Traditionell wurden unter dem Begriff der Arbeitspolitik häufig nur die Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsbeziehungen zusammengefasst. Noch vage beschreibt 1979 auch Heribert Kohl mit Arbeitspolitik die Steuerung aller Handlungsbereiche, die als „Fortentwicklung und Aufhebung der Arbeitsmarktpolitik“ mit dem Ziel Vollbeschäftigung zu erreichen, verbunden sind. In der jüngeren Debatte wurde in der Arbeitsforschung darüber hinaus ein „weites Verständnis von Arbeitspolitik“ eingefordert (Lehndorff 2006, 13), wengleich es selten eingelöst wurde. Arbeit wurde oben als Ermöglichungsbedingung der Realisierung basaler Entwicklungsrechte gekennzeichnet, da sie für die Mehrzahl der Menschen erst die Sicherung ihres Überlebens ermöglicht. Weil viele arbeitspolitische Definitionen auf Erwerbsarbeit fixiert sind, ist der Hinweis von Bedeutung, dass zur Überlebessicherung gerade in Entwicklungsländern aber zumeist marktferne Arbeit in der Hauswirtschaft als Subsistenz- und Reproduktionsarbeit geleistet wird: „Es gilt also in der Arbeitspolitik nicht nur die marktwirtschaftliche Erwerbsarbeit, sondern auch die nicht-marktliche (Selbst-)Vorsorgungsarbeit in den Blick zu nehmen“ (Ulrich 2000, 17). Wird also mit einem adäquat umfassenden Begriff von Arbeit als zielgerichtete, soziale, planmäßige, bewusste, körperliche und geistige Tätigkeit (Voigt und Wohltmann 2004) operiert, dann erscheint Arbeitspolitik als „ein Stück umfassende Gesellschaftspolitik“ (Ulrich 1998, 105).

Der normative Anspruch der ILO-Programmatik „ruft nach einer ethisch fundierten und umfassend verstandenen Arbeitspolitik“

(Ulrich 1995, 45). Mit Peter Ulrich, der aus einer wirtschaftsethischen Perspektive einen möglichst umfassenden Begriff der Arbeitspolitik vertritt, kann also auch für den Politikansatz der ILO festgestellt werden, dass „Arbeitspolitik [...] sich von normativen Gesichtspunkten des guten Lebens und gerechten Zusammenlebens der Menschen nicht ablösen [lässt]“ (Ulrich 1995, 42).<sup>16</sup>

Der Terminus einer internationalen Arbeitspolitik ist weder in der wissenschaftlichen, noch in der politischen Auseinandersetzung verbreitet. Er findet sich zwar als Bibliothekskategorie, unter der sämtliche arbeitswissenschaftliche Forschungen mit einer internationalen Perspektive gefasst werden, wird aber nirgends als analytische Kategorie eingeführt.<sup>17</sup> Dies mag an dem bereits 1936 von Leonhard Gackstetter formulierten Vorbehalt liegen: „Eine für alle Rassen, Länder und Zeiten allgemein gültige Arbeitspolitik gibt es ebenso wenig wie es eine ‚internationale‘ Arbeitspolitik gibt“ (Gackstetter 1936, 14). Angesichts einer nahezu alle Sektoren erfassenden globalen Wettbewerbsordnung setzt sich in den letzten Jahren aber zunehmend die Erkenntnis durch, dass nicht nur Handel und Investitionen internationale koordinierte Politiken erfordern. Gerade für wirtschaftlich schwache Regionen, in denen die staatlichen Institutionen ihre politische Durchsetzungsmacht gegenüber finanzstarken Akteuren oft nicht behaupten können, gilt die Einsicht in die Notwendigkeit einer internationalen beziehungsweise „einer supranational abgestimmten Arbeitspolitik“ (Ulrich 2000, 18).

Eine weitere Dimension, mit der internationale Arbeitspolitik als globale Gesellschaftspolitik zu kennzeichnen ist, stellt auf das eingangs erwähnte Spannungsfeld von Arbeit und Kapital ab, in dem sich internationale Politik grundsätzlich bewegt. „Arbeitspolitik ist stets Interessenhandeln“ (Lehndorff 2006, 15); denn vor jedem Kompromiss internationaler Arbeitspolitik stehen offen oder verdeckt ausgetragene Konflikte, die sich an den globalen Machtasymmetrien orientieren. Dies gilt gleichermaßen für die Inhalte von Arbeitspolitiken, also auch für deren Aushandlungsorte, die Lehndorff in Anlehnung an Edwards' „umkämpfte Terrains“ (des Arbeitsortes; Edwards 1979) als „umkämpfte Arenen“ kennzeichnet (Lehndorff 2006, 17). In Fortführung von Nashold und Dörr, so mein Vorschlag, fragt somit internationale Arbeitspolitik sowohl nach universalen als auch nach partikularen, kulturvermittelten Vorstellungen und Begründungsmustern guter Arbeit sowie nach den Bedingungen ihrer Durchsetzung durch zu identifizierende Akteure und ihrer dazu notwendigen institutionellen Ermächtigung.<sup>18</sup>



### *Fokussierte Sozialdialoge zur Formulierung von Arbeitspolitiken in Entwicklungskontexten*

Die Begriffsbestimmung von Arbeitspolitik lässt noch offen, auf welchem Weg nationale und internationale Arbeitspolitiken formuliert und durchgesetzt werden können. Sie gibt aber Rahmenbedingungen vor, innerhalb derer Vertreter verschiedener Interessen ihre Perspektiven einbringen können. Durch die „Konfliktpartnerschaft“ der kollektiven Arbeitsbeziehungen existieren sowohl international als auch in den meisten Staaten schon Ansätze und Formen des Sozialdialogs. Bei der Realisierung des Entwicklungsaxioms der ILO durch Arbeitspolitiken kommt dem Sozialdialog eine Schlüsselstellung zu. Die ILO empfiehlt die „Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit als [die] zweckmäßigste Methode, um [...] die wirtschaftliche Entwicklung in sozialen Fortschritt und sozialen Fortschritt in wirtschaftliche Entwicklung umzusetzen“ (International Labour Office 2008, 11). Für Entwicklungskontexte ist es sinnvoll einen fokussierten Sozialdialog anzustreben, der sich zum einen (1) auf arbeitspolitische Themen beschränkt und nicht mit der Breite wirtschafts- und sozialpolitischer Themen überfordert wird und zum anderen (2) eine möglichst breite Akteurseinbindung auch über die Sozialpartner hinaus ermöglicht.

(1) Den schwächsten Intensitätsgrad hat ein Sozialdialog, wenn er auf der Ebene des Informationsaustauschs verbleibt. Weitergehend können wechselseitige Konsultationen als eingehendere Beratungen die Intensität des Dialogs erhöhen. Die höchste Intensität erreicht ein Sozialdialog, wenn durch ihre Partizipation die Akteure mit einem Verhandlungsmandat ausgestattet sind und die konsensual gefassten Beschlüsse qua Mandat oder durch Übernahme seitens des Staates für allgemeinverbindlich erklärt werden.<sup>19</sup> Wird diese Höchstform der Verbindlichkeit angestrebt, ist nicht nur die verfassungsmäßige Kompetenz des Sozialdialogs entsprechend zu gestalten, sondern auch seine Verhandlungsinhalte müssen von den Akteuren quantitativ und qualitativ zu bearbeiten sein. Angesichts dieser Prämisse sprechen drei Beobachtungen für einen Vorrang der Arbeitspolitik im Sozialdialog in Entwicklungsregionen vor einer weiten Behandlung sozial- und wirtschaftspolitischer Themen:

Die bedeutsamste Beobachtung ist die institutionelle Schwäche der einzelnen am Sozialdialog beteiligten Akteure: Gewerkschaftsver-

bände repräsentieren nur einen geringen Teil der formell Beschäftigten und verfügen zumeist über schwache interne Organisationsstrukturen. Die Arbeitsverwaltung und die Arbeitsministerien sind in Entwicklungsregionen oft schlecht ausgestattet und haben im Regierungsapparat eine schwache Stellung gegenüber anderen Fachressorts. Ohne „starke Arbeitsministerien“ gibt es jedoch keinen „effektiven Sozialdialog“ (International Labour Office 1999, 28).

Sozialdialoge vor diesem Hintergrund mit weiten Diskursinhalten zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen zu betrauen, bedeutet eine faktische Überforderung.

Eine weitere Beobachtung: Politische Konfliktlinien werden auch anhand fundamentaler wirtschafts- und sozialpolitischer Differenzen deutlich. Der Entwicklungsdiskurs ist in den meisten wirtschaftlich schwachen Regionen noch stärker politisiert als in den Industrieländern.<sup>20</sup> Eine Fokussierung des Sozialdialogs auf die Arbeitspolitik nimmt den Verhandlungen zu einem großen Teil die Notwendigkeit, über grundsätzliche Vorstellungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik Einigkeit zu erzielen.

Drittens entspricht ein arbeitspolitischer Fokus der ILO-Entwicklungsstrategie als Beschäftigungsstrategie. Wenn auch die Beschäftigungsstrategie nur einen Teil der hier vorgeschlagenen Arbeitspolitik als Entwicklungspolitik abdeckt, so bildet die Beschäftigungsfrage aber doch das Zentrum der entwicklungstheoretischen Programmatik der ILO.

(2) In der Agenda für menschenwürdige Arbeit wird davon ausgegangen, dass der „Sozialdialog [...] ein Bindeglied zwischen der Produktion und der Verteilung [ist] und Gerechtigkeit und Mitwirkung am Entwicklungsprozess [sichert]“ (International Labour Organization 1999, 9-10). Es bedarf gerade gegenüber den Verfechtern einer Konzentration des Sozialdialogs auf die klassischen Parteien des Bipartismus (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen) oder des Tripartismus (Arbeitgeber-, Arbeitnehmervereinigungen und Staat) einer Rechtfertigung, um die Teilnahme am Sozialdialog in Entwicklungsländern gezielt zu weiten. Hier wird vorgeschlagen, künftig (auch) im deutschsprachigen Diskurs den Terminus „Tripartismus Plus“ für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure am Sozialdialog zu verwenden.

Der prominenteste Begründungsstrang zur Weitung des Sozialdialogs fußt auf der bereits in der Agenda 1999 formulierten Beobachtung, dass für informell Arbeitende in Entwicklungsländern „Sozialdialog und Beteiligung so gut wie keine Bedeutung“ haben (International Labour Organization 1999, 9-10). Da der klassische Tripartismus formale Beschäftigungsverhältnisse voraussetzt, die in Entwicklungsregionen jedoch die Ausnahme bilden, hatte der Sozialdialog dort „noch nie eine prägende Bedeutung für das soziale Leben“ (Senghaas-Knobloch 2007, 18).<sup>21</sup>

Neben dieser bereits lange diskutierten Erkenntnis, wurde ein weiterer Begründungsstrang bisher nicht in Betracht gezogen: In vielen Entwicklungsländern existiert nicht nur eine „parallele Wirtschaft“, sondern auch parallele Herrschaftsformen. Informelle Herrschaftsstrukturen (Ältestenräte, Stammesgremien, ethnische Strukturen) prägen die Diskursinhalte und beeinflussen formelle Diskursteilnehmer nachhaltig, da jeder Akteur neben seiner Rolle als Vertreter seiner Organisation (sei es in Gewerkschaft oder Arbeitgeberverband) auch Teil eines komplexen und besonders in afrikanischen Ländern meist hochverbindlichen Beziehungsnetzwerkes ist.

Eine breite Akteurskonstellation kann zudem helfen, politische Parteilichkeiten der dreigliedrigen Akteure auszugleichen. In vielen Entwicklungsländern sind zum Beispiel Gewerkschaften durch gemeinsame Aktionen in Befreiungsbewegungen des letzten Jahrhunderts noch eng mit den postkolonialen politischen Eliten verbunden und es kommt zu einseitigen Parteinahmen von Gewerkschaftsführern zugunsten einer politischen Gruppierung.

Oben wurde in der ILO-Programmatik eine implizit „inklusive Entwicklungsstrategie“ ausgemacht. Diese wird mittelbar auch in der Forderung eines „armenfreundlichen Wachstums“ zum Ausdruck gebracht (vgl. Internationales Arbeitsamt 2003, 97). Dem Anspruch der Inklusivität, also der Förderung vor allem marginalisierter Gruppen im Entwicklungsprozess, kann nur entsprochen werden, wenn Institutionen, die marginalisierten Gruppen repräsentieren, auch am Sozialdialog beteiligt werden. Nur die Beteiligung auch der am gesellschaftlichen Rand stehenden gewährleistet eine breite Unterstützung der Verhandlungsergebnisse des Sozialdialogs, die notwendig ist, damit ihre Umsetzung erfolgreich sein kann (vgl. Visser und Hemerijck 1997).

Maßgabe für den Erfolg von Tripartismus Plus-Sozialdialogen in Entwicklungsregionen bleibt die im vorangegangenen Abschnitt formulierte Prämisse, dass ihre Beschlüsse mit einem möglichst hohen Verbindlichkeitsgrad gefasst werden sollen; oder wie Anne Trebilcock formuliert: „Ultimately, it is the impact that bipartite and tripartite cooperation has on national policy, rather than the provisions of a law on such cooperation or the number of official bodies, that will matter“ (Trebilcock 1994, 13).

### *Reformperspektiven für die ILO*

Der vorgeschlagene Modus fokussierter Sozialdialoge zur Setzung internationaler und nationaler Arbeitspolitiken setzt einerseits eine Organisationsentwicklung der ILO selbst voraus, andererseits den Willen der internationalen Gemeinschaft, die gegenwärtige Global Governance-Architektur neu zu gestalten.

### *Reduzierung struktureller Machtasymmetrien innerhalb der ILO*

Für die Akzeptanz universaler Normen spielt die Legitimität der normsetzenden Institution eine entscheidende Rolle. Ist die infrage stehende Institution durch Machtasymmetrien in ihren Entscheidungsprozessen gekennzeichnet, sind durch sie gesetzte Normen nicht nur hegemonial, sondern werden von den unterlegenen Mitgliedsgruppen kaum implementiert werden. Für arbeitspolitische Themen ist die ILO, wie eingangs aufgezeigt, der hervorragende Ort eines „deliberativen Supranationalismus“, also politischer Entscheidungsfindungen durch Elemente deliberativer Demokratie auf der internationalen Ebene.<sup>22</sup> Nachfolgend werden einige Vorschläge unterbreitet, wie die ILO innerhalb ihrer Strukturen Machtasymmetrien reduzieren kann.

In fast keiner internationalen Arena politischer Entscheidung spielt zivilgesellschaftliche Einbindung oder gleichberechtigte Partizipation auch wirtschaftlich schwacher Staaten eine maßgebliche Rolle. Die internationale Finanzpolitik etwa wird in Weltbank und IWF ausschließlich von einlagenabhängigen, also gewichteten Stimmrechten bestimmt und macht somit wirtschaftliche Macht auch strukturell zum Medium der Entscheidungsfindung (analog der Stimmgewichtung in Kapitalgesellschaften; Thiele 2008, 248).<sup>23</sup> Auch wenn dies bei der ILO aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur gänzlich anders ist, sind die „Partizipationsformen der ILO [...] trotz der universellen Mitgliedschaft

und der korporativen Verhandlungsmuster umstritten“ (Zaschke 1994, 609). Zwar wird die Besetzung des Verwaltungsrates, als dem zentralen Exekutivorgan der ILO, in der Öffentlichkeit nicht problematisiert, dennoch ist langfristig eine Änderung von Artikel 7 [3] der ILO-Verfassung ratsam, der den zehn Ländern, „denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt“ einen ständigen Sitz im Verwaltungsrat garantiert.<sup>24</sup> Wirtschaftliche Macht ist kein hinreichendes Vorzugskriterium bei der Besetzung bedeutender Gremien. Zudem wird durch diese Praxis der normative Anspruch der ILO unterminiert, wenn verfassungsgemäß dauerhaft Staaten dem Verwaltungsrat angehören, die nicht einmal die fundamentalen Arbeitsnormen wie die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen anerkennen und auch weitere Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert haben.<sup>25</sup>

Von allen UN-Sonderorganisationen bietet die ILO die besten Voraussetzungen zivilgesellschaftlicher Einbindung, da sie in ihrer dreigliedrigen Organisation bereits große Erfahrungen mit weiten Deliberationsprozessen hat. Die von Global Governance-Theoretikern angemahnte „multilaterale Kooperationskultur“ würde gestärkt, wenn zum Beispiel Vertreter indigener Gemeinschaften zumindest regional einen erstrangigen Konsultativstatus innerhalb der ILO erlangen könnten.<sup>26</sup> Sie sollten die Möglichkeit zur Beteiligung an den Implementierungsprozessen der ILO-Normen erhalten und Beschwerde- und Berichtsverfahren anstoßen können, wozu sie bisher Ansprechpartner bei den Sozialpartnern brauchen. Diese letztgenannte Option setzt allerdings eine (unwahrscheinliche, aber wünschenswerte) Ausweitung der Ressourcen der ILO-Verwaltung voraus.

Aus dem Prozess der europäischen Integration ist bekannt, dass Subsidiarität eine bedeutende Voraussetzung von Effektivität ist.<sup>27</sup> Auf nationaler und regionaler Ebene sollten die arbeitspolitischen Themen behandelt und entschieden werden, die kontextuell von besonderer Dringlichkeit sind. Für Kontinental- und Regionalkonferenzen könnten dauerhafte und verbindliche Strukturen von Tripartismus Plus-Sozialdialogen für effektive Verfahren zur Erlangung arbeitspolitischer Entscheidungen etabliert werden. Eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der ILO ist folglich mit Elementen der Dezentralisierung verbunden.

Ein Letztes zielt auf die relativ junge Erkenntnis ab, welche entscheidende Bedeutung soziokulturelle Faktoren bei der Konzeption und

Implementierung von Entwicklungshilfeprojekten haben. Zentrales Organ für die technische Hilfe der ILO ist der Ausschuss für technische Zusammenarbeit. Da er den Verwaltungsrat berät und die Evaluation der durchgeführten Programme koordiniert, ist dieses Gremium in besonderem Maße der Kultursensibilität verpflichtet. Es muss kulturell hör- und sprachfähig sein, wenn es die Übersetzungsfunktion zwischen den mit universalem Anspruch formulierten Beschlüssen der IAK und des Verwaltungsrates in die regionalen Kontexte der Programme technischer Hilfe wahrnehmen soll. Ohne ein rechtes Verständnis zentraler arbeitspolitischer Begriffe in den unterschiedlichen Regionen, ohne Wissen um partikulare Vorstellungen von Entwicklung und damit begründeten Ansichten gelingenden Lebens kann eine Evaluation von ILO-Programmen nicht den Selbstansprüchen des Monitoringsystems der UN genügen.

#### *Die ILO in der künftigen Global Governance-Architektur*

Angesichts der diskutierten Defizite nationalstaatlicher Politikgestaltung stellt sich die Frage der Formulierung und Durchsetzung (internationaler) Arbeitspolitik natürlich auch für den Entwurf einer künftigen „Weltordnungspolitik“. Dazu sollen abschließend einige Vorschläge unterbreitet werden.

Erstens: Durch ihre Struktur verfügt die ILO bereits heute über eine „breitere Legitimation“ (Zaschke 1994, 599) als etwa Weltbank und IWF. Zudem lässt sich diese auf dem Wege der schrittweisen Implementierung der vorgeschlagenen Tripartismus-Plus Sozialdialoge noch weiter erhöhen. Der Legitimitätsvorsprung der ILO wird besonders deutlich angesichts der Reformvorschläge, die Joseph Stiglitz für IWF und Weltbank vorgelegt hat (Stiglitz 2006, 349-350): Die problematische Stimmrechtsverteilung in diesen Institutionen, gemäß der (früheren) Wirtschaftsmacht, existiert in der ILO nicht; da die ILO einen arbeitspolitischen Fokus hat, sind als Repräsentanten durch den Tripartismus (Plus) die relevanten Akteure strukturell an allen Entscheidungsprozessen der Organisation beteiligt – anders als in exklusiven Ministerrunden.

Zweitens wird sich die ILO vermehrt der Konfrontation mit den Bretton-Woods-Organisationen und der WTO stellen müssen, statt in gemeinsamen Studien programmatische Kohärenz zu suggerieren. Die entwicklungstheoretischen Ansätze von WTO, IWF und Weltbank favo-

risieren die Entwicklungsinstrumente einer neoliberalen Makroökonomik und zielen damit eben nicht primär auf arbeitspolitische Maßnahmen. Diese Organisationen sind inhaltlich vom ILO-Entwicklungsexiom der Komplementarität wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung weit entfernt und fokussieren weiterhin, nach Ansicht des United Nations Research Institute for Social Development, einseitig „schlicht auf Wachstum“ (Braunstein 2012, 32). Anders als der ILO geht es ihnen in erster Linie um „die Inklusion ‚der Armen‘ in Marktbeziehungen“ während „Fragen der Umverteilung von Macht und Ressourcen kaum gestellt werden“ (Ebenau 2012, 63).

Drittens: Die ILO darf nicht nur als Deliberationsarena und Normenlieferant für andere supranationale Akteure betrachtet werden, sondern muss Wege suchen, wie sie als zwischenstaatliche Institution mit dem größten arbeitspolitischen Wissen auch mit der notwendigen politischen Sanktionsmacht ausgestattet werden kann, um ihre Normen international besser durchsetzen zu können. Daher erscheint die Einsetzung eines Internationalen Arbeitsgerichtshofs als Weiterentwicklung des bisherigen Klageverfahrens dringend notwendig zu sein. Zugegebenermaßen bestehen hohe völkerrechtliche Hürden für die Etablierung eines solchen Arbeitsgerichts. Die Erfahrungen aus der Praxis des Internationalen Gerichtshofs (IGH), dem Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, das gemäß Artikel 31 der ILO-Verfassung auch für ILO-Klageverfahren zuständig ist, dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) können jedoch hilfreich sein.<sup>28</sup> Wünschenswert wäre auch eine Klageoption für Gewerkschaften und NGOs, denn ihre Möglichkeit zur Klageerhebung stärkt mittelbar „die Rolle des Individuums im internationalen Recht, weil und solange die Menschen nicht befugt sind, vor internationalen Gerichten zu klagen“ (Emmerich-Fritsche 2007, 612).<sup>29</sup> Anders als beim IGH und im bisherigen ILO-internen Klageverfahren müssten nicht nur Staaten hinsichtlich ihrer ratifizierten Übereinkommen verklagt werden können, sondern auch Unternehmen, die ihren Sitz in einem Mitgliedsland haben, dass die infrage stehende Konvention ratifiziert, also in den Status ein nationales Gesetzes erhoben hat.<sup>30</sup> Um ein solches ständiges internationales Arbeitsgericht einzurichten, bedarf es eines eigenen Statuts, das durch die Mitgliedsländer separat zu ratifizieren wäre.

Dafür die Mühen der Etablierung eines Internationalen Arbeitsgerichtshofs anzustreben, spricht zum einen die große Signalwirkung der Existenz und der Verurteilungsoption durch eine solche Institution. Beschwerde- und Klageverfahren gemäß ILO-Verfassung werden in der politischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen. Die Prominenz eines ständigen internationalen Gerichtshofs zur Entscheidung über massive Verletzungen von Übereinkommen könnte dies ändern. Zum anderen wird mit einem Internationalen Arbeitsgerichtshof eine echte Normenimplementierungsinstanz geschaffen, die gerade in den Ländern die Einhaltung von Rechten bei der Arbeit fordert, in denen sie in der Regel am meisten verletzt werden.<sup>31</sup> Dies sind Länder mit politisch fragilen Strukturen sowie wirtschaftlich schwache Entwicklungsländer, in denen die Regierung unter Umständen unter einem besonderen Druck von Unternehmen steht, da sie vermeintlich auf jegliche Form der Direktinvestitionen angewiesen sind. Internationale Rechtsprechung muss dabei anders als nationale Gerichte weniger Rücksicht auf lokale Befindlichkeiten und politische Opportunitäten nehmen, da sie nicht Gefahr läuft, als Instrument rivalisierender nationaler Gruppierungen wahrgenommen zu werden.

Bisher ist letztlich „die authentische Interpretation [der ILO-Übereinkommen] nicht den Mitgliedern, sondern dem Internationalen Gerichtshof vorbehalten“ (Emmerich-Fritsche 2007, 790). Der IGH ist inhaltlich und auch organisatorisch jedoch weit von der Implementierungspraxis und den Dialogarenen des internationalen Tripartismus entfernt. Die Etablierung eines internationalen Arbeitsgerichtshofs im Umfeld der ILO würde Klageverfahren zu einer deutlicheren Alternative gegenüber den aktuell dominierenden Mitteln der Normenimplementierung machen. Dies entspräche auch dem „Paradigmenwechsel vom Völkerrecht zum Weltrecht“, den Angelika Emmerich-Fritsche in der juristische Variante der Global Governance-Debatte ausmacht.

Die Setzung internationaler Normen verlangt auch nach Instrumenten ihrer Durchsetzung. Solche Durchsetzungsverfahren etwa mit dem Hinweis abzulehnen, dass ein Mitgliedstaat „in letzter Konsequenz das [infrage stehende] Übereinkommen einfach kündigen“ könne (Rucht 2010, 53), unterschätzt das Potenzial des politischen Drucks der internationalen Gemeinschaft und stellt letztlich die Durchsetzung völkerrechtlicher Übereinkommen im Ganzen infrage. In einer künftigen Global Governance-Architektur ist eine Institution, die für die Öffentlichkeit wahrnehmbar internationales Arbeitsrecht spricht notwendig.



Die ILO ist die UN-Sonderorganisation, die sowohl die Einsetzung begleiten, als auch Ort der institutionellen Anbindung eines solchen Gerichtshofes sein sollte. Dem Ziel, der Durchsetzung internationaler Arbeitspolitiken zum Wohle arbeitender Menschen weltweit, könnte man so einen großen Schritt näher kommen.

- 1] *Der vorliegende Text stellt in Kürze die im Buch „Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Kultursensible Decent Work-Strategien der International Labour Organization“ ausführlich behandelten Thesen zur Rolle und Bedeutung der ILO als Entwicklungsakteur (Demele 2013) dar.*
- 2] *Abgekürzt IAIO. Im Folgenden wird jedoch die international gängige Abkürzung der englischen Bezeichnung International Labour Organization, ILO, verwendet.*
- 3] *Wie sehr der Konnex von Frieden und Gerechtigkeit im Zentrum der ILO steht wird kenntlich durch die Inschrift des Grundsteins, auf dem das erste Gebäude der ILO in Genf errichtet wurde: „si vis pacem cole justitiam“ – Wenn Du den Frieden willst, Sorge für Gerechtigkeit (Senghaas-Knobloch 2007, 2).*
- 4] *Eva Senghaas-Knobloch zeichnet die Diskussion um die Bezeichnung von Übereinkommen als „echte internationale Gesetze“ in ihrem Beitrag Zwischen Überzeugen und Erzwingen – Nachhaltiger Druck und Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialstandards nach (Senghaas-Knobloch 2004, 142). „Strittig ist, ob die Übereinkommen nur als soft law oder als (völkerrechtliche) Verträge oder sogar als Gesetzgebung einzuordnen sind. (...) Nach überwiegender Meinung sind die ILO-Übereinkommen völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, die nach ihrer Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten für diese bindend werden und sie völkerrechtlich verpflichten.“ (Emmerich-Fritsche 2007, 786).*
- 5] *Für die Verletzung von Gewerkschaftsrechten und der Koalitionsfreiheit ist in Kooperation mit dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) seit 1950 ein Sonderverfahren („Special Machinery for Examining Allegations of Trade Union Rights“) in Kraft (vgl. Köhler 1991, S. 345). Sanktionen gegen ein Mitgliedsland hat die ILO bisher nur in einem Fall ausgesprochen (1999 gegen Myanmar [Birma]; von Andreae 2004, 144).*
- 6] *Das gesamte siebte Kapitel des UN-Berichts kann als Generalabrechnung mit dem libertären Washington Consensus gelesen werden und als eine Hinwendung zu den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Empfehlungen der ILO.*
- 7] *Islam war bei der ILO unter anderem Direktor der Abteilung Beschäftigungsstrategie und hat die Grundlagen der Globalen Beschäftigungsa-genda nachhaltig mitgeprägt. Zudem finden sich ausdrückliche Bezüge auf den „Tugendkreis“ im Bericht des Generaldirektors 2003 „Arbeit als Weg aus der Armut“, sowie dem Bericht an die 99.IAK 2008 Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung.*
- 8] *Islam diskutiert einige Wachstumsdeterminanten nicht, die aber bei der ILO an verschiedenen Stellen Erwähnung finden, wie z. B. Rationalisierungen durch technischen Fortschritt oder Veränderungen im Arbeitskräfteangebot.*

- 9| *Eine Ausnahme bildet die internationale Handelsschifffahrt (vgl. Senghaas-Knobloch 2004, S. 154-155).*
- 10| *Nimmt man fünf Säulen einer Weltordnungspolitik an (Messner und Nuscheler 1996, 10), kommt der ILO die primäre Gestaltung der Weltsozialordnung zu, wobei Interdependenzen zur Welthandelsordnung, zur Weltwährungs- und Finanzordnung, zur internationalen Wettbewerbsordnung und einer Weltumweltordnung bestehen.*
- 11| *Bekannt und treffend ist die Elefanten-Metapher der Ökonomin Joan Robinson: „I cannot define an elephant, but I know one when I see it“ (Robinson 1962, 2). Ähnlich verhält es sich mit dem Entwicklungsbegriff.*
- 12| *Eine ausführliche Auseinandersetzung der ILO-Programmatik mit dem Fähigkeiten-Ansatz findet sich in Amartya Sens Rede vor der 87. IAK (Sen 1999).*
- 13| *Während beispielsweise für die Modernisierungstheorien der Markt das theorieleitende Axiom ist, wird in den Dependenztheorien marxistischer Prägung der Widerspruch zwischen Kapital und Lohnarbeit zum Grundsatz. Ökologischen Theorien hingegen, die den Ansatz der Nachhaltigkeit verfolgen, liegen unter anderem die beiden Hauptsätze der Thermodynamik (Energieerhaltungssatz und Entropiegesetz) zugrunde Hennings 2009, 62, 101, 169.*
- 14| *Jüngere Ansätze versuchen die beiden Zieldimensionen im Konzept des „sozialen Wachstums“ auch sprachlich zusammenzubringen. Der Versuch „zentrale Begriffe“ der Ökonomie „neu zu definieren“ (so etwa der Versuch der Friedrich-Ebert-Stiftung 2011, 12) ist aber für den dominierenden Wachstums- und Entwicklungsdiskurs wenig anschlussfähig.*
- 15| *Man wird der Hochschätzung des Begriffs der produktiven Beschäftigung der ILO durchaus gerecht, wenn man ihm mit Erich Fromms Verständnis von Produktivität als einer „Charakter-Orientierung“ begegnet: „Der produktive Mensch erweckt alles zum Leben, was er berührt. Er gibt seinen eigenen Fähigkeiten Leben und schenkt anderen Menschen und Dingen Leben“ (Fromm 2010, 114). Vgl. zur sinnstiftenden und damit normativen Dimension der Arbeit auch den Beitrag von Matthias Zimmer in diesem Band.*
- 16| *Ulrich greift in seiner späteren Konzeption der Arbeitspolitik den von Alexander Rüstow geprägten Begriff der Vitalpolitik auf und stellt diese, auf die „Lebensdienlichkeit“ abzielende Politik, prioritär vor eine arbeitsmarktpolitische Wettbewerbspolitik (Ulrich 2000, 14).*
- 17| *Gängiger ist der Terminus der internationalen Arbeitsregulierung (z. B. Senghaas-Knobloch et al. 2003; Dombois et al. 2004). Hier wird jedoch vorgeschlagen, diesen zugunsten des Begriffs der internationalen Arbeitspolitik nur in einem engen arbeitsmarktbezogenen Kontext zu verwenden. Denn der Begriff der Regulierung meint zuerst „direkte Eingriffe des Staates in Marktabläufe und die staatliche Beeinflussung des Verhaltens von Unternehmen durch Vorschriften zur Erreichung bestimmter, im allgemeinen Interesse stehender Ziele“ (Pollert et al. 2009), während der Politikbegriff „jegliche Art der Einflussnahme und Gestaltung sowie die Durchsetzung von Forderungen und Zielen, sei es in privaten oder öffentlichen Bereichen [bezeichnet]“ (Schubert und Klein 2006) beziehungsweise alle „auf die Gestaltung des Gemeinwesens bezogenen Handlungen der Bürger und ihrer Repräsentanten“ beinhaltet (Weber-Fas 2008, 219; für eine umfassende Begriffsdiskussion von Politik beziehungsweise dem „Politischen“ siehe zum Beispiel Berg-Schlösser und Stammes 2003, 22–33).*
- 18| *Diese Begriffsbestimmung orientiert sich bewusst an Vorstellungen „guter Arbeit“ und weist damit über das im deutschen Sprachgebrauch verbreit-*

tete Verständnis von „menschenwürdiger Arbeit“ hinaus. Im Englischen könnte also durchaus „decent work“ verwendet werden (vgl. Markus Demele in diesem Buch). Diese Wahl der Begrifflichkeiten orientiert sich an der Unterscheidung von „menschenwürdiger, gerechter und guter Arbeit“ in der Studie *Verlagerung von Arbeitsplätzen – Entwicklungschancen und Menschenwürde* (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz 2008, 45).

- 19] Die Terminologie ist im arbeitswissenschaftlichen Diskurs uneinheitlich. Während zum Beispiel Ishikawa die Trias Informationsaustausch, Konsultationen und Verhandlungen ausmacht (Ishikawa 2003, 3), weist sie zu Recht auf die verbreitete Rede von „policy concertation“ hin. Dies meint bisweilen synonym den Sozialdialog oder auch den Prozess, im Dialog zu einer gemeinsamen Übereinkunft zu gelangen (Alvarez 1994, 351). Für Anne Trebilcock stellt „social concertation“ die Höchstform des Sozialdialogs dar, wobei „employers’, workers’ representatives and governments have developed a reflex for acting in a concerted multifaceted manner to address all major national economic and social policy issues by seeking consensus“ (Trebilcock 1994, 4). In Deutschland ist der Begriff der Konzentration als „Absprache zum Zweck eines gemeinsamen, abgestimmten Vorgehens“ (Duden) seit dem Austritt der Gewerkschaften 1976 aus der „konzertierten Aktion“ im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967 jedoch kaum noch gebräuchlich (vgl. Schubert und Klein 2006).
- 20] Peter Ulrich schlägt selbst mit Blick auf die politisch und wirtschaftlich stabile Schweiz die Etablierung eines „arbeitspolitischen Rates“ vor, der „pluralistisch mit Bürgern aus allen gesellschaftlichen Erfahrungsbereichen“ besetzt, allgemeinwohlorientierte Arbeitspolitiken formuliert – wider die „politischen Instanzen und Lobbies, die nur ihre bürgerfernen Sonderinteressen verfolgen“ (Ulrich 1995, 52).
- 21] Damit verbunden ist das Problem, dass in der informellen Wirtschaft häufig keine trennscharfe Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern, Arbeitgeberern und Alleinselbständigen möglich ist.
- 22] Der Begriff des deliberativen Supranationalismus wird meist im Diskurs um die Ausprägung einer europäischen Form des Regierens verwendet (vgl. Eriksen 1999; Barnard und Deakon 2002, 144).
- 23] Als Beispiel aus der Menge der kritischen Publikationen zur Verteilung der Stimmrechte in Weltbank und IWF siehe Köss (2003, 126). Gegenwärtig zeichnet sich aber eine Reform des Modus der Stimmrechtsverteilung durch den IWF-Exekutivrat ab.
- 24] Einer der wenigen Autoren, der diesen Verfassungsartikel vorsichtig kritisch diskutiert ist Victor-Yves Ghebali (Ghebali 1989, 144-146, 177, 180, 192, 197). Emmerich-Fritsche stellt fest, dass diese Besetzung „entgegen dem grundsätzlichen Gleichheitsgrundsatz“ der ILO stehe (Emmerich-Fritsche 2007, 781).
- 25] China hat bisher das Übereinkommen Nr. 87 zur Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, das Übereinkommen Nr. 98 zur Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, das Übereinkommen Nr. 29 zur Zwangsarbeit sowie das Übereinkommen Nr. 105 zur Abschaffung der Zwangsarbeit nicht ratifiziert. Brasilien hat das Übereinkommen Nr. 87 nicht ratifiziert. Indien hat die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 sowie das Übereinkommen Nr. 138 zum Mindestalter und das Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit nicht ratifiziert.
- 26] Zum dreistufigen System der Konsultativstatus siehe International Labour Organization (2012).

- 27] Siehe dazu z. B. *das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Ergänzung des EGV durch den Amsterdamer Vertrag (Europäische Union 1997)*.
- 28] *Der EGMR ist in besonderer Weise beispielhaft für die Überwachung der Menschenrechte zuständig, wenn Staaten entweder nicht darauf reagieren, dass das national geltende Recht Individualpersonen in ihren Menschenrechten verletzt, sie dem bestehenden Recht nicht ausreichend Geltung verschaffen oder den betroffenen Personen nicht ausreichend Rechtsschutz gewähren (können)*.
- 29] *Emmerich-Fritsche sieht darüber hinaus Möglichkeiten, NGOs in Zukunft auch als Völkerrechtssubjekte beziehungsweise „globale Rechtssubjekte“ zu behandeln (Emmerich-Fritsche 2007, 863)*.
- 30] *Diese Forderung ist völkerrechtlich nur schwer zu erfüllen und die Debatte um internationale extraterritoriale Jurisdiktion ist den letzten Jahren einer Einigung nicht näher gekommen, aber „erste Tendenzen zur Begründung einer umfassenden völkerrechtlichen Bindung von TNU an Menschenrechtsbestimmungen lassen sich in Theorie und Praxis erkennen. Unter Verweis auf die faktisch bestimmende Stellung der TNU im internationalen System oder anhand eines grundsätzlichen Verzichts auf das Konzept der Völkerrechtssubjektivität versuchen einige Autoren private Akteure in die traditionell Staaten vorbehaltenen Menschenrechtsverpflichtungen einzu-beziehen. Aber auch die US-amerikanische Rechtsprechung nach dem Alien Tort Claims Act macht Private für schwere Verbrechen nach dem Völkerrecht unmittelbar haftbar“ (Kaleck und Saage-Maaß 2008, 50). Verschiedene Autoren sprechen sich dafür aus, Unternehmen den Status „partieller Völkerrechtssubjekte“ zuzusprechen, womit sie vor internationalen Gerichten verklagbar wären (Übersicht in Hingst 2001, 156-157). Auch Autoren, die Unternehmen die Völkerrechtssubjektivität absprechen (z. B. Hailbronner 2007, 178) weisen darauf hin, dass dieser Status nicht „pauschal zu beantworten“ ist, „da es (derzeit noch) keine unmittelbar geltenden Völkerrechtsregeln gibt, durch die multinationalen Unternehmen direkte Rechte und Pflichten übertragen werden“ (Krajewski 2009, 18). Angelika Emmerich-Fritsche argumentiert unabhängig von der Völkerrechtssubjektivität von MNU, dass die Verbesserung der Menschenrechtslage auch Sache der Unternehmen, nicht nur der Staaten ist. Unternehmen müssten keine Völkerrechtssubjekte sein, „vielmehr erfolgt ihre Bindung schon aus der Verpflichtung, die mit der in allen Kulturen anerkannten Verknüpfung von Rechten mit Pflichten verbunden ist“ (Emmerich-Fritsche 2007, 871). Für sie bestehen Schutzpflichten der Unternehmen daher weit über die Kernarbeitsnormen hinaus*.
- 31] *Erfordernis für die Klageerhebung wäre notwendigerweise die nationale Rechtswegerschöpfung. Damit wird zum einen die Funktionsfähigkeit des neuen Gerichtshofs garantiert, der nicht sogleich mit einer Vielzahl von Verfahren konfrontiert wäre, zum anderen bleibt die nationale Souveränität der Mitgliedsländer gewahrt. Erst wenn der nationale Rechtsweg nicht gewährt wird oder dieser inhaltlich nicht die Garantien der Konvention erfüllt, wird die Zuständigkeit des Internationalen Arbeitsgerichtshofs begründet*.

## Literaturverzeichnis

- Alvarez, Oscar Hernández (1994): *Latin America*, in: Trebilcock, Anne (Hrsg.): *Towards social dialogue. Tripartite cooperation in national economic and social policy-making*, Geneva: International Labour Organization, 335-368.
- Andreae, Th. Jacob von (2004): *Die Internationale Arbeitsorganisation als institutionalisiertes Verhandlungssystem. Eine völkerrechtliche Betrachtung*, in: Pappi, Franz Urban / Riedel, Eibe / Thurner, Paul W. / Vaubel, Roland (Hrsg.): *Die Institutionalisation internationaler Verhandlungen*, Frankfurt am Main/ New York: Campus, 133-171.
- Anker, Richard / Chernyshev, Igor / Egger, Philippe / Mehran, Farhad / Ritter, Joseph A. (2003): *Measuring decent work with statistical indicators*, in: *International Labour Review* 142 (2), 147-178.
- Arrigo, Gianni / Casale, Giuseppe (Hrsg.) (2005): *Glossary of labour law and industrial relations. (with special reference to the European Union)*, International Labour Office, Genf: International Labour Office.
- Barnard, Catherine / Deakon, Simon (2002): *Corporate governance, European governance and social rights*, in: Hepple, Bob A. (Hrsg.): *Social and labour rights in a global context, International and comparative perspectives*, Cambridge/ New York: Cambridge University Press, 122-152.
- Berg-Schlosser, Dirk / Stammen, Theo (2003): *Einführung in die Politikwissenschaft*, 7. Aufl. München: C.H. Beck.
- Braunmühl, Claudia von / Winterfeld, Uta von (2003): *Global governance. Eine begriffliche Erkundung im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit Globalisierung und Demokratie. Welche Globalisierung ist zukunftsfähig?* Wuppertal: Wuppertal-Institut für Klima Umwelt Energie (Wuppertal papers, Nr. 135).
- Braunstein, Elissa (2012): *Neoliberal Development Macroeconomics. A Consideration of its Gendered Employment Effects*. Hrsg. v. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva (Gender and Development Programme Paper, 14).
- Brock, Lothar (2001): *Dritte Welt weltweit. Die Verallgemeinerung der Entwicklungsproblematik als Fokus der Theoriebildung*, in: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, 2. Aufl. Bonn: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung Zentralstelle für Erziehung Wissenschaft und Dokumentation

(Themendienst der Zentralen Dokumentation / Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, 10), 121-134.

- Cohen, Daniel (2006): *Globalization and Employment*, in: Auer, Peter / Besse Geneviève/ Méda, Dominique (Hrsg.): *Offshoring and the internationalization of employment. A challenge for a fair globalization? Proceedings of the France ILO Symposium, 2005, Annecy, Genf: International Labour Organization, 17-36.*
- Commission on Global Governance (1995): *Our global neighbourhood. The report of the Commission on Global Governance, 1. print, Oxford: Oxford University Press.*
- Córdova, Armando (1973): *Strukturelle Heterogenität und wirtschaftliches Wachstum. Drei Studien über Lateinamerika, 1. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.*
- Demele, Markus (2013): *Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Kultursensible Decent Work-Strategien der International Labour Organization, Marburg: Metropolis-Verlag (Hochschulschriften, 143).*
- Deutscher Bundestag (2002): *Schlussbericht der Enquete-Kommission. Globalisierung der Weltwirtschaft, Opladen.*
- Dombois, Rainer / Hornberger, Erhard / Winter, Jens (2004): *Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfalle. Das Lehrstück des North American Agreement on Labor Cooperation zwischen den USA, Mexiko und Kanada, Münster: LIT.*
- Easterly, William Russell (2006): *The white man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good, New York: Penguin Press.*
- Ebenau, Matthias (2012): „Recht und Entwicklung“ bei der Weltbank: Eine Kritik, in: *Peripherie 32 (125), 43-66.*
- Edwards, Richard C. (1979): *Contested terrain. The transformation of the workplace in the twentieth century, New York: Basic Books.*
- Elsenhans, Hartmut (1995): *Überwindung von Marginalität als Gegenstand der Armutsbekämpfung*, in: Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.): *Bevölkerungsdynamik und Grundbedürfnisse in Entwicklungsländern, Berlin: Duncker & Humblot (Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., 241), 193-221.*
- Elsenhans, Hartmut (2001): *Entwicklung ist machbar. Die Schaffung von Arbeitsplätzen durch zeitweilige Subventionierung*, in: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, 2. Aufl., Bonn: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung Zentralstelle für Erziehung Wissenschaft und Dokumentation*

- (Themendienst der Zentralen Dokumentation / Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, 10), 135-146.
- *Emmerich-Fritsche, Angelika (2007): Vom Völkerrecht zum Weltrecht, Berlin: Duncker & Humblot.*
  - *Eriksen, Erik O. (1999): The question of deliberative supranationalism in the EU, Oslo (ARENA Working Papers, 99/4).*
  - *Europäische Union (1997): Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Subsidiarität-Protokoll, Fundstelle: EU-Dok.-Nr. 1 2001 C/PRO/07, in: ABI (C 340), 105.*
  - *Friedrich-Ebert-Stiftung (2011): Soziales Wachstum. Leitbild einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik; Expertise des Thementeam „Soziales Wachstum“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik.*
  - *Fromm, Erich (2010): Haben oder Sein. Die seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft, 37. Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag.*
  - *Gackstetter, Leonhard (1936): Arbeitspolitische Grundsätze in deutschen Parteiprogrammen, Eisfeld in Thüringen: Beck.*
  - *Ghebali, Victor-Yves (1989): The International Labour Organization. A case study on the evolution of U.N. specialised agencies, Dordrecht: Martinus Nijhoff.*
  - *Ghose, Ajit K. / Majid, Nomaan / Ernst, Christoph (2008): The global employment challenge, Geneva: International Labour Office.*
  - *Hailbronner, Kay (2007): Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte, in: Vitzthum, Wolfgang und Bothe, Michael (Hrsg.): Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin: de Gruyter Recht, 157-264.*
  - *Hartlapp, Miriam (2005): Variationen über ein Thema? Unterschiedliche Logiken in der Implementationspolitik von EU und IAO. Papier vorgestellt auf der DVPW-Sektionstagung Internationale Politik 2005. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Mannheim.*
  - *Hein, Wolfgang (2001): „Autozentrierte Entwicklung“ – Überlegungen zur Neufundierung eines immer noch wichtigen Konzeptes. In: Thiel, Reinold E. (Hrsg.): Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie. 2. Aufl. Bonn: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung Zentralstelle für Erziehung Wissenschaft und Dokumentation (Themendienst der Zentralen Dokumentation / Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, 10), 218-238.*
  - *Hennings, Werner (2009): Entwicklungsforschung. Eine Bestandsaufnahme am Beispiel Samoas, Frankfurt am Main: Campus (Campus Forschung, 939).*

- *Hingst, Ulla (2001): Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht der völkerrechtlichen Verträge, Berlin: Duncker & Humblot.*
- *Hippmann, Petra (2008): „Decent Work“ aus entwicklungspolitischer Sicht, in: Körting, Claus / Bilinski, Merle (Hrsg.): Menschenwürdige Arbeit als Beitrag zur Armutsbekämpfung. Unter Mitarbeit von Anna Marquardt, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. Bonn; Berlin (2015 im Gespräch, 14), 18-21.*
- *International Institute for Labour Studies (2009): The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response, Preprint Edition. Genf: International Labour Organization.*
- *International Labour Office (1999): Decent work and protection for all in Africa, Report of the Director-General, Genf: International Labour Organization.*
- *International Labour Office (2003): Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf: Internationales Arbeitsamt.*
- *International Labour Office (2005): Veränderung bewältigen. Einen Rahmen für menschenwürdige Arbeit schaffen, 1. Aufl. Genf (Bericht des Generaldirektors, 7,2).*
- *International Labour Office (2006): Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit. Bericht des Generaldirektors, 1. Aufl., Genf: Internationales Arbeitsamt (Bericht des Generaldirektors, 95,1,C).*
- *International Labour Office (2008): Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Genf: Internationales Arbeitsamt.*
- *International Labour Organization (1998): Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen. Angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf 18. Juni 1998, 1. Aufl., Genf: Internationales Arbeitsamt.*
- *International Labour Organization (1999): Menschenwürdige Arbeit. Genf: Internationales Arbeitsamt (Bericht des Generaldirektors, 87, 1).*
- *International Labour Organization (2003a): Decent work for Africa's development. Tenth African regional meeting, Addis Ababa, December 2003. Report of the Director-General. Genf.*
- *International Labour Organization (2003b): Global Employment Agenda. Review of the core elements of the Global Employment Agenda, Genf.*



- *International Labour Organization (2009a): Impact of the Social Justice Declaration on the implementation strategy of the Global Employment Agenda, Governing Body, Committee on Employment and Social Policy, Genf.*
- *International Labour Organization (2009b): Technical cooperation. How the ILO works - About the ILO, Download unter: [www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Structure/Technicalcooperation/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/Technicalcooperation/lang-en/index.htm) (Zugriff am 15.10.2009).*
- *International Labour Organization (2009c): Ziele und Aufgaben der ILO, Download unter: [www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ziele/index.htm](http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ziele/index.htm) (Zugriff am 05.10.2009).*
- *International Labour Organization (2010): Civil Society. Partnerships and Development cooperation Department, Download unter: [www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/civil/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/civil/index.htm) (Zugriff am 13.7.2010).*
- *International Labour Organization (Hrsg.) (2012): Development cooperation, Download unter: [www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/civil/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/civil/index.htm), zuletzt aktualisiert am 19.1.2012 (Zugriff am 21.2.2012).*
- *Internationales Arbeitsamt (2003): Arbeit als Weg aus der Armut, 1. Aufl., Genf: Internationales Arbeitsamt (Bericht des Generaldirektors, 91,1,A).*
- *Internationales Arbeitsamt (2004a): Produktive Beschäftigung für die Verringerung von Armut und Entwicklung. Zweiter Punkt der Tagesordnung, GB.289/ESP/2, Genf (Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrates).*
- *Internationales Arbeitsamt (2004b): Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Genf (Bericht des Generaldirektors, 92,1,B).*
- *Internationales Arbeitsamt (2006): Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda. Ein „Visions“dokument zur praktischen Umsetzung der Beschäftigungskomponente der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, Genf (Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrates).*
- *Internationales Arbeitsamt (2008): Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung. Fünfter Punkt der Tagesordnung, 1. Aufl., Genf (Bericht / Internationale Arbeitskonferenz, 97,5).*

- *Ishikawa, Junko (2003): Key features of national social dialogue. A social dialogue resource book, Geneva: International Labour Office.*
- *Islam, Rizwanul (2006): The Nexus of Economic Growth, Employment, and Poverty Reduction: An Empirical Analysis, in: Islam, Rizwanul (Hrsg.): Fighting poverty. The development-employment link, Boulder, CO: Lynee Reinner Publishers, 31-61.*
- *Jetzlsperger, Christian (2000): ILO - Internationale Arbeitsorganisation, in: Volger, Helmut / Annan, Kofi Atta (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München: Oldenbourg, 270-272.*
- *Jungfer, Joachim (1994): Wachstumsziel. In: Dichtl, Erwin / Issing, Ottmar (Hrsg.): Vahlens großes Wirtschaftslexikon, Bd. 4., 2. Aufl., München: C.H. Beck/ Deutscher Taschenbuch Verlag, 2299-2300.*
- *Kaleck, Wolfgang / Saage-Maaß, Miriam (2008): Transnationale Unternehmen vor Gericht. Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung (Demokratie, 4).*
- *Kohl, Heribert (1979): Arbeit für alle. Zukunftsbezogene Arbeitspolitik im Interesse der Arbeitnehmer, Köln: Bund-Verlag.*
- *Köhler, Peter A. (1991): ILO- Internationale Arbeitsorganisation, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen, 2., völlig neu bearb. Aufl., München: C.H. Beck, 339-346.*
- *Körner-Dammann, Marita (1991): Bedeutung und faktische Wirkung von ILO-Standards. Dargestellt am Beispiel Südafrika, Univ. Diss.-Frankfurt (Main), 1990, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (58).*
- *Köss, Hartmut (2003): „Kirche der Armen?“ Die entwicklungspolitische Verantwortung der katholischen Kirche in Deutschland. Münster: LIT.*
- *Krajewski, Markus (2009): Wirtschaftsvölkerrecht. 2. Aufl. Heidelberg: Müller.*
- *Kucera, David (2002): Core labour standards and foreign direct investment, in: International Labour Review 141 (1-2), 31-69, zuletzt geprüft am 6.2.2008.*
- *Landes, David (2009): Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind, München: Pantheon.*
- *Lehndorff, Steffen (2006): Einleitung: Das Politische in der Arbeitspolitik. In: Lehndorff, Steffen (Hrsg.): Das Politische in der Arbeitspolitik. Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung, Berlin: Edition Sigma, 7-29.*
- *Liebel, Manfred (2007): Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven, Weinheim: Juventa-Verlag (Reihe Votum).*

- Liese, Andrea (2005): „Capacity Building“ als Strategie zur Förderung der Regeleinhaltung. Erfahrungen der ILO bei der Abschaffung von Kinderarbeit, in: Senghaas-Knobloch, Eva (Hrsg.): *Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung. Analysen, Diagnosen und Einblicke*, Münster: LIT Verlag (Arbeitsgestaltung – Technikbewertung – Zukunft, 18), 63-79.
- Lillie, Nathan (2008): *The ILO Maritime Labour Convention, 2006: A new paradigm for global labour rights implementation*. In: Papadakis, Konstantinos / Bé, Dominique / Bercusson, Brian / Casale, Giuseppe / Da Costa, Isabel (Hrsg.): *Cross-border social dialogue and agreements. An emerging global industrial relations framework?* Genf: International Labour Office, 191-220.
- Meike, Timm (2008): *Starke Demokratie über die Staatlichkeit trotz wirtschaftlicher Globalisierung. Grundlagen zur kritischen Reflexion des Globalisierungsparadigmas*, Univ. Diss. Potsdam, 2008., 1. Aufl., Norderstedt: Books on Demand.
- Menzel, Ulrich (1988): *Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas*, 1. Aufl., Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Messner, Dirk / Nuscheler, Franz (1996): *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn (Policy Paper, 2).
- Mielke, Christoph (2009): *Die strategische Neuausrichtung der ILO am Beispiel des Verbots von Kinderarbeit. Internationale Normen vs. lokale Realitäten*, in: Ehmke, Ellen / Fichter, Michael / Simon, Nils / Zeuner, Bodo (Hrsg.): *Internationale Arbeitsstandards in einer globalisierten Welt*, 1. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 172-192.
- Moyo, Dambisa (2010): *Dead aid. Why aid makes things worse and how there is another way for Africa*, London: Penguin.
- Mühlenberg, Friedrich (2004): *Entwicklungsstrategien*. In: Hofmeier, Rolf / Mehler, Andreas (Hrsg.): *Kleines Afrika-Lexikon. Politik, Wirtschaft, Kultur*, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung (464), 85-86.
- Naschold, Frieder / Dörr, Gerline (1992): *Arbeitspolitik*, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 3., München: Beck, 38-45.
- Nohlen, Dieter (2002): *Marginalität*. In: Nohlen, Dieter / Arons, Steven (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen*, vollst. überarb. Neuausgabe, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag (61468), 543-544.

- Nuscheler, Franz (2000): *Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept*, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 30 (118), 151-156.
- Nuscheler, Franz (2002): *Global Governance*, in: Ferdowsi, Mir A (Hrsg.): *Internationale Politik*, München: Fink (UTB Politikwissenschaft, 2284), 71-86.
- Nuscheler, Franz (2009): *Global Governance*, in: Meyns, Peter (Hrsg.): *Handbuch Eine Welt. Entwicklung im globalen Wandel*, Wuppertal: Hammer, 85-92.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*.
- Pollert, Achim / Kirchner, Bernd / Polzin, Javier Morato (Hrsg.) (2009): *Duden Wirtschaft von A bis Z. Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag*, 4. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Robinson, Joan (1962): *Economic philosophy*, Second Paperback Printing 2009, Chicago: Aldine Pub. Co.
- Ruchti, Ulrich (2010): *Das ILO-Übereinkommen Nr. 94. Möglichkeiten der Umsetzung unter Zugrundelegung der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG und des EuGH*, Frankfurt am Main: Lang.
- Sachs, Ignacy (2004): *Inclusive development and decent work for all*, in: *International Labour Review* 143 (1-2), 161-184.
- Saith, Ashwani (2006): *Social protection, decent work and development*, in: Ghai, Dharam (Hrsg.): *Decent work. Objectives and strategies*, Genf: International Institute for Labour Studies, 127-174.
- Saxer, Marc (2009): *Die Rückkehr der Global Governance. Wege aus der Krise der multilateralen Strukturen*, hrsg. von Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (*Dialogue on Globalization – Briefing Paper*).
- Scherrer, Christoph (2000): *Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus*, in: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 30 (118), 13-38.
- Schubert, Klaus / Klein, Martina (2006): *Das Politiklexikon*, 4. Aufl., Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Sen, Amartya Kumar (1999): *Address by Mr. Amartya Sen, Nobel Laureate in Economics to the 87th International Labour Conference*. International Labour Organization, 15.6.1999, Download unter: [www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/a-sen.htm) (Zugriff am 7.5.2012).
- Sen, Amartya Kumar (2003): *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*. Übersetzt

aus dem Englischen von Christiana Goldmann, 2. Aufl., München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

- Senghaas-Knobloch, Eva (2004): *Zwischen Überzeugen und Erzwingen. Nachhaltiger Druck und Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialstandards*, in: Zangl, Bernhard / Zürn, Michael (Hrsg.): *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?* Bonn: Dietz (*Eine Welt*, 18), 140-159.
- Senghaas-Knobloch, Eva (2007): *„Si vis pacem cole justitiam“ – Die programmatischen Herausforderungen des IAO-Konzepts für weltweit menschenwürdige Arbeit*. artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen. Bremen (artec-paper, 139).
- Senghaas-Knobloch, Eva (2008): *Überzeugen, Verpflichten und Befähigen. Erneuerte Antworten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auf die Herausforderungen einer sich verändernden Staaten- und Gesellschaftswelt*, in: Lange, Hellmuth (Hrsg.): *Nachhaltigkeit als radikaler Wandel. Die Quadratur des Kreises?*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 189-214.
- Senghaas-Knobloch, Eva (2009): *Sisyphusarbeit am Genfer See. Bemühungen um international geltende Arbeits- und Sozialstandards*, in: Breitmeyer, Helmut / Roth, Michèle / Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Sektorale Weltordnungspolitik. Effektiv, gerecht und demokratisch?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (*EINE Welt. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden*), 130-149.
- Senghaas-Knobloch, Eva / Dirks, Jan / Liese, Andrea (Hrsg.) (2003): *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*, Münster: LIT Verlag (*Arbeitsgestaltung – Technikbewertung – Zukunft*, 17).
- Shikwati, James / Bozic, Kristina (2007): *Africa. Africans see poverty: foreigners see resources and wealth*, Nairobi, Kenya: Inter Region Economic Network.
- Stiglitz, Joseph (1999): *Volkswirtschaftslehre*, 2. Aufl., München: Oldenbourg (*Internationale Standardlehrbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*).
- Stiglitz, Joseph (2006): *Die Chancen der Globalisierung*. Aus dem amerikanischen übersetzt von Thorsten Schmidt, 1. Aufl., München: Siedler.
- Thiele, Carmen (2008): *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*, Berlin: Springer.

- *Trebilcock, Anne (1994): Tripartite Consultation and cooperation in national-level economic and social policy-making: an overview. In: Trebilcock, Anne (Hrsg.): Towards social dialogue. Tripartite cooperation in national economic and social policy-making, Geneva: International Labour Organization, 3-66.*
- *Ulrich, Peter (1995): Müssen wir die Arbeit neu verteilen? Vier Thesen zu einer zukunftssträchtigen Arbeitspolitik, in: Arbeitsblätter des Schweizerischen Arbeitskreises für ethische Forschung 34 (2), 41-53.*
- *Ulrich, Peter (1998): Neue Wirtschaftsbürgerrechte. Grundrechtsorientierte Arbeitspolitik : eine wirtschaftsethische Perspektive, in: Widerspruch : Beiträge zur sozialistischen Politik (35), 103-112.*
- *Ulrich, Peter (2000): Arbeitspolitik für alle - Eine Einführung aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Ulrich, Peter / Maak, Thomas / Dietschy, Beat (Hrsg.): Arbeitspolitik für alle. Eine Debatte zur Zukunft der Arbeit, Bern: P. Haupt, 9-26.*
- *United Nations (1966): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.*
- *United Nations (2009): Rethinking Poverty. Report on the World Social Situation 2010, New York.*
- *United Nations – Non-governmental Liaison Service (Hrsg.) (2010): International Labor Organization (ILO). United Nations, Download unter: [www.un-ngls.org/spip.php?page=article\\_s&id\\_article=808](http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=808), zuletzt aktualisiert am 2010(Zugriff am 13.7.2010).*
- *Visser, Jelle / Hemerijck, Anton (1997): A Dutch miracle. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands, Amsterdam: Amsterdam University Press.*
- *Voigt, Kai-Ingo / Wohltmann, Hans-Werner (2004): Arbeit, in: Alisch, Katrin / Winter, Eggert / Arentzen, Ute (Hrsg.): Gabler Wirtschafts-Lexikon, Bd. 1., 16. Aufl., 4 Bände, Wiesbaden: Gabler.*
- *Wahl, Peter (2009): Global Governance in der Krise, in: Z. Zeitschrift für Marxistische Erneuerung 20 (78), 102-111.*
- *Weber-Fas, Rudolf (2008): Lexikon Politik und Recht. Geschichte und Gegenwart. Paderborn: Fink.*
- *Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.) (2008): Verlagerung von Arbeitsplätzen. Entwicklungschancen und Menschenwürde. Sozial-ethische Überlegungen. Unter Mitarbeit von Bernhard Emunds und Markus Demele. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, Bonn.*

- *Wisskirchen, Alfred (2005): The standard-setting and monitoring activity of the ILO. Legal questions and practical experience, in: International Labour Review 144 (3), 253-289.*
- *Zaschke, Wolfgang (1994): Internationale Politik als Netzwerkpolitik? Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 24 (97), 597-622.*