

Jasmien Van Daele/Magaly Rodríguez García/Geert Van Goethem u.a. (Hrsg.), ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century, Peter Lang Verlag, Bern/Berlin etc. 2010, 539 S., geb., 72,40 €.

Die International Labour Organization (ILO) wurde 1919 als Teil des Völkerbunds gegründet. Ihre Entstehung verdankt sich der Idee, dass Frieden soziale Gerechtigkeit voraussetze und dass diese wiederum im Bereich der Arbeitsbeziehungen zu verwirklichen sei. Dafür, so glaubte man, bedürfe es einer speziellen Organisation auf internationaler Ebene. Von hier aus ging die ILO einen weiten Weg. Aufgrund ihrer Struktur und Zielstellung kreuzten sich in ihr zentrale Konfliktlinien des 20. Jahrhunderts, und die ILO selbst wurde zu einem wichtigen Akteur innerhalb der sozialen, ökonomischen und politischen Auseinandersetzungen seit dem Ende des Ersten Weltkriegs. Dabei ging es unter anderem um das Verhältnis von Kapitalismus, Demokratie und Wohlfahrtsstaat, um Nationalismus, Kolonialismus und Dekolonisierung, um die ‚Dritte Welt‘ und den Kalten Krieg. Entsprechend breit ist das Spektrum der Beiträge im vorliegenden Sammelband.

In insgesamt 19 Aufsätzen bietet der Band „ILO Histories“ Einiges: erstens eine breite Rekonstruktion der verschlungenen Geschichte der ILO, vor allem entlang der Amtsperioden ihrer Direktoren; zweitens Analysen des komplizierten Geflechts verschiedener nationaler und internationaler Organisationen, innerhalb dessen sich die ILO bewegte und verorten musste; drittens die Rolle und Position der ILO bei der Bearbeitung zentraler wirtschafts- und sozialpolitischer Felder. Ich werde mich im Folgenden auf zwei Aspekte konzentrieren: die tripartistische Struktur der ILO samt der daraus hervorgehenden Konflikte sowie den Komplex der Dekolonisation, ‚Dritten Welt‘ und Entwicklungspolitik.

Elizabeth McKillen arbeitet in ihrem Beitrag heraus, dass sich Gründung und Ausrichtung der ILO in die nach dem Ersten Weltkrieg von Woodrow Wilson forcierten Bestrebungen einfügten, eine reformistische Alternative zur bolschewistischen Lösung der sozialen und industriellen Frage zu forcieren. Dies sollte mittels Etablierung tripartistischer Strukturen und der systematischen Ermöglichung von Mitbestimmung im Rahmen der kapitalistischen Wirtschaft geschehen. Dieser Ansatz stieß innerhalb der Gewerkschaftsbewegungen auf ein geteiltes Echo. Die radikaleren Gruppierungen innerhalb der „American Federation of Labor“ beispielsweise hielten das Konzept aufgrund des korporatistischen Einschlags für tendenziell undemokratisch und zu sehr dem Status quo verpflichtet. Die Gewerkschafter trieb die Frage um, wie verbindlich eigentlich die Resolutionen der neuen Organisation sein sollten und ob diese nicht auch dazu dienen könnten, die Spielräume gewerkschaftlichen Handelns einzuzengen. Man befürchtete, dass die ILO Standards festlegen könnte, die deutlich hinter dem eigenen ‚fortschrittlichen‘ Niveau zurückblieben. In den USA hatte sich diese Debatte freilich schnell erledigt, denn man trat bekanntlich dem Völkerbund und damit der ILO (bis 1934) nicht bei.

Neben den Auseinandersetzungen um die tripartistische Struktur erwies sich die ILO rasch als einer der Orte, an denen die Beziehungen zwischen den verschiedenen Weltregionen, Ländern und politischen Systemen prominent verhandelt wurden – denn die ILO wurde zwar über Jahrzehnte hinweg von den traditionellen, europäischen Großmächten dominiert, war aber prinzipiell offen für alle. Relativ früh wurde von verschiedenen Seiten Kritik am europäischen Bias geübt und bereits in den 1930er Jahren, so zeigen Stephen Hughes und Nigel Haworth in ihrem Beitrag, kam es zu Bemühungen, die Entscheidungsgremien und Exekutivebene der ILO mit Blick auf die Mitgliedsländer repräsentativer zu gestalten. Die Zusammensetzung der Organisation, der Einfluss der jeweiligen Staaten sowie die geografischen und thematischen Schwerpunktsetzungen verliefen entlang dreier Achsen.

Zunächst versuchte die ILO mit Blick auf die unabhängigen Länder unter anderem in Lateinamerika oder der Karibik Sozialreformen zu initiieren, indem Wissen um die unterschiedlichsten Reformen bereitgestellt und verfügbar gemacht wurde. In den 1920er und 1930er Jahren, so Jeremy Seeking, ver-

suchte die ILO über mitunter aufwendige ‚Standard-Setting-Prozeduren‘ zu wirken, die eher universalistisch geprägt waren. Seit den 1940er Jahren konzentrierte man sich auf die Festlegung von Minimalstandards und versuchte stärker, den besonderen Bedingungen der weniger industrialisierten Länder gerecht zu werden. Gleichzeitig wurde auf diese Weise der Blick für umfassende Modernisierungsperspektiven geöffnet, die stärker ökonomisches Wachstum und soziale Fortschritte verbanden.

Dann lässt sich bei der ILO bereits in der Zwischenkriegszeit ein Bemühen erkennen, so Susan Zimmermann, neben den sozialen und ökonomischen Problemen und Verwerfungen der hochindustrialisierten Länder auch die koloniale Frage, das heißt das Thema der sogenannten „non-metropolitan labour“ auf die Agenda zu setzen. Das gelang jedoch nur sehr begrenzt, was vor allem natürlich am Einfluss und den Interessenlagen der Kolonialmächte lag. Zu einer Reihe von Ländern hatte die ILO keinen direkten Zugang, sondern war auf die Kooperation der jeweiligen Kolonialbürokratien angewiesen. Die ILO reagierte auf diese Schwierigkeiten, indem sie den Schwerpunkt ihrer Bemühungen von der Situation der Arbeit unter kolonialen Bedingungen im Allgemeinen auf die Bekämpfung ‚unfreier‘ Arbeit verlagerte. Das Gegenstück dazu war die politische und ideologische Konstruktion und Universalisierung der Idee freier Lohnarbeit als Ideal und Norm sowie Voraussetzung und Kernelement ‚progressiver‘ Sozialpolitik. „Development for the non-metropolitan world meant“, so Susan Zimmermann, „economic ‚valorization‘ of colonies and self-governed non-European territories in the context of an expanding capitalist world economy and ‚civilizing‘ life in these particular regions of the world. [...] The conversion of the labour involved in ‚valorization‘ into free wage-labour thus became a fundamental component of the mandate of international labour policy for the non-metropolitan world“ (S. 248f.).

Schließlich, so zeigt Daniel Maul in seinem Beitrag, entwickelte sich die ILO unter dem Eindruck von Kaltem Krieg und Dekolonisation zu einer Art Entwicklungshilfeagentur. Der 1948 ins Amt des Generaldirektors berufene David Morse – bis dato „Assistant Secretary of Labor“ der Truman-Administration – entwickelte die ILO gezielt in diese Richtung und stärkte vor allem deren „Technical Assistance Programme“. Aus der Perspektive eines US-amerikanischen Liberalen hatte Morse die Idee im Kopf, mithilfe der ILO eine Art globalen New Deal mit streng antikommunistischer Ausrichtung zu entwickeln. Das reflektierte in erster Linie die komplizierter gewordene internationale Lage im Spannungsfeld von Kaltem Krieg und Dekolonisation. Vor allem die neuen unabhängigen Staaten wirkten massiv dahin, dass ihre Interessen in Struktur und Agenda der ILO berücksichtigt wurden, und das brachte – mit Blick auf Welthandelsungleichheiten, Rassismus, Apartheid und weitere Problemthemen – eine massive Politisierung und Polarisierung der Debatten mit sich. Der Versuch von Morse, die technischen Funktionen und Aufgaben der ILO zu stärken und in den Vordergrund zu rücken, reagierte darauf.

Der Band „ILO Histories“ ist thematisch noch weit vielfältiger als das hier wiedergegeben werden kann. Er beinhaltet lesenswerte Beiträge zum Verhältnis der ILO zur argentinischen Militärdiktatur (Victoria Basualdo), zu ILO und Solidarność (Idesbald Goddeeris), aber auch den spannenden Versuch von Sandrine Kott, die Bedeutung der ILO für die Formulierung eines europäischen Sozialmodells auszuloten. Der Band ist in seiner Gesamtheit in hohem Maß informativ und zeigt auf, in welche Richtung eine Geschichte internationaler Organisationen gehen kann. „ILO Histories“ könnte in dieser Hinsicht durchaus Vorbildcharakter zukommen. Das gilt vor allem für den Versuch, die ILO an der Schnittstelle unterschiedlicher Entwicklungen zu situieren und damit eine Reihe spannender Kontexte zu erschließen. In methodischer Hinsicht bleibt allerdings ein leichtes Unbehagen, denn der Band wirkt insgesamt – auch wenn das in den einzelnen Beiträgen unterschiedlich stark ausgeprägt ist – etwas zu stark einer konventionellen Institutionsgeschichte verhaftet. Irritierend wirkt die ungebrochen dominierende Ausrichtung auf die Topexekutive und vor allem auf die Amtsperioden der Generaldirektoren als organisierende Prinzipien. Zudem kreisen einige Beiträge in einer Weise um halböffentliche oder verborgen im Hintergrund ablaufende Verhandlungen, Absprachen, Intrigen und Kungeleien, wie man das eigentlich nur noch aus der älteren Diplomatiegeschichte kennt.

Timo Luks, Chemnitz

Zitierempfehlung:

Timo Luks: Rezension von: Jasmien Van Daele/Magaly Rodríguez García/Geert Van Goethem u.a. (Hrsg.), ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century, Peter Lang Verlag, Bern/Berlin etc. 2010, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 52, 2012, URL: <<http://www.fes.de/cgi-bin/afs.cgi?id=81366>> [14.6.2012].