

Bruns, Wilhelm

Article — Digitized Version

Kritik an der Internationalen Arbeitsorganisation

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bruns, Wilhelm (1976) : Kritik an der Internationalen Arbeitsorganisation, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 3, pp. 139-142

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134928>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kritik an der Internationalen Arbeitsorganisation

Wilhelm Bruns, Oldenburg

Der Austritt der Vereinigten Staaten aus der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) weist nicht nur auf die Probleme dieser UN-Sonderorganisation hin. Wie in anderen UN-Organisationen wird auch in der ILO der systembedingte Konflikt zwischen den verschiedenen Wirtschaftssystemen zunehmend politisch ausgegagen, wodurch die organisationsspezifischen Aufgaben nicht unbedingt gefördert werden.

Die Vereinigten Staaten haben durch ein Schreiben ihres Außenministers Kissinger vom 4. November 1975 ihre Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aufgekündigt. Mit dem Überreichen dieses Kündigungsschreibens ist jedoch der Austritt der Vereinigten Staaten aus der ILO noch nicht vollzogen. Denn die ILO-Satzung vom 11. April 1919 sieht in ihrer revidierten Fassung vom 20. April 1948 in Art. 1,5 vor, daß ein Austritt erst nach zwei Jahren, also in diesem Falle 1977, rechtswirksam werden kann.

Unabhängig davon, ob in dem Schritt der Vereinigten Staaten nur eine Warnung gesehen wird oder ob tatsächlich der Austritt feststeht, hat er bei den Betroffenen am Sitz der ILO in Genf „hochgradige Nervosität“¹⁾ ausgelöst. In der deutschen Öffentlichkeit hat er ein Gemisch von Verwunderung und Unverständnis hervorgerufen. Auch hier zeigte sich, daß alles, was sich im UNO-System abspielt, auf eine unvorbereitete Öffentlichkeit stößt. Das notwendige Verständnis gegenüber der UN (United Nations) wird bisher durch ein gefährliches Unverständnis ersetzt²⁾.

Der amerikanische Schritt, dessen äußerer Anlaß in der Entscheidung der 60. Internationalen Arbeitskonferenz der ILO zu sehen ist, der Palästi-

¹⁾ Vgl. hierzu die Neue Zürcher Zeitung (Fernausgabe) v. 5. 11. 1975, S. 3 („Vor einem Austritt der USA aus der ILO“); Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 8. 11. 1975, S. 4 („Amerika kündigt ILO-Mitgliedschaft“). Ein etwas ausführlicher Kommentar findet sich in: Vereinte Nationen, 23. Jg. (1975), H. 6, S. 186–188.

²⁾ Vgl. hierzu Wilhelm Bruns: Wohin steuert die UNO?, in: Frankfurter Hefte, 30. Jg. (1975), H. 2, S. 8–11.

nensischen Befreiungsorganisation (PLO) einen Beobachterstatus zuzubilligen, steht in einem deutlichen Zusammenhang mit der Umorientierung der amerikanischen UNO-Politik. Die Begründung des amerikanischen Außenministers für den Austritt ist deshalb interessant, weil sie Gelegenheit gibt, auf die Struktur der ILO einzugehen. Es könnte aber auch sein, daß möglicherweise noch andere Staaten, wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland, mit eben dieser Begründung ihren Austritt erwägen.

Der amerikanische Außenminister Kissinger begründet den Austritt der Vereinigten Staaten aus der ILO damit, daß in dieser UN-Organisation

- die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen immer mehr von Regierungsbevollmächtigten wahrgenommen würden;
- eine selektive und parteiliche Anwendung von Normen der Satzung und der Konventionen vorgenommen werde;
- politische Angelegenheiten entschieden werden.

Während das erste Argument nur in Verbindung mit der spezifischen Struktur der ILO zu verstehen ist, sind die beiden letzten durchaus verallgemeinerungsfähig und auf andere Sonderorganisationen der UNO übertragbar.

Tripartismus als Strukturprinzip

Die ILO wurde 1919 gegründet und 1946 als erste Sonderorganisation den Vereinten Nationen angegliedert. Sie umfaßt derzeit 126 Mitgliedstaaten. Zu ihrem Mitarbeiterstab gehören etwa 3000 Personen. Das Haushaltsvolumen für 1975 beträgt 55,247 Mill. \$.

Das erklärte Ziel der ILO ist, durch die Förderung der sozialen Gerechtigkeit zu einem allgemeinen und dauerhaften Frieden auf der Welt beizutragen.

Wilhelm Bruns, 32, ist Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg für den Bereich „Internationale Politik“ und stellvertretender Landesvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen Hamburg.

Zu ihren organisationsspezifischen Aufgaben gehört die Verbesserung der Arbeitsnormen. Zu diesem Zweck hat sie ein „Internationales Gesetzbuch der Arbeit“ entwickelt. Die darin enthaltenen internationalen Arbeitsnormen werden in Form von Konventionen und Empfehlungen (inzwischen über 150) aufgestellt.

Von allen anderen UN-Sonderorganisationen unterscheidet sich die ILO durch den Tripartismus, die Dreierrepräsentanz. Tripartismus bedeutet, daß neben staatlichen Vertretern Repräsentanten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu den Internationalen Arbeitskonferenzen (Art. 3,1 der ILO-Satzung) eingeladen werden und in den Verwaltungsrat (Art. 7 der ILO-Satzung) zu wählen sind. Die internationale Arbeitskonferenz, der Verwaltungsrat und das Internationale Arbeitsamt sind die drei Hauptorgane der ILO (Art. 2 der Satzung).

Die überkommene Struktur der ILO geht von der Existenz von drei voneinander unabhängigen Akteuren aus, die jeweils unterschiedliche Interessen repräsentieren. So heißt es in einer Broschüre der ILO: Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegierten „handeln im Namen ihrer Mandanten, deren Wille allein für sie maßgebend ist“³⁾. Die ILO-Satzung sanktioniert dies etwa durch den Artikel 4,1: „Jeder Delegierte hat das Recht, über alle der Konferenz unterbreiteten Fragen für seine Person abzustimmen.“ Die ILO sieht die abweichende Stimmabgabe der drei Gruppen (staatliche Vertreter, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter) als Beleg für die Unabhängigkeit der Gruppen voneinander an⁴⁾.

Der Vorwurf der amerikanischen Regierung, die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter würden zunehmend durch staatliche Vertreter ersetzt, richtet sich implizit gegen die kommunistischen Staaten, aber auch gegen die Staaten der „Dritten Welt“.

Kommunistisches Selbstverständnis

Zur Interessenrepräsentanz der Arbeitnehmer in kommunistischen Staaten ist anzumerken: Ist der „Grundwiderspruch“ zwischen Kapital und Arbeit für die kapitalistische Gesellschaft konstitutiv, so erhalten die Gewerkschaften nach marxistisch-leninistischer Auffassung ihren Stellenwert als Gegenmacht zum „Kapital“. Nach dem Selbstverständnis kommunistischer Staaten, etwa der DDR, gibt es in der „sozialistischen Gesellschaft“ keine antagonistischen Interessen. Daher – so die Argumentation – vertreten die Gewerkschaften „im Sozialismus bzw. im Kommunismus“ keine Gegenmachtspeditionen. Die für die kapitalistischen Ge-

sellschaften typischen und erforderlichen Arbeitskämpfformen wie Streiks sind im „real existierenden Sozialismus“ obsolet geworden⁵⁾.

Der „Freie Deutsche Gewerkschaftsbund“ (FDGB) beispielsweise wird in der DDR-Verfassung (Art. 44,1) als „die umfassende Klassenorganisation der Arbeiterklasse“ bezeichnet. Ferner heißt es in Art. 44,2: „Die Gewerkschaften sind unabhängig.“ Doch bereits bei einer verfassungsimmanenten Prüfung des Postulates von der Unabhängigkeit wird die Aussage in Artikel 44,2 durch den Art. 1 der DDR-Verfassung relativiert. Der hier erklärte Führungsanspruch der „marxistisch-leninistischen Partei“ (SED) gilt auch gegenüber dem FDGB. In den DDR-Gewerkschaftszeitungen („Die Arbeit“ und „Tribüne“) geht man vom Führungsanspruch der SED sowie vom Postulat der völligen Interessenübereinstimmung zwischen SED und FDGB aus. Bei der nicht bestrittenen Konstellation „Führer–Geführte“ ist der Tatbestand der Unabhängigkeit, der von der ILO-Satzung verlangt wird, per definitionem nicht gegeben⁶⁾.

Systembedingtes Konfliktmuster

Dieses hier kurz skizzierte strukturell-konfliktive Beziehungsmuster zwischen kommunistischen Staaten und der ILO hinderte die kommunistischen Staaten, wie auch die Entwicklungsländer, die zum Teil keine Gewerkschaften kennen, nicht daran, bei ihrem Beitritt den Tripartismus als Strukturprinzip der ILO sowohl de jure, als auch de facto anzuerkennen. Sie erschienen mit zwei Regierungsvertretern, einem Vertreter der „Employers' members“ und einem Vertreter der „Workers' members“ zu den Internationalen Arbeitskonferenzen.

Chris Osakwe⁷⁾ hat die Beziehungen der UdSSR zur ILO ausführlich untersucht und dabei mehrere Phasen festgestellt. Die UdSSR erklärte 1953 ihre Mitgliedschaft mit Vorbehalten (gegenüber dem Tripartismus). Diese Mitgliedschaft wurde von der ILO abgelehnt; die UdSSR konnte mit diesen Vorbehalten kein ILO-Mitglied werden. Daraufhin sandte die UdSSR 1954 eine Beitrittserklärung ohne Vorbehalte.

Die DDR hat keinerlei Vorbehalte bei ihrem Beitritt gegenüber dem Tripartismus erklärt⁸⁾. Bei ihr zeigt sich folgende Praxis: Der Vertreter der

⁵⁾ Vgl. hierzu das „Kleine politische Wörterbuch“, Berlin (Ost) 1973, S. 308 f.

⁶⁾ Nach Lenin fungieren die Gewerkschaften als „Transmissionsriemen“ im „komplizierten System mehrerer Zahnräder“, die die Verbindung von „der Avantgarde zur Masse der fortgeschrittenen Klasse und von dieser zur Masse der Werktätigen“ herstellen sollen (W. I. L e n i n : Über die Gewerkschaften, die gegenwärtige Lage und die Fehler Trotzki's, in: Lenin-Werke, Bd. 32, S. 4).

⁷⁾ Vgl. Chris O s a k w e : The Participation of the Soviet Union in Universal International Organizations, Leiden 1972.

⁸⁾ Vgl. Gesetzblatt der DDR, Teil II, Nr. 19/1974, S. 365.

³⁾ Vgl. Internationales Arbeitsamt (Hrsg.): 1919 bis 1969. 50 Jahre im Dienst des sozialen Fortschritts, Genf o. J., S. 10.
⁴⁾ Ebenda.

„Workers' members“ wird vom FDGB entsandt. Als Arbeitgebervertreter erscheint meistens ein Betriebsleiter der „Volkseigenen Betriebe“ (VEB). Das Prinzip des Tripartismus wird so zwar akzeptiert, obwohl die Vertreter der drei Gruppen als eine geschlossene Delegation auftreten, die sich völlig gleich verhalten.

Im Verwaltungsrat der ILO ist bislang kein kommunistischer Staat durch einen Arbeitgebervertreter präsent. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe auf der Internationalen Arbeitskonferenz, die als Gruppe ihre Vertreter in den Verwaltungsrat wählt, weigert sich, kommunistische Arbeitgebervertreter zu wählen. Es liegt auf der Hand, daß die kommunistischen Staaten sowie viele Entwicklungsländer eine „Demokratisierung“ der ILO fordern. Grundlage hierfür ist ein Vorschlag der UdSSR, der auf der 47. Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt wurde⁹⁾. Er zielt neben einer generellen Verfassungsrevision zunächst auf eine Änderung des Verwaltungsrates der ILO ab¹⁰⁾. Diese sogenannte „Demokratisierungs“- bzw. „Struktur“-debatte wird die kommenden Internationalen Arbeitskonferenzen beherrschen.

Einseitige Satzungsanwendung

Nach dem zweiten Argument der Vereinigten Staaten bei ihrer Austrittsdrohung aus der ILO wenden in den letzten Jahren die Arbeitskonferenzen die Internationalen Arbeitsnormen, wie das Verbot von Zwangsarbeit usw., selektiv und parteilich an. Ohne hierbei die UdSSR direkt anzusprechen, artikulieren die USA einen Standpunkt, den der Vorsitzende der amerikanischen Gewerkschaften (AFL/CIO), George Meany, seit langem vertritt.

Zum Verständnis dieses Arguments muß man wissen, daß die UdSSR auf der 59. Session der Internationalen Arbeitskonferenz (1974) von einer Kommission der ILO getadelt wurde, weil sie nach deren Feststellungen die auch von der UdSSR ratifizierte Konvention über das Verbot der Zwangsarbeit von 1930 verletzt habe¹¹⁾. Die Feststellungen der Kommission führten zu einem Antrag an das Plenum der Internationalen Arbeitskonferenz, die UdSSR auf die „Schwarze Liste“ der Konventionsbrüchigen zu setzen.¹²⁾ Dies wäre das erste Mal gewesen, daß eine Großmacht wegen Verletzung einer Konvention offiziell getadelt worden wäre. Durch die zahlreichen Enthaltungen der Mitgliedstaaten kam es jedoch nicht zu einer Verurteilung der UdSSR.

⁹⁾ Vgl. Record of Proceedings, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt Genf 1964, S. 358–361 (Memorandum der sozialistischen Staaten).

¹⁰⁾ Die Argumente von Befürwortern und Gegnern einer grundlegenden Reform der ILO finden sich in dem Bericht IX „Struktur der IAO“, 59. Tagung 1974, Genf 1974.

¹¹⁾ Vgl. hierzu „Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 1974“ zur „Convention No. 29: Forced Labour, 1930“ (Zwangsarbeit).

Hier setzt der Vorwurf der USA ein, daß die ILO selektiv und parteilich verfähre. Denn im Falle der Länder Chile, Südafrika und Spanien werden die Verstöße gegen das Zwangsarbeitsgebot der ILO oder gegen die Koalitionsfreiheit (Gewerkschaftsbildung) angeprangert, und es finden sich auch Mehrheiten. Durch die ILO-Kommission nachgewiesene Verstöße der UdSSR gegen das Zwangsarbeitsverbot bleiben demgegenüber unberücksichtigt.

Politisierung der ILO

In ihrem dritten Argument weist die amerikanische Regierung darauf hin, daß es ihrer Auffassung nach nicht Aufgabe der ILO sei, politische Angelegenheiten („political matters“) zu entscheiden. Die

¹²⁾ Zum Überwachungssystem der ILO ist kurz anzumerken (Art. 19,5 und 22 der ILO-Satzung): Wenn ein Mitgliedstaat ein Übereinkommen ratifiziert, nimmt er die Verpflichtung auf sich, Berichte über dessen Erfüllung in Gesetzgebung und Verfassungspraxis zu unterbreiten. Eine der „praktischen“ Wirkungen des Überwachungssystems liegt darin, daß jene Staaten, die eine Konvention unterzeichnet haben und diese nachweislich (wie im vorliegenden Fall) nicht exekutieren, von anderen Staaten vor dem Forum der ILO kritisiert werden dürfen, ohne daß der angegriffene Staat sich der Kritik mit dem Hinweis auf „innere Angelegenheiten“ entziehen kann. Konventionsbrüchigkeit gilt unter zivilisierten Staaten als ein gravierender Makel.

Neue Wirtschaftsliteratur

Johnson, Inflation. Theorie und Politik

Von Prof. Dr. Harry G. Johnson. 1975. XII, 152 Seiten 8°. Paperback DM 22,80.

(Internationale Lehrbücher der Wirtschaft. Hrsg. von Prof. Dr. Dr. Emil-Maria Claassen und Prof. Dr. Harry G. Johnson)

Kroeber-Riel, Konsumentenverhalten

Von Prof. Dr. Werner Kroeber-Riel. 1975. XI, 438 Seiten 8°. Flexibel gebunden DM 54,80.

(Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften)

Mundell, Geld- und Währungstheorie

Von Prof. Dr. Robert A. Mundell. 1975. ca. 210 Seiten 8°. Paperback DM 25,80.

(Internationale Lehrbücher der Wirtschaft. Hrsg. von Prof. Dr. Dr. Emil-Maria Claassen und Prof. Dr. Harry G. Johnson)

Verlag Franz Vahlen

8 München 40, Wilhelmstraße 9

nach Ansicht der Vereinigten Staaten zunehmende Beschäftigung der ILO mit allgemein-politischen Fragen lenke die Aufmerksamkeit dieser Sonderorganisation von ihren spezifischen Aufgabenfeldern ab. Den Vorwurf, daß Sonderorganisationen politisiert würden, hörte man auch im Zusammenhang mit der UNESCO.

Die Diskussion über die „Politisierung“ der Sonderorganisationen signalisiert völlig verschiedene Auffassungen über ihre Kompetenzen. Während die westlichen Staaten in ihrer Mehrheit die organisationspezifischen Ziele der Sonderorganisationen hervorheben und dabei diese eher auf technische „unpolitische“ Aktivitäten beschränkt sehen wollen, heben die kommunistischen Staaten, teilweise unterstützt durch die Entwicklungsländer, demonstrativ den „politischen Charakter“ der Sonderorganisationen hervor. Der „politische Charakter“ hat zur Folge, daß die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die UNESCO (Welt-Erziehungsorganisation), der Weltpostverein (UPU) oder die ILO sich mit Fragen beschäftigen müssen, die nach Auffassung westlicher Staaten zum Aufgabenbereich der UNO, d. h. also des Sicherheitsrates und der Generalversammlung, gehören. Chris Osakwe hat in seiner Analyse der sowjetischen UNO-Politik in ausgewählten Sonderorganisationen (UNESCO, ILO und WHO) festgestellt, daß die UdSSR Themen wie Teststopp-Abkommen, Abrüstung, Kolonialismus u. a. als vorrangig zu behandelnde Beratungsgegenstände der Sonderorganisationen betrachtet¹³⁾.

Gefahr einer Legitimationskrise

Die Unterscheidung zwischen den „technischen“ Sonderorganisationen und der „politischen“ UNO ist zweifellos schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Eine Differenzierung in „politische“ und „unpolitische“ Beratungsgegenstände scheint nur dann möglich, wenn der Bezugspunkt ein einheitliches Politikverständnis ist. Auf der ersten Sitzung der Generalversammlung der UNO und der dritten Session des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) wurde die Frage erörtert, was „non-political functions“ sind. Danach betrachteten beide Hauptorgane der UNO als „non-political“ alle Fragen, „dealing with economic, financial and social matters, as well as questions of health statistics, demography, etc.“¹⁴⁾.

In der gegenwärtigen Diskussion in und außerhalb der UNO wird keines dieser Themen ohne seine politische Dimension behandelt. Entscheidend für die weitere Entwicklung insbesondere in den Sonderorganisationen dürfte die Antwort auf die Frage sein, was sich aus der strittigen Situation – „polit-

ical“ versus „non-political matters“ – ergeben wird. Wenn aus dem erklärten „politischen Charakter“ aller Sonderorganisationen abgeleitet wird, daß diese – ob WHO, UNESCO oder ILO – vorrangig Themen der „internationalen Sicherheit“ (Entspannung und Abrüstung) diskutieren und dazu fleißig Resolutionen verabschieden sollen, werden damit lediglich Themen variiert, die bereits in der Generalversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat oder im Sicherheitsrat der UNO behandelt wurden. Eine solche Reproduktion wäre mit den organisationspezifischen Aufgabenfeldern der Sonderorganisationen nur schwer vereinbar, ja sie würde diese in eine tiefe Legitimationskrise führen.

Vorgeschobenes Argument

Beim Politisierungsargument ist aber zu berücksichtigen, daß der Begriff „Politisierung“ ziemlich wahllos gebraucht wird, um alle möglichen unerwünschten Verhältnisse zu bezeichnen. Das Politisierungsargument, das jetzt von den Vereinigten Staaten gegenüber der ILO bzw. von anderen Ländern gegenüber der UNESCO vorgebracht wird, hat keinen analytischen Wert, sondern hat eindeutig denunzierenden Charakter.

Dies zeigt sich daran, daß beispielsweise im sogenannten Anerkennungskonflikt zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR die DDR von einer Mitgliedschaft mit dem Hinweis auf ihren „politischen Charakter“ ferngehalten wurde. Und die Vereinigten Staaten haben die Aufnahme Nord-Koreas und Nord-Vietnams in die Sonderorganisationen, in denen Süd-Korea und Süd-Vietnam bereits vertreten waren, mit politischen Gründen zu verhindern gewußt. Für diese Verhinderungspolitik konnten sie bis weit in die sechziger Jahre Mehrheiten mobilisieren. Damals sprach keiner von einer unzulässigen Politisierung. Dies führt zu der Vermutung, daß es sich beim Politisierungsargument um ein vorgeschobenes Argument handelt, mit dem auf Entwicklungen reagiert wird, die einem Staat oder einer Staatengruppe nicht passen.

Das Politisierungsargument wäre auch mit den von der Öffentlichkeit unbeachteten organisationspezifischen Arbeiten etwa der ILO zu konfrontieren. So werden in über 40 Komitees der ILO Fragen wie die Situation der Wanderarbeiter, die Folgen der Arbeitslosigkeit oder die Einflüsse der Rezession und der Rationalisierung von Produktionsprozessen auf die Lage am Arbeitsmarkt und auf die Einkommen problemorientiert und intensiv diskutiert. Außerdem wurden Vorschläge zur Situation der arbeitenden Frau oder zum Bildungsurlaub von Arbeitnehmern erarbeitet. Diese vielfältigen Initiativen der ILO mit „Politisierung“ zu etikettieren, wäre unbillig.

¹³⁾ Vgl. hierzu Chris O s a k w e , a.a.O.

¹⁴⁾ Vgl. ebenda, S. 170.