

Daniel Maul

Internationale Organisationen als historische Akteure

Die ILO und die Auflösung der europäischen Kolonialreiche 1940–1970

Im Dezember 1947 eröffnete der indische Premierminister Jawaharlal Nehru in Delhi, nur wenige Monate nach der Unabhängigkeit seines Landes, mit einem Grußwort die erste asiatische Regionalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO). Anlässlich der stattlichen Zahl von Vertretern kolonialer Regierungen, die das Auditorium der Konferenz füllte, nutzte Nehru das internationale Forum zunächst, um deren Anmaßung zu geißeln, sich als Repräsentanten von Völkern auszugeben, die ihnen hierfür kein Mandat erteilt hatten. Dann wandte sich Nehru den Problemen der Gegenwart zu: Vor allem die westlichen Industrienationen forderte er dazu auf, den asiatischen Staaten, nun da sich viele von ihnen aus der kolonialen Umklammerung befreiten, umfangreiche Hilfe bei der Überwindung ihrer gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu leisten. Dies sei, so erklärte Nehru mit Entschiedenheit, keineswegs eine Frage von »rich and powerful nations being generous«. Vielmehr handele es sich um eine moralische Verpflichtung der gesamten Weltgemeinschaft, besonders aber deren reicherer Mitglieder gegenüber denjenigen Regionen der Erde, die aufgrund ihrer Jahrhunderte währenden Ausbeutung und Fremdbestimmung auf einen »trail of blood, sweat and tears« zurückblickten.¹

Wie Nehru nutzten viele der neuen Führer der unabhängigen Staaten in den folgenden zwei Jahrzehnten, in denen sich ein Großteil der Menschheit von der Herrschaft kolonialer Mächte emanzipierte, die Foren internationaler Organisationen, um die Weltgemeinschaft für ihre Sache zu mobilisieren. Sowohl der antikoloniale Impetus als auch der neue, aus der kolonialen Vergangenheit abgeleitete entwicklungspolitische Anspruch in Nehrus Rede waren die Vorboten eines tiefgreifenden Wandels, der nirgendwo greifbarer wurde als innerhalb der Gremien internationaler Organisationen. Dort konstituierte sich im Gefolge der Auflösung der europäischen Kolonialreiche und des Zustroms einer Fülle neuer Staaten in den 1950er- und 1960er-Jahren eine neue Weltgemeinschaft mit neuen Werten und neuen Konfliktlinien. Von kaum jemandem wurde dieser Prozess aufmerksamer beobachtet als von den internationalen Sekretariaten dieser Organisationen, denen vor diesem Hintergrund die Aufgabe zufiel, dem Wandel im internationalen System programmatisch Rechnung zu tragen. Internationale Organisationen bieten folglich ein vorzügliches Studienobjekt, um die Geschichte der Dekolonisation aus übergreifender Perspektive zu erfassen.

Ungeachtet ihrer Rolle sind internationale Organisationen von der Forschung bis dato eher als randständig behandelt worden. Zwar hat sich bei der Suche nach den Gründen für die rasche Auflösung ehemals fest gefügter europäischer Kolonialreiche nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs spätestens seit den 1980er-Jahren ein dreidimensionaler Erklärungsansatz durchgesetzt, in dem internationalen Aspekten neben Entwicklungen innerhalb der Zentren kolonialer Macht (metropolitane Dimension) sowie in den Kolonien selbst (periphere Dimension)² zunehmende Aufmerksamkeit zuteil geworden ist.³ Gleichwohl

1 First ILO Asian Regional Conference (ARC), New Delhi (1947), Record of Proceedings, Genf 1948, S. 3 f.

2 Die ursprünglichen Intention hinter der Einführung der Kategorien Metropole und Peripherie durch die Dependenztheorie der 1960er- und 1970er-Jahre war es, die langfristig wirksamen, politisch und wirtschaftlich hierarchischen Strukturen im internationalen System begrifflich zu kennzeichnen. Ihre Nutzung im Rahmen dieses Artikels lehnt sich dagegen an den eher pragma-

dienen internationale Gremien wie die Vereinten Nationen hierbei für gewöhnlich in der Regel als bloße Projektionsflächen, auf denen sich die für die Auflösung der Kolonialreiche günstige weltpolitische Konstellation der Nachkriegszeit abbildete. Dies bedeutet im Wesentlichen: die Dominanz zweier Supermächte, der USA und der Sowjetunion, die dem Kolonialismus gegenüber kritisch eingestellt waren, sowie den stetigen politischen und wirtschaftlichen Bedeutungsverlust der europäischen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich und deren parallel – vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht – vollzogene Neuorientierung in Richtung Europa.⁴ Selten dagegen ist auch auf die Bedeutung der Vereinten Nationen als Forum hingewiesen worden, in dem die Kolonialherrschaft nach 1945 selbst zum Gegenstand heftiger Kritik wurde.⁵

Im Folgenden wird es darum gehen, diesen verengten Blick auf die Rolle internationaler Organisationen innerhalb des Dekolonisationsprozesses am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu weiten.⁶ Anhand der Aktivitäten dieser 1919 unter dem Dach des Völkerbundes gegründeten »Weltsozialorganisation« und ihres ständigen Sekretariats, des Internationalen Arbeitsamts (IAA), soll dabei der Doppelcharakter internationaler Organisationen herausgearbeitet werden: als Foren internationalen Austauschs und Projektionsfläche von Entwicklungen im globalen Maßstab einerseits sowie als semi-autonome Akteure mit einem gewissen Grad an Eigenständigkeit andererseits. Diese beiden Aspekte werden zunächst als unterschiedliche Dimensionen behandelt, die allerdings beide miteinander verwoben waren.

Der Beitrag gliedert sich in zwei Teile. Der erste reflektiert die Bedeutung und Funktionsweise internationaler Organisationen als historische Akteure. Im zweiten Abschnitt wird davon ausgehend der spezifische Beitrag der ILO in zwei unterschiedlichen Phasen des Dekolonisationsprozesses gewichtet. Zunächst wird es um die Genese, Verbreitung sowie die Folgen des kolonialen Reformprogramms gehen, das die ILO 1944 in Philadelphia im Rahmen ihrer Teilnahme an den alliierten Nachkriegsplanungen verabschiedete – zu einem Zeitpunkt, als die Fortdauer europäischer Kolonialherrschaft über weite Teile der außereuropäischen Welt als eine für die absehbare Zukunft gesicherte Tatsache zu gelten hatte. In einem zweiten Schritt werden dann die Versuche der Organisation skizziert, in den 1950er- und 1960er-Jahren in den vom Zeitpunkt der Unabhängigkeit Indiens (1947) *laufenden*, rapide fortschreitenden Auflösungsprozess kolonialer Herrschaft sowie in die der Unabhängigkeit folgenden *nation building*-Projekte einer Vielzahl neuer Staaten gestaltend einzugreifen.

tischen Gebrauch durch die neuere Dekolonisationsforschung an, in denen Metropole und Peripherie als Synonyme für die Zentren europäischer Macht und ihre überseeischen Einflussgebiete firmieren. Der Vorteil dieser Terminologie gegenüber der Dichotomie Kolonialmacht/Kolonien liegt dabei vor allem darin, dass erstere konzeptionell auch den Einschluss von Formen informeller Herrschaft sowie über den Tag der Unabhängigkeit hinaus wirksamer Einflussnahme erlaubt.

- 3 Dieses Modell prägt mehr oder minder alle neueren Überblicksdarstellungen zur Dekolonisation. Vgl. v. a. *Martin Shipway*, *Decolonization and its Impact. A Comparative Approach to the End of Colonial Empires*, Oxford 2008, *Raymond Betts*, *Decolonization. The Making of the Contemporary World*, New York, 1998 und *John Springhall*, *Decolonization since 1945. The Collapse of European Overseas Empires*, Basingstoke 2001. Die Beiträge aus der deutschsprachigen Forschung sind hingegen meist älteren Datums. Einzige Ausnahme ist die Darstellung von *Dietmar Rothermund*, *Delhi, 15. August 1947. Das Ende kolonialer Herrschaft*, München 1998.
- 4 *Wolfgang J. Mommsen* (Hrsg.), *Das Ende der Kolonialreiche. Dekolonisation und die Politik der Großmächte*, Frankfurt/Main 1990.
- 5 *Evan Luard*, *History of the United Nations*, Bd. 2: *The Age of Decolonization 1955–1965*, Basingstoke 1989.
- 6 Siehe zu diesem Thema ausführlicher die Dissertation des Autors: *Daniel Maul*, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 1940–1970*, Essen 2007. Zur ILO allgemein vgl. auch *Antony Alcock*, *History of the ILO*, New York 1971.

An der Auswahl dieser Beispiele wird bereits deutlich, dass dem Aufsatz ein Begriff von »Dekolonisation« zugrunde liegt, der über den bloßen »Flaggenwechsel«, das heißt: den Transfer politischer Macht von der kolonialen Bürokratie an die neuen nationalistischen Eliten, hinausgeht. Vielmehr wird sie als ein komplexer Prozess verstanden, in dem der Akt der Machtübergabe nur eine (wenngleich zentrale) unter vielen Etappen darstellt. Die Chiffre »Dekolonisation« umschreibt nach diesem Verständnis eine intensive materielle und geistige Auseinandersetzung mit der Kolonialherrschaft und ihrem politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Erbe. Das meint einen kontinuierlichen Kampf um Emanzipation, der lange vor der Unabhängigkeit begann und mit dem Übergang in die staatliche Eigenständigkeit nur politisch an sein Ende gelangte. Während es vor dem Erlangen der politischen Freiheit vor allem galt, die Gleichberechtigung mit den Kolonialherren herzustellen, ging es nach der Überwindung kolonialer Herrschaft darum, diese Freiheit innergesellschaftlich und innerhalb der Gemeinschaft souveräner Staaten unter wirtschaftlich und sozial schwierigen Bedingungen zu konsolidieren.⁷

I. INTERNATIONALE ORGANISATIONEN ALS HISTORISCHE AKTEURE

Die Wurzeln internationaler Organisationen⁸ im heute gebräuchlichen Sinne liegen im 19. Jahrhundert und sind vereinfacht ausgedrückt als Resultat zweier paralleler Entwicklungen zu sehen: Zunächst ging mit dem wirtschaftlichen und kommunikationstechnischen Globalisierungsschub⁹ in Europa ein wachsendes Bedürfnis nach einer grenzübergreifenden Regelung technischer Fragen einher. Erste feste Strukturen der Kooperation in Form etwa eines ständigen Sekretariats lassen sich, wie etwa im Fall des Weltpostvereins, bereits in den 1840er-Jahren feststellen. Gleichzeitig entwickelte sich vor allem in den Industrienationen Europas und Nordamerikas eine internationalistisch gesinnte bürgerliche Öffentlichkeit, die humanitäre Vorstellungen, das Streben nach Frieden und Fortschritt sowie zunehmend auch sozialreformerisches Denken an die Idee internationaler Integration und Kooperation koppelte. Die Entstehung dieser Vorstellungen hing wiederum eng mit dem Prozess der grenzüberschreitenden Professionalisierung in Bereichen wie dem Rechtswesen oder der Medizin zusammen. Von zentraler Bedeutung für die Geschichte internationaler Zusammenarbeit auf sozialreformerischem Gebiet ist schließlich die Rolle der internationalen Arbeiterbewegung, die ebenfalls bereits in der letzten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu transnationalen Kooperationen zusammenfand.¹⁰ Die Initiativen zum Zusammenschluss über nationale Grenzen hinweg und zum Aufbau dauerhafter in-

7 Mit Fragen der Kontinuität und Diskontinuität beschäftigt sich *Frederick Cooper*, *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History*, Berkeley/London 2005. Vgl. auch *Wolfgang Mommsen/Jürgen Osterhammel* (Hrsg.), *Imperialism and After: Continuities and Discontinuities*, London 1986.

8 Wenn im Beitrag von internationalen Organisationen die Rede ist, so wird damit in erster Linie auf das System zwischenstaatlicher und in der überwiegenden Zahl intergouvernementaler Organisationen mit weltweitem Fokus Bezug genommen. Regionale Zusammenschlüsse bleiben ebenso unbehandelt wie die im 20. Jahrhundert explosionsartig gestiegene Zahl von international aktiven Nichtregierungsorganisationen, von denen Akira Iriye gemeinsam mit den zuvor genannten in seinem gleichnamigen Buch als der »global community« spricht. *Akira Iriye*, *Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002. Zur Entwicklung intergouvernementaler Organisationen im 20. Jahrhundert vgl. *Volker Rittberger*, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen 2003.

9 *Jürgen Osterhammel/Niels Petersson*, *Geschichte der Globalisierung*, München 2003.

10 Diese Befunde finden sich z. B. bei *Marcel van der Linden*, *Transnational Labour History: Explorations*, Ashgate 2003; vgl. auch die klassische Arbeit von *Julius Braunthal*, *Geschichte der Internationale*, 3 Bde., Berlin 1978.

ternationaler Strukturen gingen, wie etwa im Fall des Roten Kreuzes, zunächst von privater Seite aus. Um die Jahrhundertwende fanden jedoch viele der aus nicht-staatlicher Initiative hervorgegangenen Zusammenschlüsse bereits zunehmend das Interesse nationaler Regierungen, die dann in vielen Fällen rasch die Federführung übernahmen.¹¹

Der sprunghafte Anstieg und die stetige Ausweitung der Aufgaben solcher im Wesentlichen intergouvernementalen Organisationen kann als ein Signum des 20. Jahrhunderts bezeichnet werden. Wachstum und Vertiefung des Systems grenzübergreifender Kooperation waren untrennbar mit den großen Krisen und Umbruchphasen des Jahrhunderts verknüpft. Dem Ende des Ersten wie des Zweiten Weltkrieges folgte jeweils die Gründung eines Systems von Weltorganisationen, dessen Zentrum zunächst der 1919 in Versailles aus der Taufe gehobene, in Genf angesiedelte Völkerbund und seit 1945 die mit Hauptsitz in New York ansässigen Vereinten Nationen bildeten, in deren neuer Akzentsetzung auf sozioökonomischen Fragen (deutlich in der UN-Charta, der Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialrats und der sogenannten Bretton Woods-Institutionen Weltbank und IWF) sich darüber hinaus auch die Lehren der Weltwirtschaftskrise 1930er-Jahre spiegelten.¹²

Internationale Organisationen als Foren und Akteure

Als Foren des Austauschs zwischen den Staaten bilden internationale Organisationen zunächst als »Welt im Kleinen« die großen politischen Konfliktlinien des 20. Jahrhunderts ab: Die Auseinandersetzung zwischen Liberalismus, Faschismus und Kommunismus, zwischen Ost und West, zwischen Kolonialstaaten und ihren internationalen Kritikern, und zwischen Nord-Süd werden im Völkerbund, den Vereinten Nationen, aber auch in den politischen Gremien der ihnen angeschlossenen spezialisierten Unterorganisationen wie durch ein Brennglas sichtbar. Mindestens eine Besonderheit war für die Struktur der ILO kennzeichnend und ist es bis zum heutigen Tage geblieben: Anders als andere Organisationen unter dem Dach von Völkerbund und Vereinten Nationen ist die ILO kein rein intergouvernementaler Zusammenschluss. Vielmehr stimmen in den »dreigliedrig« aufgebauten politischen Gremien der Organisation Vertreter der nationalen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände eines Landes gleichberechtigt mit den Repräsentanten der Regierungen ab. Dieses Element erweitert die Diskussionen innerhalb der ILO um eine zivilgesellschaftliche Dimension.¹³

In einer ganzen Reihe von Themenbereichen, wie etwa im Bereich von Entwicklungspolitik und dem Menschenrechtsschutz, stellte das System internationaler Organisationen darüber hinaus nicht nur eines, sondern *das* zentrale globale Forum der Auseinandersetzung dar. Dokumentiert wurde diese Rolle vielfach durch eine Fülle von großen Erklärungen, die oftmals den Kulminationspunkt lang anhaltender Diskussionsprozesse dar-

11 Zum Internationalismus in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg vgl. vor allem *Martin H. Geyer/Johannes Paulmann* (Hrsg.), *The Mechanics of Internationalism. Culture, Society and Politics from the 1840s to the First World War*, Oxford etc. 2001; *Madeleine Herren*, *Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865–1914*, München 2000.

12 Allgemein zur Entwicklung internationaler Organisationen im 20. Jahrhundert vgl. *Volker Rittberger*, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Baden-Baden 2003; *David Armstrong/J. D. Armstrong/Lorna Lloyd*, *From Versailles to Maastricht. International Organizations in the Twentieth Century*, New York 1996.

13 Der englische Ausdruck lautet *tripartism*. Das lange Zeit verwendete deutsche Synonym Drittelparität bildet die Realität insofern nicht korrekt ab, da im engeren Sinne keine Parität herrscht – die Regierungen entsenden zwei, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils einen Delegierten in die ILO-Gremien. Aus diesem Grund hat sich in den vergangenen Jahren der eher neutrale Begriff der »Dreigliedrigkeit« durchgesetzt.

stellten und fortan als globale Referenzpunkte mit entsprechend hoher moralischer Autorität zur Verfügung standen: Die Anti-Sklaverei-Konvention des Völkerbundes von 1926, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 oder auch das Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz von 1997 sind nur drei von vielen Beispielen.

Der International Civil Service

Daneben haben sich die Sekretariate internationaler Organisationen eine zunehmend umfassende und eigenständige Rolle angeeignet. Die Entstehung eines »internationalen Beamtentums«, des *International Civil Service* (ICS), gehört zu den markantesten Entwicklungen im internationalen System des vergangenen Jahrhunderts. Die Herausbildung des ICS als eines geschlossenen Korps im Dienste internationaler Organisationen ist aufgrund der dezidiert internationalen Identität seiner Mitglieder ein bemerkenswertes Phänomen: Neben dem – zumindest in der Theorie – gemäß dem Anforderungsprofil des ICS – gemeinsamen humanitären professionellen Ethos und der Überzeugung von Sinn und Zweck internationaler Kooperation ist es vor allem der Umstand, dass die Loyalität seiner Mitglieder nicht ihren Herkunftsländern oder einem anderen bestehenden Gemeinwesen, sondern qua Definition ihres Amtes der »Weltgemeinschaft« als Ganzer gilt, die seine einzigartige Stellung definiert.¹⁴ Wenngleich es sich hierbei freilich um ein idealisiertes Bild handelt, dem die Realität des ICS nicht in allen Fällen gerecht wird, so bleibt doch festzuhalten, dass unter dem Dach von Völkerbund und UNO in der Tat während der vergangenen 90 Jahre eine internationale Bürokratie herangewachsen ist, die sich dem Wohl der Menschheit verpflichtet fühlt und sich auf diesem Feld beständig weitere Kompetenzen erworben hat: von humanitären Einsätzen im Fall von Krieg und Naturkatastrophen, über Friedenssicherung, die Förderung von Demokratisierungsprozessen, den Flüchtlingsschutz, Gesundheit, Fragen der Ernährung, der Sozialpolitik, des Welthandels und des Umweltschutzes bis hin zur Bildungs- und Wissenschaftspolitik sowie der Erhaltung des Weltkulturerbes.¹⁵ Das IAA, das ständige Sekretariat der ILO, genießt dabei eine besonders herausgehobene Stellung vor allem aufgrund seines langen Bestandes (gegr. 1919). Auch rein quantitativ betrachtet hat der ICS mittlerweile einen beachtlichen Status erreicht: Gegenwärtig beschäftigen die Vereinten Nationen samt der ihnen angeschlossenen Sonderorganisationen und sonstigen Untergliederungen rund 50.000 Menschen.¹⁶

Bislang dominieren vor allem Völkerrechtler und Politologen das Forschungsfeld »Internationale Organisationen«. Historisch argumentierende Studien, die sich der Geschichte der UNO oder des Völkerbundes annehmen und deren Struktur und Arbeitsweise in die Geschichte des 20. Jahrhunderts einzubetten versuchen, sind nach wie vor äußerst selten. Die ältere Literatur besteht vornehmlich aus Arbeiten, die einen institutionengeschichtlichen Ansatz verfolgen, seltener werden internationale Organisationen als Teil einer internationalen Diplomatiegeschichte behandelt.¹⁷

In jüngster Zeit ist die Forschungslandschaft etwas in Bewegung geraten. Hier zeichnet sich bei der Untersuchung der globalen Rolle internationaler Organisationen ein Trend zur

14 Einen Überblick über die Entwicklung des ICS bietet *Amy Staples*, *The Birth of Development. How World Bank, Food and Agriculture Organization and World Health Organization changed the World 1945–1965*, Kent, Ohio 2006.

15 Für einen Überblick über die mannigfaltigen Aktivitäten der UNO vgl. *Paul Kennedy*, *Parlament der Menschheit*, München 2007.

16 *Thomas G. Weiss* u. a., *UN Voices, The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington 2005, S. 23.

17 Zur UN vgl. als Beispiel neben *Kennedy*, *Parlament*, vor allem die zweibändige Geschichte von *Evan Luard*, *A History of the United Nations*. Bd. 1: *The Years of Western Dominance, 1945–1955*, Bd. 2: *The Age of Decolonization 1955–1965*, London 1982.

verstärkten Hinwendung zu ideengeschichtlichen Ansätzen ab. An der Spitze der Bewegung stehen große, von den Vereinten Nationen selbst und einer Reihe von Sonderorganisationen (u. a. die ILO) initiierte *intellectual history projects*, in deren Rahmen die Funktion internationaler Organisationen als Schöpfer und Mittler von Ideen im internationalen System herausgearbeitet werden soll.¹⁸ Wenngleich diese Projekte durchaus das Potenzial besitzen, neue Perspektiven auf das Feld zu eröffnen, so verweist doch gleichzeitig der Umstand, dass es Insider – in der Regel langjährige Mitarbeiter der behandelten Organisationen – sind, die den Anstoß für die betreffenden Studien gaben und nun auch bei deren Durchführung federführend sind, auf ein grundlegendes Problem: Im Gegensatz zu den meisten Historikern haben die Initiatoren keine Zweifel an der Relevanz des Themas und tendieren dazu, es als gegebene Tatsache zu behandeln, dass der UN und anderen internationalen Organisationen bei der Entstehung, Weiterentwicklung und Popularisierung bestimmter Ideen eine Schlüsselrolle zugekommen sei. Theoretisch reflektierte Studien, die die Bedeutung und den Grad des Einflusses internationaler Organisationen vermessen, sind dagegen Mangelware.

Somit wird, wer Antworten auf die entscheidende Frage nach Autonomie und tatsächlichem Einfluss internationaler Organisationen sucht, nach wie vor auf politikwissenschaftliche Literatur und hier insbesondere die Theorie der internationalen Beziehungen verwiesen. Für einen nicht unerheblichen Teil der Forschung in diesem Bereich, allen voran den Anhängern der »realistischen« Schule, bilden die Aktionen internationaler Organisationen nichts weiter als die asymmetrischen Kräfteverhältnisse im internationalen Staatensystem ab; ihre »Handlungen« werden entsprechend als das Ergebnis machtpolitischer Gleichungen innerhalb zwischenstaatlichen Gremien der jeweiligen Organisationen interpretiert. Die Gegenposition nehmen im weitesten Sinne Anhänger der »funktionalistischen« Schule ein. Unterhalb der Ebene reiner staatlicher Machtinteressen lenken sie den Blick auf die Fähigkeit internationaler Organisationen, Verfahren zu etablieren, die zumindest auch ein Stück weit unabhängig von jeweiligen Machtverhältnissen funktionsfähig bleiben (Menschenrechtsregime). Daneben verweisen sie auf die Fähigkeiten der Führung solcher Organisationen, das *political environment* zu nutzen, Bündnisse zu schließen, gemeinsame Interessen der Mitglieder zu identifizieren oder sie ihnen zu suggerieren und sie gemeinsam mit Partnern umzusetzen.¹⁹

Tatsächlich ist die Frage nach Autonomie und Einfluss, nach der *actor capacity* internationaler Organisationen nur dann zu beantworten, wenn deren Doppelcharakter als zwischenstaatliche Foren und als eigenständige Akteure gleichermaßen, und dabei nicht zuletzt die vielfältigen Interaktionen zwischen beiden Ebenen, berücksichtigt werden. Hier gilt es, nicht nur die steten Versuche der Staaten, internationale Organisationen in ihrem Sinn zu instrumentalisieren, sondern umgekehrt, auch die Versuche der Führung dieser Organisationen, eigene Agenden mit Hilfe der politischen Gremien durchzusetzen, in den Blick zu nehmen. Ihre Erfolgsaussichten werden dabei freilich stets maßgeblich vom jeweiligen historisch-politischen Umfeld bestimmt, in dem sie agieren. So bot das Klima der 1930er-Jahre vor dem Hintergrund des Aufstiegs totalitärer, autoritärer und militaristischer Regime deutlich schlechtere Voraussetzungen für internationale Aktion als die Zeit der Nachkriegsplanungen, in der allerorten große Offenheit für grenzübergreifende Ko-

18 Zur Einführung und als Auftakt des UN-Projekts dient *Louis Emmerij/Richard Jolly/Thomas G. Weiss, Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington 2001; mittlerweile sind mehrere Beiträge erschienen, u. a. *Richard Jolly/Louis Emmerij/Dharam Ghai* u. a., *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington 2004. Über das UNIHP informiert die Website der Organisation, URL: <www.unhistory.org> [3.7.2008].

19 Für einen Überblick über die Konfrontationslinien innerhalb der Theorie internationaler Beziehungen in Hinblick auf die Autonomie internationaler Organisationen siehe *Wichard Woyke* (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen 2000, S. 416–448.

operation herrschte. In der Phase der Dekolonisation waren die Verhältnisse nicht ganz so klar: Zwar gab der zeitgleich auf der internationalen Bühne dominierende Systemstreit zwischen Ost und West den Handlungen internationaler Organisationen einen festen Rahmen vor und unterwarf sie nicht zu übersehenden Zwängen, eröffnete zuweilen jedoch auch Handlungsspielräume, wie am Beispiel der ILO zu zeigen sein wird.

Werden diese Faktoren berücksichtigt, die die Einflussmöglichkeiten internationaler Organisationen jenseits realer Machtmittel wesentlich bestimmen, so ist das Instrumentarium, das diesen bei der Verwirklichung ihrer Agenden zu Gebote steht, durchaus vielfältig: Dazu zählt etwa die Veröffentlichung von Berichten und Forschungsergebnissen in den nationalen Medien oder die Einberufung von Kommissionen aus hochrangigen externen Mitgliedern, deren politisches oder moralisches Gewicht der Förderung im Wesentlichen innerhalb der jeweiligen Organisation erarbeiteter Programme dient. Es geht vor allem darum, die »moralische Macht« des öffentlichen Diskurses zu mobilisieren und hierfür Bündnispartner inner- wie außerhalb der Organisation (etwa in den Medien) zu gewinnen. Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene werden auf diese Weise gleichzeitig Handlungsoptionen vorgezeichnet und Argumente in laufenden, kontrovers geführten Debatten geliefert (ein Paradebeispiel sind die aktuellen Diskussionen um den Klimaschutz).²⁰

Aus der oft übersehenen Funktion als globalem Sammelbecken für Expertenwissen mit vielfacher Vernetzung innerhalb der internationalen Forschungsgemeinschaft erwachsen internationalen Sekretariaten Möglichkeiten der Einflussnahme. In vielen Bereichen haben sich internationale Organisationen im vergangenen Jahrhundert einerseits zu hochkarätigen *Think-tanks*, zum anderen zu Sammel- und Umschlagplätzen für andernorts generierte Ideen und Wissen entwickelt. So hat ein rundes Dutzend Nobelpreisträger aus den Wirtschaftswissenschaften, von W. Arthur Lewis über Gunnar Myrdal bis Amartya Sen, im Laufe ihrer Karriere als offizielle Mitarbeiter oder Mitglieder von beratenden Kommissionen für die UN gewirkt. Ähnlich enge Verbindungen lassen sich auch im Bereich der Gesundheitspolitik und auf einer Reihe anderer Felder feststellen: Die Bekämpfung von Polio/Kinderlähmung oder in jüngster Zeit die Identifizierung der Ursachen und der Entwurf von Maßnahmen zur Bekämpfung der Vogelgrippe sind nur zwei Beispiele der engen Zusammenarbeit zwischen der Weltgesundheitsorganisation WHO und der medizinischen Forschung.²¹ Der Einfluss, den internationale Organisationen mittels ihrer Verbindung mit der globalen Forschungsgemeinschaft auf die nationale Politik ausüben, lässt sich dabei auch theoretisch erfassen, indem sie als Aktionsfeld für sogenannte *epistemic communities* begriffen werden. Dies sind transnationale Expertennetzwerke, deren Mitglieder sowohl hinsichtlich wesentlicher normativer Überzeugungen als auch Problemansichten sowie in ihren Politikpräferenzen übereinstimmen. Der Politologe Peter Haas konstatiert den Bedeutungsgewinn solcher grenzübergreifender »Wissensgemeinschaften« seit dem 19. Jahrhundert vor dem Hintergrund gesteigerter Komplexität von Regierungshandeln und dem entsprechend gestiegenen Bedarf an Expertenwissen.²² Internationale Organisationen trugen auf verschiedenen Ebenen als Resonanzboden und Transmitter für Expertenwissen entscheidend zum Erfolg und zur Durchschlagskraft bestimmter *epistemic communities* bei, während das Zusammenspiel mit diesen internationalen Organisationen ihrerseits den *communities* oder einzelnen Mitgliedern direkten oder indirekten Zugang zu den Entscheidungsfindungsprozessen nationaler Regierungen verschaffte. Beispiele für dieses wechselseitige Verhältnis lassen sich in den Wirtschaftswissenschaften identifizieren: In vielen Fällen haben internationale Organisationen zur Popularisierung und Durchsetzung von Ansätzen beigetragen oder diese angestoßen und konnten so

20 *Emmerij/Jolly/Weiss*, *Ahead of the Curve*, S. 1–15.

21 *Armstrong*, *From Versailles to Maastricht*, S. 96 f.

22 *Peter Haas*, *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in: *International Organization* 46, 1992, S. 1–36.

ihrerseits Einfluss auf nationaler Ebene ausüben: vom Keynesianismus der Nachkriegszeit (Bretton Woods-Institutionen, ILO etc.) über dependenztheoretische Ansätze, etwa innerhalb der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) oder der Wirtschaftskommission für Lateinamerika (ECLA), bis hin zur Renaissance der neoklassischen Lehrmeinung in den 1980er-Jahren (Weltbank und IWF). Aber auch in anderen Bereichen wie beim Klimawandel oder beim Kampf gegen HIV-Aids, in Fragen der Gentechnik oder dem Bevölkerungsdiskurs/der Geburtenkontrolle lassen sich ähnliche mehr oder weniger formelle Koalitionen ausmachen, bei denen internationalen Organisationen durch ihre Arbeit mit oder durch *epistemic communities* mit Zugang zur nationalen Politik Einflussmöglichkeiten zuwachsen.²³

Internationale Organisationen und die Dekolonisation

Wie lässt sich das skizzierte Modell internationaler Organisationen für die Analyse ihrer Rolle im Zeitalter der Dekolonisation Gewinn bringend anwenden? Zunächst fällt es leicht, ein umgekehrtes Wirkungsverhältnis festzustellen: Ganz ohne Zweifel hat der Zerfall der europäischen Kolonialreiche nach 1945 einen tiefgreifenden Wandlungsprozess des Systems internationaler Organisationen ausgelöst. Allein der Blick auf die massiven Veränderungen in der Zusammensetzung der politischen Foren der UN und ihrer Untergliederungen unterstreicht dies eindrucksvoll. Während der Kernphase der Dekolonisation von 1947 (dem Jahr der Unabhängigkeit Indiens) bis Mitte der 1970er-Jahre, als auch Portugal Abschied von seinen Kolonien nahm, wuchs die Anzahl der Staatenmitglieder um mehr als das Doppelte an – über 90 Prozent der Neueintritte geschahen in diesem Zeitraum durch ehemalige Kolonien.²⁴

In den Foren internationaler Organisationen machte sich dieser Zustrom neuer Mitglieder vor allem auf zwei Ebenen unmittelbar bemerkbar: Erstens führte er in den politischen Gremien des UN-Systems zu einer weiteren ›Politisierung‹ der Debatten beziehungsweise zu einer teilweisen Überlagerung der bis dato dominierenden Konfliktlinie des Kalten Krieges durch Auseinandersetzungen, die ihren Ursprung im Auflösungsprozess europäischer Kolonialherrschaft hatten. Dabei wurden die Versammlungshallen der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen spätestens ab Mitte der 1950er-Jahre zu Orten des Kampfes der afroasiatischen Staatengruppe gegen die Restbestände kolonialer Herrschaft. Vor allem in der Vollversammlung der Vereinten Nationen sowie in deren mit der Beobachtung von Treuhand- und Kolonialgebieten betrauten Unterausschüssen fanden sich die Kolonialmächte von einem frühen Zeitpunkt an ein ums andere Mal auf der Anklagebank.²⁵ Der Algerienkrieg, der Befreiungskampf in den portugiesischen Kolonien in Afrika, in Namibia und Rhodesien sowie die Ächtung der südafrikanischen Apartheidregierung bieten bedeutende Beispiele, bei denen dem UN-System aus Sicht anticolonialer Kreise eine bedeutende Funktion zur Mobilisierung der Weltöffentlichkeit zukam. Die UN-Resolution 1514 von 1960 zur »Erklärung bezüglich der Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Gebiete« konnte als Sinnbild der zunehmenden Schlagkraft des anti-

23 Ein besonders eklatantes Beispiel liefert die Schaffung eines globalen Problembewusstseins für die Folgen der von bestimmten Expertengruppen konstatierten bzw. prognostizierten »Bevölkerungsexplosion«. Hierzu *Marc Frey*, Experten, Stiftungen und Politik: Zur Genese des globalen Diskurses über Bevölkerung seit 1945, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 4, 2007, H. 1+2, URL <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Frey-2-2007>> [4.7.2008]; *Thomas Etzemüller*, Ein ewigwährender Untergang. Der apokalyptische Bevölkerungsdiskurs im 20. Jahrhundert, Bielefeld 2007.

24 Die UN nahmen zwischen 1947 (dem Jahr der Unabhängigkeit Indiens) und 1970 in etwa 70 neue Mitgliedsstaaten auf.

25 *Luard*, *History of the UN*, S. 23–37.

kolonialen Blocks verstanden werden, welche »the subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation« als einen Verstoß gegen fundamentale Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht aller Völker brandmarkte.²⁶ Zeitgleich begannen sich in internationalen Foren Formen des Zusammenschlusses auf Grundlage einer Süd-Süd-Solidarität (Bewegung der Blockfreien, Gruppe 77) als dritte Kraft neben dem Block sozialistischer Staaten und den Ländern der »Freien Welt« zu etablieren. Hier zeigte sich, wenn nicht ausschließlich, so doch überwiegend genährt von der Dekolonisation, eine bis in die heutige Zeit international dominierende Konfliktlinie entlang der Nord-Süd-Achse, wobei die reichen Industrienationen auf der einen und die ärmeren Länder – überwiegend mit kolonialer Vergangenheit – auf der anderen Seite stehen.²⁷

In einer zweiten Hinsicht bedeutete der Dekolonisationsprozess eine nicht minder tiefe Zäsur für das System internationaler Organisationen: Der Kampf um Freiheit von kolonialer Dominanz und die Ankunft einer Vielzahl von neu unabhängigen, nach der Terminologie der Zeit »unterentwickelten« Staaten auf der internationalen Bühne, führten zu einer Schwerpunktverlagerung hinsichtlich der in internationalen Gremien verhandelten Leitfragen als auch zu einem Wechsel in den Arbeitsprogrammen der jeweiligen Sekretariate. Dieser Wechsel manifestierte sich auf zwei zunächst getrennt voneinander zu betrachtenden, bei näherem Hinsehen jedoch eng miteinander verknüpften Themenfeldern: der Entwicklungspolitik und den Menschenrechten.

Die Dekolonisation war eng mit dem die globalen Beziehungen überlagernden Systemstreit zwischen Ost und West verknüpft und stellte sich daher vor internationalen Foren als Wettlauf der Supermächte um die Sympathien der neuen Nationen dar. Der Rahmen des Kalten Krieges und die Emanzipation der Kolonisierten bildeten so fraglos die Hauptfaktoren, die in der Nachkriegszeit hinter der Gründung einer ganzen Reihe von Agenturen standen, die sich mit Fragen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung befassten beziehungsweise den Anstoß zu deren Aufnahme in die Arbeit praktisch aller Teile des UN-Systems gaben.²⁸ Die Sensibilisierung für und Neuorientierung hin zu Entwicklungsfragen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs korrelierte auf spezifische Weise mit dem zeitgleich erfolgten Durchbruch der Idee allgemeingültiger und unveräußerlicher Menschenrechte. Nach 1945 erlebte diese unter dem frischen Eindruck wirtschaftlicher und sozialer Krisen, von Krieg, Rassenwahn und millionenfachen Massenverbrechen einen präzedenzlosen Aufschwung, was sich unter anderem in der Charta der Vereinten Nationen (1945) und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) spiegelte. In diesen Dokumenten fanden auch in der Nachkriegszeit koloniale Befreiungsbewegungen eine breite Legitimationsgrundlage für ihre Forderungen nach Gleichberechtigung und Selbstbestimmung. In internationalen Gremien wurde der Menschenrechtsgedanke zu einer scharfen propagandistischen Waffe in den Händen der Gegner des Kolonialismus.

Je weiter der Prozess der politischen Dekolonisation voranschritt, desto mehr trat der Idee der Menschenrechte auf internationaler Ebene mit dem Entwicklungsgedanken ein zweiter emanzipatorischer Diskurs zur Seite. »Wirtschaftliche Unterentwicklung« wurde für die postkolonialen Staaten zu einer, wenn nicht gar *der* zentralen Kategorie, um die Ungleichheiten innerhalb der Weltgemeinschaft unabhängiger Staaten zu beschreiben und anzuprangern. Unter dem Eindruck der Anstrengungen der neuen Nationen, ökonomisch zu den reichen Industriestaaten aufzuschließen, wurde das Bemühen um Entwicklung geradezu zum Synonym dafür, den Unabhängigkeitskampf auf internationaler Ebene weiterzuführen und zu vollenden. Früh zeigte sich, dass es zwischen beiden emanzipatorischen Diskursen keinen vollständigen Gleichklang gab. Das Ziel, die Menschenrechte zu verwirk-

26 Ebd., S. 186.

27 Ebd. Zur Blockfreienbewegung und der Süd-Südkooperation allgemein vgl. *Rothermund*, Delhi.

28 Hierzu vgl. *Emmerij/Jolly/Weiss*, *Ahead of the Curve*; allgemeiner: *David Holloran Lumsdaine*, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime*, Princeton 1993.

lichen, und der Anspruch auf einen raschen und durchgreifenden wirtschaftlichen Entwicklungsprozess schienen aus der Sicht vieler Regierungen in der ›Dritten Welt‹ in manchen Fällen sogar im Widerstreit zu liegen. Ab den 1960er-Jahren begann sich dann eine grundsätzlichere Kritik am Konzept politischer und sozialer Individualrechte der ersten beiden sogenannten Generationen der Menschenrechte zu formieren. Zunehmend wurden diese Rechte nun als Ausdruck eines eurozentrischen Weltbildes attackiert. Im Laufe dieser Debatte ist der Kampf gegen einen Menschenrechtsuniversalismus, dem man vorwarf, westlichen Interessen zu dienen, selbst Teil des Aufrufs zur Dekolonisation geworden. Die hier in den späten 1960er-Jahren einsetzenden, von den armen Ländern des Südens angestoßenen Debatten um eine neue, in Abgrenzung zu den »klassischen« politischen und wirtschaftlichen Individualrechten als »Dritte Generation« deklarierte Gruppe von kollektiven Rechten (wie etwa das »Recht auf Entwicklung«) haben die Arbeit des UN-Systems in nicht unerheblichem Maße beeinflusst. Auf beiden Feldern, bei den Menschenrechten wie auch bei der Herausbildung eines globalen Entwicklungsdiskurses, boten internationale Gremien das zentrale Forum, auf dem sich ein gemeinsames sprachliches Repertoire, ein gemeinsamer moralischer Diskurs im globalen Maßstab herausbilden konnte. Internationale Organisationen hatten auf diese Weise erheblichen Anteil an der Popularisierung sowohl des Menschenrechts- als auch des Entwicklungsgedankens und waren der zentrale Ort für den Kampf um Emanzipation im internationalen System.

Auch in diesem Zusammenhang war die Rolle internationaler Sekretariate keineswegs passiv. Freilich waren deren Teilnahme an den politisch hoch aufgeladenen Debatten um Kolonialkriege oder Rassendiskriminierung enge diplomatische Grenzen gesetzt. Gleichwohl versuchten verschiedene hochrangige Funktionäre, v. a. der UN wie Dag Hammarskjöld und U Thant oder auch der afroamerikanische Nobelpreisträger Ralph Bunche, zuweilen eigene Akzente zu setzen und Initiativen zu ergreifen.²⁹ Insbesondere auf den programmatischen Feldern Entwicklungspolitik und Menschenrechte setzten nun internationale Sekretariate die ganze Bandbreite ihrer oben skizzierten Möglichkeiten ein, um laufende Debatten zu moderieren, zu kanalisieren, zu lenken und dabei immer wieder eigene Beiträge zu formulieren. Die Rolle des jungen UN-Sekretariats bei der Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder die Verbreitung des *dependencia*-Ansatzes in der Entwicklungstheorie, für den Mitarbeiter der Vereinten Nationen wie Hans Singer und Raul Prebisch (der langjährige Vorsitzende der ECLA) entscheidende Impulse gaben, können dafür als herausragende Beispiele dienen.³⁰

Insoweit diese aktiven Beiträge der internationalen Organisationen in der Forschung Anerkennung finden und nicht als marginale Fußnoten internationaler Machtpolitik beiseite geschoben werden, bleibt freilich immer noch die kontrovers diskutierte Frage, ob und inwiefern sich die Herausbildung eines Menschenrechts- bzw. Entwicklungsdiskurses in der Nachkriegszeit von der Geschichte westlicher Vorherrschaft trennen lässt. Auf dem Gebiet der Menschenrechte stehen sich hier zwei Lager gegenüber: Während eine Seite diese Frage weitgehend ausblendet und zu einer positiven Einschätzung der Rolle internationaler Organisationen als wichtiger unabhängiger humanitärer Kraft gelangt, deren Einsatz jenseits der Machtblöcke der Etablierung gemeinsamer Werte innerhalb der

29 Eines der wenigen Werke zur Geschichte internationalen Organisationen, die die Rolle einzelner Persönlichkeiten würdigen, ist *Armstrong, From Versailles to Maastricht*. Gute einzelbiografische Werke sind rar gesät. Eine Ausnahme bildet lediglich Dag Hammarskjöld, dessen Wirken breit und kontrovers behandelt wurde, hier etwa *Manuel Fröhlich, Die politische Ethik Dag Hammarskjölds*, Jena 2000. Eine kritische Würdigung von Hammarskjölds Rolle während der Kongokrise enthält *Ludo de Witte, Regierungsauftrag Mord: Der Tod Lumumbas und die Kongokrise*, Leipzig 2001.

30 Vor allem den Beitrag der UN zur Entwicklungsdebatte zu identifizieren, ist eines der Hauptanliegen des *United Nations Intellectual History Projects*. Vgl. Fußnote 18.

Weltgemeinschaft galt³¹, betont die andere Seite, Vertreter eines *cultural relativism*, den »westlich-abendländischen« Charakter der ersten beiden ›Generationen‹ bürgerlicher und sozialer Individualrechte und sieht internationale Agenturen als deren Propagandisten im Dienste westlicher Hegemonieansprüche.³²

Ähnlich kontrovers wie in der Frage der Menschenrechte wird über die Funktion internationaler Organisationen bei der Durchsetzung eines im Wesentlichen im Westen formulierten Entwicklungsgedankens im Dekolonisationsprozess debattiert. Kaum strittig ist, dass internationale Organisationen entscheidend daran beteiligt waren, den Begriff der »Entwicklung« von seinen kolonialpolitischen Wurzeln zu lösen.³³ Positiv gedeutet wurde er hierdurch zum Ausgangspunkt einer neuen globalen Ideologie, die alle Beteiligten hinter dem gemeinsamen Ziel einer prosperierenden Welt vereinte und es den postkolonialen Nationen erlaubte, ihre Forderungen nach wirtschaftlicher Gleichberechtigung im internationalen System zu formulieren.³⁴ Kritiker betonten hingegen, dass die internationalen Organisationen gerade einem von westlichen Modellen inspirierten »Wissensimperialismus« den Weg gebahnt hätten, in dem der koloniale Kontrolldiskurs auf der zwischenstaatlichen Ebene neu auferstanden sei.³⁵ Wo die eine Seite oftmals als zu naiv-optimistisch und affirmativ hinsichtlich der Unabhängigkeit sowie der tatsächlichen intellektuellen und praktischen Wirkungsmacht internationaler Organisationen im globalen Staatensystem erscheint, fällt die andere Seite zuweilen durch einen verschwörungstheoretischen Unterton auf, in dem diese unterschiedlichen Organisationen recht pauschal als Erfüllungsgehilfen westlicher Interessen denunziert werden. In Abgrenzung zu den Extrempositionen wäre eine ausgewogene und empirisch gestützte Analyse hilfreich, zumal die Kontroverse in der Tat eine der Kernfragen behandelt, mit denen sich die historiografische Aufarbeitung der Dekolonisation beschäftigt: das Verhältnis von Kontinuitäten und Brüchen beim Übergang in die politische Unabhängigkeit.

II. VOR DER UNABHÄNGIGKEIT: DIE KOLONIALREFORMVORSCHLÄGE DER ILO VON PHILADELPHIA 1944

Als »technische« und dadurch per definitionem unpolitische Sonderorganisation (*specialized agency*) der Vereinten Nationen stand die ILO nur vordergründig am Rande dieses schwierigen und konfliktreichen Suchprozesses. Vielmehr stellte sie auf dem besonders umkämpften Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik eine der zentralen Arenen für die Auseinandersetzungen bereit, welche die Dekolonisation auf internationalen Foren begleiteten. Der dreigliedrige Aufbau der ILO bürgte zudem dafür, dass Stimmen aus der Zivilgesellschaft in den Diskussionen ausgiebig zu Wort kamen. Insbesondere die internationale Gewerkschaftsbewegung, in der frühzeitig kolonialismuskritische Haltungen weite Verbreitung fanden, stellte innerhalb dieser Debatten ein dynamisches Element dar,

31 Paul Gordon Lauren, *Visions Seen. The Evolution of International Human Rights*, Philadelphia 1998. Vgl. in jüngster Zeit auch *Micheline Ishay, The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley/Los Angeles/London 2004.

32 Vgl. für einen guten Querschnitt durch die Debatte zwischen »Universalisten« und »Kulturalisten« die Beiträge in *Abdullahi Ahmed An-Na'Im* (Hrsg.), *Human Rights in Cross-Cultural Perspectives. A Quest for Consensus*, Philadelphia 1992.

33 Zur ideengeschichtlichen Genese des Entwicklungsgedankens siehe vor allem *Heinz Wolfgang Arndt, Economic Development. The History of an Idea*, Chicago/London 1987. Eine Zusammenfassung bietet *Ulrich Menzel, Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie*, Hamburg 1995.

34 Für eine positive Wertung *Lumsdaine, Moral Vision; Staples, Birth of Development*.

35 Eine scharfe Kritik aus poststrukturalistischer Perspektive bietet *Arturo Escobar, Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton 1995.

welches die Gremien der ILO aus dem Spektrum internationaler Organisationen hervorhob. Zum anderen stand die ILO in der Kernphase der Dekolonisation nach dem Ende der Zweiten Weltkrieg von Anfang an bei den beiden beschriebenen Schlüsselthemen – den Menschenrechten und der Entwicklungspolitik – im Brennpunkt der Debatten um die Grundlagen kolonialer und postkolonialer Herrschaft. Das IAA übernahm dabei über den gesamten Beobachtungszeitraum den aktiven Versuch, den Dekolonisationsprozess mittels eines ILO-spezifischen Ansatzes zu gestalten, in dem Entwicklungsanspruch und Menschenrechte miteinander versöhnt werden konnten.

Die ILO und die Probleme kolonialer Arbeit

Kaum ein Thema stand der ILO in ihrer Anfangsphase ferner als die Probleme kolonialer Arbeitnehmer. Schließlich hatte hinter der Gründung der Organisation in Versailles 1919 im Wesentlichen der Gedanke einer innenpolitischen Sicherung der europäischen Friedensordnung gestanden. Mit der Zustimmung zur Aufnahme einer solchen Organisation in das Versailler Friedenswerk hatten die Siegermächte des Ersten Weltkriegs lange erhobenen Forderungen des reformistischen Teiles der europäischen Arbeiterbewegung nach der Einrichtung einer Organisation entsprochen, die auf nationaler Ebene errungene soziale Fortschritte durch die Definition internationaler Arbeitsstandards auf zwischenstaatlicher Ebene absicherte. Dies implizierte freilich, dass es sich dabei grundsätzlich um Übereinkommen zwischen Ländern handeln sollte, die eine annähernd vergleichbare wirtschaftliche Ausgangslage miteinander teilten. Die Normen, welche die ILO in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens gemäß diesem Auftrag verabschiedete, waren dann auch im Wesentlichen auf die Situation in den europäischen Industrienationen maßgeschneidert.³⁶

Das Los der Arbeitnehmer in den überseeischen Besitzungen der europäischen Mächte stellte im Gegensatz hierzu kein Schwerpunktthema in der Arbeit der ILO in der Zwischenkriegszeit dar. Gleichwohl gab es einige durchaus beachtenswerte Aktivitäten auf dem Feld der »colonial« oder »native labour«, wie es in der Terminologie der Zeit hieß. In den frühen 1930er-Jahren ging die ILO an die Ausarbeitung einer Reihe von Übereinkommen, die später zum sogenannten *Native Labour Code* (NLC) zusammengefasst wurden. Der NLC war in erster Linie als eine Antwort auf die gravierenden humanitären Folgen der rücksichtslosen »Inwertsetzungs«-Politik der Kolonialmächte nach dem Ende des Ersten Weltkriegs zu verstehen, bei der diese alles daran gesetzt hatten, ihre überseeischen Besitzungen wirtschaftlich ertragreicher zu machen. Die Regierungen in London, Paris, Brüssel und Den Haag waren hierbei – wenngleich sich Pläne einer *mise en valeur* der Ressourcen der Kolonien im ganz großen Stil, wie sie einigen Kolonialpolitikern vorschwebte, nicht realisieren ließen – allesamt intensiv um den Ausbau der kolonialen Infrastruktur bemüht.³⁷ Da sich der dabei entstehende, gesteigerte Bedarf an Arbeitskraft selten mittels freiwillig zur Verfügung gestellter Arbeit decken ließ, wurden staatlich geförderte oder geduldete Zwangs- und Pflichtarbeitssysteme in der Zwischenkriegszeit zu einem der Hauptcharakteristika kolonialer Herrschaft. Die gängigen sozialkonservativen und partikularistischen Kolonialdoktrinen der Zeit trugen noch zur Verschärfung der Lage

36 Vgl. zu den ideologischen Vorläufern des Gedankens internationaler Arbeitsnormen *Alcock*, *History of the ILO*, S. 37–49. Zum Gedanken internationaler Arbeitsnormen in Vergangenheit und Gegenwart siehe auch *Werner Sengenberger*, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards. A Report Prepared for the Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn 2002.

37 Der Begriff geht auf den frz. Kolonialminister Albert Sarraut zurück. *Rudolf von Albertini*, *Dekolonisation. Die Diskussion über Zukunft und Verwaltung der Kolonien 1919–1960*, Köln 1966, S. 307–323; *David K. Fieldhouse*, *The West and the Third World*, Oxford 1999, S. 70–75.

bei³⁸, indem sie zwischen einem europäischen und einem »eingeborenen« Wirtschafts- und Arbeitsbereich unterschieden und den Arbeitskräftemangel im ersten Sektor durch die bedenkenlose vorübergehende Extraktion von Arbeitskraft aus den indigenen Gemeinschaften überbrückten.³⁹ Alle vier Konventionen und eine Reihe von Empfehlungen, die die ILO von 1930 bis 1939 als Teile des NLC verabschiedete, kreisten um das Problem der Zwangsarbeit.⁴⁰ Aus humanitärer Sicht war dieser erste normativ geprägte Umgang der ILO mit den Problemen kolonialer Arbeit insofern als Erfolg zu werten, als den schlimmsten Missbräuchen kolonialer Arbeitskraft international anerkannte Grenzen gesetzt wurden. Es war der Erfolg einer vom IAA unter seinen Generaldirektoren Albert Thomas und Harold Butler geführten Koalition, in der vor allem die Arbeitnehmervertreter großen Anteil an der schließlich erfolgten Durchsetzung hatten.

Zur selben Zeit reproduzierten die verabschiedeten Dokumente durch die Schaffung eines separaten *Native Labour Code* die partikularistischen Kolonialdoktrinen der Zeit, indem sie die koloniale Arbeit – und dieser Begriff umschloss im Verständnis der Zeitgenossen schlicht alle Arbeiten, die von »Eingeborenen«, die unter kolonialer Herrschaft lebten, erbracht wurden – letzten Endes doch in einen Bereich minderen Rechts verwiesen. Sie gewichteten somit implizit auch den Grad der Freiheit der Arbeit unterschiedlich, je nachdem ob diese im »normalen« oder im »kolonialen« Rahmen geleistet wurde.⁴¹ Im Ergebnis spiegelten sich zum einen die Grenzen des zeitgenössischen Denkens, zum anderen die ganz konkreten Machtverhältnisse im Völkerbundsystem wider. So nahmen die Kolonialmächte im ILO-Verwaltungsrat, dem Exekutivorgan und eigentlichen Machtzentrum der Organisation, mehr als die Hälfte der ständigen Sitze ein.⁴² Ihre kategorische Abwehralung gegen jedwede »Einmischung« in ihre kolonialherrschaftlichen Angelegenheiten gewährte nur wenig Spielraum für internationale Aktionen. Erst die durch den Zweiten Weltkrieg bedingten Umwälzungen im internationalen Machtgefüge brachten hier einen Wandel.

Paradigmenwechsel in Philadelphia

Die Erklärung von Philadelphia von 1944, in der die ILO an der Seite der alliierten Mächte die sozialen Eckpunkte einer künftigen globalen Friedensordnung definierte, stellte in diesem Sinne auch hinsichtlich der kolonialen Aktivitäten der Organisation einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit dar. Erstmals wurden in einem internationalen Dokument allgemeine soziale Rechte des Individuums definiert. Aus diesem Postulat leitete die Erklärung die Forderung an die Mitgliedsstaaten der ILO ab, sich einer aktiven Wirtschaftspolitik unter einem allen anderen Erwägungen übergeordneten Sozialziel zu verpflichten. Arbeitnehmer in den Kolonien waren in dieses Programm durch den menschen-

38 *Mahmood Mamdani*, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton 1996.

39 *Frederick Cooper*, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge 1996, S. 25–107.

40 Es handelte sich im Einzelnen um Übereinkommen gegen die Zwangsarbeit (1930), gegen bestimmte Sonderverfahren zur Anwerbung eingeborener Arbeitnehmer (1936), über die Regelung und Dauer der Arbeitsverträge mit eingeborenen Arbeitnehmern (1939) sowie gegen Strafvorschriften gegen Arbeitsvertragsbruch durch eingeborene Arbeitnehmer (1939). Die Empfehlungen behandelten in der Regel praktische Anwendungshinweise zu den Übereinkommen.

41 Siehe zum Problem der »native« oder »indigenous labor« von der Zwischenkriegszeit bis in die Gegenwart: *Luis Rodriguez Piñero*, *Indigenous People, Postcolonialism and International Law. The ILO Regime (1919–1989)*, Oxford 2006. Zur Zwangsarbeit *Daniel Maul*, *The International Labour Organization and the Struggle against Forced Labor from 1919 to the Present*, in: *Labor History* 48, 2007, S. 477–500.

42 *Alcock*, *History of the ILO*.

rechtlichen Ansatz implizit eingeschlossen – die Erklärung verdeutlichte, dass »the principles set forth in this Declaration are fully applicable to all peoples everywhere«. ⁴³ Verstärkt wurde der Eindruck, in Philadelphia einer entscheidenden ideellen Wende kolonialer Sozialpolitik beizuwohnen, noch durch eine zeitgleich mit der Erklärung verabschiedete Empfehlung zur »Sozialpolitik in den abhängigen Gebieten«. Diese rief die Kolonialmächte dazu auf, ihre Gebiete aktiv und unter einem allgemeinen, menschenrechtlich begründeten Sozialziel zu entwickeln. ⁴⁴ Tatsächlich war das koloniale Reformprogramm von Philadelphia in den Worten des ILO-Generaldirektors Edward Phelan als eine »parallel operation« ⁴⁵ im Kontext des allgemeinen programmatischen Neuanfangs konzipiert. Die Erklärung von Philadelphia konnte im Hinblick auf die unabhängigen Staaten als Aufruf zum Aufbau des *welfare state* in der Nachkriegszeit gelesen werden, und gleichzeitig entsprach sie mit Blick auf die Kolonien einer Wende hin zum *welfare colonialism*. Dahinter stand das Bild eines geläuterten und im Geiste sozialer Gerechtigkeit reformierten Kolonialismus, dessen politische Grundlagen jedoch nach außen unangetastet blieben. Eine weitere Bestätigung erfuhr dieses Reformprogramm in den Jahren von 1945 bis 1947 durch mehrere Übereinkünfte, in denen die Bestimmungen der Empfehlung von 1944 unter der gemeinsamen Überschrift »Sozialpolitik in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten« eine völkerrechtlich verbindliche Form annahmen. ⁴⁶

Die in all diesen Dokumenten vorgenommene Verknüpfung zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung einerseits und der Anwendung von menschenrechtlichen Grundprinzipien andererseits sollte in der Folgezeit zum Hauptmerkmal des ILO-spezifischen Beitrags zur internationalen Entwicklungsdebatte der Nachkriegszeit werden. Ihre Grundlage fanden sie in den zentralen Abschnitten der Philadelphia-Erklärung, in denen das Recht aller Menschen »ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts [...] materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben« mit dem Postulat verknüpft war, die »Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzungen« zum »Hauptziel aller innerstaatlicher und internationaler Politik« zu erheben. ⁴⁷

Am deutlichsten wurde der Ansatz freilich im Bekenntnis zum Prinzip der Vereinigungsfreiheit ⁴⁸, mit dem sich die Vorstellung verknüpfte, dass Entwicklungsmaßnahmen nur dann zum Ziel führen konnten, wenn die Beteiligung der Zielgruppen und die Organisation ihrer Interessen vor Ort und »from the bottom up« gewährleistet waren. ⁴⁹ Im Vergleich zur partikularistischen Realität der kolonialen Sozialordnungen der Zwischenkriegszeit kamen die Reformdokumente der ILO von 1944 bis 1947 einem revolutionären Schritt gleich.

Welches waren die Faktoren, die es der ILO ermöglichten, eine solch weitreichende Agenda auf den Weg zu bringen? Zunächst war es das Ergebnis intensiver Lobbyarbeit einzelner ILO-Offizieller. Reformistische Positionen, wie sie schließlich in Philadelphia ihren Ausdruck fanden, hatten vor allem in der *Native Labour Section* der ILO entschie-

43 Die Erklärung von Philadelphia, Abschnitt IV. Die Erklärung wurde zu einem späteren Zeitpunkt der Verfassung der ILO angehängt.

44 Empfehlung betreffend Mindestnormen der Sozialpolitik in abhängigen Gebieten (1944).

45 26th International Labour Conference (1944), Record of Proceedings, S. 6.

46 Die einzelnen Übereinkommen, die dieses Reformwerk enthielt, betrafen die Durchführung der (allgemeinen) internationalen Arbeitsnormen (1947), das Vereinigungsrecht (1947), die Arbeitsaufsicht (1947) sowie die Höchstdauer der Arbeitsverträge (1947).

47 Die Erklärung von Philadelphia, Abschnitt IIa.

48 Das Vereinigungsrecht wurde für die Kolonien verbrieft, bereits ein Jahr bevor die IAK ein allgemeines Vereinigungsrechtübereinkommen verabschiedete.

49 Abschnitt Ib der Erklärung von Philadelphia verwies entsprechend darauf, dass die Vereinigungsfreiheit als wesentliche Voraussetzung »beständigen Fortschritts« anzusehen sei.

dene Fürsprecher. Auslöser eines Umdenkens war hier in erster Linie die Weltwirtschaftskrise gewesen, welche insbesondere die auf Export ausgerichteten Kolonialgebiete wirtschaftlich und sozial hart getroffen hatte und Zweifel am vorherrschenden kolonialwirtschaftlichen Laissez-faire ebenso wie an den gängigen partikularistischen Kolonialdoktrinen aufkommen ließ. Angesichts des zunehmend politischen Charakters, den die vielerorts ausbrechenden sozialen Unruhen im Zusammenspiel mit einem allseits wachsenden Nationalismus in den Kolonien annahmen, begriffen auch vereinzelte Kolonialpolitiker, dass der Wechsel zu einer stärker auf die wirtschaftliche Entwicklung der Kolonien und das soziale Wohl der kolonialen Bevölkerungen zielenden aktiven Politik unter Umständen ein probates Mittel oder sogar eine Notwendigkeit zur langfristigen Herrschaftssicherung sein konnte. Erste Ansätze zu einem Wandel auf der politischen Ebene, wie sie im britischen *Colonial Development and Welfare Act* (CDWA) von 1940 oder in der Politik der französischen Volksfrontregierung zu erkennen waren und neben dem verstärkten Einsatz von Geldmitteln auch die Förderung von Gewerkschaften mit einschlossen, wurden zunächst vom Krieg gestoppt. Sie bildeten jedoch den Ansatzpunkt, von dem aus die ILO ihr Konzept einer kolonialen Nachkriegsordnung weiterentwickelte. Während des Krieges arbeitete sie in diesem Sinne mit dem zunächst noch kleinen Kreis von Reformern zusammen, die sich zu dieser Zeit in London konzentrierten (neben der Zentrale der bedeutendsten Kolonialmacht auch der Sitz der Exilregierungen Belgiens, der Niederlande sowie des »Freien Frankreichs« De Gaulles). Hier agierte die ILO in einem Netzwerk, das seine Mitglieder aus der Wissenschaft, philanthropischen Vereinen, den Kirchen, aber auch aus Teilen der gemäßigten politischen Linken (wie etwa den der *Labour Party* nahe stehenden Fabiern) sowie aus vereinzelten Vertretern der Kolonialbürokratie rekrutierte. Eine entscheidende Gelenkfunktion kam darüber hinaus den ebenfalls in London konzentrierten Exilgruppen der internationalen Gewerkschaftsbewegung zu, die über ihre britischen (und amerikanischen) Kontakte ebenfalls versuchten, kolonialen Reformen im Sinne der ILO den Weg zu ebnet.⁵⁰

Der Fortgang des Krieges und die daraus resultierenden Verschiebungen im internationalen Machtgefüge sowie die Planungen für die Zeit nach dem Ende der Feindseligkeiten boten dem IAA rasch Ansatzpunkte, seine Reformagenda weiter voranzutreiben. Einen wesentlichen Faktor stellten beispielsweise die Erschütterungen dar, die das imperiale Selbstvertrauen der Kolonialmächte unter dem Eindruck der Niederlagen gegen die Japaner auf dem südostasiatischen Kriegsschauplatz und dem vollständigen Verlust der dortigen Besitzungen erfuhr. Die erlittene Demütigung und die Tatsache, dass die japanischen Invasoren vielerorts als Befreier vom kolonialen Joch begrüßt worden waren, förderte in den Metropolen die Einsicht, dass der Kolonialismus der Nachkriegszeit auf neuen Fundamenten errichtet werden musste. Wirtschaftliche und soziale Reformversprechen boten in dieser Hinsicht den Kolonialmächten Gelegenheit, den kolonialen Bevölkerungen ihren Willen zum Wandel zu demonstrieren. Ein Bekenntnis zur Reformagenda der ILO kam dem Versprechen gleich, dass auch die Kolonien vom Sieg der Demokratien im Weltkrieg profitieren würden, und wurden nicht zuletzt als Alternative zu allzu weitgehenden politischen Versprechungen gesehen.⁵¹

Rückenwind hatte das IAA mit seinen Reformvorstellungen zudem durch das enorm gewachsene internationale Gewicht der USA. Die Zustimmung zu den Reformen lieferte den Kolonialmächten eine Möglichkeit, sich auch gegenüber dem erstarkten amerikanischen Kriegspartner, der aus seinen antikolonialen Neigungen kein Hehl machte, als progressiv und lernbereit zu präsentieren. Die *American scare* war ein starkes Handlungsmotiv für alle Kolonialmächte, insbesondere jedoch für jene Exilregierungen, die direkt

50 Maul, Dekolonisation, S. 53–89.

51 Vgl. Robert Holland, *European Decolonization: An Introductory Survey*, Basingstoke 1981, S. 52 ff.

vom guten Willen der amerikanischen Regierung abhingen, wenn sie in ihre alten Machtpositionen zurückkehren wollten.⁵² Sie war eine Karte, welche die ILO-Offiziellen bei der Überwindung von Widerständen, die einzelne Punkte der Reformagenda seitens der Kolonialpolitiker aus London erfuhren, im Vorfeld der Philadelphia-Konferenz immer wieder geschickt auszuspielen wussten.

Die breite Unterstützung, die den kolonialen Reformvorschlägen der ILO vonseiten der Kolonialmächte schließlich zuteil wurde, speiste sich somit vor allem aus zwei Quellen: Sie spiegelte zunächst den seit den späten 1930er-Jahren gestärkten Einfluss reformerischen Entwicklungsdenkens im *official mind* wider. Gleichzeitig konnten sich die Vorstellungen der ILO auch aufgrund der propagandistischen Funktion durchsetzen, die man auf höchster Ebene kolonialpolitischer Entscheidungsgewalt dem Bekenntnis zu kolonialer Erneuerung auf der Basis sozialer Rechte zurechnete. Wie stark gerade das letztere Motiv dominierte, mag an der Tatsache abgelesen werden, dass sich die Kolonialmächte über den Gesamtzeitraum der Diskussionen um eine koloniale Reformagenda hinweg strikt weigerten, ihren Exklusivitätsanspruch auf die Repräsentation kolonialer Interessen aufzugeben. In Philadelphia und den Folgekonferenzen wurde folglich viel über, zu keinem Zeitpunkt jedoch mit den Adressaten der Reformdokumente geredet. Auf diese Weise konnte es auch kaum verwundern, dass den hehren Versprechungen nach der erneuten Konsolidierung kolonialer Herrschaft in den Nachkriegsjahren nicht in jedem Fall auch adäquate Taten folgten.

Der Reformwille erlosch in dem Moment, in dem das propagandistische Motiv an Bedeutung verlor. Dies lag zunächst daran, dass die Entwicklungsoffensiven, die vor allem Briten, Franzosen und Niederländer nach dem Krieg in ihren Besitzungen eingeleitet hatten, nicht in jedem Fall den Prinzipien der Dokumente entsprach, die die ILO unter der Überschrift »Sozialpolitik in den nicht zum Mutterland gehörigen Gebieten« mit ihrer Unterstützung von 1944 bis 1947 verabschiedet hatte. Die Rhetorik der sozialen Reform nutzte sich in den Mutterländern nach dem Krieg schnell ab und wich nach kurzer Zeit nüchterneren Betrachtungsweisen. Waren es anfangs noch moralische Argumente gewesen, die den Einsatz von metropolitanen Geldern für die Entwicklung über den neuen CDWA von 1945 oder über FIDES gerechtfertigt hatten, so traten angesichts der Wiederaufbauanstrengungen, einer angespannten Finanzlage und der Dollarknappheit der kolonialen Metropolen bald stärker innenpolitische Interessen in den Vordergrund. Statt den sozialen Fortschritt der kolonialen Bevölkerungen in den Mittelpunkt zu stellen, drohte koloniale Entwicklung im Gegenteil frühzeitig zum »tool of metropolitan welfare« zu werden. Die britische *Labour*-Regierung (1945–1951) versuchte beispielsweise ganz offen, die Ressourcen der Kolonien für den Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien einzusetzen.⁵³ Solche Erwägungen, genauso wie frühe Enttäuschungen über das mit der Entwicklungsstrategie verknüpfte doppelte Ziel, die Kolonien politisch stabiler und somit beherrschbarer und zur selben Zeit produktiver zu machen, stärkten die Abschottungstendenzen der Kolonialmächte gegenüber den Blicken der Weltöffentlichkeit. Angesichts eines gestärkten politischen Bewusstseins innerhalb der kolonialen Bevölkerungen geriet die Umsetzung von Kernforderungen des ILO-Reformprogramms wie die Förderung und freie Betätigung der Gewerkschaften oder die Abschaffung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, vor allem die Auflösung der hier vielerorts wirksamen »Rassenschranken«, zu einem Politikum. Selten entsprach die Herrschaftsrealität in der Nachkriegszeit dem Buchstaben der entsprechenden Übereinkommen. Die gewalttätigen Auseinandersetzungen

52 Zur Rolle der USA in dieser Hinsicht ausführlich *William Roger Louis*, *Imperialism at Bay: The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941–1945*, Oxford 1977.

53 *David Fieldhouse*, *Decolonization, Development, and Dependence: A survey of changing attitudes*, in: *Prosser Gifford/Wm. Roger Louis* (Hrsg.), *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940–1960*, New Haven u. a., S. 483–515, hier: S. 487.

zungen mit erstarkten antikolonialen Bewegungen, in die Großbritannien, Frankreich und die Niederlande in der unmittelbaren Nachkriegszeit und noch einmal verstärkt in den 1950er-Jahren in Indochina, Indonesien, Algerien, Kenia und einer ganzen Reihe anderer Orte verstrickt waren, sowie die immer schärferen Anklagen, die den Mächten aus internationalen Foren vonseiten der stetig anwachsenden Gruppe antikolonialer Staaten (mit Unterstützung durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten) entgegenschlugen, verstärkten deren Neigung, ihre Politik dem Blick der internationalen Öffentlichkeit zu entziehen.⁵⁴

Ein Urteil über die Wirkung der ILO-Reformdokumente zur kolonialen Sozialpolitik und ihre Auswirkungen auf den Verlauf des Dekolonisationsprozesses fällt notwendigerweise gespalten aus: Auf der Ebene konkreter messbarer Erfolge blieb nach der Verabschiedung eines in der Tat weitreichenden Programms in Philadelphia und den Folgekonferenzen der Einfluss gering, den die ILO hinsichtlich der Umsetzung des Reformprogramms ausüben vermochte. Die Ratifizierungsmoral hinsichtlich der einzelnen Übereinkommen zur »Sozialpolitik in den außerhalb des Mutterlandes gelegenen Gebieten« war praktisch bis an den Vorabend der Unabhängigkeit eines großen Teils der Kolonien gering, bei den politisch brisanten Fragen wie der Gewerkschaftsfreiheit tendierte sie gegen Null. Auch aus diesem Grund blieb bis in die 1960er-Jahre die sogenannte »koloniale Klausel« der ILO-Verfassung von 1919 in Kraft, die es den Kolonialmächten erlaubte, für das Mutterland ratifizierte Übereinkommen in ihren überseeischen Besitzungen nicht oder nur teilweise anzuwenden – sie galt jedoch folglich nicht für die dezidiert »kolonialen« Reformdokumente von Philadelphia und Folgekonferenzen. Insbesondere bei solchen Übereinkommen, die als sozialpolitisch zu kostspielig oder aber als politisch brisant bewertet wurden, wurde reichlich Gebrauch von dieser Klausel gemacht. Unter letztere Kategorie fielen insbesondere Menschenrechtskonventionen wie die Vereinigungsfreiheit oder das Diskriminierungsverbot. Da die Kolonialmächte sich darüber hinaus auch in weniger politisch aufgeladenen Fragen weigerten, internationalen Agenturen Rechenschaft über die Verwaltung ihrer Gebiete zu leisten, fand die Auseinandersetzung der ILO mit Fragen kolonialer Sozialpolitik in dieser Zeit in einer Art Vakuum statt.⁵⁵

Gleichwohl blieb das Reformprogramm von Philadelphia nicht gänzlich folgenlos. Der antikolonialen Bewegung der Nachkriegszeit lieferte die Erklärung von Philadelphia in den folgenden Jahren eine wirkungsvolle Vorlage, mit der sich die Widersprüche im Herrschaftsanspruch der Kolonialmächte aufdecken und Ansprüche auf Partizipation und Emanzipation formulieren ließen. Bereits unmittelbar nach ihrer Verabschiedung bot sie einen Referenzpunkt für die Forderungen einer Vielzahl von Gruppen, beispielsweise der Panafrikanischen Bewegung auf ihrem Kongress in Manchester 1945.⁵⁶ Auch auf lokaler Ebene gab sie sozialen Bewegungen ein Mittel in die Hand, mit dem sich zuweilen ganz konkrete Ergebnisse erzielen ließen, wie Frederick Cooper anhand des Falls der Abschaffung der Zwangsarbeit in Französisch-West-Afrika in der unmittelbaren Nachkriegszeit gezeigt hat.⁵⁷ Aber auch in Bezug auf das Verhalten der Kolonialmächte selbst wäre es

54 Im niederländischen Fall kamen beide Motive zusammen: Die Niederlande, die bei ihren Entwicklungsanstrengungen stärker noch als die anderen Kolonialmächte auf amerikanisches Kapital setzten, waren durch die Weigerung Washingtons, den Kolonialkrieg in Indonesien zu unterstützen und den damit verbundenen Stopp des Geldzuflusses in ihren Aktivitäten, zusätzlich gelähmt. *Marc Frey*, Control, Legitimacy, and the Securing of Interests: European Development Policy in South-East Asia from the Late Colonial Period to the Early 1960s, in: *Contemporary European History* 12, 2003, S. 398–402.

55 *Maul*, Dekolonisation, S. 201–211.

56 *Immanuel Geiss*, Panafrikanismus. Zur Geschichte der Dekolonisation, Frankfurt/M. 1968, S. 385 ff.

57 *Frederick Cooper*, Conditions Analogous to Slavery. Imperialism and Free Labor Ideology in Africa, in: *Frederick Cooper/Thomas C. Holt/Rebecca J. Scott* (Hrsg.), *Beyond Slavery, Explo-*

falsch, von deren beharrlicher Verweigerungshaltung gegenüber allen Versuchen, Einflussnahme auf ihre Politik zuzulassen, auf die völlige Folgenlosigkeit der Reformen zu schließen. Der Widerstand der Metropolen implizierte nicht notwendigerweise, dass sich die Kolonialmächte in ihren eigenen Entwicklungsanstrengungen nicht – freiwillig oder auf sanften Druck aus der ILO – gelegentlich an den Prinzipien der ILO orientierten. Im Gegenteil: Alle Kolonialmächte, zuletzt sogar das im allgemeinen als besonders unbelehrbar geltende Portugal, versuchten innerhalb der Gremien der Organisation, ihre Politik als im Einklang mit den Normen und Prinzipien der ILO darzustellen; niemand wollte beziehungsweise wagte sich in offener Weise gegen den einmal etablierten universalistischen Diskurs zu stellen. Die einzige Ausnahme – die Hardliner des südafrikanischen Apartheidregimes, das der offenen rassistischen Ungleichbehandlung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit beharrlich das Wort redete – ließ durch deren, im Verlauf der 1950er-Jahre zunehmend klarer werdende Außenseiterrolle diesen Trend nur noch deutlicher hervortreten. Eben dieser Widerspruch zwischen der (zumal nur halbherzig eingelösten) sozialen Reformverpflichtung auf universalistisch begründeter menschenrechtlicher Grundlage und dem fortgesetzten, nicht demokratisch legitimierten politischen Herrschaftsanspruch der europäischen Mächte bot eine ständige Angriffsfläche, die von der Propaganda der Gegner des Kolonialismus auf internationaler Ebene weidlich genutzt wurde. In dieser von den Reforme(r)n der ILO entscheidend mit ausgelösten Dynamik lag deren nicht zu unterschätzendes emanzipatorisches Potenzial.

III. NACH DER UNABHÄNGIGKEIT – DER INTEGRIERTE ENTWICKLUNGSANSATZ DER ILO ALS POSTKOLONIALES KONZEPT

In mehr als einer Hinsicht stellte die unmittelbare Nachkriegszeit eine Wasserscheide für die Arbeit der ILO dar. Neben dem Umbruch im kolonialen Programm der Organisation waren nun auch erstmals Stimmen vernehmbar, die nach einem entwicklungspolitischen Engagement der ILO riefen und dabei zum einen frühzeitig über den kolonialen Kontext hinauswiesen, zum anderen ihre Dynamik gerade aus dem rapide voranschreitenden Dekolonisationsprozess bezogen. Nicht zuletzt weil sich die Kolonialmächte in den 1950er-Jahren gegen Versuche der ›Einmischung‹ internationaler Organisationen in ihren kolonialen Herrschaftsbereich verwahrten, verlagerte die ILO ihre Bemühungen auf die Gestaltung der Verhältnisse in jenen Ländern, die sich soeben aus der Abhängigkeit europäischer Mächte befreit hatten und nun in die Gruppe wirtschaftlich ›unterentwickelter‹ Staaten einreihen. Der Erklärung von Philadelphia war auch in Bezug auf solche Gebiete eine Pionierrolle zugekommen, insofern hier erstmals die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für das wirtschaftliche Wohlergehen der ärmeren (unabhängigen) Länder reklamiert wurde.⁵⁸ Vor allem die Staaten Lateinamerikas und Asiens, darunter das 1947 unabhängig gewordene Indien als Wortführer, drängten die ILO, dem (ebenfalls menschenrechtlich fundierten) Anspruch der Philadelphia-Erklärung, die Bemühungen des ärmeren Teils der Menschheit um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu unterstützen, konkrete Maßnahmen folgen zu lassen. Dies bedeutete vor allem *praktische* Hilfe bei der landwirtschaftlichen Entwicklung und Industrialisierung, wobei vor allem Letztere für viele Führer nationaler Befreiungsbewegungen gleichbedeutend mit dem Abschied von kolonialwirtschaftlichen Abhängigkeiten und der damit verbundenen Rolle als Primärproduzenten im Dienste der Industrien in den kolonialen Metropolen war. In seiner eingangs zitierten Rede auf der ersten asiatischen Regionalkonferenz der ILO 1947 gab In-

rations of Race, Labor, and Citizenship in Post-Emancipation Societies, Chapel Hill/London 2000, S. 107–149.

58 Erklärung von Philadelphia, S. 24.

diens Premierminister Nehru in diesem Sinne den Ton vor, als er von der Organisation forderte, ihren bisherigen Eurozentrismus und die Fixierung auf die Probleme der Industrienationen aufzugeben und praktische Hilfe bei der Überwindung der (kolonial verschuldeten) Unterentwicklung zu leisten. In diesem Sinn wollten Nehru und andere postkoloniale Führer die ILO »dekolonisieren«.⁵⁹

Innerhalb der ILO traf dieses Anliegen auf kein ungeteilt positives Echo. So herrschte gerade unter den europäischen Regierungen und Gewerkschaftsverbänden anfänglich große Skepsis, ob eine Neuausrichtung nach den Wünschen der Entwicklungsländer nicht zu einer Schwächung der »klassischen« Aktivitäten der ILO führen musste, die in der Definition internationaler Arbeitsstandards bestand. Eine Änderung trat erst 1948 ein, als mit dem Amerikaner David A. Morse ein Mann den Posten des Generaldirektors der ILO übernahm, bei dem die Entwicklungsländer mit ihren Forderungen nach einer programmatischen Neuausrichtung offene Türen einrannten. Unter seiner Führung begann sich das Profil der ILO rasch und durchschlagend zu verändern. Morse gelang es innerhalb kurzer Zeit – befördert nicht zuletzt durch den gleichzeitigen Beginn multilateraler Entwicklungshilfe unter der Führung der Vereinten Nationen gegen Ende der 1940er-Jahre – die ILO in eine Agentur technischer Zusammenarbeit zu verwandeln, welche die Förderung sozial und wirtschaftlich unterentwickelter Gebiete der Erde als eine ihrer Hauptaufgaben definierte.

Die Motive, die bei Morse und seinen Mitstreitern hinter dem forcierten Aufbruch zu einem Programm technischer Hilfe unter dem Dach der ILO lagen, lassen sich präzise am Schnittpunkt der aufdämmernden Dekolonisation und des zeitgleich entflammten Systemstreits zwischen Ost und West verorten. Morse verstand den neuen Schwerpunkt als Chance, der ILO mit den postkolonialen Staaten eine neue Klientel zu erschließen. Gleichzeitig begriff er das technische Hilfsprogramm explizit als Mittel, durch das die ILO auf der Seite des westlichen Lagers zunächst vor allem in Asien eine wichtige Rolle in der globalen Auseinandersetzung mit dem Kommunismus zu spielen vermochte. Bis zu einem gewissen Grad handelte es sich dabei um eine Ausweitung seiner unmittelbar vorangegangenen Tätigkeit als Stellvertretender Arbeitsminister für internationale Angelegenheiten in der Truman-Regierung, im Zuge derer Morse an der Umsetzung des Marshallplans beteiligt gewesen war. Hier hatte er auch zu jenen gehört, die dessen Ausweitung auf die außereuropäische Welt als geeignete Methode ansahen, um die armen Länder – durch Hilfe zur Steigerung der Produktivität und des Lebensstandards – gegen kommunistische Einflussnahme zu immunisieren. Als diese Ideen 1949 in Präsident Trumans »Point IV Program«, das den Aufbruch der USA zur Entwicklungshilfe signalisierte, konkrete Gestalt annahm, stand Morse bereits an der Spitze der ILO.⁶⁰ Im Zentrum des neuen Ansatzes, den Morse vor diesem Hintergrund in die ILO brachte, stand deren Umbau zu einer Organisation, die sich in erster Linie als Dienstleister für ihre ärmeren Mitglieder verstand, die technisches Know-how etwa zur Produktivitätssteigerung oder beim Arbeitsschutz lieferte und die bei der Einrichtung entsprechender Institutionen zur Erhebung von statistischen Daten im Sozialbereich oder beim Aufbau eines Berufsausbildungswesens beratend zur Seite stand. Betrachtet man das technische Hilfsprogramm in den 1950er-Jahren nach

59 Zu Indiens herausgehobener Stellung am Ausgangspunkt eines internationalen postkolonialen Entwicklungsdiskurses vgl. *Sugata Bose*, Instruments and Idioms of Colonial and National Development. India's Historical Experience in Comparative Perspective, in: *Cooper/Packard*, International Development and the Social Sciences, S. 45–64. Vgl. für die industriellen Bemühungen Indiens auch die Beiträge von *Andreas Hilger* und *Corinna R. Unger* in diesem Band; für Indien als Vorreiter in anderen Aspekten der Dekolonisation vgl. beispielsweise den Beitrag von *Frieder Ludwig*.

60 Alle Angaben zu David Morse entspringen den Recherchen des Autors in Hinblick auf eine geplante Biografie. Siehe auch *Maul*, Dekolonisation, S. 168 ff.

quantitativen Maßstäben, nahm der letztere Bereich – die Berufsausbildung – die alles überragende Stellung ein. Der Löwenanteil an technischer Hilfe entfiel auf die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials der Entwicklungsländer.⁶¹

Freilich ging es Morse und seinen Mitstreitern bei der Etablierung des technischen Hilfsprogramms nicht um wirtschaftliche Hilfe alleine. In Kombination mit den älteren Normensetzungsstätigkeiten der Organisation verbargen sich hinter dem Konzept technischer Hilfe vielmehr sehr genaue Vorstellungen eines spezifisch demokratischen Modells der Modernisierung, das zum Hauptmerkmal des Ansatzes werden sollte, mit dem die ILO in die postkolonialen Entwicklungsdebatten der 1950er- und 1960er-Jahre eingriff. Die ILO stand nach Auffassung Morses an der Frontlinie einer globalen Auseinandersetzung zwischen demokratischen und totalitären Kräften. In einer Anfang 1951 verfassten Denkschrift sprach Morse von einem »struggle for the hearts and minds of men and women the world over on the outcome of which will depend peace or war and the survival [...] of civilisation«. Unsicherheit und Angst, welche die Geschwindigkeit des Übergangs in die Moderne bei vielen davon Betroffenen erzeuge, identifizierte Morse als die größte Gefahr für das demokratische Lager in der Auseinandersetzung mit der kommunistischen Herausforderung.⁶²

Vor diesem Hintergrund vertrat die ILO unter Morses Führung einen »integrierten« Entwicklungsansatz, in dem technische Hilfe und die Verwirklichung der Normen und der in Philadelphia definierten menschenrechtlichen Prinzipien der ILO eine gedankliche Einheit darstellten. Unschwer lassen sich die Parallelen zum zeitgleich in den (amerikanischen) Sozialwissenschaften dominierenden modernisierungstheoretischen Trend ziehen.⁶³ Mit der Modernisierungstheorie teilte der integrierte Entwicklungsansatz die wesentlichen Prämissen sowie die historische Herkunft aus der Auseinandersetzung mit dem Kommunismus und insbesondere mit dem durch die Sowjetunion verkörperten (autoritären) Entwicklungsmodell am Scheitelpunkt der Dekolonisation.⁶⁴ Beide gingen davon aus, dass sich in den Entwicklungsländern in einer Art metahistorischem Übergang von der traditionellen in die moderne/industrialisierte Gesellschaft die europäische/nordamerikanische Geschichte wiederholte. Hier hielt die ILO nach der Überzeugung ihrer Offiziellen tatsächlich in den Werten der Verfassung und der Philadelphia-Erklärung sowie in Gestalt internationaler Arbeitsstandards ein umfangreiches Instrumentarium in der Hand, um einen demokratischen Modernisierungsweg zu befördern. Schließlich ließen diese sich in erster Linie als eine Sammlung von Antworten interpretieren, welche die liberalen Demokratien Europas und Nordamerikas auf die mit der Entwicklung ihrer eigenen kapitalistischen Ordnung verbundenen politischen und wirtschaftlichen Krisen des 19. und 20. Jahrhunderts gefunden hatten. In ganz besonderem Maße galt dies für die Grundwerte der Philadelphia-Erklärung: Freiheit von Zwangsarbeit, Freiheit von Diskriminierung und Vereinigungsfreiheit durch einen demokratisch organisierten gesellschaftlichen Interessenaus-

61 Etwa die Hälfte aller eingesetzten Mittel wendete die ILO während der 1950er-Jahre für Tätigkeiten auf diesem Feld auf. Zwischen 55 % und 65 % der Ressourcen für technische Hilfe wurden insgesamt von 1950–1960 für den Bereich Arbeitskräftepotenzial eingesetzt. IAO, Die Rolle der IAO bei der Förderung des Wirtschaftswachstums und des sozialen Fortschritts in den Entwicklungsländern, Genf 1961, Tab. VII, S. 40.

62 Morse, Memorandum »The ILO and Economic and Social Development«, 7.4.1951, in: ILO-AMF Z 8/1/14: Meetings with Chiefs of Division.

63 Zur Genese der Modernisierungstheorie vgl. vor allem *Michael Latham*, *Modernization as Ideology*, American Social Science and Nation-Building in the Kennedy Era, Chapel Hill 2000.

64 Zur Bezugnahme auf die kommunistische Herausforderung etwa in *Walt Rostows* berühmter Studie, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge 1960, vgl. auch *Nils Gilman*, *Modernization Theory – the Highest Stage of American Intellectual History*, in: *David C. Engerman* (Hrsg.), *Staging Growth. Modernization, Development and the Global Cold War*, Amherst 2003, S. 47–81.

gleich. Diese bildeten den Kern des postkolonialen Modernisierungsprojektes der ILO und gleichzeitig einen wesentlichen Faktor hinter der zweiten großen programmatischen Neujustierung, die die Organisation in der Nachkriegszeit vollzog: die Schwerpunktverlagerung auf dem Gebiet der internationalen Arbeitsstandards weg von den eher technischen und spezifischen Normen hin zu einigen wenigen (Kern-)Menschenrechtsnormen⁶⁵, die allesamt in Morses erstem Jahrzehnt im Amt von den Internationalen Arbeitskonferenzen (IAK) verabschiedet wurden und auf den Postulaten der Philadelphia-Erklärung aufbauten. Zwar kam die Initiative hierfür stets aus den politischen Gremien der Organisation, die ILO-Spitze war jedoch als treibende Kraft im Hintergrund tätig, um möglichst aussagekräftige Übereinkommen zu erzielen. Gerade im Kontext des Dekolonisationsprozesses hatte die Schwerpunktsetzung im Menschenrechtsbereich unabwiesbare Vorteile. Sie war nicht nur ein vorzügliches Vehikel, um in Zeiten eines rapiden Wandels in der Struktur und Mitgliedschaft der ILO, dem Anspruch auf Universalität der ILO-Normensetzung Nachdruck und moralischen Kredit zu verleihen.⁶⁶ Menschenrechte waren – im Gegensatz zu den internationalen Arbeitsstandards der Vorkriegszeit – *per definitionem* universell gültig. Darüber hinaus erlaubte gerade die Konzentration auf Menschenrechtsnormen einen Erhalt des grundsätzlich universalistischen Anspruchs der ILO-Normensetzung bei gleichzeitiger Flexibilität in der Anwendung aller übrigen technischen und spezifischer sozial- und arbeitspolitisch ausgerichteten Standards.⁶⁷ In der ILO gab man sich keinen Illusionen darüber hin, dass die Entwicklungsländer sich unmittelbar zur Gesamtheit internationaler Arbeitsnormen bekennen könnten. Hierfür fehlten schlicht die sozioökonomischen Voraussetzungen. Gerade aus diesem Grund erachtete man es als umso bedeutender, dass die grundlegenden Prinzipien der Philadelphia-Erklärung überall Anerkennung fanden.

Bei der Umsetzung des integrierten Entwicklungsansatzes war man innerhalb der ILO von Anfang an auf ›weiche‹ Methoden der Vermittlung angewiesen. Eine direkte Verknüpfung zwischen beiden Inhalten, etwa in Form einer verbindlichen Kopplung der technischen Hilfeleistungen an die Bereitschaft der jeweiligen Empfängerländer, die grundlegenden Prinzipien und Normen der ILO im Entwicklungsprozess anzuwenden, war von vornherein aussichtslos. Dies galt um so mehr, als sich die Bedingungen für deren Vermittlung just in dem Moment verschlechterten, als die Dekolonisation auf ihren Höhepunkt zustrebte. Eine ganze Reihe von Faktoren, die vor allem dem weltpolitischen Klima der 1950er-Jahre entsprangen, förderten die Verschiebung weg von der Standardsetzung hin zu einem Ausbau der neuen technischen Funktionen. Den wichtigsten Impuls in diese Richtung gab dabei der (Wieder-)Eintritt der Sowjetunion in die ILO 1954. Hierdurch verlor die ILO ihre bis dato relativ klar ausgeprägte Frontstellung im Ost-West-Konflikt. Die Länder des Ostblocks vertraten ein in Bezug auf die Grundprinzipien der ILO, wie etwa die Vereinigungsfreiheit, alternatives Rechtskonzept. Dies schwächte nach außen den Universalitätsanspruch, den die ILO für ihre Normen erhob. Wenngleich diese Normen in Kern und Wortlaut intakt blieben, so waren bei ihrer praktischen Implementierung doch weitgehende Zugeständnisse unausweichlich. Der Einzug des Kalten Krieges

65 Der Begriff Kernmenschenrechtsnormen wird offiziell erst seit 1998 verwendet, *de facto* handelt es sich dabei jedoch um die Bezugnahme auf die Prinzipien der Philadelphia-Erklärung, die für die Verabschiedung der einzelnen Instrumente die Vorlage bot – bei der Vereinigungsfreiheit (1948), dem Recht auf Kollektivverhandlungen (1949), der Gleichheit des Lohnes (1951), der endgültigen Abschaffung der Zwangsarbeit (1957) und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958).

66 Vgl. zur Menschenrechtsarbeit der ILO vor allem *Virginia Leary*, *Lessons from the Experience of the International Labour Organisation*, in: *Philip Alston* (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford 1992, S. 580–620; *George Weaver*, *The ILO and Human Rights*, Genf 1968; *Ghebali*, ILO, S. 74–89; *Alcock*, *History of the ILO*, S. 252–284.

67 *Leary*, *Lessons*, S. 582 f.

in die ILO stärkte auch diejenigen Kräfte in den westlichen Staaten, die den Normen der Organisation ohnedies mit Skepsis gegenüber standen. Zu ihnen zählte praktisch die gesamte Arbeitgeberschaft, aber auch die Regierung der USA, die spätestens nach Amtsantritt der Eisenhower/Dulles-Administration eine Politik der Nichtverpflichtung gegenüber internationalen Standards verfolgte.⁶⁸

Die hohe politische und symbolische Aufladung, die dem Menschenrechtsdiskurs vor dem doppelten Hintergrund von Kaltem Krieg und der stetig an Schärfe gewinnenden Auseinandersetzung zwischen den Kolonialmächten und ihren Verbündeten einerseits sowie den neu unabhängigen Staaten Asiens und Afrikas, denen sich der sozialistische Block gewöhnlich anschloss, andererseits, innewohnte, tat ein Übriges. Hitzige Debatten, wie etwa um die Übereinkommen zur Zwangsarbeit oder der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, setzten die ILO ab Mitte der 1950er-Jahre ein ums andere Mal schweren Zerreißproben aus. Die Auseinandersetzungen kulminierten schließlich auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1963 im Streit um das südafrikanische Apartheidregime. Die Forderungen der Gruppe afrikanischer Staaten, Südafrika aufgrund seines permanenten Verstoßes gegen die Kernprinzipien der ILO aus der Organisation auszuschließen, lösten eine ernsthafte diplomatische Krise aus. Die Drohung der Ankläger Südafrikas, bei Nichterfüllung ihrer Forderung die ILO durch einen gemeinsamen dauerhaften Auszug aus der Konferenz zur Arbeitsunfähigkeit zu verdammen, und die Unterstützung, die sie dabei vonseiten einer Vielzahl von Ländern des Südens und des sozialistischen Blocks erhielten, führten die Organisation für einen Moment an den Rande des Zusammenbruchs. Diplomatisches Geschick der ILO-Offiziellen verhinderte das Schlimmste, und letzten Endes endete die Krise glimpflich mit dem »freiwilligen« Austritt Südafrikas aus der Organisation.⁶⁹ Die Sprengkraft des Themas Menschenrechte vor dem Hintergrund neuer antikolonialer Mehrheiten innerhalb der politischen Foren internationaler Organisationen war jedoch einmal mehr deutlich geworden. Zu diesem Zeitpunkt gaben sie nur noch einen weiteren Anstoß für Überlegungen innerhalb der ILO, wie man den Bereich der Normensetzung und -implementierung »entpolitisieren« konnte.

Eine Entpolitisierung, so war die überwiegende Einschätzung, ging letzten Endes nur über eine weitere Stärkung der technischen Funktionen der ILO. Morse und seine Mitstreiter waren bereits Ende der 1950er-Jahre zu der Überzeugung gelangt, dass die Vermittlung der Grundprinzipien der ILO vermehrt der politischen Debatte in der Konferenz entzogen und stattdessen auf die Ebene der praktischen Tätigkeiten des Office verlagert werden mussten. Dies waren die wesentlichen Überlegungen, die sich hinter dem »fördernden« (*promotional*) bzw. »erzieherischen« (*educational*) Ansatz verbargen, den Morse 1958 der Internationalen Arbeitskonferenz vorstellte.⁷⁰ Dabei ging es im Kern vor allem darum, künftige Entscheidungsträger aus den neu unabhängigen Staaten der »Dritten Welt«, also »potential leaders«⁷¹ aus der Sozialverwaltung, den Gewerkschaften und der Unternehmerschaft, mit dem Nutzen der Werte und Normen der ILO für den wirtschaftlichen Aufbauprozess in ihren Ländern vertraut zu machen.

Ein Meilenstein sollte durch die Gründung des *International Institute for Labour Studies* (IILS) gelegt werden. Das Institut war als eine Forschungs- und Ausbildungsstätte konzi-

68 Diese Politik ging so weit, dass die US-Regierung sogar der Zwangsarbeitskonvention von 1957 die Ratifikation verweigerte, die ursprünglich einer gemeinsamen Initiative von US-Gewerkschaften und Regierung mit Stoßrichtung gegen die Sowjetunion entsprungen war.

69 Maul, Dekolonisation, S. 324–338.

70 Bereits zwei Jahre zuvor hatte Morse mit der Initiative zu einem *Labour-Management-Relations-Programm* »as a part of the process of education« den Anfang gemacht. Notiz Morse, 29.4.1956, in: DAMP, B 89, F 14: Reflections.

71 Robert Cox, Memorandum »Aims and purposes of the IILS«, 15.7.1965, in: ILOA-MF Z 11/7/3: IILS 1961–1968.

piert, die sich fern von den politischen Auseinandersetzungen der Konferenz vor allem mit aktuellen sozialpolitischen Problemen beschäftigte, die Entwicklungsländer betrafen. Das Kursangebot umfasste ein weites Themenfeld, das von Beschäftigungsfragen bis zu den industriellen Beziehungen reichte. Einen Schwerpunkt stellte der Aufbau von sozialen Institutionen dar, dem man immense Bedeutung als Ausgangspunkt zur Steuerung des Modernisierungsprozesses zumaß. Deshalb war die Ausbildung der künftigen Eliten getreu den Vorstellungen der ILO ein wichtiger Schritt in Richtung der Verankerung dieser Prinzipien in den Entwicklungsländern. Über die Ausarbeitung der Lehrpläne wachte ein wissenschaftlicher Beirat, der auch personell die enge konzeptionelle Anbindung der ILO an die Modernisierungstheorie widerspiegelte.⁷² Die Einrichtung des ILS bot damit auch ein Paradebeispiel dafür, auf welche Weise das IAA infolge seines von den späten 1950er-Jahren an vollzogenen Schwenks zum »erzieherischen Ansatz« eine Gelenkfunktion zwischen *epistemic communities* auf akademischer Ebene und den »Klienten« der Organisation im Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberlager, vor allem in den Entwicklungsländern, übernahm. Eine Vielzahl von Programmen zur Managementausbildung und im Bereich der Arbeiterbildung (*Workers' Education*) innerhalb des regulären technischen Hilfsprogramms der ILO zielten ab den 1960er-Jahren in dieselbe »erzieherische« Richtung. Damit verschaffte sich die ILO neue institutionelle und programmatische Möglichkeiten zur Verwirklichung des integrierten Entwicklungsansatzes.

Darüber hinaus gab es zur selben Zeit Signale zu verzeichnen, die darauf hindeuteten, dass dieser Ansatz auf Akzeptanz unter seinen Hauptadressaten stieß. In der Regel bekannten sich die neu unabhängigen Staaten zu den Normen und Prinzipien der ILO. Dies betraf zunächst Verpflichtungen, welche die Kolonialmächte zuvor in ihrem Namen eingegangen waren.⁷³ Unüberschbar war darüber hinaus, dass insbesondere der Ratifizierung von Menschenrechtsnormen aus Sicht der jungen Staaten ein hoher symbolischer Wert zukam. Schließlich waren die Kolonien ja kraft der »kolonialen Klausel« bis zum Tage der Unabhängigkeit innerhalb des Spektrums der ILO-Normensetzung stets als ein Sonderbereich behandelt worden. Die öffentliche Zustimmung zu den Verfassungsprinzipien und Menschenrechtsdokumenten der Organisation seitens der postkolonialen Regierungen versinnbildlichte auf diese Weise das Ende der kolonialen Doppelnorm und war ein Akt mit starker politischer wie moralischer Bedeutung. Durch ihn ließ sich denjenigen, die unter kolonialer Herrschaft ganz oder teilweise von den betreffenden Rechten ausgeschlossen gewesen waren, signalisieren, dass der lange Kampf um Emanzipation zu einem Ende gekommen war. Darüber hinaus manifestierte sich darin ganz allgemein die Ankunft der neuen Nationen als gleichberechtigte Mitglieder innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft. Die erste afrikanische Regionalkonferenz, die 1960 im nigerianischen Lagos stattfand und der aufgrund der Teilnahme einer Reihe gerade unabhängig gewordener Staaten ein besonders hoher symbolischer Wert zukam, erklärte die strikte Anwendung der Menschenrechtskonventionen für alle afrikanischen Staaten zu einer »question of honour and prestige«.⁷⁴ Ebenso wurden auf verschiedenen asiatischen Regionalkonferenzen Resolutionen verabschiedet, die wie jene in Melbourne 1962 die Regierungen verpflichteten, »to pursue a policy of balanced economic development in the promotion of workers social and human rights«, und zu einer zügigen Ratifizierung der ent-

72 Vor allem viele der führenden Vertreter des *industrialism*, einer Spielart der Modernisierungstheorie, waren hier vertreten. Mitglieder des Beirats waren unter anderem Clark Kerr, Charles Myers, Frederick Harbison und John Dunlop, die gemeinsam das Hauptwerk des *industrialism* verfasst hatten. *Clark Kerr/Charles Myers/Frederick Harbison/John Dunlop, Industrialism and Industrial man*, Cambridge 1960.

73 ILC 46 (1962) Rep. I: Report of the Director-General, S. 6.

74 Resolution Concerning the Work of the International Labour Organisation in Africa, in: AFRC I (1960), RoP, App. III: Resolutions, S. 256f.

sprechenden Dokumente aufriefen.⁷⁵ In beiden Fällen erfolgte die Verabschiedung der entsprechenden Resolutionen nahezu einstimmig, sie fanden demnach neben der Unterstützung durch Regierungen und Arbeitnehmervertreter auch die Zustimmung eines Großteils der Arbeitgeberschaft, also der Gruppe im Spektrum der ILO-Dreigliedrigkeit, die der Normengebung traditionell die stärksten Vorbehalte entgegenbrachte (und -bringt). Als Folge verbuchte die ILO im Zuge der Dekolonisation einen beispiellosen Zuwachs an Ratifizierungen ihrer Normen, wobei Menschenrechtsstandards im engeren Sinn (Diskriminierung, Zwangsarbeit und Vereinigungsfreiheit) den meisten Zuspruch fanden.⁷⁶

Unübersehbar waren starke Tendenzen, die zur selben Zeit in eine völlig andere Richtung wiesen: Früh wurde nämlich deutlich, dass der Grad der praktischen Anwendung der unterzeichneten Normen nicht in jedem Fall den öffentlichen Bekenntnissen entsprach. Dahinter stand ein sich erhärtender Konsens unter den Regierungen postkolonialer Nationen, demgemäß die ungefilterte Anwendung von ILO-Standards unvereinbar mit dem Ziel war, alle Kräfte für den Entwicklungsaufwand zu mobilisieren. Auf den Jahreskonferenzen häuften sich insbesondere nach 1960 die Stimmen, die im Zweifelsfall den Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber der Befolgung von ILO-Normen einräumten. In ihrem politischen Diskurs setzten die Führer der neuen Nationen die Unterentwicklung ihrer jungen Volkswirtschaften einer dem Kriegsfall ähnlichen Notstandssituation gleich. Dies stellte die Normen der ILO auf zweifache Weise unter Vorbehalt: Nach außen – im Kampf um Entwicklung innerhalb der internationalen politischen und ökonomischen Ordnung – wirkte sich die Befolgung der Normen der ILO als eine Art verdeckter Protektionismus zugunsten der reichen Industriestaaten aus. Nach innen – gegenüber der eigenen Gesellschaft – rechtfertigte, ja forderte der als Notstandssituation definierte Entwicklungsaufwand die Mobilisierung aller Kräfte unter einem gemeinsamen Ziel, er gebot Einheit und Geschlossenheit. Die Regierungen der neuen Nationen definierten sich in diesem Sinne als Notstandsregime, die um (wirtschaftliche) Gleichberechtigung und Unabhängigkeit kämpften. Dies war eine Auseinandersetzung, die nicht mehr länger auf nationaler Ebene, sondern innerhalb der internationalen Ordnung geführt werden musste. Infolge dieses perspektivischen Wechsels verloren die Normen der ILO aus Sicht der postkolonialen Regierungen ihre emanzipatorische Kraft und wurden zu einem Hindernis im Kampf um Entwicklung oder schlimmer noch: zu einem Instrument neokolonialer Einflussnahme. Kenias Arbeitsminister Tom M'boya, ein eher gemäßigter Politiker, sah die neuen Nationen vor die Wahl gestellt zwischen der Befolgung der Abkommen, »was die Gefahr eines Zusammenbruches unserer Aufwärtsentwicklung mit sich bringen könnte, und einer Nicht-Befolgung, damit unsere Entwicklung weiter gehen kann.«⁷⁷ Die Stimmen, die in ein ähnliches Horn stießen, waren so zahlreich, dass David Morse bereits zu Anfang der 1960er-Jahre von einer neuen »intellektuellen Mode« sprach, die individuelle Freiheit und demokratische Formen als Widerspruch zu den Anforderungen wirtschaftlichen Wachstums betrachte.⁷⁸ Insbesondere auf zwei Feldern, dem der Zwangsarbeit und bei der Vereinigungsfreiheit, ließ sich dieser Trend festmachen.

75 Resolution concerning Measures to Promote Stable Prices of Basic Commodities in World Markets and Other Measures for the Effective Utilisation of Resources and Improvement of Living Standards, in: ARC V (1962), RoP, App VII: Resolutions and Observations adopted by the Conference, S. 187.

76 Die Anzahl der Ratifikationsurkunden, die von 1960 bis 1964 in Genf eingingen, entsprach in etwa der Zahl der Unterschriften, die ILO-Dokumente während der gesamten Zwischenkriegszeit erhalten hatten, *Ghebali*, ILO, S. 213.

77 *Tom M'boya*, Afrika: Freiheit und Nachher? Ein Kontinent ringt um die Zukunft, Wien/Frankfurt/Main etc. 1966, S. 194.

78 ILC 48 (1962), RoP, S. 446–453.

Vereinigungsfreiheit vs. nationale Einheit

Die Vereinigungsfreiheit bildete aus Sicht Morses und vieler seiner Mitstreiter das Herzstück des integrierten Entwicklungsansatzes. Mit ihr verbanden sich, mehr als mit jeder anderen Menschenrechtsnorm, Vorstellungen eines spezifisch demokratischen Modernisierungspfades. Sie versinnbildlichte die Idee, dass die Existenz grundlegender bürgerlicher Freiheiten die Voraussetzung zur Realisierung wirtschaftlicher und sozialer Rechte schaffe, indem sie die friedliche Lösung von Interessenkonflikten zwischen sozialen Gruppen innerhalb einer pluralistischen und demokratischen Gesellschaftsordnung gewährleiste. Ihre Verwirklichung erfüllte aus Sicht der ILO auch noch einen zusätzlichen praktischen Zweck: Ließ sie sich in den neuen Mitgliedsstaaten verankern, so stärkte die Organisation dadurch ihre tripartistische Struktur und gewann in freien und unabhängigen Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern wichtige gesellschaftliche Bündnispartner zur Umsetzung ihres Modernisierungsprojektes.

Asien war in den 1950er-Jahren das Testfeld, auf dem die ILO versuchte, das Prinzip freier und demokratischer Arbeitsbeziehungen zu verankern. Die freie Entfaltung der Gewerkschaften, so zeigte sich bald, stieß allen öffentlichen Bekenntnissen zum Trotz immer wieder auf zwei Haupthindernisse: Zunächst fürchteten viele Regierungen das oppositionelle Potenzial der Gewerkschaften. Gravierende politische und soziale Spannungen, die das Bild vielerorts prägten, und die Logik des Kalten Krieges taten hier ein Übriges, um Vorbehalte wachzuhalten.⁷⁹ Zum anderen zeigten sich viele Regierungen skeptisch, ob sich das Konzept der Vereinigungsfreiheit – in der Form, in der es in den ILO-Normen verankert war – mit den Zwängen des nationalen Entwicklungsaufwandes vereinbaren ließ. Viele der postkolonialen Führungseliten neigten vor diesem doppelten Hintergrund dazu, die Gewerkschaften (und zuweilen auch Arbeitgeberverbände) enger staatlicher Kontrolle zu unterwerfen. Der stellvertretende Generaldirektor Jef Rens zeigte sich 1959 nach einer Reise durch viele Staaten der Region ernüchert davon, dass das Konzept der Vereinigungsfreiheit nicht einmal in demokratisch verfassten Ländern wie Indien Wurzeln geschlagen hatte.⁸⁰ In Afrika wies die Situation nach der Unabhängigkeit ähnliche Kennzeichen auf. Auf der Lagos-Konferenz 1960 wurde zwar eine Resolution verabschiedet, die die Vereinigungsfreiheit als »best means of establishing fair and harmonious relations between workers and employers« bezeichnete.⁸¹ Gleichwohl begannen auch hier, immer deutlicher zentrifugale Kräfte auf die Kohärenz des Prinzips einzuwirken, je weiter der Dekolonisationsprozess in Afrika voranschritt. Die Rolle der Gewerkschaften lag unter den Bedingungen der Unterentwicklung nach Überzeugung der meisten afrikanischen Regierungen nicht in der freien Organisation von Interessen, sondern darin, das Potenzial der Arbeitnehmerschaft zu bündeln und dem nationalen Entwicklungsaufwand zur Verfügung zu stellen. Hinzu kam, dass Gewerkschaften in den meisten Ländern Afrikas nur eine relativ kleine, strategisch jedoch günstig positionierte Gruppe von Arbeitnehmern in Bereichen wie dem Transportwesen und im Staatsdienst repräsentierten. Nach der gängigen Meinung schützte deren Anbindung an den Staat aus diesem Grund die Interessen der Bevölkerungsmehrheit vor gut organisierten Partikularinteressen.

Die Skepsis der Regierungen gegenüber freien Gewerkschaften hatte schließlich auch politische Gründe: Überall in Afrika hatten Gewerkschaften an vorderster Front im Kampf um die Unabhängigkeit gestanden und gehörten zum best organisierten Teil der nationalen Befreiungsbewegungen. Viele Führer der jungen Nationen, wie Ahmed Sekou Toure

79 Siehe die Redebeiträge von Vertretern der ICFTU und der IFCTU, in: ebd., S. 73 f., S. 79 ff.

80 Seine Begegnungen mit Regierungsoffiziellen in Burma und (Süd-)Vietnam rechnete Rens unter »the hardest and most unfriendly experiences« seiner gesamten bisherigen ILO-Karriere. Rens an Morse, 9.11.1959, in: ILOA-MF Z 1/1/1/16: Mission of Mr. Rens to Asia 1959.

81 Resolution Concerning the Work of the International Labour Organisation in Africa, in: AFRC I (1960), RoP, App III: Resolutions, S. 255.

(Guinea) oder Tom M'boya waren selbst ehemalige Gewerkschaftsführer. Entsprechend hoch schätzten sie die Sprengkraft der Vereinigungsfreiheit ein. Zur selben Zeit war die afrikanische Gewerkschaftsbewegung Schauplatz einer erbittert geführten Auseinandersetzung, in der sich innerafrikanische Konfrontationen zwischen radikalen und moderaten Panafricanisten sowie Friktionen entlang der Achse des Ost-West-Konflikts miteinander vermischten. All diese Faktoren förderten die Tendenz unter den Regierungen Afrikas, die im Land tätigen Gewerkschaftsorganisationen zu Einheitsverbänden zusammenzuschließen und diese einer mehr oder weniger direkt ausgeübten Kontrolle durch die herrschende (Einheits-)Partei zu unterstellen.⁸² In diesem hochpolitisierten Klima gab es kaum Spielräume für eine freie Entfaltung gewerkschaftlicher Kräfte im Geiste der Vereinigungsfreiheitsdokumente der ILO. Im Anschluss an die asiatischen Diskussionen der 1950er-Jahre wurden vonseiten einer Vielzahl afrikanischer Regierungen lautstark Forderungen nach einer Revision beziehungsweise einer regionalen Differenzierung dieser Normen erhoben. Auf der zweiten afrikanischen Regionalkonferenz, die Ende 1964 in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba stattfand, wurde die Vereinigungsfreiheit bereits von einer Mehrheit als neokoloniales Konzept angegriffen.⁸³

Zwangsarbeit

Diese Signale einer Kehrtwende gegen ILO-Normen waren umso alarmierender, als sich zeitgleich eine intensiv geführte Debatte auf einem weiteren derjenigen Felder entspann, die die ILO zu den Kernbeständen des integrierten Entwicklungsansatzes zählte: die Freiheit der Arbeit. Die Frage des Für und Wider eines Einsatzes von Zwangsarbeit im wirtschaftlichen Aufbauprozess der Entwicklungsländer wurde zu Anfang der 1960er-Jahre gar zu einem der Hauptschauplätze für den »growing conflict between economic development and the preservation and guarantee of human rights«, den der amerikanische Regierungsvertreter im Verwaltungsrat und Menschenrechtsexperte, George Weaver, mit Sorge beobachtete.⁸⁴ Einen kleinen Vorgeschmack hatten in gewisser Hinsicht bereits die Kontroversen um die Ausgestaltung der Konvention »zur endgültigen Abschaffung der Zwangsarbeit« von 1957 geliefert. Die Zurückhaltung vieler Entwicklungsländer in der Diskussion ließ sich wohl nur zum Teil aus der Brisanz der Materie vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts begründen. Einen deutlichen Hinweis hatte der indische Regierungsdelegierte in seinem Beitrag geliefert, als er vorschlug, den Paragraphen, der Zwangsarbeit aus Entwicklungsgründen verbot, mit dem Zusatz »als eine *normale* Methode der Verwendung von Arbeitskräften« zu versehen. Viele Regierungen, die sich in einem frühen Stand der Entwicklung befänden, so sein Argument, könnten auf den begrenzten Einsatz von Pflichtarbeit zu ökonomischen Zwecken in Notfällen nicht verzichten und hätten deshalb unter Umständen Schwierigkeiten, die neue Konvention zu ratifizieren.⁸⁵

Dessen ungeachtet erzielten die beiden Zwangsarbeitsdokumente (von 1930 und 1957) unter allen ILO-Normen eine der höchsten Ratifizierungsraten.⁸⁶ Auch hier begannen die Schwierigkeiten mit der Implementierung, und auch hier setzte sich bald die Ansicht durch, dass die ungefilterte Anwendung der Normen unvereinbar mit dem Ziel war, alle Kräfte für den Entwicklungsaufwand zu mobilisieren. Dieser ließ es gerechtfertigt und letzten Endes geboten erscheinen, zumindest für eine Übergangszeit die Bevölkerung außergewöhnlichen Zwängen zu unterwerfen. Dass dies eine Kernaussage des integrierten

82 Vgl. *Immanuel Geiss*, *Gewerkschaften in Afrika*, Hannover 1965.

83 Wenn bei der bitter notwendigen Mobilisierung aller Kräfte für den Entwicklungsaufwand Standards verletzt würden, so brachte Tansanias Regierungsvertreter es auf den Punkt, »then the standards are wrong.« AFRC II (1964), RoP, S. 37.

84 *Weaver*, *The ILO and Human Rights*, S. 24.

85 ILC 40 (1957), RoP, App. VII: Forced Labour, S. 709.

86 *Maul*, *Dekolonisation*, S. 475.

Entwicklungsansatzes konterkarierte, dem gemäß die Verwirklichung von Menschenrechten am Anfang des Modernisierungsprozesses stand, nahmen die postkolonialen Regierungen dabei in Kauf. In dieser Auseinandersetzung ging es um nichts weniger als darum, ob autoritäre oder demokratische Modelle der Entwicklung den Vorzug erhalten sollten. Ein Konflikt war vorprogrammiert.

Den Anlass für seinen Ausbruch lieferte 1962 der alljährliche Bericht des Expertenkomitees zur Überwachung von Normen und Empfehlungen (COE), der in diesem Jahr einen Gesamtüberblick zur Zwangsarbeit enthielt. Die Experten kritisierten zunächst, dass eine Reihe von geächteten Formen der Zwangs- und Pflichtarbeit den Tag der Unabhängigkeit überlebt hatten.⁸⁷ Darüber hinaus stellten sie fest, dass manche Länder sogar so weit gegangen seien, neue Institutionen der Zwangsarbeit einzurichten. Diese Kritik zielte insbesondere auf eine Gruppe von westafrikanischen Ländern, die entweder unter dem Dach des Militärs oder in eigens zu diesem Zweck geschaffenen Institutionen eine Dienstpflicht für Jugendliche eingeführt hatten, wobei die ›Rekruten‹ durchweg an öffentlichen Entwicklungsprojekten mitarbeiteten.⁸⁸ Die Diskussion um die afrikanischen ›Jugendarbeitsdienste‹ begann bald darauf grundsätzliche Züge anzunehmen. Die beschuldigten Staaten reagierten mit großer Empörung auf die Befunde des COE. Zunächst verteidigten sie vehement die immense entwicklungspolitische Bedeutung, welche die Dienste aus ihrer Sicht hatten. Sie hatten kein Verständnis dafür, dass das COE zwar ihren Anspruch anerkannte, qualifizierte Arbeitskräfte heranzubilden und dem drängenden Problem anwachsender Städte, der Jugendarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung beizukommen, gleichzeitig jedoch die Gefahren des Missbrauchs, die in auf Zwang aufgebauten Systemen lagen, höher als den eventuellen Nutzen bewertete. Wirkliche Entwicklung, so hatte die These des Komitees gelautes, könne nur erreicht werden, wenn die fundamentalen Normen der ILO respektiert würden: »The aim of development is to train citizens, in the full sense of this word, the consequence of forced labour is to create slaves.«⁸⁹ Dies und insbesondere der von den Experten inkriminierte Einsatz der Armee trieb die angegriffenen Staaten auf die Barrikaden. Die Jugend, die bereit sei, ihr Blut zum Wohle der Nation zu vergießen, so kommentierte der Delegierte einer der kritisierten afrikanischen Regierungen, müsse in die Lage versetzt werden »to defend the real independence of the country by which I mean its economic independence.«⁹⁰

Ein Teil der Bitterkeit, mit der die afrikanischen Delegierten auf die Vorwürfe des COE reagierten, erklärte sich darüber hinaus aus der Tatsache, dass sie eben gerade auf einem Gebiet erhoben wurden, das wie kaum ein zweites symbolisch aus der Zeit des Unabhängigkeitskampfes aufgeladen war. Eines ›klassischen‹ kolonialen Verbrechens wie der Zwangsarbeit beschuldigt zu werden, löste unter den postkolonialen Nationen besonders große Empörung aus, umso mehr als es sich die Kolonialmächte nicht nehmen ließen, in diesem Fall den zuvor so häufig als antikoloniales Kampfmittel gebrauchten Menschenrechtsdiskurs gegen die Ankläger zu wenden. Der Unmut der angegriffenen Regierungen richtete sich zunehmend auch gegen die ILO, die, so ein häufig erhobener Vorwurf, durch

87 Vgl. ILC 46 (1962), Rep. III: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, S. 4.

88 Dies widersprach den Bestimmungen der Zwangsarbeitskonvention von 1930, die eine militärische Dienstpflicht nur zu ebensolchen Zwecken gestattete. Sie verletzen nach Ansicht der Experten gleichfalls eindeutig die Bestimmungen der neueren Konvention, die Zwangs- und Pflichtarbeit »als Methode der Rekrutierung von Arbeitskräften für Zwecke der wirtschaftlichen Entwicklung« untersagte. Das Komitee kritisierte in diesem Zusammenhang den exzessiven Gebrauch von »Notstandsregelungen« zur Rechtfertigung der Dienste. Konvention Nr. 105 (1957): Abschaffung der Zwangsarbeit, in: IAO, Übereinkommen und Empfehlungen, S. 1016.

89 Vgl. ILC 46 (1962), Rep. III: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, S. 4.

90 Ebd., S. 36.

die Attacken auf die postkolonialen Regierungen gut machen wolle, was sie gegenüber den Kolonialmächten einst versäumt hatte.⁹¹ Immer häufiger war die ILO jetzt dem Vorwurf ausgesetzt, beim Versuch, die Vorzüge ihres Konzepts »freier Arbeit« zu übermitteln, selbst auf der Seite neokolonialer Interessen zu stehen.

In beiden Fragen war die ILO darum bemüht, die politischen Wogen, die die Diskussionen schlugen, zu glätten und gleichzeitig pragmatische Lösungen zu finden, die den Geist und den universellen Gehalt der umkämpften Prinzipien nicht verletzen. Die dafür zu überbrückende Kluft war beträchtlich. Letzten Endes fügten sich die Streitigkeiten um die Vereinigungsfreiheit und die Zwangsarbeit in einen größeren Zusammenhang ein. Unübersehbar war, dass die Modernisierungsprojekte in den postkolonialen Staaten insgesamt wie in der gesamten Dritten Welt in den 1960er-Jahren einen deutlich autoritären Zug annahmen. Dies spiegelte sich nicht zuletzt in der Welle von Militärputschen und allgemein dem Übergang zu autokratischen Herrschaftsformen in den Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas seit Mitte des Jahrzehnts wider, von Nigeria über Brasilien bis hin zur »gelenkten Demokratie« Suhartos in Indonesien.⁹² Viele der neuen Regime definierten sich dabei dezidiert als »Entwicklungsdiktaturen« und versuchten im Rahmen des zuvor skizzierten »Notstands-Diskurses« die nationale Führerschaft zu monopolisieren. Daraus folgte unmittelbar eine weitere Verschlechterung der Menschenrechtslage, so dass sich die Chancen, ILO-Prinzipien Geltung zu verschaffen, ihrerseits verdüsterten.⁹³

Zu allem Überfluss hatte die Diskussion um die Zwangsarbeit gezeigt, dass der integrierte Entwicklungsansatz selbst innerhalb der ILO längst nicht mehr von allen Seiten uneingeschränkte Zustimmung erfuhr. 1963 waren die Friktionen sichtbar geworden, als David Morse eine Arbeitsgruppe aus Vertretern unterschiedlicher Abteilungen des Sekretariats einberief, deren Auftrag lautete, nach Möglichkeiten zu suchen, die Anwendung der Zwangsarbeitskonventionen mit den Erfordernissen ökonomischer und sozialer Entwicklung zu vereinbaren.⁹⁴ Dabei taten sich massive Gegensätze hinsichtlich der Frage auf, welche Rolle der ILO im Entwicklungsprozess zukam. Während die eine Seite den Vorrang der Verwirklichung von Menschenrechtsstandards vertrat, wollte die andere deren Anwendung an volkswirtschaftliche Faktoren wie Produktivität gekoppelt wissen und plädierte für die graduelle Verwirklichung auch von Kernnormen. Ihren jeweils stärksten institutionellen Rückhalt hatten diese Antipoden innerhalb des IAA in der Normenabteilung (*labour standards section*) sowie der Wirtschaftsabteilung (*economic section*). Was hier zum Ausdruck kam, war nicht zuletzt das Ergebnis eines personellen Wandlungsprozesses, der mit Beginn der technischen Hilfe in den späten 1940er-Jahren innerhalb des IAA eingesetzt hatte. Während sich die Normenabteilung überwiegend aus Völkerrechtlern zusammensetzte und der traditionellen Ideologie der ILO verpflichtet war, soziale Gerechtigkeit durch die Verbreitung von Sozialstandards zu verwirklichen, versammelte die Wirtschaftsabteilung überwiegend Ökonomen, die den technischen Funktionen der Organisation einen höheren Stellenwert als der Normenarbeit einräumten.⁹⁵ Nach Ansicht der Letzteren bemaß sich der Grad an Zwangsmitteln, auf die ein Land legitimer Weise zurückgreifen durfte, am Stand seiner sozioökonomischen Entwicklung und den kulturellen Widerständen, die eine Regierung in ihren Anstrengungen zu überwinden

91 Ebd.

92 Alleine 1966 waren in Afrika sechs Umstürze zu verzeichnen, unter anderem in Ghana und Nigeria.

93 Vgl. hierzu IAO, Gewerkschaftliche Rechte und ihre Beziehungen zu den bürgerlichen Freiheiten, Genf 1970, S. 4 f.

94 Memorandum des Programmausschusses: The Application of the Forced Labour Conventions and Requirements of Economic and Social Development, Oktober 1963, in: ILOA-FLA 3: Special Studies on Forced Labour 1962–1970.

95 Robert W. Cox, Limited Monarchy, in: *ders./Harold K. Jacobson* (Hrsg.), *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven/London 1973, S. 102–138.

hatte.⁹⁶ Nach Überzeugung ihrer Opponenten bestand die primäre Aufgabe der ILO jedoch darin, sich für die *Methoden* der Entwicklungspolitik zu interessieren. Den Maßstab, nach dem diese zu bewerten war, konnten alleine die Kernprinzipien der Organisation liefern.⁹⁷ Beide Fraktionen wollten ihre Ausführungen nicht auf das Thema Zwangsarbeit reduziert wissen. Ihre Debatte drehte sich ganz grundsätzlich um die Frage nach dem ›richtigen‹ Weg in die Moderne. Während die eine Seite autoritäre Modelle der Entwicklung unterstützte, sofern diese ein soziales Ziel verfolgten, blieb die Umsetzung von ILO-Normen für die andere Seite Ziel und Methode zur selben Zeit.⁹⁸

Angesichts solcher Differenzen bis in die eigenen Reihen mussten die Lösungen, die man für die einzelnen Konfliktfelder fand, einmal mehr pragmatisch ausfallen. Noch mehr als zuvor verlagerte sich nun – gegen Ende der Amtszeit David Morses, der 1970 seinen Posten nach 22 Jahren an der Spitze der ILO räumte – die Aufmerksamkeit von der Überwachung der Normen auf das Arbeitsprogramm des IAA. Der »erzieherische Ansatz« wurde gleichsam gestärkt: etwa durch spezielle Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Jugendliche in den Entwicklungsländern als direkte Reaktion auf die Debatten um die afrikanischen Jugendarbeitsdienste. 1970 verabschiedete die IAK auf Anregung des IAA eine Empfehlung, die einen Trennungsstrich zwischen »ausbildungsorientierten« (*training-orientated*) und »arbeitskraftorientierten« (*work-orientated*) Einrichtungen zog, wobei man Erstere billigte, Letztere, die nur der Mobilisierung von Arbeitskräften für den wirtschaftlichen Aufbau dienten, weiterhin verwarf.⁹⁹ Nicht weniger pragmatisch war das Vorgehen im Fall der Vereinigungsfreiheit: Gegen die Praxis einer steigenden Zahl von Regierungen, Gewerkschaften unter Kuratel zu stellen, waren keine direkten Schritte möglich. David Morse sah keinen anderen Weg, als die Herausforderung mit einer weiteren Intensivierung erzieherischer und fördernder Methoden zu beantworten.¹⁰⁰ »Die IAO muss ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Vereinigungsfreiheit fortsetzen, ohne sich dabei den unerbittlichen Realitäten zu verschließen«, hieß es in Morses Bericht zur Menschenrechtsarbeit der ILO 1968.¹⁰¹ Dies bedeutete, dass alle Anstrengungen darauf zu verwenden waren, die Normen intakt zu halten und damit auch als Entwicklungsprinzipien zu erhalten.¹⁰² Wenngleich

96 Kommentar der Wirtschaftsabteilung des IAA »ILO Concepts of Forced Labour and Economic Development«, Juni 1964, in: ILOA-FLA 3: Special Studies on Forced Labour 1962–1970.

97 Kommentar der Normenabteilung des IAA: Comments on certain aspects of forced labour in relation to development, in: ILOA-FLA 3: Special Studies on Forced Labour 1962–1970.

98 Die Auseinandersetzung spiegelte in gewisser Weise Debatten innerhalb des Lagers der Modernisierungstheoretiker wider, wo gegen Mitte der 1960er-Jahre ebenfalls ein Streit darüber entbrannte, ob »Entwicklungsdiktaturen« oder demokratische Regierungen besser geeignet seien, den sozialen und ökonomischen Modernisierungsprozess der Entwicklungsländer durchzuführen. Vgl. *Gilman*, *Mandarins*, S. 224–235.

99 Siehe zu den Überlegungen im IAA, die dieser normativen Aktion vorausgingen: *Christian Rossillon*, *Youth Services for Social and Economic Development. A General Review*, in: *International Labour Review (ILR)* 95, 1967, H. 4, S. 1–12; Empfehlung Nr. 136 (1970): Empfehlung betreffend Sonderprogramme für die Beschäftigung und Ausbildung Jugendlicher zu Entwicklungszwecken, in: IAO, *Übereinkommen und Empfehlungen*, S. 1424–1433.

100 Auf der institutionellen Ebene versuchte das IAA die »erzieherische« Tätigkeit zur Förderung der Vereinigungsfreiheit auf vielfache Weise auszubauen: Der IAA-Programmbereich »soziale Institutionen« wurde weiter verstärkt, und man schenkte dem Bereich Arbeiterbildung gesteigerte Aufmerksamkeit. Auch das IILS befasste sich in seiner Forschung wie in seinen Seminaren noch mehr als bisher mit den industriellen Beziehungen in den Entwicklungsländern. (Bereits seit 1964 widmete sich das IILS auf Morses Anregung verstärkt dem Studium der politischen Systeme in ihren Auswirkungen auf die industriellen Beziehungen, Cox an Morse, 6.9.1964, in: ILOA-MF Z 11/7/3: IILS 1961–1968.

101 IAO, *Die IAO und die Menschenrechte*, Genf 1968, S. 41.

102 Diesem Zweck diente etwa eine groß angelegte Studie zum Verhältnis der gewerkschaftlichen Rechte zu den bürgerlichen Freiheiten, die das IAA 1970 veröffentlichte. IAO, *Gewerkschaftliche Rechte*.

diese ›sanfte‹ Strategie bei vielen westlichen Regierungen, vor allem aber bei Gewerkschaftsvertretern, nicht auf ungeteilte Zustimmung stieß, wurde sie letztlich doch von den meisten der Konstituenten der Organisation als alternativlos akzeptiert.¹⁰³

Der Anspruch, weiterhin Normen und technische Hilfe im Modernisierungsprozess zu vereinen, fand in den 1960er-Jahren seinen Ausdruck im nun häufiger ins Feld geführten Begriff der »Solidarität der Menschenrechte«. Die Kernaussage bestand in einem entschiedenen Bekenntnis zu der unauflöslichen Einheit, welche die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte einerseits sowie bürgerliche und politische Freiheiten andererseits aus der Sicht der ILO bildeten.¹⁰⁴ Auch das 1969 lancierte sogenannte Weltbeschäftigungsprogramm (*World Employment Program* – WEP), mit dem die ILO einen großen Teil ihrer Aktivitäten für die folgende Dekade der Aufgabe unterstellte, die Armut in den Entwicklungsländern zu überwinden, stand im Kern unter dieser Überschrift. Bereits seit den frühen 1960er-Jahren hatte das IAA vor dem Hintergrund massiven Elends und enttäuschter Hoffnungen auf raschen wirtschaftlichen Fortschritt in den Entwicklungsländern an einer Strategie gearbeitet, mit der die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die bislang weitgehend vernachlässigte soziale Dimension der Entwicklungspolitik gelenkt werden sollte. Das Rezept, das die ILO nun verordnete, bestand kurz gesagt in der Konzentration aller Kräfte auf die Beseitigung der Armut mittels der Schaffung »produktiver Beschäftigung«. Im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zum WEP wurden Morse und seine Mitsstreiter nicht müde, den Wert zu betonen, den man im IAA den Menschenrechten als Teil einer Gesamtstrategie zur Verwirklichung wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts beimaß. Es war auch kein Zufall, dass am Anfang des Diskussionsprozesses um das WEP 1964 ein Übereinkommen gestanden hatte, das neben einem technischen Leitfaden für planerische Politik für mehr Beschäftigung¹⁰⁵ eine Reihe von Passagen enthielt, in denen sich die Werte der ILO widerspiegelten. So betonte die Konvention die Bedeutung frei gewählter Beschäftigung in Abgrenzung zu Zwangsmaßnahmen. Sie rief zur aktiven Integration von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen bei der Definition von Beschäftigungszielen auf und enthielt einen expliziten Verweis auf die Antidiskriminierungskonvention von 1958.¹⁰⁶ Das WEP verkörperte in diesem Sinne, wie Morse am Ende der 1960er-Jahre nicht müde wurde zu betonen, das Ziel der ILO, bürgerliche und soziale Rechte vor allem unter den Bedingungen wirtschaftlicher Entwicklung gemeinsam zu verwirklichen.¹⁰⁷ Tatsächlich gelang es der ILO mit dem WEP, dem internationalen Diskurs um Entwicklung eine entscheidende Wendung zu geben. In den 1970er-Jahren vollzog das gesamte UN-System, ebenso wie die Weltbank in ihren entwicklungspolitischen Ansätzen unter den Stichworten »basic needs« und »human needs«, den Schwenk weg von der reinen Konzentration auf wirtschaftliches Wachstum hin zu einer Konzentration auf das Problem der Armut, bevor die neoliberale Wende der 1980er-Jahre zu einer Abkehr und abrupten Revision führte.¹⁰⁸

Die Bilanz der ILO-Aktivitäten für die Kernphase der Dekolonisation in den zweieinhalb Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs fällt folglich zwiespältig aus: Gemessen an den anfänglichen Hoffnungen, mittels des integrierten Entwicklungsansatzes den Dekolonisationsprozess als demokratisch geleiteten Übergang in die Moderne

103 IAO, Die IAO und die Menschenrechte, S. 44 ff.

104 Ebd., S. 48–58.

105 ILO, Übereinkommen und Empfehlungen, S. 1265 f.

106 Ebd., S. 1249–1952.

107 *David Morse*, The World Employment Programme, in: ILR 97, 1968, H. 6, S. 518 f., Siehe auch: Die IAO und die Menschenrechte, S. 48–58.

108 Zu einer Einordnung des WEP in den Strategiewechsel der Vereinten Nationen hin zu armutszentrierten Ansätzen vgl. vor allem *Emmerij/Jolly/Weiss*, Ahead of the Curve, S. 60–80; hierzu auch *Charles Oman/Ganeshan Wignarajan*, The Post War Evolution of Development Thinking, New York 1992, S. 99 f.

gestalten zu können, müssen die Bemühungen faktisch als gescheitert betrachtet werden. Im Angesicht der massiven Widerstände, welche die ILO vonseiten vieler nachkolonialer Staaten selbst im Bereich ihrer Menschenrechtsnormen erfuhr, liegt dieser Schluss nahe. Gleichwohl bestand die Universalität der Prinzipien und Normen der Organisation über die Dekolonisationsphase hinaus fort. Und immerhin: Der integrierte Entwicklungsansatz blieb das Leitmotiv hinter den technischen Aktivitäten der Organisation. Nimmt man darüber hinaus die weiterhin hohe Zahl der eingehenden Ratifizierungsurkunden speziell für die Menschenrechtsnormen der ILO zum Maßstab, so fanden diese – allen Gegenanzeigen zum Trotz – weiterhin ungebrochene Akzeptanz unter den postkolonialen Neumitgliedern. Ihr symbolpolitischer Wert blieb offensichtlich ungeachtet aller Streitigkeiten um die Implementierung ungetrübt.¹⁰⁹

IV. FAZIT

Ein eindeutiges Fazit hinsichtlich der Rolle der ILO innerhalb des Dekolonisationsprozesses zu ziehen, ist kein einfaches Unterfangen. Zunächst bleibt festzuhalten, dass die ILO als Forum und Akteur in den beiden untersuchten Phasen im Mittelpunkt wichtiger Auseinandersetzungen stand, die sich unmittelbar aus dem Auflösungsprozess europäischer Kolonialherrschaft ergaben. Sie stellte dabei zunächst einen Ort zur Verfügung, an dem antikoloniale Kritik auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik sich artikulieren und postkoloniale Nationen ihre Forderungen an die Weltgemeinschaft formulieren konnten. Es war ein Ort, an dem sich sichtbar der Übergang in eine neue Weltordnung manifestierte, in die mit der Aufnahme vieler neuer Staaten neue Werte und neue Allianzen einzogen. Deutlich wurde, dass dem IAA dabei ein durchaus aktiver Part zufiel. Im Vorfeld der Kolonialreformvorschläge von Philadelphia und während der gesamten Kernphase der Dekolonisation in den 1950er- und 1960er-Jahren waren Mitarbeiter der ILO darum bemüht, die spätkolonialen Projekte der europäischen Mächte sowie den Übergang der kolonialen Völker in die Unabhängigkeit gemäß eigener Vorstellungen zu gestalten. Dabei agierten sie keineswegs immer politisch neutral, sondern waren in ihren Handlungen fest eingebettet in das jeweilige politisch-historische Umfeld, wie etwa der Beginn des technischen Hilfsprogramms unter David Morse vor dem Hintergrund des Kalten Krieges demonstrierte. Zu keinem Zeitpunkt waren die Akteure im IAA dabei jedoch reine Erfüllungsgehilfen der innerhalb der ILO-Mitgliedschaft dominierenden Staaten. Vielmehr verfügten sie über ein beachtliches Maß an *agency*: Die Konzepte, mittels denen das IAA Einfluss auf die Politik der Mitgliedsstaaten zu nehmen versuchte, entsprangen im Wesentlichen der Organisation selbst. Zumindest aber spiegelte sich in ihnen das kontinuierliche Bemühen, vorhandene Trends aufzunehmen, sie im eigenen Sinne zuzuspitzen und dann gemeinsam mit Bündnispartnern in und außerhalb der Organisation zu verwirklichen. Die Vorarbeiten zum kolonialen Reformprogramm von Philadelphia und die Ausarbeitung eines integrierten Entwicklungsansatzes stellten hierfür Paradebeispiele dar. Die häufigen Neujustierungen, die dabei an den jeweiligen Ansätzen vorzunehmen waren, zeigten einerseits die (engen) Grenzen auf, denen das Handeln internationaler Agenturen in Abwesenheit realer Machtmittel unterlag, verwiesen zur selben Zeit jedoch auch auf deren Fähigkeit zur kreativen Anpassung an das politische Umfeld.

Bei der Beantwortung der Frage, welche konkreten Wirkungen die ILO während der Dekolonisation erzielen konnte, wäre es zu kurz gegriffen, wollte man den Erfolg oder

109 1969 erreichten die beiden Zwangsarbeitskonventionen 99 (C 29) bzw. 79 (C 105) Unterschriften. Die Vereinigungsfreiheitskonvention war bis zu diesem Zeitpunkt von 76, die Diskriminierungskonvention von 64 Staaten unterzeichnet worden. Die Zahlen aus Morse, *Evolution of the ILO*, S. 98.

Misserfolg der ILO nur an ihren eigenen Konzepten und gewandelten Programmentwürfen in der postkolonialen Staatenordnung bemessen. Indem die ILO nicht zuletzt als Reaktion auf den Auflösungsprozess der europäischen Kolonialreiche nach 1945 den Eurozentrismus der Gründungsjahre hinter sich ließ und zu einer global orientierten und aktiven Organisation wurde, hatte sie selbst Anteil an der Dekolonisierung der Weltordnung. Auf den Gebieten der Menschenrechte und der Entwicklung lieferte sie dabei einen wichtigen praktischen und intellektuellen Beitrag. Sie half vor allem in diesen Bereichen mit, einen moralischen Diskurs globaler Verantwortung und gegenseitiger Abhängigkeit innerhalb der nachkolonialen Staatenordnung zu etablieren. Innerhalb eines klar definierten Bezugsrahmens ließen sich hierdurch sowohl unter den Bedingungen spätkolonialer Herrschaft als auch vonseiten der postkolonialen Staaten im internationalen System Forderungen nach Gleichberechtigung und Unterstützung formulieren.

Gerade im Hinblick auf das emanzipatorische Potenzial der ILO-Konzepte hat sich im Zuge der Auflösung kolonialer Herrschaft ein dialektischer Prozess vollzogen. Zum einen wurde die Dekolonisation vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg nicht zuletzt durch die Propagierung und Durchsetzung von neuen, als universal definierten Rechten vorangetrieben. Im Augenblick der Unabhängigkeit wurden aus Forderungen Verpflichtungen, welche die neuen Machthaber gegenüber ihren Bevölkerungen eingingen. Dabei verloren die Normen der ILO aus Sicht der nationalistischen Eliten oftmals rasch ihren emanzipatorischen Gehalt. Betrachtete man sie zunächst noch hauptsächlich als Hindernis für eine rasche und durchgreifende Entwicklung der nationalen Ressourcen, so wurden sie im Verlauf der 1960er-Jahre mehr und mehr selbst als Teil des kolonialen Vermächtnisses behandelt, ohne dabei jedoch zunächst ihren symbolpolitischen Wert ganz einzubüßen. Schließlich gelangte ab dem Ende der 1960er-Jahre eine zunehmend kulturalistische Note in die Debatte, in der zunehmend der ›westliche‹ Charakter der Menschenrechte zum Ziel der Angriffe aus der außer-europäischen Welt wurde. Die Loslösung von westlicher Bevormundung und mit ihr von einem westlich geprägten Menschenbild, das sich in den beiden ersten Generationen der Menschenrechte und mittelbar auch in den Werten der Philadelphia-Erklärung spiegelte, wurde selbst zu einem in der nachkolonialen Welt weit verbreiteten emanzipatorischen Postulat. Ohne deren westliche Herkunft und gelegentliche Instrumentalisierung im Dienste politischer und ökonomischer Machtansprüche im internationalen System in Abrede zu stellen, war es doch gerade das Festhalten der ILO an universalistischen Prinzipien während der Hochphase der Dekolonisation, das sie für diejenigen so wertvoll machte, die die Legitimität herrschender Eliten an konkrete Kriterien zu knüpfen versuchten. Indem die ILO Regierungen auf ›sanfte Weise‹ in einen universellen Diskurs über Menschenrechte und soziale Entwicklung integrierte, erhielt sie ihre Werte als Referenzpunkte, die sich sowohl von kolonialen Befreiungsbewegungen wie auch von oppositionellen Gruppen in postkolonialen Diktaturen nutzen ließen. Die Normen und Werte behielten auf diese Weise ihren emanzipatorischen Gehalt, indem sie halfen, Forderungen nach politischer und gesellschaftlicher Teilhabe zu untermauern.

Als leises Echo der Dekolonisationsepoche ist es daher zu verstehen, dass es der ILO gelang, 1998 einen Katalog »grundlegender Rechte bei der Arbeit«¹¹⁰ zu verabschieden – Rechte, die ungeachtet der Ratifizierung für alle Mitglieder der ILO bindend sind und in denen sich alle wesentlichen Bestandteile des integrierten Entwicklungsansatzes der 1950er-Jahre wieder finden, von der Aufnahme der Vereinigungsfreiheit, der Freiheit von Zwangsarbeit und Diskriminierung bis hin zur Bestätigung dieser Normen als Prinzipien nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung.

110 IAO, Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, Genf 1998, URL: <<http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/ilo-erklaerung.pdf>> [4.7.2008].