

Maul, Daniel: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*. Essen: Klartext Verlag 2007. ISBN: 978-3-89861-679-9; 447 S.

**Rezensiert von:** Jost Dülffer, Historisches Seminar Universität zu Köln

Die International Labour Organization (ILO), hier durchgängig vom Verfasser mit ihrem deutschen Namen wiedergegeben (IAO), verdient aus mehrfacher Sicht Beachtung. Sie wurde 1919 im Rahmen des Völkerbundsystems gegründet und existiert seither in bemerkenswerter Kontinuität mit Sitz in Genf (bei kanadischem Exil im Zweiten Weltkrieg). Sie besteht programmatisch aus Regierungsvertretern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmeragenten und bezieht somit vom trilateralen Ansatz her als eine der wenigen Organisationen auch gesellschaftliche Kräfte ein. Schließlich stellt sie ein wesentliches Forum für Menschenrechtsdebatten, die um das Thema Arbeit kreisen dar, auch wenn sie gerade hierin mehrfach ihre Rolle und ihr Rollenverständnis änderte.

Daniel Maul hat mit seiner Münchener Dissertation Pionierarbeit geleistet und die zumal in Deutschland arg zurück gebliebene und überwiegend auf die deutsche Frage fixierte Forschung zum UN-System wesentlich bereichert. In ihren ersten Jahrzehnten konnte die ILO gegenüber der Dritten Welt kaum Wirkung entfalten, setzten die dominierenden Kolonialmächte doch einen Doppelstandard für sich selbst und einen minderen für die von ihnen abhängigen Kolonien durch. Das wurde oft essentialistisch mit Unterschieden zwischen den Menschen und daraus folgender Rechte begründet.

Daran änderte sich jedoch mit und nach dem Zweiten Weltkrieg langsam etwas, auch wenn sich die Kolonialstaaten bis zur Unabhängigkeit der von ihnen abhängigen Staaten die dortige Arbeitspolitik selbst vorbehielten. Die universalen Standards, die zumal in der gleichsam Neugeburt der Erklärung von Philadelphia 1944 verankert waren, entfalten bald eine Eigendynamik, die nach der Unabhängigkeit Indiens 1947 auch einen ersten nachdrücklichen Fürsprecher aus der entstehenden Dritten Welt fanden. Die Allgemeine

Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948 ging wesentlich auf vorherige Anstrengungen der ILO zurück, deren Sonderorganisation sie 1946 geworden war. Aus der vormaligen „Eingeborenpolitik“ wurde nun im Ansatz und immer mehr in der Realität eine „Sozialpolitik in den abhängigen Gebieten“.

Mit der Aufnahme der Sowjetunion und anderer sozialistischer Staaten ab 1954 drohte die ILO zum Feld des Kalten Krieges zu werden, wurde doch im „Ostblock“ ein starker Wert auf – angeblich verwirklichte – kollektive Rechte gegenüber der westlichen individuellen Sicht gelegt. Da es im Ostblock keine staatsunabhängigen Gewerkschaften oder Arbeitgeber gab, drohte, so vor allem für den Internationalen Bund freier Gewerkschaften, die Dreigliederung der Delegierten im Rahmen der ILO in Gefahr zu geraten. Hinzu kam erstmals in dieser Zeit ein – materiell noch bescheidenes – technisches Hilfsprogramm, das nach dem Willen des bedeutenden Direktors Daniel A. Morse den Einstieg in ein umfassendes soziales und demokratisches Modernisierungsprogramm sein sollte. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde in dieser Sicht nur zu einem Fluchtpunkt für ein Denken, das sich von Menschenrechten in einem sehr weiten Sinn leiten ließ. Allerdings gerieten diese beiden Stränge auch in den Abteilungen der ILO selbst zunehmend in Widerstreit. Die theoretischen Diskussionen im sozialpolitischen Ausschuss für abhängige Gebiete formulierten und folgten dennoch in der Regel dem westlichen Entwicklungspfad und trugen zu einer andauernden strukturellen Abhängigkeit bei.

Mit der Unabhängigkeit der meisten afrikanischen Staaten um 1960 änderte sich das Szenario erneut tiefgreifend, hatten doch nun die Dritte-Welt-Staaten die Mehrheit. War auf diese Weise vom Stimmpotenzial her der universale Anspruch der Arbeitsrechte scheinbar durchgesetzt, tauchten dennoch gerade in der Praxis neue Schwierigkeiten auf. So setzten die neuen Staaten unter anderem Namen oder gänzlich neu gestaltet, z. B. Arbeitsprogramme für Jugendliche durch, die sich nach bisherigen ILO-Standards als Zwangsarbeit einschätzen ließen. Die neuen Staaten argumentierten, dass diese Programme dem nationalen Ausbau und der mentalen Nationswer-

---

dung durch verpflichtende Jugendorganisationen dienten. Dies wurde in der ILO eher nicht eingesehen. Ähnlich problematisch wie vormals im Ostblock war die Zulassung freier Gewerkschaften auch jetzt in den neuen Staaten. Diese Entwicklung konnte leicht die Basis der ILO-Mitbestimmung außer Kraft setzen.

Ende der 1960er-Jahre hatten sich diese und andere Konflikte gerade mit den wachsenden Schwierigkeiten des wirtschaftlichen Aufbaus in Afrika verschärft. Der ILO gelang immerhin die Verabschiedung eines wegweisenden Weltbeschäftigungsprogramms. Nach Maul war dies „das erste Beispiel einer auf das Problem der Armut konzentrierten entwicklungspolitischen Gesamtstrategie“ mit Vorreiterrolle für die ganzen Vereinten Nationen (S. 401). Der Verfasser spricht insgesamt von einer Dialektik der Propagierung universeller Normen durch die ILO, die gerade mit dem Gewinn der Unabhängigkeit durch die Staaten scheinbar am Ziel war, tatsächlich jedoch gerade dort die genannten Gegenkräfte hervorrief.

Mauls Arbeit wird mit dem Fortschreiten der Argumentation im Zeitablauf immer spannender. Das liegt zu einem beträchtlichen Teil an der ILO selbst. Im Zweiten Weltkrieg, im kanadischen Exil, kamen nicht viel mehr als Foren, Erklärungen und persönliche Aktivitäten von Funktionären vor. Nach dem Krieg änderte sich das und auch wenn den zentralen Akteuren Edward J. Phelan, Daniel A. Morse und Wilfried C. Jenks jeweils ein großer Raum zugemessen wird, dominieren zunehmend die Darstellungen der Sachfragen sowie der nachfolgenden Bemühungen um eine entsprechende Politik. Der dritte Teil über die 1960er-Jahre entfaltet behutsam und sachkundig die unterschiedlichen Diskurse und Konflikte vor dem Hintergrund der wachsenden Probleme von Staatenbildung und verstärkter „Entwicklungspolitik“.

Daniel Maul hat eine große Arbeitsleistung in Archiven der ILO in Großbritannien und den USA (UNO et cetera) vollbracht und eine methodisch reflektierte Publikation erstellt. Da die Untersuchung auf die Perspektive der Zentrale, aber auch der später möglich werdenden Regionalbüros und -konferenzen, beschränkt ist (was durchaus nachvollziehbar ist), können die einzelnen Erfolge und Misser-

folge der ILO-Politik und ihrer Implementierung vor Ort nur bedingt eigenständig analysiert werden. Die Schneise, die hiermit in die deutsche UNO-Forschung geschlagen wird, hat Pioniercharakter und könnte für künftige Arbeiten wegweisend sein. Damit kommt dem vorliegenden Werk ein nicht geringer Verdienst zu.

HistLit 2007-2-096 / Jost Dülffer über Maul, Daniel: *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970*. Essen 2007, in: H-Soz-Kult 17.05.2007.