

Daniel Maul

Der transnationale Blick

Die Internationale Arbeitsorganisation und die sozialpolitischen Krisen Europas im 20. Jahrhundert

I. EINLEITUNG

Zum Grundkonsens europäischer Zeitgeschichtsschreibung zählt mittlerweile eine Periodisierung, in der die Phase der 1970er-Jahre als eine wirtschafts- und sozialpolitische Wasserscheide firmiert. Eine lang anhaltende Phase allgemeiner Prosperität, der Vollbeschäftigung und nahezu ungetrübten Vertrauens in die integrative Kraft des Staats – Eric Hobsbawms oft zitiertes »Goldenes Zeitalter des Nachkriegskapitalismus«¹ – gelangte zur Mitte des Jahrzehnts an ihr Ende und wurde von einer im Wesentlichen bis heute andauernden Periode der Krise abgelöst. Die Rückkehr des vertrieben geglaubten Gespenstes der Massenarbeitslosigkeit und die nicht abreißen lassen Diskussionen um Notwendigkeit und Ausmaß einer Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten sind Symptome dieser Krise, welche bei allen national unterschiedlichen Akzentsetzungen im Einzelnen die Debatten in den allen Ländern Europas seit den 1970er-Jahren beherrschen. Wenngleich der grenzübergreifend wirksame Charakter der Krise rasch erkannt wurde und auch die Großerzählungen europäischer Zeitgeschichte als roter Faden durchzieht², finden sich bis heute allenfalls rudimentäre Versuche zur Analyse der Gründe und noch weniger Initiativen zu ihrer Überwindung, die über die nationalen Grenzen hinausgehen. Die Reform des Sozialstaats in Europa ist bislang, politisch und historiografisch betrachtet, ein Projekt geblieben, das weitgehend im nationalstaatlichen Rahmen betrieben wird.

Der Blick auf die Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)³, der UN-Sonderorganisation für den Sozialbereich, kann in diesem Zusammenhang zu einer Erweiterung der Perspektive beitragen. Die Sichtweise der IAO auf die beginnende Krise der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten ab Mitte der 1970er-Jahre verspricht dabei vor allem aus drei Gründen, neue Aufschlüsse zum Thema zu bieten: Eine solche Perspektive eröffnet erstens die Möglichkeit, über die Betrachtung einer internationalen Organisation einen transnationalen Blick auf die zeitgenössischen Debatten zu gewinnen. Wenngleich sich die IAO seit ihrer Gründung nach dem Ende des Ersten Weltkriegs als »Weltsozialforum« definiert, auf dem arbeits- und sozialpolitische Probleme im globalen Maßstab

1 Eric Hobsbawm, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1998.

2 Siehe etwa die Behandlung der Krise des europäischen Wohlfahrtsstaats bei *Mark Mazower*, *Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert*, Frankfurt/Main 2002, *Tony Judt*, *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, München etc. 2006; ebenso in den übernationalen Betrachtungen zum europäischen Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaats etwa bei *Gerhard A. Ritter*, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1989. Zu den wenigen Beiträgen, die sich auf transnationale Aspekte bei der Entwicklung des europäischen Sozialstaats konzentrieren, zählen diejenigen in *Hartmut Kaelble/Günther Schmid* (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin 2004.

3 Zur Geschichte der IAO siehe vor allem *Antony Alcock*, *History of the International Labor Organisation*, New York 1971; *Victor-Yves Ghebali*, *The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of UN Specialized Agencies*, Genf 1989. Begrenzt auf das Thema der sozialen Sicherheit siehe auch aus neuerer Zeit *Cedric Guinand*, *Die Internationale Arbeitsorganisation und die soziale Sicherheit in Europa 1942–1969*, Bern 2002.

diskutiert werden, hat die Organisation, historisch betrachtet, eine besonders enge Bindung an die westeuropäischen Industriestaaten, deren Problemen von Anfang an ein Hauptaugenmerk der IAO galt. Zweitens dient das Internationale Arbeitsamt (IAA), das Sekretariat der IAO, als eine Forschungsstelle für alle Fragen der Sozial- und Arbeitspolitik. Es bildet auf diese Weise einen Pool einschlägigen Expertenwissens, versteht sich als Seismograf sozialer Entwicklungen und hat darüber hinaus explizit den Auftrag, die Mitgliedsstaaten auf Trends und Probleme aufmerksam zu machen und eventuell Handlungsoptionen aufzuzeigen. Drittens verspricht eine Beschäftigung mit der IAO Aufschlüsse gerade im Hinblick auf den Umgang mit den internationalen Aspekten wirtschafts- und sozialpolitischer Krisensituationen. Bereits der Gründungsakt der Organisation im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz von 1919 stand in engem Zusammenhang mit der Hoffnung, eine solche Agentur könne zur friedlichen Beilegung gegenwärtiger und zum Schutz vor kommenden wirtschaftlichen, sozialen sowie damit letztlich auch politischer Krisen beitragen und die entsprechenden nationalen Bemühungen auf dem internationalen Feld absichern helfen.⁴ Die Art und Weise, wie die IAO diese ihr von ihren Gründern zugewiesene Funktion als »Krisenpräventionsmechanismus« ausfüllte, soll im folgenden Beitrag eingehend analysiert werden. Der Beitrag verfolgt in diesem Sinn das Ziel, die Rolle der IAO als ein Forum für Diskussionen sowie als eigenständiger Akteur im Kontext internationaler sozialpolitischer Aushandlungsprozesse zu erörtern. Dabei versteht sich der folgende Aufsatz auch als Teil eines Forschungsprogramms, mit dessen Hilfe ein Licht auf den bislang kaum beachteten, gleichwohl zentralen intellektuellen Beitrag internationaler Organisationen zu den wirtschafts- und sozialpolitischen Diskursen des 20. Jahrhunderts geworfen werden soll.⁵ Der dreigliedrige Aufbau der IAO – die Delegationen, welche die Mitgliedsstaaten in die Gremien der Organisation entsenden, enthalten neben Regierungsvertretern gleichermaßen stimmberechtigte Repräsentanten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen des jeweiligen Landes – eröffnet zudem einen im Spektrum internationaler Organisationen einzigartigen und vergleichsweise differenzierten Blick auf die nationalen Standpunkte in den jeweiligen Streitfragen.⁶

Um das »Krisenmanagement« der IAO in den 1970er-Jahren angemessen gewichten zu können, wählt der Aufsatz einen chronologisch breiten Ansatz. Dabei wird ihr Umgang mit den vorangegangenen großen wirtschafts- und sozialpolitischen Krisen im Europa des 20. Jahrhunderts als Folie genutzt, vor dem die Konturen ihres Beitrags in den 1970er-Jahren schärfer hervortreten sollen. Gegenstand der Untersuchung im ersten Abschnitt ist die Zwischenkriegszeit, in der die IAO zweifach – in der Gründungsphase nach dem Ersten Weltkrieg sowie während der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre zur Überwindung tief greifender wirtschaftlicher und sozialer Verwerfungen auf den Plan gerufen war. Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit den in der Erklärung von Philadelphia von 1944 gipfelnden Bemühungen der IAO, während des Zweiten Weltkriegs ihrer Vision einer sozial gerechten, krisenfesten Nachkriegsordnung Ausdruck zu verleihen. Im dritten Abschnitt wird schließlich vor dem Hintergrund der beiden vorangegangenen Phasen

4 Zu den Grundlagen der IAO siehe *Alcock*, *History of the ILO*, und die frühe Studie von *James T. Shotwell*, *The Origins of the International Labor Organization*, New York 1934.

5 Akira Iriyes Postulat, der gewachsenen Bedeutung internationaler Organisationen im 20. Jahrhundert Aufmerksamkeit zu schenken, soll in diesem Sinne hier Rechnung getragen werden. *Akira Iriye*, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002. Dieses Postulat zu erfüllen ist auch eines der Ziele des United Nations Intellectual History Project (UNIHP). Siehe die Verweise auf die IAO vor allem in der im UNIHP Rahmen entstandenen Studie von *Louis Emmerij/Richard Jolly*, *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington 2001.

6 Die IAO ist durch das drittelparitätische Prinzip die einzige internationale Organisation, in der Nichtregierungsorganisationen in die Entscheidungsprozesse direkt integriert sind.

der intellektuelle Beitrag der IAO zur Überwindung der Krise in den 1970er-Jahren untersucht.

II. DIE IAO UND DIE SOZIALPOLITISCHEN KRISEN DER ZWISCHENKRIEGSZEIT

Die Gründungsphase

Für die britische Delegation unter der Führung von David Lloyd-George, deren Unterstützung während der Pariser Friedensverhandlungen von 1919 den entscheidenden Anstoß zur Gründung der ILO gab⁷, waren für diese Position vor allem zwei Erfahrungen maßgeblich: Zunächst war in London bereits in der Periode vor dem Krieg die Erkenntnis gereift, dass in von Regierungsseite moderierten Verhandlungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern vereinbarte Arbeits- und Sozialstandards ein geeignetes Mittel darstellten, um die Folgen wirtschaftlicher Krisen abzumildern. Damit verband sich unmittelbar der Gedanke, diese national definierten Standards auf internationaler Ebene abzusichern, um im Falle von Konjunkturabfällen den zerstörerischen Wettbewerb der nationalen Industrien untereinander mittels Absenkung von Sozialstandards zu verhindern. Zur Absicherung gegen ein ungebremstes »race to the bottom« wollte man eine feste Struktur schaffen, innerhalb derer internationale Mindeststandards definiert werden konnten, denen sich im Idealfall alle Mitglieder durch Übernahme in die nationale Gesetzgebung verpflichteten.⁸ In diesem Sinne erfüllte die Gründung der IAO nach dem Ende des Ersten Weltkriegs in gleich zweifacher Weise einen friedenssichernden Zweck: Sowohl innerhalb als auch zwischen den Staaten half sie dabei, das Konfliktpotenzial, das aus wirtschaftlichen Krisen erwuchs, einzuhegen. Das Maß, in dem die Gewerkschaften in Großbritannien und Frankreich in den nationalen Kriegsaufwand integriert gewesen waren, tat ein Übriges, um die in Paris versammelten Siegermächte dazu zu bringen, den alten Forderungen der europäischen Arbeiterbewegung nach internationaler Normensetzung entgegenzukommen. Hinzu kam in Paris noch ein zweiter gewichtiger Faktor, der für die Einrichtung der IAO sprach: Die russische Oktoberrevolution von 1917 führte den verhandelnden Regierungen sowohl die Dringlichkeit einer entsprechenden Übereinkunft als auch die hierzu bestehenden Alternativen plastisch vor Augen. Im kriegsgeschundenen Europa schien die Stärkung des reformerischen Weges und die Förderung institutionalisierter »class cooperation« ein Gebot der Stunde: Die Gründung der IAO kam in diesem Sinne aus Sicht der in Versailles versammelten europäischen Staaten dem Abschluss einer Art »Revolutionsversicherung« gleich.⁹

Bereits unmittelbar nach ihrer Gründung war die IAO dann erstmals auf den Plan gerufen, sich mit den konkreten Problemen zu beschäftigen, die der Krieg in Europa hinterlassen hatte: Die Debatten auf den ersten Sitzungen der Internationalen Arbeitskonferenzen (IAK), den Jahresversammlungen der IAO, kreisten um das Thema Arbeitslosigkeit. Die Demobilisierung von Millionen von Soldaten, die Anpassung der Industrien von der Kriegs- auf die Normalproduktion, die Zerstörungen und die gesunkenen Produktionskapazitäten bargen sozialen Sprengstoff, dessen Gefahr alle Beteiligten klar erkannten. Die

7 Die britische Regierung gehörte seit den frühen Jahren des 20. Jahrhunderts gemeinsam mit der europäischen Gewerkschaftsbewegung zu den Unterstützern einer internationalen Regulierungsinstanz für den Sozialbereich. Zu den Ursprüngen der IAO seit dem 19. Jahrhundert siehe *Shotwell, Origins*; *Alcock, History of the ILO*, S. 1–18. Zu den Verhandlungen in Versailles siehe auch *Margaret MacMillan*, Paris 1919, New York 2003, S. 94 ff.

8 Zur Bedeutung internationaler Arbeitsstandards in Vergangenheit und Gegenwart siehe *Werner Sengenberger*, *Globalization and Social Progress. The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn 2002.

9 *Alcock, History of the ILO*, S. 16f.

innovative Kraft, welche die IAO bei der Behandlung dieses Problems in der Folgezeit immer wieder entwickeln sollte, kam dabei bereits während der Versailler Verhandlungen der *labour commission*, die der Gründung der Organisation vorangegangen war, zum Tragen – ebenso wie die Erfahrung der Grenzen, die ihrem Einfluss von Seiten der Regierungen gesetzt waren. Am Ende der Verhandlungen standen ein Übereinkommen und eine Empfehlung, in denen – erstmalig in einem internationalen Dokument – Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefordert wurden. Diese reichten von der Einrichtung kostenfreier staatlicher Arbeitsvermittlungsagenturen über die Empfehlung, Arbeitslosenversicherungssysteme aufzubauen bis hin zu Leitlinien, mittels derer Arbeitsmigration oder der Einsatz öffentlicher Arbeiten gezielt unter beschäftigungspolitischen Vorzeichen gesteuert werden konnten. Bezeichnenderweise war dieser letzte Punkt, der die staatliche Wirtschaftspolitik berührte Teil der (völkerrechtlich weniger bindenden) Empfehlung.¹⁰ Wenngleich die Präambel der IAO-Verfassung der Organisation durchaus das Recht zubilligte, sich mit *allen* Fragen zu befassen, die geeignet schienen, »Arbeitslosigkeit zu verhindern«¹¹, zeigten sich die Regierungen zurückhaltend, sobald es galt, der IAO Kompetenzen auf ökonomischen Gebiet zuzusprechen. Noch verschlossener erwiesen sie sich gegenüber dem Vorschlag der Arbeitnehmergruppe, ein System internationaler Rohstoffverteilung zu etablieren, das die Versorgung der Industrien in den Mitgliedsstaaten mit Primärgütern gewährleisten sollte. Eine solche Übereinkunft, die aus Sicht der Befürworter unmittelbare Beschäftigungseffekte gezeitigt hätte, hatte auch auf Grund der sicherheitspolitischen Implikationen keine Chance auf Verwirklichung.¹²

Hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeit hatte die IAO somit noch vor der offiziellen Aufnahme ihrer Arbeit einen ersten Dämpfer erhalten. Einen weiteren frühen Rückschlag erlitt die Organisation, als während der ersten regulären Arbeitskonferenz in Washington 1920 klar wurde, dass die USA, wo zum Ende der Ära Wilson in der Öffentlichkeit ein massiver Rückfall in eine isolationistische Grundhaltung zu verzeichnen war, der IAO nicht beitreten würden. Der erste Generaldirektor des 1920 als Sekretariat der neuen Organisation unter dem Dach des Völkerbundes in Genf eingerichteten Internationalen Arbeitsamtes, der Franzose Albert Thomas, stand auf diese Weise vor einer schwierigen Aufgabe. Thomas, der ein politischer Ziehsohn des französischen Sozialistenführers Jean Jaurés und während des Weltkriegs Rüstungsminister gewesen war, vertrat die Überzeugung, dass die IAO zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Überwindung der Arbeitslosigkeit nur dann beitragen konnte, wenn sie eine aktive und eigenständige Rolle spielte. Die Verwirklichung dieses Anspruchs wurde jedoch zu Anfang der 1920er-Jahre durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert: Die Sowjetunion trat der IAO nicht bei und stand der Organisation feindselig gegenüber.¹³ Doch auch andere, zunächst wohlwollende Regierungen drohten bald das Interesse an der IAO zu verlieren. Ein Übriges tat die Taktik der Arbeitgebervertreter, die von Anfang an darauf zielten, die Kompetenzen der Organisation so weit wie möglich zu beschneiden.

Ungeachtet der Widerstände versuchte Albert Thomas, die IAO zu Beginn der 1920er-Jahre ins Zentrum der Debatten um den europäischen Wiederaufbau zu rücken. Auf Ini-

10 Übereinkommen zur Arbeitslosigkeit (1919); Empfehlung zur Arbeitslosigkeit (1919), in: IAO, Übereinkommen und Empfehlungen 1919–1991, Genf 1992, S. 8–10; S. 11–13.

11 Die erste Verfassung der IAO von 1919 enthielt dieses Postulat, das 1944 in Abschnitt III der Erklärung von Philadelphia als Grundziel der IAO bestätigt wurde. Die Erklärung von Philadelphia wurde ihrerseits 1946 zum Teil der IAO-Verfassung, Internationales Arbeitsamt, Verfassung der IAO, Genf 1999, S.28.

12 Zu den Diskussionen um diese Instrumente siehe *Alcock*, *History of the ILO*, 52 ff.

13 Die Sowjetunion trat der Organisation formal in den 1930er-Jahren bei als automatische Folge ihres Eintritts in den Völkerbund, nahm den ihr zustehenden Sitz jedoch niemals ein. Erst 1954 trat sie der IAO als Vollmitglied bei.

tiative der Arbeitnehmergruppe, die in Thomas zu Recht einen Bündnispartner sah, verabschiedete die IAK 1921 eine Resolution, in der die IAO aufgefordert wurde, für die Einberufung einer internationalen Konferenz Sorge zu tragen, auf der im Rahmen der allgemeinen Wiederaufbaudebatten über Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit beraten werden konnte.¹⁴ Albert Thomas konnte schließlich die führenden Staatsmänner Europas davon überzeugen, eine Einladung an die IAO auszusprechen, an der für das Frühjahr 1922 in Genua geplanten Konferenz für wirtschaftliche und finanzielle Fragen des Wiederaufbaus teilzunehmen, bei der es auch um Hilfen für die Sowjetunion und die deutsche Reparationsfrage gehen sollte. Das IAA sollte hier Gelegenheit erhalten, seine Sichtweise auf das Problem der Arbeitslosigkeit und geeignete Methoden zu ihrer Überwindung vorzutragen. Die Hoffnungen erfüllten sich nicht: Die ungünstigen politischen Bedingungen im Vorfeld der Konferenz, insbesondere das deutsch-sowjetische Geheimabkommen von Rapallo ließen die Konferenz von Genua Makulatur werden.¹⁵ Die Zuversicht Thomas', die IAO könne eine bedeutende Rolle bei der Überwindung der europäischen Nachkriegskrise spielen, hatte sich auf diese Weise als unbegründet erwiesen. Zumindest konnte es die IAO als Erfolg verbuchen, im Vorfeld von Genua eine gewisse Aufmerksamkeit für ihre Arbeit geweckt und nach der prekären Anfangsphase ihr Überleben gesichert zu haben. Für einige Jahre konzentrierte sich die IAO nun auf weniger ambitionierte Projekte. In dieser Zeit wurde vor allem eine Reihe von bedeutenden internationalen Arbeitsstandards zu Fragen wie Unfallversicherung oder zum Arbeitsschutz verfasst. Daneben entstanden erste Dokumente, die sich mit sozialer Sicherheit in einem breiter gefassten Sinn befassten.¹⁶

Die IAO in der Weltwirtschaftskrise

Nach dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise von 1929 war die Zeit reif für mutigere Initiativen: In der Diskussion um die Ursachen der wirtschaftlichen Depression und Auswege aus den durch sie hervorgerufenen schweren sozialen Krisen in Europa und der restlichen Welt ergriff das IAA eindeutig Partei. Rund zehn Jahre nach seiner Gründung reklamierte die IAO mit Nachdruck ihre Kompetenz in wirtschaftspolitischen Fragen. Sie verurteilte den Laissez-faire-Liberalismus der Vergangenheit, in dem sie eine Ursache für die Schwere der Krise sah und plädierte stattdessen für einen Ausbau der sozialen Leistungen sowie einen interventionistischen und an einem übergeordneten Sozialziel orientierten Kurs in der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die große Krise, die alle europäischen Staaten zu Beginn der 1930er-Jahre erfasste, hatte auch für die Arbeit der IAO negative Effekte: Die wenigsten Regierungen wollten sich im Angesicht ihrer zerrütteten Volkswirtschaften auf sozialpolitische Expansion festlegen. Das Interesse an der Ausarbeitung von Sozialnormen nahm ebenso spürbar ab wie die Anzahl der Ratifizierungen, die für bereits bestehende Standards in Genf eingingen.¹⁷ Das befürchtete »race to the bottom« schien begonnen zu haben.

1931 veröffentlichte eine vom IAA einberufene Expertenkommission einen Bericht, der sich mit Auswegen aus der infolge der Krise grassierenden Massenarbeitslosigkeit befasste.¹⁸ Es handelte sich um ein frühes Dokument einer keynesianischen Analyse der Wirtschaftslage und besaß von seinem intellektuellen Gehalt her richtungsweisenden

14 International Labour Conference (ILC) (1921), Record of Proceedings (RoP), S. 869 f.

15 *Alcock*, History of the ILO, S. 62 f.

16 Die IAO verabschiedete in diesen Jahren unter anderem ein Dokument zur Entschädigung bei Betriebsunfällen. Zu den Aktivitäten in diesem Bereich in den ersten Jahren siehe *Guinand*, Soziale Sicherheit, S. 2–50.

17 *Alcock*, History of the ILO, S. 99.

18 ILC (1931), RoP, Report (Rep.) II (Unemployment Committee).

Charakter, der weit über die 1930er-Jahre hinauswies.¹⁹ Entgegen der zu dieser Zeit dominierenden neo-klassischen Lehrmeinung, die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit hänge mit insgesamt zu hohen Löhnen zusammen und lasse sich in erster Linie durch ein Vertrauen auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes überwinden, machte der Bericht die Atmosphäre des Misstrauens gegenüber eben diesen Marktkräften und die mangelnde Kaufkraft der Masse der Bevölkerung für die Situation verantwortlich. Der Bericht setzte entsprechend auf das Instrument staatlicher Intervention. Zur Überwindung der Arbeitslosigkeit schlug die Kommission zwar dieselben vier Schritte vor, die bereits in den Konventionen und Empfehlungen von 1919 enthalten gewesen waren, nun jedoch mit einer insgesamt deutlich stärkeren Betonung des staatlichen Regulierungsaspektes und mit Verweis auf die »anti-zyklische« Nützlichkeit dieser Maßnahmen gerade unter den Bedingungen der Krise. Es ging hierbei im Einzelnen um (1) die Organisation des Arbeitsmarktes durch Einrichtung und Ausbau nationaler Beschäftigungsagenturen, (2) den Ausbau der staatlichen Arbeitslosenversicherungssysteme (3) die Initiierung öffentlicher Arbeitsaufträge auf nationaler und – ein Novum zu diesem Zeitpunkt – auch auf internationaler Ebene sowie (4) die Entwicklung einer gezielten nationalen und internationalen Arbeitsmigrationspolitik mit der Zielsetzung, wirtschaftlich rückständige Gebiete zu entwickeln und gleichzeitig neue Absatzmärkte zu erschließen, um auf diese Weise zur Ankurbelung der Produktion beizutragen.²⁰ Darüber hinaus machte sich das IAA Anfang der 1930er-Jahre auch einige der Forderungen der Arbeitnehmerschaft zu eigen. Hierbei ging es in erster Linie um die Verkürzung der Arbeitszeit mit dem primären Ziel, die knappe Beschäftigung gleichmäßiger zu verteilen, sowie um die Erhöhung des Lohnniveaus in den wirtschaftlich schwachen Regionen Ost- und Südeuropas, womit sich vor allem der Gedanke einer Ausweitung der Absatzmärkte für die darniederliegende Produktion der Industrienationen verband. Nebenbei trat das IAA ganz entschieden gegen die protektionistischen Tendenzen auf, mit denen viele der Nationen ihre Volkswirtschaften in der Krise abzuschotten versuchten. Das IAA, allen voran sein Generaldirektor, betrieb intensive Lobbyarbeit, um der Stimme der IAO in der Debatte Gehör zu verschaffen. Gleichwohl muss auch dieser zweite Versuch, breite Unterstützung für die Krisenlösungsstrategien der Organisation zu gewinnen, insgesamt als gescheitert betrachtet werden. Der Tod Albert Thomas 1932, mit dem die IAO ihre charismatische Führungsfigur verlor, war einer der Gründe dafür, wengleich nicht der entscheidende.²¹

Zu viele Faktoren sprachen im Verlauf der 1930er-Jahre gegen eine stärkere Einflussnahme der IAO. Das raue internationale Klima, das sich nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus weiter verschärfte, verringerte die Chancen für jede Art von Kooperation über nationale Grenzen hinweg und engte den Spielraum der IAO ein. Unter Thomas' Nachfolger, dem Briten Harold Butler, meldete die IAO ihren Anspruch an, auf der für das Frühjahr 1933 anberaumten internationalen Währungskonferenz in Lausanne ihre Positionen zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit vorzutragen und der Stimme der Sozialpartner bei der Erörterung der Probleme von Produktion und Handel Gehör zu verschaffen. Das IAA sicherte sich tatsächlich die Einladung nach Lausanne und forderte von den versammelten Mächten eine »positive Politik«. Seine Vertreter sprachen sich vor allem unmissverständlich für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik aus, die in erster Linie die Massenkaukraft stärkte. Die prekäre weltpolitische Lage, vor deren Hintergrund die Konferenz stattfand, aber auch die Tatsache, dass die USA (nach Roosevelts Amtsantritt seit 1934 Mitglied in der IAO) in Lausanne zu keinem internationalen Abkommen zur Stabilisierung des Weltwährungssystems bereit waren, ließ auch die anderen großen europäischen Mächte das Interesse an einer Übereinkunft verlieren. Die

19 Siehe die Würdigung des Berichtes bei *Emmerij/Jolly/Weiss*, *Ahead of the Curve*, S. 75 f.

20 ILC (1931), RoP, Rep. II, S. 46–50.

21 *Alcock*, *History of the ILO*, S. 106 f.

Konferenz scheiterte und mit ihr vorerst alle Ansprüche der IAO, in der wirtschaftspolitischen Debatte der Zeit mitzumischen. Ein weiterer Effekt dieses Scheiterns bestand jedoch darin, wie Antony Alcock vermerkt, dass der Organisation nun die Führungsrolle »in trying to find an international solution at least to the social effects of the crisis« zufiel.²²

Doch auch auf diesem Gebiet blieben die Ergebnisse mager. Der einzig messbare Erfolg, den die IAO bis zum Beginn des Zweiten Weltkriegs erzielen konnte, lag auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung. Hier verabschiedete die IAK 1934 Übereinkommen, durch das sich die Unterzeichner verpflichteten, entsprechende Systeme der Absicherung einzurichten.²³ Das Thema war ein Steckenpferd Albert Thomas' gewesen, der wie seine Unterstützer in der Gewerkschaftsbewegung glaubte, dass die Sicherung des Lebensstandards von Arbeitslosen nicht nur aus sozialen Gründen geboten war, sondern darüber hinaus ein Mittel lieferte, um die allgemeine Kaufkraft in Zeiten der Krise hochzuhalten. Während die Gegner der Arbeitslosenversicherung, ein Großteil der Ökonomen und die Unternehmer, argumentierten, dass diese als Ursache von Beschäftigungslosigkeit wirke, weil sie die Löhne quasi künstlich über dem Marktwert halte, sahen ihre Befürworter sie im Gegenteil als volkswirtschaftlichen Stabilisierungsfaktor an. Die Einrichtung von Systemen der Arbeitslosenversicherung stellte aus IAO-Sicht eine Art »kollektiven Kredit« der Gesellschaft an die Arbeitslosen dar. Im Eintreten für die Arbeitslosenversicherung spiegelte sich folglich exemplarisch das bis heute vertretene Postulat der IAO wider, dass sozialer und wirtschaftlicher Fortschritt zwei Seiten der gleichen Medaille verkörpern und sich gegenseitig bedingen und stützen.²⁴ Wenngleich das Übereinkommen von 1934 noch einige Lücken hinsichtlich der eingeschlossenen Berufsgruppen aufwies, setzte es in dieser Hinsicht in einer schwierigen Zeit ein wichtiges, in die Zukunft weisendes Signal.

In anderen Bereichen ließen sich ähnliche Erfolge nicht vorweisen. In der politisch hoch aufgeladenen Frage der internationalen Regulierung der Arbeitsmigration etwa waren die wenigsten Regierungen Europas bereit, die Kompetenz der IAO anzuerkennen. Trotz einer engen Einschränkung auf die sozialen Aspekte der Migrationsfrage blieb es aus diesem Grund bis 1939 beim bloßen Rohentwurf einer Konvention. Erst zehn Jahre später sollte die Frage wieder auf die Tagesordnung der IAO gelangen.²⁵ Noch schwieriger war es, beim Thema der »öffentlichen Arbeiten« zu einer Übereinkunft zu gelangen: Zwar wurden diese in den meisten Staaten Europas für ein probates Mittel im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit gehalten, und entsprechende Programme erfreuten sich in den 1930er-Jahren einiger Beliebtheit. Für eine Zusammenarbeit und Koordination der Anstrengungen über die nationalen Grenzen hinweg, wie sie die IAO in immer wiederkehrenden Appellen anzuregen versuchte, ließ sich gleichwohl kaum eine Regierung erwärmen. Es blieb schließlich bei einigen Resolutionen der IAK, die wirkungslos verpufften.²⁶

22 Ebd., S. 107.

23 Übereinkommen über die Gewährung von Versicherungsleistungen oder von Unterstützungen an unfreiwillig Arbeitslose (1934), in: IAO, Übereinkommen und Empfehlungen, S. 291–296.

24 So der Tenor im Bericht des IAA, Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Aged, Genf 1933, S. 122 ff.

25 Auch als die internationale Regulierung der Arbeitsmigration erneut die Jahreskonferenz 1949 beschäftigte, sollte das Projekt einer umfassenden Lösung unter dem Dach der IAO an unüberbrückbaren Gegensätzen innerhalb der Mitgliedschaft und massiven Vorbehalten vieler Regierungen (insbesondere der amerikanischen) hinsichtlich der politischen Implikationen scheitern.

26 Der Bericht des »Unemployment Committee« von 1931 hatte die Mitglieder aufgefordert, auf ein Übereinkommen über internationale öffentliche Arbeiten hinzuarbeiten. Der Bericht enthielt eine Liste mit konkreten Projekten, die vom Eisenbahnbau auf dem Balkan, über die Errichtung von Brücken über die Donau hin zu einem Europäischen Elektrizitätssystem und zur Untertunnelung des Ärmelkanals und der Straße von Gibraltar reichte. Die Internationale Ar-

Ein praktisch vollständiges Scheitern war, gemessen an den Ansprüchen des IAA, auch auf dem Gebiet der Arbeitszeitverkürzung zu verzeichnen. Ein Streit um diese Frage schwelte bereits seit der ersten Konferenz der IAO 1919. Beständig forderte die Arbeitnehmerschaft seither ein universell gültiges Instrument, das die 40-Stunden-Woche bzw. den Acht-Stunden-Tag verbrieft. Die Arbeitgeberseite hatte dieser Forderung ebenso ausdauernden Widerstand geleistet. In den 1930er-Jahren unterstützte das IAA die Arbeitnehmerseite in ihren Forderungen nach einer Arbeitszeitverkürzung ohne gleichzeitigen Lohnabbau mit den gleichen »keynesianischen« Argumenten, mit denen es für den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen eintrat. Auch diese Initiative fiel im Wesentlichen der schwierigen internationalen Lage zum Opfer. Keine der europäischen Industrienationen, von deren Zustimmung der Erfolg eines entsprechenden Dokuments abgehängt hätte, wäre angesichts der als gesichert geltenden Tatsache, dass Hitler-Deutschland, das seit 1935 kein Mitglied der IAO mehr war, kaum gleichgerichtete Schritte unternehmen würde, zur Ratifikation bereit gewesen. Schließlich konnte niemand davon ausgehen, dass die Verkürzung der Arbeitszeit zum Programm eines Landes gehören würde, das seine Industrie ganz unverhohlen auf einen kommenden Krieg ausrichtete.²⁷

Auf diese Weise verpufften diese wie die meisten der Initiativen, die die IAO während der Zwischenkriegszeit ergriffen hatte. Das politische Umfeld, in dem die IAO in den ersten 20 Jahren ihres Bestehens agierte, beschränkte den Handlungsspielraum für die Anhänger internationaler Kooperation auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Alle Versuche, den engen, vorgegebenen Rahmen zu verlassen, mussten an der mangelnden Bereitschaft eines Großteils der innerhalb der Organisation den Ton angehenden europäischen Regierungen scheitern, einer internationalen Agentur Kompetenzen in Bereichen zu übertragen, die als ausschließliche Domäne der Nationalstaaten gehandhabt wurden. Der Einfluss der IAO bei der Lösung der sozialen Krisen der Zwischenkriegszeit musste aus diesem Grund marginal bleiben. Dies sollte freilich den Blick auf das gleichzeitig Erreichte nicht trüben. In ihrem Hauptarbeitsbereich, bei der Definition und Verbreitung internationaler Arbeitsstandards, konnte die Organisation beachtliche Erfolge vorweisen: Insgesamt 67 Konventionen und weitere 63 Empfehlungen verabschiedeten die IAKs der Zwischenkriegszeit. Unter anderem entstand von 1919 bis 1939 ein System von Sozialversicherungskonventionen, die nahezu alle Risiken der Arbeitswelt abdeckten.²⁸ Daneben konnten große Erfolge beim Arbeitsschutz und der Integration bestimmter Arbeitnehmergruppen vorgewiesen werden. Bei allen Problemen trug die IAO doch in einzelnen wichtigen Bereichen ganz entscheidend zur Verrechtlichung der Sozialpolitik bei. Dies, gemeinsam mit den fehlgeschlagenen Versuchen, ein umfangreicheres Mandat von den Mitgliedern zu erhalten, war zumindest ein Grundstein, auf dem nach dem Krieg aufgebaut werden konnte.

III. AUFBRUCH INS SOZIALDEMOKRATISCHE ZEITALTER – DIE IAO UND DIE NACHKRIEGSPLANUNGEN

Ohnedies waren alle weiterführenden Pläne, die das IAA bis dato verfolgt hatte, bei Ausbruch des Kriegs bloße Makulatur. Für die IAO ging es nun zunächst ums nackte Überleben. Nach der Besetzung Frankreichs durch deutsche Truppen im Sommer 1940 brach

beitskonferenz von 1932 hatte diese Forderungen in einer Resolution aufgegriffen. Siehe *Alcock*, *History of the ILO*, S. 104.

27 Ebd., S. 112.

28 Die IAO verabschiedete in der Zwischenkriegszeit Dokumente unter anderem zur Unfall-, Kranken-, Invaliditäts-, Hinterbliebenen- und Altersversicherung, in den meisten Fällen zugeschnitten auf bestimmte Berufsgruppen. *Guinand*, *Soziale Sicherheit*, S. 41.

die IAO unter der Leitung ihres amerikanischen Generaldirektors John Winant, seit 1938 Nachfolger Harold Butlers, ihre Zelte in der nun von allen Seiten vom Einflussgebiet der Achsenmächte umgebenen Schweiz ab und siedelte ins kanadische Exil nach Montreal über.²⁹ Eine Zeit lang stand sogar die weitere Existenz der IAO ernsthaft in Frage. Unter diesen Umständen war es umso erstaunlicher, dass die IAO unter der Führung des Iren Edward Phelan, der Winant Ende 1940 im Amt ablöste³⁰, binnen Jahresfrist erneut mit einer entschlossenen Initiative an die Öffentlichkeit treten konnte, die ihr einen prominenten Platz innerhalb der nun anlaufenden Planungen für die Gestaltung der Nachkriegsordnung sicherte.

Im Spätherbst 1941, unmittelbar vor dem Angriff der japanischen Luftwaffe auf Pearl Harbor und dem folgenden amerikanischen Kriegseintritt, kamen die Mitgliedstaaten der IAO zum ersten mal seit Kriegsbeginn zu einer regulären IAK in New York zusammen. Auf dieser Sitzung gab die Organisation zunächst ihre formal bis zu diesem Zeitpunkt weiter bestehende Neutralität auf und stellte ihre Aktivitäten unmissverständlich in den Dienst der Alliierten. In seinem Bericht an die Konferenz forderte Phelan unter dem Titel »Die IAO und der Wiederaufbau« die Teilnahme der IAO an den Planungen einer künftigen Friedensordnung. Die Organisation sollte dabei, ausgestattet mit einem umfassenden »Sozialmandat«, über alle Fragen mitbestimmen können, die Auswirkungen auf das Los der Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit hatten. Im Begriff des »Sozialmandats« zusammengefasst fanden sich die Themen, bei denen die IAO nach der Weltwirtschaftskrise ihre Zuständigkeit angemeldet hatte, wie etwa Arbeitsmigration oder öffentliche Arbeiten sowie neue Aktivitätsfelder wie etwa der Wohnungsbau. Daneben beanspruchte die IAO hier erneut, an entscheidender Stelle mitzureden, wenn die Koordinaten der zukünftigen Wirtschafts- und Finanzpolitik festgelegt werden würden und dafür Sorge zu tragen, dass dabei soziale Erwägungen den Vorrang bekamen.³¹

Viele Faktoren begünstigten die Chancen für die Verwirklichung dieses weitreichenden Anspruchs der IAO zu diesem Zeitpunkt: Nach zwei Jahren Krieg in Europa begannen 1941 im Lager der liberalen Demokratien erste Planungen für die Zeit nach der Beendigung des Kriegs. Soziale Fragen rangierten, im Unterschied zum Ersten Weltkrieg, ganz oben auf der Prioritätenliste der Nachkriegsplaner. Der Laissez-faire-Liberalismus der Zwischenkriegszeit und der Unwillen der Regierungen, sich seiner sozialpolitischen Folgen aktiv anzunehmen, sowie die Unfähigkeit der Staaten zur internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich, hatten, so die Überzeugung vieler, gerade im Gefolge der Weltwirtschaftskrise zur Schwächung der Demokratie gegenüber der totalitären Herausforderung beigetragen. In der Nachkriegsordnung sollten die Interessen der breiten Bevölkerungsmassen angemessenen Ausdruck finden. Dieser Gedanke – das Versprechen auf eine Erneuerung der Demokratie im Geiste sozialer Reform – fand seinen Ausdruck in vielen Reden und Dokumenten der Zeit.³² Als der amerikanische Präsident Franklin Roosevelt und der britische Premierminister Winston Churchill im Sommer 1941 vor der Küste Neufundlands zusammentrafen, um in der Atlantikcharta die Eckpunkte einer friedlichen und sozial gerechten Nachkriegsordnung festzulegen, versprachen sie der Welt einen Frieden »der die Gewähr dafür bieten wird, dass alle Menschen in allen Ländern ihr Leben frei von Furcht und Not führen können«. Geradezu als Einladung, in die-

29 Winant bemühte sich zunächst um eine Überführung des Sekretariats in die USA. Roosevelt sah sich jedoch mit Rücksicht auf die immer noch starke isolationistische Strömung in der amerikanischen Öffentlichkeit nicht zur Aufnahme der ILO in der Lage.

30 Winant wurde zu diesem Zeitpunkt auf den Posten des amerikanischen Botschafters in London berufen. Phelan übte das Amt des Generaldirektors bis zum Kriegsende kommissarisch aus, da bis zu diesem Zeitpunkt keine reguläre Wahl erfolgen konnte.

31 ILO, *The ILO and Reconstruction*, Montreal 1941.

32 Mazower, *Der dunkle Kontinent*, S. 267–305.

sem Sinne aktiv zu werden, musste es das IAA dabei verstehen, dass die USA und Großbritannien in der Charta versprochen, »die volle Zusammenarbeit aller Nationen herbeizuführen, um für alle verbesserte Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Aufschwung und soziale Sicherheit zu gewährleisten.«³³ Und tatsächlich fiel der IAO bald die Aufgabe zu, die sozialpolitischen Säulen jenes »people's peace« mitzuerrichten, den der britische Arbeitsminister Ernest Bevin seinen Landsleuten für die Zeit nach dem Ende der Feindseligkeiten versprach.³⁴

Der zweite Faktor, der die IAO in den Mittelpunkt der Nachkriegsplanungen brachte, war die Unterstützung, die die Organisation von Seiten der internationalen Gewerkschaftsbewegung erhielt. Die Arbeitnehmerschaft, die überall in den kriegführenden Demokratien eng in den Kriegsaufwand eingebunden war, sah die IAO als geeignetes Forum an, um ihre Teilnahme an der Ausgestaltung der Nachkriegsordnung sicherzustellen. Entsprechend übten die Gewerkschaften Druck auf ihre Regierungen aus, die IAO an prominenter Stelle an den Beratungen zu beteiligen.³⁵

Gestärkt durch den Rückenwind der New Yorker Konferenz widmete das IAA die folgenden Jahre seiner Arbeit den Nachkriegsplanungen. Die IAO leitete zunächst praktische Schritte ein, um für die, im Rückblick auf die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg erwartete schwierige erste Phase nach dem Ende der Feindseligkeiten gewappnet zu sein. Soweit es das eng geschnürte personelle Korsett des IAA erlaubte, unterstützten seine Mitarbeiter darüber hinaus auch nationale und internationale Planungsagenturen in deren Arbeit. Der Verwaltungsrat der IAO richtete zunächst ein drittelparitätisch besetztes Komitee ein, das sich mit dem Fragenkomplex Wiederaufbau und Arbeitslosigkeit beschäftigte. Die Teilnahme von Mitarbeitern des IAA an den Sitzungen des Ende 1941 eingerichteten *Inter-Allied Post-War Requirements Committee* diente im Wesentlichen dem gleichen Ziel.³⁶ 1942 entsandte das Arbeitsamt zwei seiner Experten für soziale Sicherheit nach London, um in beratender Funktion an der Ausarbeitung des als »Gründungsakte« des britischen Wohlfahrtsstaats berühmt gewordenen Beveridge-Berichts mitzuwirken.³⁷

Diese Aktivitäten waren im Rückblick lediglich Etappen auf dem Weg zur weit umfassenderen Neudefinition ihres Auftrags, den IAO drei Jahre später vollzog. Als die Delegierten zur zweiten regulären IAK während des Kriegs im April und Mai 1944 in Philadelphia zusammentrafen, um über die Eckpunkte einer künftigen sozialen Nachkriegsordnung zu beraten, ging es der IAO bereits um weit mehr, als einen Beitrag zur Bewältigung der zu erwartenden ökonomischen und sozialen Krisen der unmittelbaren Nachkriegszeit zu leisten. Neben dem abermaligen Postulat eines allgemeinen Sozialziels aller Politik wurde in der »Erklärung von Philadelphia« das gesamte Arbeitsprogramm der Organisation auf eine neue – menschenrechtliche – Grundlage gestellt. Allgemeine und un-

33 Der Text der Atlantic Charta (Joint Declaration of the President of the United States and the Prime Minister of Great Britain, August 14, 1941) in: *Peter J. Opitz*, Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert. Geschichte und Dokumente, München 2002, 254.

34 Bevin hatte seine Vorstellungen vom »people's peace«, der dem »people's war« nachfolgen musste, unter anderem Ende 1942 vor dem Verwaltungsrat der IAO vorgetragen. *Emergency Committee* 5, 1942, RoP, S. 23.

35 *Alcock*, History of the ILO, S. 165 f. Zur Rolle der internationalen Gewerkschaftsbewegung vor und während des Kriegs insgesamt siehe *Geert van Goethem*, Conflicting Interests. The International Federation of Free Trade Unions (1919–1945), in: *Anthony Carew/Michel Dreyfus/Geert van Goethem u. a.* (Hrsg.), The International Federation of Free Trade Unions, Bern 2000, S. 73–165.

36 Erneut ging es hier vorwiegend um geeignete Maßnahmen, um der zu erwarteten Nachkriegs-arbeitslosigkeit entgegenzuwirken (öffentliche Arbeiten, die Steuerung von Migration und berufliche Ausbildung).

37 *Guinand*, Soziale Sicherheit, S. 49 f.

veräußerliche soziale Rechte firmierten in der Erklärung als ideelle Grundlage eines umfangreichen Katalogs von Forderungen an den Staat, seine Bürger gegen soziale Risiken abzusichern.³⁸ Aus diesen Forderungen leitete sich ein weiterer Bruch mit der Vergangenheit ab. Die IAO zielte in der Erklärung von Philadelphia nicht mehr allein auf den Schutz der Arbeitnehmer alleine, sondern erstreckte ihre Aktivitäten fortan auf alle Bürger. Für sich selbst reklamierte die IAO das Recht, die Wirtschafts- und Finanzpolitik ihrer Mitglieder unter dem Aspekt zu analysieren und zu bewerten, ob sie dieses übergeordnete Sozialziel erfüllten. Die Erklärung enthielt darüber hinaus eine Liste sozialpolitischer Ziele, die den gestiegenen Anspruch der IAO widerspiegelte: An erster Stelle stand das Vollbeschäftigungsziel, es folgten die Zufriedenheit im Beruf, die Gelegenheit zu Ausbildung und Mobilität, eine gerechte Verteilung der Früchte wirtschaftlichen Fortschritts, Vereinigungsfreiheit und Mitbestimmung, Einkommenssicherheit, medizinische Versorgung und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Mutter- und Kinderschutz, das Recht auf Ernährung, Wohnung, Freizeit sowie auf gleiche allgemeine wie berufliche Bildungschancen. Begleitend enthielt die Erklärung auch die Leitlinien einer Wirtschaftspolitik, die aus IAO-Sicht geeignet war, die Grundlagen für das Erreichen dieser Ziele zu schaffen. Neben den Forderungen nach aktiver staatlicher Steuerung zur Ankurbelung von Konsum und Produktion und zur Vermeidung von Konjunkturschwankungen auf nationaler Ebene – den klassischen keynesianischen Leitsätzen – beinhaltete die Erklärung auch Richtlinien für die Koordination aller Maßnahmen auf internationaler Ebene und die Sicherung eines hohen Handelsvolumens, eine Stabilisierung der Rohstoffpreise sowie weitere Maßnahmen zur Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der weniger entwickelten Regionen der Erde.³⁹ Gerade in diesen Leitsätzen wurde deutlich, wie tief greifend der Bruch war, den die IAO in Philadelphia mit ihrer eigenen Vergangenheit vollzog. Es ging ihr nicht mehr allein um den Schutz der Arbeitnehmer vor den schlimmsten sozialen Folgen einer ungezähmten kapitalistischen Wirtschaftsordnung. Die IAO erhob vielmehr den Anspruch, von nun an selbst bei der Festlegung der Koordinaten dieser Ordnung mitzuwirken.⁴⁰ Flankiert wurde die Erklärung von einer Reihe weiterer Dokumente, insgesamt 23 Resolutionen und sieben Empfehlungen, die von der Konferenz in Philadelphia verabschiedet wurden, in denen sich die Anleitungen zur Umsetzung dieses ehrgeizigen Programms fanden. Hier freilich stießen die Grundsätze der Erklärung bereits an ihre realpolitischen Grenzen. Kaum eine der auf der Konferenz vertretenen Regierungen, am allerwenigsten die USA und Großbritannien als Hauptstützweiler der IAO und einer kommenden internationalen Ordnung gleichermaßen, waren dazu bereit, der Organisation tatsächlichen Einfluss auf die Festlegung nationaler Wirtschaftspolitik zu geben. So kam es zwar zu einer Resolution, in der die Leitsätze von Philadelphia als Grundlage der sozialen Abschnitte einer Friedensordnung bestätigt wurden.⁴¹ Weiterführende Initiativen, die über solche Absichtserklärungen hinaus reichten, scheiterten jedoch bereits im Ansatz. So blockierte beispielsweise die US-Regierung mit Unterstützung einiger weiterer westlicher Industrienationen den australischen Vorschlag,

38 Zur Bedeutung der Erklärung von Philadelphia als erstes Dokument, das den Begriff sozialer Menschenrechte in das internationale Recht einführte und als diesbezüglicher Vorläufer der entsprechenden Passagen der Allgemeinen Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen von 1948 siehe *Paul Gordon Lauren*, *The Evolution of International Human Rights. Visions seen*, Philadelphia 1998, S. 158.

39 Die Erklärung von Philadelphia in: IAO, *Verfassung*, S. 26–29.

40 Zur Bedeutung der Erklärung siehe neben *Alcock*, *History of the ILO*, 171–187 auch *John D. French*, *The Declaration of Philadelphia and the Global Social Charter of the United Nations 1944/1945*, in: *Werner Sengenberger/Duncan Campbell* (Hrsg.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genf 1994, S. 19–27.

41 ILC (1944), *RoP*, S. 521–524.

eine IAO-Konferenz zu den innenpolitischen Aspekten des Themas »Beschäftigung und Arbeitslosigkeit« einzuberufen, mit dem Ziel, eine internationale Übereinkunft zu diesen Fragen zu erreichen. Eine solch weitgehende »Einmischung« der IAO wollte man in Washington und anderswo auch zu diesem Zeitpunkt keinesfalls zulassen. Damit wurde Philadelphia zwar, wie Generaldirektor Phelan ganz zu Recht bemerkte, zum »first meeting of the peace conference«. ⁴² In Abwesenheit eines konkreten politischen Mandats und vor allem einer Maschinerie für die Nachkriegsplanung auf ökonomischen Gebiet, blieb letztlich nur die Erklärung von Philadelphia als deutliche Willenserklärung der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, einen Politikwechsel entlang der von der IAO formulierten Leitlinien zu vollziehen.

Die Hoffnungen auf eine aktive Teilnahme an der Ausgestaltung der Friedensordnung nach dem Ende der Feindseligkeiten sollten sich für die IAO denn auch nicht erfüllen. In der Welt der Nachkriegszeit, vor allem aber nach dem Beginn des Kalten Kriegs gab es hierfür keine Grundlage. Dennoch blieb die Erklärung von Philadelphia keineswegs folgenlos. Ideell legte sie eines der wesentlichen geistigen Fundamente für den Aufbau der europäischen Wohlfahrtsstaaten nach dem Krieg. Freilich konnte sich die IAO dabei nicht in allen Punkten mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Die wenigsten der westeuropäischen Staaten übernahmen nach 1945 tatsächlich im Detail das von der Philadelphia-Erklärung und den 1944 verabschiedeten Empfehlungen implizit propagierte und von den meisten Funktionären des IAA favorisierte Modell der Universalversicherung nach Beveridge'schem Vorbild. Der Kerngehalt der Erklärung, die grundsätzliche Anerkennung sozialer Rechte der Bürger und ihrer Versorgungsansprüche an den Staat, fand sich dagegen bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung in der Politik der europäischen Regierungen jeder politischen Couleur wieder. ⁴³

Für die IAO war Philadelphia in doppelter Hinsicht ein Wendepunkt. Zum ersten Mal seit ihrer Gründung sah die Organisation ihre Ansprüche anerkannt, über die Bekämpfung von Symptomen hinaus in einem erweiterten Sinne wirtschafts- und sozialpolitische Krisenprävention zu betreiben. Ihre Teilnahme an der alliierten Nachkriegsplanung verschaffte dem IAA langfristig einen entscheidenden Zuwachs an wirtschaftspolitischer Autorität. Wenngleich sich im Europa der Nachkriegszeit nicht alle Visionen von Philadelphia erfüllen sollten, so bildete die Erklärung doch eine der wesentlichen ideellen Säulen, auf denen die meisten westeuropäischen Länder nach dem Krieg den Wohlfahrtsstaat errichteten. So unterschiedlich die nationalen Wege auch sein mochten, so teilten doch alle die Überzeugung, dass die Zukunft der Demokratie wesentlich vom Willen und der Fähigkeit des Staats abhing, seinen Bürgern allgemeine soziale Grundrechte zu garantieren. ⁴⁴ Für diese aus leidvoller Erfahrung gewonnene Einsicht – das Verdienst konnten sich die Verantwortlichen der IAO mit vollem Recht ans Revers heften – hatte die Organisation auf ideeller Ebene einen entscheidenden Anstoß gegeben.

Darüber hinaus war Philadelphia noch in einer zweiten Hinsicht ein Wendepunkt in der Geschichte der Organisation. Wenngleich hier immer noch europäische Delegationen das Bild prägten, so wurde gleichzeitig deutlich, dass die IAO in Zukunft ihr Gesicht stärker als zuvor auch anderen Teilen der Erde wenden müssen. Dafür bürgten nicht nur die Präsenz der USA und einer Reihe von Commonwealthstaaten wie Kanada, Australien oder Neuseeland, die zu den aktivsten Delegationen zählten. Auch lateinamerikanische und asiatische Teilnehmer forderten in Philadelphia lautstark, dass die IAO in Zukunft ihren Problemen verstärkte Aufmerksamkeit schenkte. Diese, so argumentierten sie mit Nachdruck, waren nicht weniger drängend als jene Europas. Im Gegenteil: Wenn wirtschafts- und sozialpolitische Ungleichgewichte die Keimzelle politischer Instabilität

⁴² Ebd., 11.

⁴³ Vgl. *Guinand*, Soziale Sicherheit, S. 51–63.

⁴⁴ Vgl. *Judt*, Geschichte Europas, S. 83–124.

und die Wurzel von Kriegen darstellten, wie es die Philadelphiaerklärung postulierte, so hatte die außereuropäische Welt zumindest den gleichen Anspruch auf die Hilfe der IAO. Es sollte nicht mehr lange dauern, bevor diese Forderungen in den Aufruf zu einem durchgreifenden programmatischen Wandel mündeten, den die Organisation nicht ignorieren konnte.⁴⁵

IV. DIE IAO UND DIE KRISE DER 1970ER-JAHRE

Mit der unmittelbaren Nachkriegszeit endete für die IAO eine Epoche, in der die Organisation in Europa praktisch ununterbrochen zur Bewältigung akuter Krisen aufgerufen gewesen war. Die Jahre zwischen Philadelphia und dem Beginn der Ölkrise Mitte der 1970er-Jahre waren die glücklichen Jahrzehnte, eine Epoche scheinbar ungebremsten wirtschaftlichen Wachstums, das die Voraussetzung für den gleichzeitigen Auf- und Ausbau von Wohlfahrtsstaaten im Westeuropa bot. Als Urheber eines der bedeutendsten unter den im Krieg entworfenen »Plänen für das goldene Zeitalter«⁴⁶ konnten die Vertreter der IAO zufrieden sein: Die Wirklichkeit schien sich in den 1960er-Jahren allorts und ungeachtet der politischen Couleur der jeweiligen Regierungen der Vision von Philadelphia, dem um soziale Gerechtigkeit bemühten planerisch aktiven Wohlfahrtsstaat unter demokratischen Vorzeichen, anzunähern. In den zwei Nachkriegsjahrzehnten, der »Stunde der Sozialdemokratie« (Tony Judt) befand sich die Politik aller westeuropäischen Staaten im Wesentlichen im Einklang mit den Vorstellungen der Organisation. Doch das goldene Zeitalter währte nicht ewig. Mitte der 1970er-Jahre wurden die Zeichen deutlicher, dass es sich bei der Krise, die durch verschiedene Faktoren wie das Ausscheiden der USA aus dem seit Kriegsende gültigen Bretton Woods-Währungs-System fester Wechselkurse, vor allem aber durch die sprunghafte Verteuerung des Rohölpreises im Gefolge des arabisch-israelischen Kriegs von 1973 ausgelöst wurde, nicht um eine kurzfristige Abweichung von einem ansonsten linear verlaufenden Wachstumspfad handelte. Vielmehr häuften sich die Anzeichen, die auf den Beginn einer langwierigen und tief greifenden Wirtschaftskrise hindeuteten – mit unabsehbaren Folgen für die Sozialsysteme. Wie zu zeigen sein wird, blieb die IAO in den Folgejahren, als der sozialdemokratische Nachkriegskonsens zu wanken begann, anders als in den zuvor skizzierten Phasen, eine vergleichbar kohärente Antwort auf die aufziehende Krise schuldig. Ausschlaggebend hierfür war vor allem das Zusammenspiel dreier Faktoren, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll: (1) die geografische Umorientierung der Arbeit der IAO nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und die vorwiegende Konzentration auf die Bedürfnisse der außereuropäischen Mitglieder; (2) das Aufgreifen neuer »postmaterialistischer« Themen in der europäischen Arbeit und (3) das Zusammentreffen von äußeren und innerorganisatorischen Krisen, vor allem vor dem Hintergrund des zunehmend zerrütteten Verhältnisses der IAO zu den USA.

Programmatischer Wandel nach 1945

Im Zuge der Dekolonisation in Asien und Afrika nach 1945 durchlebte die IAO eine Phase tief greifender Veränderungen. Die Organisation, die ihren Ursprüngen gemäß nahezu ausschließlich auf die Probleme der industrialisierten Gesellschaften Europas und Nordamerikas konzentriert gewesen war, veränderte ihr Profil, wie ein Beobachter dieses

⁴⁵ Vgl. hierzu *Daniel Maul*, Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970, Essen 2007, S. 155–166.

⁴⁶ *Mazower*, Der dunkle Kontinent, 267.

Prozesses anmerkte, »beyond recognition«.⁴⁷ Das IAA begann seinen Blick nun in zunehmendem Maße auf die Probleme der außereuropäischen Welt zu lenken. Unter einem neuen Generaldirektor, dem Amerikaner David Morse, initiierte die IAO 1949 erstmalig ein Großprogramm technischer Hilfe mit einem Schwerpunkt auf dem Bereich der Berufsausbildung bzw. der manpower – also von »Entwicklung« im weiteren Sinn. Das Technische Hilfsprogramm (THP) gewann in den Folgejahren innerhalb des Spektrums der Aktivitäten des IAA beständig an Bedeutung. Spätestens ab den frühen 1960er-Jahren, als im Gefolge der Unabhängigkeitserklärungen einer Vielzahl ehemaliger afrikanischer Kolonien erstmalig die Mehrheit unter den Mitgliedsstaaten der IAO stellten, war technische Hilfe zum zweiten Standbein der IAO geworden.⁴⁸ Die klassischen Aktivitäten der IAO, die seit der Gründung der IAO im Jahr 1919 stets im Bereich der Normensetzung gelegen hatten, traten im Vergleich dazu in den Hintergrund. Finanzielle, personelle und intellektuelle Ressourcen, die dem IAA zur Verfügung standen, wurden zunehmend in den Dienst der neuen entwicklungspolitischen Aktivitäten gestellt, und die neuen Mehrheiten innerhalb der IAK versuchten beständig, die IAO in diesem Trend zu bestärken.⁴⁹ Bereits 1962 verkündete David Morse in seinem Jahresbericht ganz offiziell, die armen Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas hätten von nun an »a prior claim upon our potential for action«.⁵⁰

Angesichts der stetig wachsenden Bedeutung entwicklungspolitischer Fragestellungen⁵¹ im Programm der IAO nach 1945 vollzog sich parallel fast zwangsläufig ein Prozess schleichender Entfremdung von der bisherigen Hauptklientel der Organisation in den westlichen Industrienationen. Dabei war die programmatische und geografische Neuorientierung der IAA-Arbeit nicht der alleinige Grund für den Bedeutungsverlust der IAO in Europa. Hinzu kam, dass die regionale Arbeit der Organisation hier ganz besonders unter den Auswirkungen des Systemstreits zwischen Ost und West litt. Auf den zwei europäischen Regionalkonferenzen, die das IAA in der Nachkriegszeit bis 1970 (1955 und 1968) veranstaltete, traten Meinungsunterschiede innerhalb des Lagers der westeuropäischen Mitglieder hinsichtlich des richtigen Umgangs mit den Ländern des Ostblocks, die in den Gremien der Organisation vor allem in Fragen wie der Repräsentation östlicher Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen und der Vereinigungsfreiheit zu Tage. Sie schwächten die Position der IAO in Europa weiter.⁵² Gemeinsam trugen diese Faktoren dazu bei, dass die IAO von vielen Regierungen, ebenso wie von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, weniger als zuvor als geeignetes Forum wahrgenommen wurde, um über sozialpolitische Fragen im europäischen Rahmen zu debattieren. Parallel standen die nach dem Krieg expandierenden Institutionen europäischer Zusammenarbeit bereit, um die Lücke zu füllen, welche die IAO auf diesem Gebiet offen ließ. Bei den verschiedenen, gemeinsam mit dem Europarat ausgearbeiteten Dokumenten, wie der Europäischen Sozialcharta von 1961 oder in der Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf dem Sozialgebiet, übernahm die IAO durchaus eine bedeutende Funktion. In der öffentlichen Wahrnehmung fungierte die IAO jedoch lediglich als Ratgeber und wurde kaum mehr als sozialpolitischer

47 John McMahon, *The International Labour Organization*, in: *Evan Luard* (Hrsg.), *The Evolution of International Organizations*, London 1966, S. 177–199, hier: S. 178.

48 Zu den Anfängen technischer Hilfe siehe *Maul*, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation*, S. 167–211.

49 Ebd.

50 ILC 1962, RoP, S. 449.

51 Auch Zahlen verdeutlichen diesen Wechsel. Während unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg etwa 20 Prozent des IAO-Budgets auf technische Hilfe entfielen, waren es 1969 74,5 Prozent. *Gheballi*, ILO, S. 251.

52 *Alcock*, *History of the ILO*, S. 252–270, S. 284–318.

Impuls- und Ideengeber rezipiert. Sie erlitt auf diese Weise einen schleichenden Einflussverlust.⁵³

Viele der zuvor genannten Aspekte des innerorganisatorischen Transformationsprozesses erreichten ihren Höhepunkt just in den 1970er-Jahren. Die IAO war nun die treibende Kraft hinter der neuen Strategie, mit der die Vereinten Nationen unter dem Stichwort der »basic needs« bzw. »human needs« innerhalb der so genannten Zweiten Entwicklungsdekade ihre Aufmerksamkeit weg von den rein wachstumszentrierten Ansätzen der Vergangenheit und hin auf eine Reduzierung der Armut und eine Befriedigung der Grundbedürfnisse richteten. Die IAO hatte dabei mit dem World Employment Program (WEP), das in den 1960er-Jahren erarbeitet und 1969 zum 50. Jahrestag der Gründung der IAO auf den Weg gebracht worden war, eine Pionierrolle übernommen.⁵⁴ Das WEP war mehr als nur ein Programm, es bedeutete die Umorientierung praktisch aller Aktivitäten der Organisation auf das übergeordnete Ziel, weltweit Impulse für die Schaffung »produktiver Beschäftigung« als Grundlage sozial gerechten, wirtschaftlichen Fortschritts zu geben. Das WEP war zwar prinzipiell global angelegt und bezog in seine Überlegungen durchaus auch die industrialisierten Staaten der Welt mit ein. Im Kern handelte sich jedoch um eine *Entwicklungsstrategie*. Als das Thema Beschäftigung Mitte der 1970er-Jahre als akutes Problem auch auf die Agenda der Regierungen der westeuropäischen Industrienationen zurückkehrte, hielt das WEP folglich hierfür kaum Antworten parat. Eine der unausgesprochenen Grundprämissen, von denen das WEP ausgegangen war, bestand vielmehr darin, dass der Zustand annähernder Vollbeschäftigung, der die Nachkriegsjahrzehnte in Europa geprägt hatte, keiner Veränderung unterliegen würde, und dass sich hier die keynesianischen Rezepte allemal als ausreichend erweisen würden, um etwaige Abweichungen mittelfristig einzufangen. Das WEP, das ohne Zweifel der bedeutendste intellektuelle Beitrag war, den das IAA in der Nachkriegszeit leistete, war auf diese Weise kaum dazu geeignet, eine Antwort auf eines der hervorstechenden Symptome der Krise der 1970er-Jahre innerhalb der westeuropäischen Gesellschaften zu geben: die Rückkehr der Massenarbeitslosigkeit.

Nicht nur anhand des WEP, sondern auch an einer Reihe weiterer Indizien lässt sich der Vorrang erkennen, den die Probleme der Entwicklungsländer im IAA genossen: Der verschwindende Anteil, in etwa ein Siebtel, den die westeuropäische Situation innerhalb der Jahresberichte des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz, die Vollversammlung der IAO, im Vergleich zu dem Platz der entwicklungspolitisch relevanten Aktivitäten der Organisation einnahm, war nur eines. Auch der Amtsantritt des Franzosen Francis Blanchard als Generaldirektor der IAO 1973, einer der Architekten des technischen Hilfsprogramms und des WEP, war eine solche Wegmarke. Die neuen Mehrheiten in der Konferenz drängten die IAO zudem in den 1970er-Jahren dazu, der Errichtung einer »Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung« (NIWO) ihre Unterstützung zu geben. Da die NIWO im Kern ein Projekt war, das auf eine Stärkung der rohstoffproduzierenden Länder im Welthandel zielte, fiel es dem IAA schwer, eine Mittlerrolle während der Ölkrise einzunehmen. Entsprechend formelhaft lesen sich die immer wiederkehrenden Aufrufe des Generaldirektors, dass die durch die massive Verteuerung der Ölpreise beförderte Krise letzten Endes alle Seiten beschädigt zurücklassen werde.

Die IAO, die »neuen« Probleme industrieller Gesellschaften und die Krise des Sozialstaats

Ungeachtet der Schwerpunktsetzung der IAA im Entwicklungsbereich beschäftigte sich die IAO auch in den 1970er-Jahren durchaus mit den sozialen Problemen der industriell-

⁵³ Guinand, Soziale Sicherheit, 333.

⁵⁴ Siehe hierzu auch Emmerij/Jolly/Weiss, *Ahead of the Curve*, S. 60–79. Über die Ursprünge des WEP auch Maul, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation*, S. 342 ff.

len Gesellschaften West-Europas. Im Zentrum des ersten Jahresberichts der IAO 1971 stand die Frage nach der Leistungskraft des Sozialstaats, dessen Versorgungsfunktion praktisch ausgeschöpft schien. Als Marschroute für die kommende Dekade wurde entsprechend lediglich das Schließen einiger (vorwiegend aus ideologischen Gründen) weiterhin bestehender Lücken ausgegeben. So wollte man von IAO-Seite Aufmerksamkeit für bislang von der sozialstaatlichen Versorgung vernachlässigte Gruppen wie berufstätige Frauen und ausländische Arbeitnehmer wecken und deren Inklusion fördern.⁵⁵

Vor allem in der ersten Hälfte des Jahrzehnts lag der Schwerpunkt der Arbeit in Bezug auf West-Europa darüber hinaus eindeutig auf post-materialistischen Themen. Hatte sich die IAO bereits gegen Ende der 1960er-Jahre neben den arbeitsmarktrelevanten Aspekten von Rationalisierung und Automatisierung auch mit den psychologischen Folgen zunehmender Technisierung am Arbeitsplatz beschäftigt, so traten solche Themen nun ganz in den Vordergrund. »Harte« sozialpolitische Fragen wichen nun Postulaten von der »Humanisierung der Arbeitswelt« und dem Schutz der Umwelt. Der Bericht des Generaldirektors von 1972, »Technik im Dienste der Freiheit. Der Mensch und seine Umwelt«⁵⁶, versuchte etwa die Aufmerksamkeit auf die menschlichen Folgen des technischen Wandels zu lenken, und enthielt darüber hinaus ein gutes Maß an dem Zeitgeist entlehnter Kritik am »Konsumwahn«, an Landschaftsverschleiß und der Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie an der »Aushöhlung der persönlichen Freiheit« in einer komplexer werdenden Welt durch »Bürokratisierung« und »Informationsexplosion«. Der Bericht sprach mit Blick auf die europäischen Gesellschaften weniger von materiellen Verhältnissen, dafür umso mehr von »Überreiztheit«, einem »Gefühl der Unbeständigkeit«, von »Verunsicherung« und »seelischen Störungen«, hervorgerufen durch die Übertechnisierung moderner Industriegesellschaften. Der Jahresbericht 1975, »Für eine humanere Arbeit: Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt«⁵⁷, dessen Hauptanliegen es war, »Arbeit menschengerechter zu gestalten« war im selben Geiste verfasst. Dass sich die IAO dem Zeitgeist nicht verweigerte und entschlossen diese »neuen Themen« anpackte, sprach für Offenheit und Flexibilität der Organisation und ihre Fähigkeit, auf neue Problemstellungen adäquat zu reagieren. Schließlich spiegelte die Beschäftigung mit den negativen Folgen des Fortschritts und der Technologisierung auch einen bedeutenden Strang im allgemeinen »Krisendiskurs« der 1970er-Jahre wider.⁵⁸ Genauso verständlich war jedoch die nach der ersten Ölkrise 1973 und verstärkt in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts vernehmliche Kritik westeuropäischer Gewerkschaftsorganisationen und Regierungen, die IAO habe sich mit ihrer Schwerpunktsetzung zu weit von ihrem angestammten Interessenbereich, der materiellen Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeitnehmer, entfernt. Generaldirektor Francis Blanchard war sich dieser Kritik wohl nur allzu bewusst, als er 1975 Einwände zu widerlegen versuchte, er habe sich »angesichts der gegenwärtigen Weltwirtschaftslage und der wachsenden Streik- und Inflationsgefahren« fälschlicherweise auf die Humanisierung der Arbeitswelt konzentriert anstatt auf die »möglichen schädlichen Folgen für den Wohlfahrtsstaat, auf die Förderung und Sicherung der Beschäftigung oder auf den Schutz und die Verteilung der Einkommen«.⁵⁹

In der Tat war dieser Vorwurf in gewisser Weise berechtigt. Zwar fanden die Probleme der Gegenwart und mögliche Folgen für die Zukunft des Sozialstaats in Europa durchaus die Aufmerksamkeit des IAA in den 1970er-Jahren. Der Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods, die Inflation und die Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit

55 IAO, Freiheit durch Dialog. Wirtschaftsentwicklung durch sozialen Fortschritt. Der Beitrag der IAO, Genf 1971.

56 IAO, Technik im Dienste der Freiheit. Der Mensch und seine Umwelt, Genf 1972.

57 IAO, Für eine humanere Arbeit: Arbeitsbedingungen und Arbeitsumwelt, Genf 1975.

58 Vgl. dazu auch den Beitrag von Martin H. Geyer in diesem Band.

59 Ebd., S. 5.

keit in Westeuropa, der demografische Wandel und dessen zukünftige Folgen für die Altersversorgungs- und Gesundheitssysteme, der Strukturwandel der Wirtschaft, der Übergang zu »post-industriellen Gesellschaften« und dessen mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung: All dies fand sich in den Jahresberichten und wurde zum Gegenstand von IAO-Tagungen; Zusammenkünfte auf regionaler oder subregionaler Ebene fanden zu diesen Themen statt, zu denen die IAO ihre Expertise beisteuerte. Gemessen jedoch am verschwindend geringen Raum, den besagte Themen innerhalb der Jahresberichte des Generaldirektors in den 1970er-Jahren beanspruchten, nahmen diese innerhalb der Gesamtarbeit der Organisation nur einen geringen Stellenwert ein. Das Auftreten struktureller Massenarbeitslosigkeit, eine gegen Ende der 1970er-Jahre bereits unübersehbare Krisenerscheinung, spielte für die IAO beispielsweise kaum eine Rolle, zieht man die zentrale Bedeutung, die diese Frage in den politischen Debatten in vielen westeuropäischen Gesellschaften einnahm, als Maßstab heran.

Die 1970er-Jahre als »Krisenjahrzehnt« der IAO

Die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung und die Fokussierung auf neue soziale Fragen in Industriegesellschaften waren wesentliche Faktoren dafür, dass die IAO im Umgang mit der wirtschafts- und sozialpolitischen Krise in Westeuropa in den 1970er-Jahren – vor allem im Vergleich mit vorangegangenen Phasen – keine adäquate Antwort fand. Die Konzentration der Ressourcen des IAA in den neuen Aktivitätsbereichen brachten nahezu unvermeidlich Einschränkungen auf anderen Gebieten mit sich. Dies galt umso mehr, als ein weiterer Faktor eine solche Konzentration förderte: Die 1970er-Jahre markierten für die IAO die Periode ihrer schwerwiegendsten institutionellen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Der lange in der Organisation schwelende Ost-West-Gegensatz, die Auseinandersetzung um die verbliebenen Kolonien Portugals in Afrika, vor allem aber der Nahostkonflikt, warfen ein ums andere mal ihre Schatten über die Konferenzen und machten auch die Verhandlungen vordergründig technischer Fragen zu Zerreißproben.⁶⁰

Unbestrittener Höhepunkt eines von politischen Spannungen gekennzeichneten Jahrzehnts war dabei der Austritt der USA aus der IAO. Beschlossen unter der Ford-Regierung und vollzogen 1977 unter der Präsidentschaft Jimmy Carters, markierte dieser Schritt das Ende einer seit den 1950er-Jahren stetig fortschreitenden Entfremdung zwischen den USA und der Organisation.⁶¹ Der Hauptbeweggrund für die amerikanische Regierung und den amerikanischen Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO, der als treibende Kraft hinter dem Austritt stand, lag in der aus amerikanischer Sicht ungebührlichen »Politisierung« der IAO-Debatten. Vor allem die aus Washingtoner Perspektive einseitige Auslegung von Menschenrechtsnormen der IAO durch eine strukturelle Mehrheit aus sozialistischen Staaten und Entwicklungsländern in der Konferenz und die seit den 1960er-Jahren immer wiederkehrenden Verurteilungen Israels durch die IAK brachten das Fass schließlich zum Überlaufen.⁶²

Der Verlust der westlichen Führungsnation und der mit Abstand stärksten Beitragszahlerin stürzte die Organisation in eine tiefe Sinn- und Finanzkrise. Der IAO fiel es nun

60 *Ghebali*, ILO, S. 311 ff.

61 Einen Überblick über das wechselhafte Verhältnis der IAO mit ihrem wichtigsten Mitglied liefert *Edward G. Lorenz*, *Defining Global Justice. The History of U.S. International Labor Standards Policy*, Notre Dame 2001.

62 Die Hintergründe des amerikanischen Austritts analysiert *Mark F. Imber*, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA. Politicization and Withdrawal in the Specialized Agencies*, New York 1989; vgl. auch den auf der Höhe der Krise verfassten Bericht von *Robert Cox*, *Labor and Hegemony*, in: *International Organization* 31, 1977, H. 3, S. 385–424.

schwerer, ihren universellen Charakter zu behaupten. Gerade das Gewicht der innerhalb der Organisation verbleibenden übrigen westlichen Industrienationen, die zu den unterschiedlichsten Opponenten gegen den amerikanischen Schritt gehörten, wurde durch den Austritt empfindlich geschmälert, was sich auch auf die programmatischen Schwerpunkte der IAO auswirken sollte. Ebenso schwer wog in dieser Hinsicht freilich der finanzielle Verlust, den die IAO durch Washingtons Schritt erlitt. Bereits 1970 hatte der Kongress auf die Ernennung eines sowjetischen stellvertretenden Generaldirektors durch Generaldirektor Wilfred Jenks mit der Zurückhaltung des amerikanischen Beitrags reagiert. Nur zweimal in den 1970er-Jahren zahlte Washington in der Folgezeit pünktlich seine Beiträge, die sich immerhin auf ein gutes Viertel des IAO-Budgets beliefen. Diese Quelle versiegte mit dem Austritt endgültig. Der Wegfall eines solchen Postens konnte auch durch die Solidarität, die die IAO vor allem von Seiten westeuropäischer Regierungen, Gewerkschafts- und Unternehmerverbände erfuhr, nicht vollständig kompensiert werden. Eine unmittelbare Folge war die weitere Konzentration der Ressourcen auf wenige Schwerpunkte der programmatischen Arbeit, wobei das WEP oberste Priorität genoss. Auf diese Weise verstärkte der amerikanische Austritt den Trend hin zur Konzentration auf entwicklungspolitische Aufgaben und lenkte weitere Aufmerksamkeit von der europäischen Szenerie ab. Als die USA 1980 in die Organisation zurückkehrten, war der gefährlichste Teil der institutionellen Krise überstanden.⁶³ Gerade aufgrund der unerwünschten Folgen, die die starke Politisierung der Debatten in der Konferenz gezeitigt hatte, konzentrierte man sich nun nur noch stärker auf die technischen Funktionen der Organisation und initiierte damit zunächst eine weitere Konzentration der Ressourcen auf die außereuropäische Welt.

V. FAZIT

Am Ende fällt die Bilanz somit auf den ersten Blick recht ernüchternd aus: Anders als in den vorangegangenen großen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Krisen des 20. Jahrhunderts, gingen am Ende des »Golden Zeitalters« in den 1970er-Jahren von der IAO keine kraftvollen Impulse zur Erneuerung des westeuropäischen Sozialstaats aus. Vergleichbar richtungsweisende Antworten, wie sie die IAO während ihrer Gründungsphase, im Gefolge der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre und vor allem in Philadelphia im Rahmen der Planungen für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg formuliert hatte, blieb die Organisation in den 1970er-Jahren im Angesicht der aufziehenden Krise schuldig. Wie gezeigt wurde, waren hierfür vor allem drei Faktoren ausschlaggebend: Die weltpolitischen Umbrüche der Nachkriegszeit sind zuallererst zu nennen. Allen voran der Prozess der Auflösung der europäischen Kolonialreiche in Asien und Afrika hatte erstens dazu geführt, dass die Organisation einen Perspektivwechsel weg von den Problemen der europäischen Industrienationen vollzog, der sich in den 1970er-Jahren bereits seinem Abschluss näherte. Zweitens rückten im Zuge des lang anhaltenden Nachkriegsbooms ab den 1960er-Jahren im IAA neue sozialpolitische Fragen in den Mittelpunkt des Interesses, die einen Teil ihrer Relevanz im Zeichen der Krise der 1970er-Jahre verloren. Drittens schließlich durchlebte die IAO insbesondere vor dem Hintergrund des Austritts der USA aus der Organisation in den 1970er-Jahren die tiefste institutionelle Krise seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, was ihre Arbeit zusätzlich erschwerte und zu einer weiteren Konzentration auf ihre programmatischen Prioritäten zwang, die regional betrachtet zu diesem Zeitpunkt außerhalb Europas lagen.

⁶³ Die USA kehrten ironischerweise pünktlich zum Antritt der konservativen Reagan-Regierung in die Reihen der Organisation zurück.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die europäischen Regierungen verloren in den 1970er-Jahren keineswegs ihr Interesse an der IAO. Die Arbeit des IAA, Sozialstatistiken und Einzelberichte zu arbeits- und sozialpolitischen Problemen, wurden von den Mitarbeitern der entsprechenden nationalen Fachressorts weiterhin als unverzichtbare Quelle hoch geschätzt. Auch die Internationalen Arbeitskonferenzen behielten für die europäischen Mitglieder der IAO ihren Charakter als einzigartiges Forum des Austauschs. Was verloren ging, war das Vertrauen, dass die IAO die Ideen zur Bewältigung der sozialpolitischen Krise liefern konnte. Dies lag nicht allein an den zuvor genannten Gründen. Es war auch Ausdruck einer sich ab dem Ende der Dekade und als Folge der Krise abzeichnenden generellen Trendwende im wirtschafts- und sozialpolitischen Denken der Zeit. Im Zuge der neoklassischen Wende in der Wirtschaftspolitik, die vom Großbritannien Margaret Thatchers ihren Ausgang nahm und in unterschiedlichen Nuancen und Abstufungen als Inspiration für die Politik anderer Regierungen und nicht zuletzt der europäischen Institutionen dienen sollte, um schließlich selbst Teile der europäischen Sozialdemokratie in ihren Bann zu ziehen, wurden die klassischen Rezepte der IAO zur Krisenbewältigung mehr und mehr selbst als Teil des Problems aufgefasst. Der wirtschaftlich intervenierende und sozialpolitisch expansiv tätige Staat, der als Leitbild hinter der Erklärung von Philadelphia und der gesamten Grundausrichtung ihrer Aktivitäten stand, erfuhr intellektuell und in der wirtschaftspolitischen Praxis wachsenden Gegenwind. Die IAO fand sich, ganz unabhängig von ihrer Stellung in Europa, mit ihren keynesianischen Konzepten zunehmend in die Defensive gedrängt und mehr und mehr auf die Stellung eines einsamen und kaum gehörten Rufers in der Wüste verwiesen, der gegen drohenden Sozialabbau und den Rückzug des Staats aus der Verantwortung mahnte. Weiter geschwächt wurde die Position der IAO dabei schließlich durch eine einsetzende Erosion an Mitgliedern und Bedeutung, den die europäischen Gewerkschaftsbewegungen zeitgleich durchlebten. Die Schwächung dieses, historisch betrachtet, engsten und verlässlichsten Partner der Organisation hat die Möglichkeiten der IAO, auf die jeweilige nationale Debatte in Europa Einfluss zu nehmen, weiter verringert.

Hat die IAO folglich, als der sozialdemokratische Nachkriegskonsens in Europa zu schwinden begann, den die Organisation vor dem Hintergrund der vergangenen großen Krisen zu errichten geholfen hatte, vor der Herausforderung der 1970er-Jahre versagt? So nahe liegend eine solche Feststellung erscheint, so wenig wird sie der IAO und der Komplexität ihrer Rolle gerecht. Ein Wechsel in der Perspektive, der im folgenden abschließenden Abschnitt versucht wird, soll dazu beitragen, zu einer differenzierteren Sichtweise zu gelangen.

Bis in die 1970er-Jahre waren die wirtschafts- und sozialpolitischen Krisen im Europa des 20. Jahrhunderts immer gleichzeitig Legitimationskrisen des politischen Systems, vor allem aber der demokratischen Ordnung, gewesen. Die IAO hatte von ihrer Gründung an mitgeholfen, den ideellen Boden zu bereiten, auf dem die Lehren aus diesen Krisen gedeihen und Früchte tragen konnten. In Philadelphia hatte sie den europäischen Regierungen in ihrer geistigen Auseinandersetzung mit der totalitären Herausforderung als intellektueller Impulsgeber und als Forum gedient, auf dem sich der Wille zur Erneuerung der Demokratie unter dem Banner sozialer Rechte und dem Aufbau der Wohlfahrtsstaaten manifestierte.

Die Situation, in der sich die IAO während der 1970er-Jahre befand, unterschied sich von den zuvor skizzierten Krisensituationen in entscheidenden Punkten: Von einer vergleichbaren Legitimitätskrise konnte im Europa der 1970er-Jahre keine Rede sein. Zwar hat der konjunkturelle Einbruch der 1970er-Jahre in weiten Teilen Europas zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust in die politischen Institutionen, vor allem in die wirtschaftlichen Handlungsspielräume des Staats geführt. Gleichwohl blieben die Fundamente der Demokratie dabei intakt. Ein Rückfall in Protektionismus oder der Rückgriff auf autori-

täre Lösungen waren nirgendwo zu beobachten. Wenngleich im Diskurs der 1970er Desillusionierung und Pessimismus an Stelle des Fortschrittsoptimismus der Nachkriegsjahrzehnte traten und Schlagwörter wie die »Unregierbarkeit der Verhältnisse« die Runde machten, hielt die Demokratie den Belastungen doch stand. Der gesellschafts- und sozialpolitische Konsens, den die IAO an so prominenter Stelle in Philadelphia zu verankern gewusst hatte, blieb allen Angriffen zum Trotz in seinen Grundprinzipien erhalten. Dass kaum eine europäische Regierung in der wirtschaftlich schwierigen Situation ab Mitte der 1970er-Jahre tatsächlich den Abbau des Sozialstaats in Angriff zu nehmen wagte, mag als Beleg dafür gelten, wie stark die Lehren der Vergangenheit, vor allem die Verknüpfung von sozialem Frieden und politischer Stabilität im kollektiven Gedächtnis Europas verwurzelt waren und sind.⁶⁴

Akzeptiert man diese Prämisse, so erscheinen auch die Aktivitäten und programmatischen Entwicklungen der Organisation in den 1970er-Jahren unter der Überschrift des »Krisenmanagements« in einem positiveren Licht. Dies vor allem unter zwei Gesichtspunkten:

Zum einen hat die IAO mit dem Aufgreifen »neuer Themen« in der Sozialpolitik Aufmerksamkeit für einen wichtigen Aspekt der Krise erzeugt und zur Weiterentwicklung der Sozialstaatsdebatte beigetragen. Der Rekurs auf postmaterialistische Fragestellungen mochte zur Unzeit erfolgt sein, just als nach langen Jahrzehnten wieder handfeste »materielle« Probleme auf die Tagesordnung kamen. Gleichwohl fing die IAO hiermit weit verbreitete Stimmungen ein, die integraler Bestandteil des komplexen Krisendiskurses im West-Europa der 1970er-Jahre waren und sich mit den neuen/alten Fragen vermischten. Die Versuche, einem weit verbreiteten Unbehagen im Sozialstaat Ausdruck zu verleihen und die Debatte um soziale Gerechtigkeit zu erweitern, fielen größtenteils dem schwierigen politischen Umfeld zum Opfer, innerhalb dessen die IAO in den 1970er-Jahren agierte.

Zum zweiten, auch dies wurde zuvor deutlich gemacht, war die IAO insgesamt in den 1970er-Jahren keineswegs untätig, was die Behandlung wirtschaftlicher und sozialer Krisensituationen betraf. Allerdings richtete sich der Fokus dabei nun primär auf jene Regionen der Erde, in denen diese Krisen weitaus deutlicher als in Europa potenzielle und faktische politische Sprengkraft besaßen. Hinter den Entwicklungsinitiativen der IAO, allen voran dem Weltbeschäftigungsprogramm, stand die alte, in Europa erprobte und in Philadelphia postulierte These, dass soziale Gerechtigkeit die Voraussetzung für demokratische Entwicklung und innergesellschaftlichen Frieden sei. Die IAO definierte ihre entwicklungspolitische Arbeit in den 1960er- und 1970er-Jahren in diesem Sinne und gerade vor dem Hintergrund der politischen Verwerfungen in vielen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas ganz dezidiert als Krisenprävention. Das Weltbeschäftigungsprogramm war im Kern eine Antwort auf die gescheiterten entwicklungspolitischen Anstrengungen der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte, die soziale Aspekte vernachlässigt hatten und – so die allgemeine Überzeugung in den 1970er-Jahren – zu einer Verschärfung der politischen Lage in weiten Teilen der ärmeren Gebiete der Welt und zum Siegeszug autoritärer Regime beigetragen hatte. Insgesamt sollte die Hinwendung der IAO zu diesen Regionen nicht primär als Abkehr von den Problemen der industrialisierten Gesellschaften Europas (und Nordamerikas), sondern vielmehr als notwendiger Prozess interpretiert werden, in dessen Verlauf die Organisation nach dem Zweiten Weltkrieg den Ansprüchen einer veränderten Mitgliederstruktur nach einer Loslösung vom eurozentrischen Profil der Gründungszeit, und nicht zuletzt dem eigenen Anspruch, eine »Weltsozialorganisation« zu sein, gerecht zu werden versuchte.

64 Vgl. verschiedene Beiträge dazu in diesem Band, z. B. von Winfried Süß.

Ein Vorwurf, den sich die IAO tatsächlich machen lassen musste, war, dass sie in den 1970er-Jahren kaum Versuche unternahm, ihre regional unterschiedlichen Aktivitäten zu koordinieren. Auf diese Weise verpasste sie es, wie am Beispiel des WEP demonstriert wurde, eine globale Perspektive auf die Krise der 1970er-Jahre einzunehmen. Diese Schwäche, sicherlich mitbedingt durch die knappen Ressourcen und die schwierigen politischen Umstände, unter denen die IAO in ihrem »Krisenjahrzehnt« arbeitete, versucht die IAO gerade in den letzten Jahren zunehmend zu korrigieren. In den Initiativen der jüngeren Zeit, etwa der »Decent Work Agenda« oder den Berichten zur Ausgestaltung der »sozialen Seite der Globalisierung« findet die Überzeugung Ausdruck, dass die Zukunft des europäischen Sozialstaats nur in Abgleichung mit den sozialen Interessen der (armen) Mehrheit der Weltbevölkerung zu sichern ist.⁶⁵ Auch in Europa selbst findet die IAO seit dem Ende des Kalten Kriegs wieder verbesserte Voraussetzungen für ihre Arbeit vor. Das Verschwinden der Gräben des Ost-West-Konflikts, spürbar etwa auf den neu belebten Europäischen Regionalkonferenzen, hat neue Möglichkeiten eröffnet. In diesem Zusammenhang hat die IAO unter anderem durch ihren Beitrag zur Erneuerung der Europäischen Sozialcharta von 1996 zu einer Position zurückgefunden, in der ihre Stimme auch in der Diskussion um die Zukunft des Sozialstaats in Europa wieder mehr Gehör findet. Dabei ist der Wille zu erkennen, diese neu gewonnene Stellung dazu zu nutzen, um auf die Erneuerung eines »sozialdemokratischen Konsenses« hinzuwirken und Krisenprävention im globalen Maßstab zu betreiben.

65 Als Teil der »Decent Work Agenda« hat die IAO im selben integrativen Sinn 2001 auch globale Beschäftigungsziele in einer Global Employment Agenda definiert. ILO, *The Decent Work Agenda*, Genf 1999; ILO, *A Global Employment Agenda*, Genf 2001. Der Bericht der Kommission zur sozialen Dimension der Globalisierung ist unter dem Titel *A Fair Globalization. Creating Opportunities for All*, Genf 2004, erschienen.

