

**Internationale Sozialpolitik als Netzwerkpolitik?  
Horizontale Vernetzung und vertikale Politikverflechtung im  
Aufgabenbereich der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)**

Die Neuvermessung der Beziehungen zwischen Staaten, Weltmarkt und internationalen Organisationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bestätigt scheinbar eindrucksvoll die These vom Souveränitätsverlust der Nationalstaaten und die Notwendigkeit neuer, internationaler Steuerungs- und Vernetzungsformen. Angesichts der Blockade und Ohnmacht nationalstaatlichen Handelns erscheinen die Kompetenzerweiterung internationaler Organisationen und die Einbeziehung sogenannter intermediärer Gruppen oder Nichtregierungsorganisationen als gangbarer Weg, einen effektiveren und gerechteren Aushandlungsprozeß um die globalen Sachfragen der Unterentwicklung, Massenarbeitslosigkeit und Ökologie zu erreichen. Die Reichweite und Triftigkeit solcher Vorstellungen hängt von den zugrundegelegten Netzwerkbegriffen, den berücksichtigten Akteuren, Politiksegmenten und Legitimationsansprüchen ab. Hieran knüpft sich die Frage nach den theoretischen, politischen und ideologischen Implikationen liberaler Netzwerkpolitik.

Die Unschärfe des Netzwerkbegriffs erzeugt zunächst Klärungsbedarf im Hinblick auf die verwendeten Begriffe und Methoden der Politikfeldanalyse. In der deutschen Politikwissenschaft wurde die Policy-Analyse bisher nur vorsichtig auf internationale Vergleiche und die Untersuchung von Verhandlungsstrukturen innerhalb der Europäischen Union angewandt (Schumann 1993). Umso freimütiger können offenbar Hypothesen bezüglich der globalen Politik formuliert werden, die zunehmend als Austragungsfeld transnationaler, dezentrierter Kooperationsformen jenseits von Markt und Staat gesehen oder gewünscht wird. Hier setzt der Versuch an, das empirische Konzept der Netzwerkanalyse theoretisch aufzuladen und als neues Paradigma der Internationalen Beziehungen zu präsentieren. Die Netzwerkmetapher wird auf makrosoziologische Entwürfe einer dezentrierten Weltordnung ebenso angewandt wie auf Beziehungen zwischen internationalen Organisationen und auf quantitative Analysen transnationaler Interaktion. Nicht zuletzt wird mit dem Netzwerkbegriff alternative Politik jenseits versäulter staatlicher Beteiligungsformen assoziiert. Den kleinsten gemeinsamen Nenner bildet die Definition internationaler Netzwerke als System nichtstaatlicher, intermediärer Beziehungen (Noelke 1994:2).

Weder die Ungleichzeitigkeit politischer und ökonomischer Internationalisierung, noch die Schwäche nationalstaatlicher Strukturen in Entwicklungsländern, die Krise der westlichen Wohlfahrtsstaaten oder die Globalisierung von Aufgaben des Umweltschutzes stellen aber historisch sonderlich neue oder unerwartete Entwicklungen dar. Zu oft wurde die Hoffnung auf Friedensstiftung und Interessenausgleich durch nichtstaatliche, transnationale Wirtschafts- und Sozialkontakte enttäuscht. Vor der Übertragung systemischer Netzwerkkonzepte auf konkrete Politikfelder oder gar die Weltordnung ist v. a. wegen der Vermischung der Analyseebenen System, Struktur, Prozeß, Teilprozeß und politisches Handeln zu warnen, die stattfindet, wenn von der Verdichtung nichtstaatlicher Beziehungen auf den Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Aufgaben geschlossen wird. Die Soziometrie der Interorganisationskontakte zur Entwicklungshilfe mag Aufschluß über die Zentralstellung der Weltbank geben. Zur politischen Charakterisierung des Netzwerks werden zusätzlich struktur-, entscheidungs- und demokratietheoretische Kriterien benötigt. Diese Integration von Theorie und Empirie stellt aber eine eingeführte Aufgabe der Politikfeld-, Policy- oder Regimeanalyse dar.

Den Kontext der Politikfeldanalyse wahrt die liberale Steuerungstheorie mit ihrer Definition des Netzwerks als verfeinerte, aufgeklärte Form korporativer Willensbildung in einem sachlich abgrenzbaren Problemfeld (Mayntz 1993). Sie reflektiert die Grenzen des eigenen Erkenntnisrahmens und beachtet die Rückbindung vernetzter Aktivitäten an ihre soziale Legitimation. Einschränkend wirkt hingegen die Annahme, daß relevante Netzwerke v. a. in der horizontalen Beziehung zwischen Organisationen zu suchen sind (Marin/Mayntz 1991). Sektoral werden bevorzugt Netzwerke im Zwischenbereich von marktbezogener Regulation und staatlicher Wirtschaftsadministration berücksichtigt. Horizontale, marktnahe Netzwerke suggerieren eine Verallgemeinerung von Dezentrierung und Herrschaftsfreiheit, die in anderen Politikfeldern möglicherweise nicht festzustellen wäre. Unkritische oder selektive Anwendung der Netzwerkanalyse kann daher auch im Falle der anspruchsvollen Konzepte liberaler Steuerung zu einer Überzeichnung des Bruchs im Vergleich zur Kontinuität der internationalen Beziehungen führen.

Tatsächlich fand eine kontinuierliche Ausweitung internationaler Netzwerkpolitik, über die Konjunkturen liberaler und konservativer Außenpolitik der westlichen Länder hinweg, schon lange vor der aktuellen Diskussion über eine neue Weltordnung und Netzbildung statt. Ihr Ausbau wurde zum Gegenstand der seit nunmehr 20 Jahren währenden amerikanischen Diskussion über internationale Regime. Die in Deutschland nicht allzu ausführlich rezipierte Diskussion schließt die Fragestellungen der

Netzwerkanalyse ein, stellt diese aber in den breiteren Kontext der internationalen Politikfeldanalyse, zu dem auch die Wechselwirkungen von Innen- und Außenpolitik, horizontaler und vertikaler Verflechtung zählen. Kontinuität und Verbindlichkeit dieser Diskussion als Bezugspunkt fast aller Erklärungsansätze oder Paradigmen in den Internationalen Beziehungen erleichtern die nötige Begriffsklärung (vgl. Teil 1).

Die Einschätzung internationaler Netzwerke erfordert zusätzlich eine sektorale Differenzierung. Netzwerkanalysen werden nicht nur für die vermeintlich harten, marktnahen Felder technologischer Regulation, sondern auch und gerade für die ökonomisch randständigen Politikfelder Bildungs-, Kultur- und Sozialpolitik benötigt, die in soziologischer Hinsicht als harte, weil mit Herrschafts- oder Eingriffsverwaltung verbundene Aufgaben anzusehen sind. Einen geeigneten Gegenstand für diese Untersuchung stellt die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) dar, die im Vorfeld des geplanten Weltsozialgipfels 1995 nicht zum ersten Mal als Vorreiterin liberaler Netzwerkpolitik auftritt. Die ILO trägt ihre Forderungen explizit als Konzept alternativer Vernetzung im System der Vereinten Nationen vor, von der sie eine sozialpolitische Umorientierung der Entwicklungshilfe, soziale Auflagen für die internationale Handelspolitik, eine keynesianische Wende der internationalen Wirtschaftspolitik und, wie schon einmal in den 70er Jahren, eine Offensive der Weltbeschäftigungspolitik erwartet (ILO 1994).

Programmatik, Legitimations- und Handlungsformen der ILO weisen sie als kritische Institution im Vergleich zu den wirtschaftspolitischen Organisationen Weltbank, Internationaler Währungsfonds und WTO (GATT) aus. Dem neoklassischen Konzept setzt die ILO in Standardsetzung und Maßnahmepolitik eine keynesianische Programmatik entgegen. Sie verfügt über eine breitere Legitimation, die sich auf universelle Mitgliedschaft, von Einlagen unabhängige Stimmrechte sowie Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern stützt. Die Perspektive einer staatsbezogenen, innenpolitisch zu legitimierenden Definition, Entwicklung und Vernetzung internationaler Aufgaben unterscheidet die Aktivitäten der ILO zudem grundsätzlich von marktbezogener Regulation. Die Handlungs- und Wirkungsweise der ILO wirft ein Licht auf die horizontale Vernetzung zwischen den internationalen Organisationen, in der sie über vergleichsweise geringe Ressourcen und Sanktionsmittel verfügt. Ihr umfangreicher Apparat der Völkerrechtssetzung, Forschung und Evaluierung verweist auf die Kontinuität einer vertikalen Vernetzung zwischen nationaler und internationaler Sozialverwaltung. Bei der Standardsetzung zu Sozial- und Arbeitsrecht ist die ILO mehr als die übrigen Organisationen, auf innenpolitische Legitimation, korporative Willensbildung und fachliche Rechtfertigung

gegenüber nationalen Sozialbürokratien angewiesen. Dies ermöglicht einen Vergleich zwischen horizontaler und vertikaler Verflechtung der Sozialpolitik und damit eine realistische Überprüfung der These vom Bedeutungsverlust nationalstaatlicher Intervention (vgl. Teil 2). Die Vertiefung der Politikfeld- oder Regimeanalyse und die konkrete Untersuchung herrschaftsnaher Politikfelder wie der internationalen Sozialpolitik ergänzen und bedingen sich gegenseitig. Hieraus ergeben sich in der Netzwerkanalyse vernachlässigte Empfehlungen an Forschung und Politik (vgl. Teil 3).

### **1. Internationale Politikfeldanalyse**

Die Anwendung von Netzwerkkonzepten gehört zum traditionellen Repertoire der liberalen oder idealistischen Theorie der Internationalen Beziehungen. Der Grundgedanke einer Zivilisierung, Ordnungsbildung und Friedensstiftung im Staatensystem durch wirtschaftliche Integration, Aufklärung der Elitebeziehungen und Institutionalisierung internationaler Sach- oder Prozeßpolitik der Internationalen Organisationen als Alternative zu realistischer Machtpolitik läßt sich vom Versailler Vertrag über den Völkerbund bis zur aktuellen Netzwerkpolitik internationaler Organisationen verfolgen. Kooperative Vernetzung diente in zahlreichen Varianten zugleich als Rechtfertigungsideologie für ökonomische Durchdringung und Weltmarktexpansion. Der Wandel liberaler Deutungsmuster schritt von den optimistischen Völkerrechtstheorien der Zwischenkriegszeit über Varianten des sozialwissenschaftlichen Funktionalismus bis zu den modernen, politologischen Ansätzen der Regime- oder Politikfeldanalyse voran. Im raschen Wandel der liberalen Theorien, Ideologien und Paradigmen spiegeln sich weniger der Verfall als die Differenzierung und Erweiterung des nationalstaatlichen Instrumentariums und der Organisationsmittel internationaler Organisationen, insbesondere der Ausbau einer internationalen Maßnahme- oder Prozeßpolitik in Ergänzung der traditionellen Völkerrechtssetzung. Politikverflechtung wird von Organisationen wie der ILO als administrative Strategie angewandt und gemäß eigener Kriterien bewertet. Eine Überprüfung dieser konventionellen Bewertung setzt die Kritik des vorherrschenden, handlungsleitenden, selbst wiederum administrativ geprägten Konzepts liberaler Politikfeldanalyse voraus. Vor jeder Verfeinerung des empirischen Instrumentariums und der Konzentration auf Teilaspekte der interorganisatorischen Vernetzung sind demnach die Dimensionen und Bewertungskriterien der liberalen Politikfeldanalyse zu hinterfragen. Hierzu sind die Begriffe zu rekonstruieren, die über Stärken und Schwächen empirischer Politikfeldanalysen entscheiden.

Als internationales Regime werden gemäß einer verbreiteten Definition die Normen, Regeln und Verfahren zur Regelung eines internationalen Problemfelds verstanden (Krasner 1982). Hinter dieser Definition verbirgt sich als Hauptlinie internationaler Politikfeld- oder Regimeanalyse ein interpretativer, hermeneutischer Ansatz der Bewertung internationaler öffentlicher Aufgaben. Dies mag verwundern, da die kritisch-rationale Diskussionsform der Internationalen Beziehungen auch die Regimediskussion prägt. Fast alle Ansätze zur Internationalen Politik, von der neoklassischen Theorie der Wahlhandlungen (Frey 1984), der konservativen Spieltheorie (Axelrod/Keohane 1986) und der Theorie struktureller Hegemonie (Keohane 1986) über die Transnationalisierungstheorie (Keohane/Nye 1975) und die Theorie der Nichtentscheidungen (Rothstein 1984) bis zur keynesianischen Theorie (Cowhey/Long 1983) und den Ansätzen der marxistisch inspirierten Regulationsschule (Palloix 1979) bieten kognitive Erklärungsmodelle für internationale Zusammenarbeit an. Die Konstruktion neuer Paradigmen, die den Aspekt interaktiver Vernetzung betonen, erscheint aus dieser Sicht plausibel. Zudem könnten vernetzungsfreundliche von vernetzungskritischen Paradigmen unterschieden werden. Um etwa die Vernetzung internationaler Sozialpolitik zu erklären, kämen soziologischer Funktionalismus (Haas 1964; 1980), Behaviorismus (Puchala/ Hopkins 1982), keynesianische Nachfragetheorie oder auch eine marxistische Hypothese über die internationale Reservearmee in Frage. Tatsächlich greift die administrative Praxis die wissenschaftlichen Paradigmen genau in diesem Sinne, nämlich als Rationalisierungen auf. So wurde das Alltagsbewußtsein der internationalen Sozialpolitik anfangs von einer neoklassischen Sicht der Warenkonkurrenz geprägt, die internationale Harmonisierung von Sozialstandards als Mittel zur Herstellung gleicher Konkurrenzbedingungen verstand (Heyde 1960). Hinzu kamen funktionalistische und modernisierungstheoretische Paradigmen, die soziale von wirtschaftlicher Integration und wissenschaftlicher Beratung erhofften (Haas/Babai 1975). Die Erklärung internationaler Vernetzung als Mittel zur Behebung nationaler Nachfragedefizite (Strange 1987) bietet sich zur Begründung internationaler Beschäftigungspolitik an. Juristisch-institutionelle Ansätze können soziales Völkerrecht legitimieren (Young 1986). Und doch wäre eine Politikfeldanalyse aus der Perspektive der Paradigmen unbefriedigend. Sie bestätigt offenbar die administrative Praxis, ohne den Horizont konventioneller, affirmativer Politikbewertung zu überschreiten. Die Regimeanalyse wäre wissenschaftlich ohne Bedeutung, wenn es nicht noch eine andere Lesart gäbe.

Zunächst frappiert jedoch die repressive Toleranz einer Disziplin, die Politikbewertung auf der Grundlage eines gleichgültigen Nebeneinander kognitiver Erklärungsmodelle betreibt und rituelle Selbstbeschränkung auch

der qualitativen, kritisch-liberalen, keynesianischen und marxistischen Ansätze der Politikfeldanalyse unter dem Korsett der Paradigmenkonkurrenz erzwingt. Das sich abzeichnende Problem der Auflösung sozialwissenschaftlicher Schulen, die Vermischung pseudoliberaler und pseudokonservativer Paradigmen und die Unkenntlichmachung ideologischer Begriffe in der kritisch-rationalen Diskussion verdienen eine eigene Auseinandersetzung. Für die Diskussion der Politikfeldanalyse ist hier eine andere Beobachtung entscheidend. Wertet man nämlich die relevanten Texte unter dem Gesichtspunkt für sie bezeichnender sozialwissenschaftlicher Grundbegriffe aus, so ergibt sich das überraschende Bild einer stabilen, kontinuierlichen sozialwissenschaftlichen Deutung der Internationalen Beziehungen, ein begrifflicher Rahmen, der im Gegensatz zur Willkür der Erklärungsmodelle und Erhebungsmethoden steht. Möglich wird der Vergleich zwischen den konträren Erklärungsmodellen, wenn man nach ihren Positionen bezüglich soziologischer Konkretions- oder Analyseebenen fragt. Zu unterscheiden sind begriffliche Implikationen im Hinblick auf Erkenntnistheorie, soziale Systeme, Gesellschaft, Gesellschaftsform und konkrete Gesellschaft. Der so gegliederte Theorievergleich führt zur Isolation vier gemeinsamer Grundbegriffe jenseits der Paradigmenkonkurrenz, die als Kennzeichen einer übergreifenden sozialwissenschaftlichen Deutung, einer liberalen Schule gelten können. Hierbei handelt es sich um eine mit jeweils unterschiedlichen politischen Konnotationen angereicherte strukturfunktionalistische Auffassung von internationaler Kooperation, Ordnung, Steuerung und Krise. Sieht man von den rein systemischen und neoklassischen Abweichungen ab, so geht die liberale Theorie von einem kritischen Kooperationsbegriff aus, der internationale Vernetzung in Abhängigkeit von der Aufklärung des nationalen Interesses sieht, das wiederum als demokratisch legitimiert vorgestellt wird. Internationale Ordnung wird in ausdrücklicher oder impliziter Anlehnung an die Soziologie Parsons' als Wertegemeinschaft gedacht, deren soziale Integration mehr von der Herausbildung einer internationalen politischen Kultur als von der systemischen Integration durch Märkte abhängt. Dem korrespondiert eine modernisierungstheoretische Auffassung internationaler Steuerung, die Fortschritte der internationalen Zusammenarbeit als Funktion innenpolitischer Mobilisierung und Demokratisierung versteht. Nicht zuletzt impliziert in soziologischer Hinsicht auch die keynesianische Krisentheorie einen strukturfunktionalistischen Ansatz, der internationale Verflechtung in Abhängigkeit von Verwaltung und gesellschaftspolitischer Legitimation nationaler Nachfragekapazität sieht.

Die liberalen Grundbegriffe gehen demnach von einem grundsätzlichen, soziologisch begründeten Primat der Innenpolitik aus. Hierbei handelt es sich um eine sehr abstrakte, auf der Ebene der Epoche oder Gesellschafts-

form angesiedelte historische Einschätzung, die grundsätzlich offen für institutionellen Wandel und seine empirische Untersuchung bleibt, mangels Konkretion der Institutionen oder Politikfelder jedoch von liberaler wie von konservativer Politik gleichermaßen benutzt und gewendet werden kann. Die Doppeldeutigkeit des Strukturfunktionalismus als Handlungs- und Systemtheorie ermöglicht das Ausweichen der politischen Bewertung von konfliktbeladenen, institutionellen Normen auf allgemeingültige Werte, eine ideologische Wendung, die liberale Politik in Form der unverbindlichen Utopie eines internationalen Wohlfahrtsstaats kontinuierlich reproduziert.

Die Untersuchung konkreter Politikfelder kann, wie am Beispiel der ILO zu sehen ist, diese Indifferenz vermindern, wenn sie an den liberalen Grundbegriffen festhält. Die Regimeanalyse darf dann nicht hinter die soziologischen Begriffe internationaler Kooperation, Ordnung, Steuerung und Krise zurückfallen. Um einen möglichen Wandel internationaler Netzwerke zu erfassen, muß deren Analyse zwischen Tausch und Austausch sowie zwischen kollektiven Gütern und öffentlichen Aufgaben unterscheiden. Andernfalls droht eine Verwechslung zwischen taktischer oder fiktiver und substantieller Kooperation. Phänomene der Dezentralisierung nationalstaatlicher Autorität und Aspekte der Reorganisation korporativer Verhandlungsstrukturen sind von Ordnungs- oder Souveränitätsverlust zu unterscheiden. Die Deutung konkreter Situationen und Handlungsweisen muß zwischen epochalen, strukturellen Krisen und institutionellen Defiziten der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung differenzieren. Zur Vermeidung einer Ebenenverschränkung zwischen Struktur-, Prozeß- und Politikanalyse ist die Institutionenkritik aufzuwerten. Bei Annahme einer vollständigen Entkopplung zwischen innenpolitischer Legitimation und internationaler Kooperation verlöre auch die Frage nach der Legitimation internationaler Netzwerke ihren Sinn. Auf den Vergleich zwischen Innen- und Außenpolitik kann jedoch nicht verzichtet werden, wenn der Doppelcharakter sachlicher und herrschaftspolitischer Vernetzung erfaßt werden soll. Schließlich bleibt auch die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Aufgaben nötig, besonders dann, wenn es um die Charakterisierung von Mischformen oder intermediären Akteuren geht. Als übergreifende Anforderung an die Politikfeldanalyse ergibt sich deren Emanzipation vom kritisch-rationalen Korsett. Wenn in der Politikberatung ohnehin die Bewertung öffentlicher Aufgaben zur Disposition steht, sollte auch deren Bewertungsgrundlage transparent und anhand der Quellen überprüfbar sein.

Fragt man nach begrifflichen und theoretischen Konsequenzen für die Regimeanalyse, so muß die bei Autoren wie Parsons, Keynes und Poulantzas

gleichermaßen anzutreffende strukturfunktionalistische Logik der herrschenden Lehre immanent kritisiert und auf der Ebene konkreter Prozeßanalysen weitergedacht werden. Von einem historisch-kritischen Prozeßfunktionalismus wäre v. a. eine verfeinerte Auffassung der sogenannten Medien Geld, Recht, Macht und Wissen zu erwarten, die in der strukturalistischen Sicht häufig nur als deskriptive Anhängsel globaler Funktionsbeschreibungen fungieren. Urteilsverzerrungen, wie sie z. B. in der Überschätzung wissenschaftlicher Beratung als Motor der internationalen Kooperation zum Ausdruck kommen (Haas 1980), beruhen auf einer Ebenenverschränkung zwischen abstrakter Struktur und konkretem Handlungsprozeß, die das Prozeßmedium (hier: Wissen) selbst wiederum als verdinglichte Struktur begreift. Die unzureichende Formanalyse der sogenannten Medien verleitet zu ideologischer, vom politischen Handeln abhebender Bewertung und bildet den Hintergrund der wissenssoziologischen, wie auch der demokratie-, steuerungs- und krisentheoretischen Schwächen zahlreicher Regimeanalysen. Qualifizierung der Regimeanalyse erfordert demgegenüber eine historisch-kritische Theorie der Formalisierung institutioneller Handlungsweisen in den Dimensionen der Vermarktung, Verrechtlichung, Partizipation und Professionalisierung, eine Formanalyse der Formalisierung. Was die Wertformanalyse im Hinblick auf Märkte leistet, ist von der Politikfeldanalyse im Hinblick auf die öffentlichen Aufgaben zusätzlich für Rechts-, Partizipations- und Professionalisierungsformen einzufangen.

Vergleicht man die Bewertungskriterien der liberalen, strukturfunktionalistischen Theorie mit der Netzwerkanalyse im Rahmen der Regime-Diskussion, zeigen sich deren Stärken und Schwächen. Der Übergang von der Struktur- zur Politikfeldanalyse erweitert den Horizont kritischer Analysen um institutionelle Kritik und Praxis, ohne notwendig in Gegensatz zur politisch-ökonomischen Analyse zu geraten. Mit der Perspektive dezentraler Steuerung gibt er zugleich Anregungen für eine dezentrierte, von versäulten Formen der Interessenrepräsentation unabhängige Durchsetzung oder Opposition. Die liberale Politikfeldanalyse liefert, bei allen begrifflichen Mängeln, ein Grundgerüst hermeneutischer Aufgabenbewertung, indem sie strukturelle Problembeschreibungen (die Problemlage) mit einer Formanalyse der Medien (den Werten, Normen und Verfahren der Regimeanalyse) konfrontiert. Eine entscheidende Schwäche der meisten Regimeanalysen stellt die unzureichende Transparenz hinsichtlich der Interpretation von Problemlagen, der zugerechneten Akteure, der Auswahl der betrachteten Politiksegmente und der empfohlenen Handlungsschritte dar, die sich aus der Übersetzung von Prozeßanalysen- und Bewertungen in Sprache und Wahrnehmungsweise kritisch-rationaler Erklärungsmodelle ergibt. Hinzu



kommen eine Überschätzung der horizontalen im Vergleich zur vertikalen Politikverflechtung, der Vorrang der Untersuchung technologischer im Unterschied zu sozialen Netzwerken und die erwähnte Überschätzung von Expertenwissen als Motor der Aufklärung des nationalen Interesses. Die Diskussionsweise der Paradigmenkonkurrenz behindert grundsätzlich die produktiven Möglichkeiten der Netzwerkanalyse im Feld der Internationalen Beziehungen. Zu empfehlen sind historisch kritische Regimeanalysen, die, ausgehend von einer transparenten Problem- und Aufgabenbeschreibung, Quellen ihrer Bewertung diskutieren und in Form einer Reformulierung der für maßgeblich erachteten internationalen öffentlichen Aufgaben (anstelle der sogenannten öffentlichen Güter) auswerten.

## **2. Internationale Sozialpolitik als Gegenstand der Regimeanalyse**

Die Regimeanalyse internationaler Sozialpolitik erfordert die Darstellung ihrer institutionellen Ressourcen und Handlungsweisen auf zumindest drei Ebenen der Politikverflechtung. Zu unterscheiden sind Aufgaben der Normierung oder Standardsetzung bezüglich der nationalen Sozialpolitik (vertikale Verflechtung), Aufgaben internationaler Programm- oder Maßnahmepolitik im Zusammenwirken mit anderen internationalen Organisationen (horizontale Verflechtung) und informelle Aufgaben internationaler Sozialpolitik im Hinblick auf die Außenpolitik der Staaten. Hierbei sind die unterschiedlichen Eigenschaften der Politiksegmente Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs-, Migrations- und Grundrechtspolitik zu beachten. Zusätzlich ist nach der Herrschaftsfunktion der Sachaufgaben und ihrer politischen Legitimation zu fragen, die in der Formalisierung der Aufgabenwahrnehmung durch Recht, Professionalisierungs- und Partizipationsformen zum Ausdruck kommt.

### *Institutionelle Ressourcen der ILO*

Die ILO wurde 1919 als Organ des Völkerbunds gegründet, um eine internationale Friedensordnung auf der Grundlage sozialer Gerechtigkeit zu schaffen. Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen behielt sie ihre Zuständigkeit für soziales Völkerrecht. Zu den offiziellen Aufgaben gehören der Normsetzung die Überwachung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards, Entwicklungshilfe und die Verbreitung fachlicher Informationen und Forschungsergebnisse (BMAS 1994:113). Mit diesen scheinbar wertfreien Aufgaben sind in der Praxis erhebliche herrschafts- und außenpolitische Implikationen verbunden, die jedoch erst aus der Perspektive der Politikverflechtung transparent werden. Für die vertikale Verflechtung der Sozialpolitik ist die internationale Standardsetzung von besonderer Bedeu-

tung. Die horizontale Vernetzung der ILO betrifft die internationale Maßnahme- oder Programmpolitik. Vor jeder politischen Betätigung leistet die Organisation v. a. umfangreiche Verwaltungs- und Forschungsarbeit.

170 Mitgliedsländer (1994) entsenden jährlich rund 1800 Delegierte zur Internationalen Arbeitskonferenz (IAK), die im Juni als oberstes Beschlußgremium der ILO in Genf tagt. Die IAK verabschiedet völkerrechtliche Übereinkommen und Empfehlungen auf der Grundlage von problembezogenen Erhebungen, Berichten, Entwürfen und vorausgehenden Befragungen der Mitgliedsländer. Sie beschließt über Budget und Programmpolitik, Durchführungsberichte zur Einhaltung der Standards und Resolutionen zu allgemeinen Schwerpunktthemen wie Apartheid oder Palästina-Konflikt. Auch die politischen Erklärungen werden durch eigene Recherchen und Berichte vorbereitet. In der Zeit zwischen den Tagungen führt ein Verwaltungsrat die Geschäfte der Organisation. Als Internationales Arbeitsamt (IAA) wird der Verwaltungs- und Forschungsapparat der Organisation bezeichnet. An seiner Spitze steht ein vom Verwaltungsrat gewählter Generaldirektor. Neben den Abteilungen zur Beobachtung und Beratung nationaler Sozial- und Arbeitspolitik unterhält die ILO Industrieausschüsse zum Erfahrungsaustausch über branchenspezifische Entwicklungen und Forschungen, daneben Fachabteilungen zu den Schwerpunkten der Maßnahmepolitik. Zur internationalen Sozialstatistik trägt die ILO Standards und Grundlagenarbeit bei. Sie betreibt dauerhaft ein Internationales Institut für Arbeitsfragen und ein externes Ausbildungszentrum in Turin. Die ILO verfügt über einen Jahresetat in Höhe von 233 Mio. US-Dollar (1994). Die Größenordnung entspricht 5% des Etats der Vereinten Nationen oder 1% des Etats, der vom deutschen Arbeitsministerium verwaltet wird. Aus diesen Mitteln sind 2000 Mitarbeiter des Internationalen Arbeitsamts (UN zum Vergleich: 50000) und die Programmaktivitäten zu finanzieren. Zur Finanzierung aus Mitgliedsbeiträgen steuern die USA mit 25%, Japan mit 12,5 %, Deutschland mit 9% und Rußland mit 7% die größten Anteile bei.

Die *Standardsetzung* der ILO, die zeitweilig als Internationales Arbeitsgesetzbuch zusammengefaßt wurde (ILO 1941, 1951), umfaßt bisher 175 Übereinkommen und 182 Empfehlungen zu allen Bereichen des Sozial- und Arbeitsrechts. Die wichtigsten der weltweit verbreiteten Normen sind das Koalitionsrecht, die gleiche, produktive und frei gewählte Beschäftigung, der Aufbau nationaler Sozialversicherungen und öffentlicher Arbeitsverwaltungen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Schutz benachteiligter Gruppen (IAO 1966). Die Übereinkommen bieten zum Teil Alternativfassungen für Industrie- und Entwicklungsländer an, um eine Ratifikation trotz ungleicher nationaler Bedingungen zu ermögli-

chen, so etwa bei den Übereinkommen zur Sozialen Sicherung (Ü 102 und Ü 117). Zudem werden häufig die weniger zwingenden Empfehlungen ergänzend oder anstelle von Übereinkommen verabschiedet (vgl. zuletzt die E 169 zur Beschäftigungspolitik). Mit dem Beitritt in die Organisation verpflichten sich die Staaten gemäß ILO-Verfassung zur regelmäßigen Berichterstattung über ihre Sozialpolitik, zur Benennung von Delegierten für die IAK und zur Mitwirkung in den Gremien des Internationalen Arbeitsamts. Mitglieder müssen über die Möglichkeit, ILO-Übereinkommen einzuhalten und zu ratifizieren, regelmäßig berichten. Diese Berichtspflicht gilt auch für nicht-ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen. Mit der Ratifikation verpflichtet sich ein Land zusätzlich zur Anpassung der nationalen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis innerhalb einer festgesetzten Frist. Verstößt eine Regierung gegen Bestimmungen eines ratifizierten Übereinkommens, sind andere Regierungen, Gewerkschafts- oder Arbeitgeberverbände befugt, ein Beschwerde- oder Klageverfahren beim Verwaltungsrat zu beantragen. Delegierte können während der IAK die Konferenz selbst anrufen. Im Falle einer Beschwerde holt der Verwaltungsrat Stellungnahmen der betroffenen Staaten ein, beauftragt einen Sachverständigenausschuß aus den eigenen Reihen mit der Begutachtung und veröffentlicht den Vorgang, falls begründete Vorwürfe von den kritisierten Regierungen nicht ausgeräumt werden. Er kann dann zusätzlich ein Klageverfahren eröffnen. Dies verlangt die Hinzuziehung dreier unabhängiger Juristen. Der Untersuchungsausschuß veröffentlicht das Gutachten und die Empfehlungen der Experten. Nimmt das beklagte Land die Empfehlungen nicht innerhalb von drei Monaten an, kann der Streit dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt werden. Theoretisch ist die Klage auch ohne vorherige Beschwerde möglich. Praktisch überwiegen Beschwerden über Dritte und direkte, informelle Kontakte zwischen Verwaltungsrat, Untersuchungsausschuß und betroffenen Staaten (Haase 1991). Unabhängig von Beschwerden und Klagen wird die Einhaltung der Übereinkommen von einem Expertenausschuß, dem 20 qualifizierte Sozial- und Arbeitsrechtler aus Mitgliedsländern angehören, regelmäßig überwacht. Der jährliche Bericht dieser Expertenkommission dient als Arbeitsgrundlage eines Konferenzausschusses, der während der Jahrestagung weitere Stellungnahmen von seiten der kritisierten Länder einholt. Als Sanktion droht die Aufnahme der Kritik in einen Sonderabsatz des Konferenzberichts. Ein besonderes Kontrollverfahren besteht für die Überwachung der Bestimmungen zur Vereinigungsfreiheit.

Für die Netzwerkpolitik der ILO ist diese vielschichtige, teils administrative, teils korporative Fachberatung und Kompromißbildung maßgeblich. Sie steht in Gegensatz zum Bild einer internationalen Konferenzdiplomatie.

Internationale Vernetzung von Sozialpolitik vollzieht sich, zumindest im Feld völkerrechtlicher Standardsetzung, vorrangig als Verflechtung zwischen nationaler und internationaler Sozialbürokratie.

Die Tendenz einer sich internationalisierenden Verwaltung ist in geringerem Umfang ebenfalls in der *Programmpolitik* der ILO zu beobachten. Deren Gewicht nahm im Vergleich zur älteren Standardsetzung stetig zu, was sich in einem Anstieg des Budgetanteils von 14% im Jahre 1950 auf 66% im Jahre 1991 niederschlägt. 1991 standen der ILO insgesamt 169 Mio. US-Dollar für Maßnahmen der technischen Hilfe zur Verfügung, die sie zum geringsten Teil selbst bezahlt, sondern durch Mischfinanzierungen mobilisiert. Der überwiegende Teil stammt aus der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Hinzu kommen Treuhandmittel der internationalen Finanzagenturen und der Empfängerländer sowie Mittel aus dem bevölkerungspolitischen Programm der Vereinten Nationen (UNFPA). Von den 1315 im Jahr 1991 laufenden Projekten wurde die Mehrzahl in Afrika, Asien und Lateinamerika durchgeführt. Dauerhafte Schwerpunkte der Programmpolitik sind die Hilfe beim Aufbau von Berufsbildung, Beratermissionen zur Einführung von Sozialversicherungen, Projekte zur Arbeitsumwelt oder zum Arbeitsschutz, Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und Genossenschaftsförderung, Managementausbildung sowie die Schulung von Arbeitnehmersvertretern. Regionale Programme werden im Zusammenhang mit den Regionalkonferenzen für Europa, Asien, Afrika und Amerika durchgeführt (ILO 1993).

Auf dem Weg über konzertierte Programmaktivitäten bemüht sich die ILO um Einfluß auf Programmatik und Maßnahmeschwerpunkte der Vereinten Nationen. Aus der Initiative für ein Weltbeschäftigungsprogramm gingen in den 70er Jahren neben eigenen Beschäftigungsmissionen und Untersuchungen Anregungen zur Umgestaltung der Entwicklungshilfe hervor (ILO 1976). Die Berücksichtigung von Beschäftigungsmaßnahmen im Grundbedarfskonzept der Vereinten Nationen wurde erreicht. Ein Forschungsprogramm zum Verhalten multinationaler Konzerne und die Verabschiedung eines Verhaltenskodex kamen hinzu. Bezogen auf die Strukturanpassungspolitik der wirtschaftspolitischen Organisationen trägt die ILO alternative, keynesianische Konzepte heute nicht nur auf der programmatischen Ebene der Standardsetzung vor, sondern auch hinsichtlich der Programmgestaltung und Evaluierung in der Entwicklungshilfe. In eigenen Projekten macht sie die Förderung der Maßnahmen von der Einhaltung ihrer Standards abhängig, oder sie versucht, verbesserte Bedingungen für deren Einhaltung durchzusetzen (Mayer 1989). Der Vorschlag, Maßnahmen der Strukturanpassung für Teilgruppen der betroffenen Armutsbevölkerung

durch soziale Maßnahmen abzufedern, wurde punktuell von der Weltbank aufgegriffen. Darüber hinaus wurden auch umfassende, nachfrageorientierte Konzepte der Strukturanpassung als Alternative zur Politik des IWF entworfen (Eshag 1989). Die ILO unterstützt derzeit nicht nur die Reform der Entwicklungshilfevergabe im System der Vereinten Nationen mit dem Ziel einer verbesserten Koordination der Träger und Aktivitäten auf Landesebene (ILO 1993:45). Sie bietet ihre eigenen Maßnahmen und vergleichbare Projekte kooperierender UN-Organisationen gegenüber Entwicklungsländern offensiv als Alternativkonzept zur sozialpolitischen Außenpolitik der Bretton-Woods-Organisationen an (ILO 1993:52f).

### *Konventionelle Bewertung*

Geht man von den institutionellen Ressourcen und der offiziellen Programmatik aus, so sind die Aktivitäten der ILO an der Legitimation, Verbreitung und Wirksamkeit ihrer Standards sowie am fachlichen und moralischen Einfluß ihrer Programmpolitik auf die internationale Wirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik zu messen. Das Ergebnis fällt dann bescheiden aus.

Die *Partizipationsformen* der ILO sind trotz der universellen Mitgliedschaft und der korporativen Verhandlungsmuster umstritten. In Konferenz und Verwaltungsrat verfügen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter jeweils über 25%, die Regierungsvertreter über 50% der Sitze bzw. Stimmanteile. Damit räumt die ILO als einzige Sonderorganisation der Vereinten Nationen eine Mitentscheidung von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ein. Dreigliedrige, sogenannte tripartistische Verhandlungen zwischen Regierungs-, Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern, werden bei allen Entscheidungen bis hin zur Projektgestaltung in der Entwicklungshilfe angeregt und auch in der Standardsetzung als Modell nationaler Konfliktregelung empfohlen.

Die Dominanz der westlichen Industrieländer (Cox/Jacobson 1973: 423ff) wurde durch eine Organisationsreform der ILO in den 80er Jahren, die noch auf den Gruppenkonflikt zwischen Ost und West zurückgeht, gemildert, die eine breitere, nach Regionen gegliederte Repräsentation im Aufsichtsrat vorsieht und den formellen Einfluß der reichen Länder begrenzt. Die entscheidende Begrenzung der Kompromißbildung geht im Hinblick auf informelle Beschäftigung und Armutsfragen von der begrenzten Reichweite und Fachkompetenz des dreigliedrigen Korporatismus aus.

Gemessen am Erfolgskriterium der Ratifikation war die *Standardsetzung* erfolgreich, ihre Maßgeblichkeit jedoch gering. Die Zahl der Ratifikationen stieg in der Zeit von 1984 bis 1992 von 5148 auf 5691 (ILO 1992:19-1).

ILO-Kontrollverfahren bewirkten in der Zeit von 1963 bis 1992 in 148 Fällen eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung. Diese subtile, verwaltungsförmige Einflußnahme ist in den Länderberichten, so auch für die Bundesrepublik, ausgewiesen (ILO 1976; Schnorr 1974). Regional ist die Anerkennung der Normen in westlichen Industrieländern hoch, in ehemals sozialistischen Ländern systembedingt geringer, v. a. wegen der früher fehlenden Arbeitslosenversicherung. Die USA haben keines der relevanten Übereinkommen ratifiziert. Japan erkannte die Standards zur Sozialversicherung an, nicht aber zum Diskriminierungsschutz. Normen zu allgemeinen sozialen Grundrechten sind mit Ausnahme der Golfstaaten stark, Normen prozeßhafter Sozialpolitik weniger verbreitet. In Lateinamerika sind die Standards der Sozialversicherung kaum anerkannt. Das beschäftigungspolitische Übereinkommen (Ü 122 von 1964) wurde mit Ausnahme der USA, der Schweiz und Luxemburgs von allen westlichen Industrieländern ratifiziert und mit ihm der Anspruch, staatliche Konjunktur- und Arbeitsmarktpolitik durchzuführen. Seit 1983 stagnierte die Ratifikation von ILO-Übereinkommen in den westeuropäischen Ländern. Die Bundesrepublik ratifizierte lediglich noch Übereinkommen zur Sozialstatistik und zum Arbeitsschutz. Japan vollzog die Ratifikation des beschäftigungspolitischen Übereinkommens 122 (Strang/Chang 1993). Eine nachholende Ratifizierung ist ebenfalls in den spät beigetretenen EG-Mitgliedsländern Griechenland, Portugal und Spanien festzustellen. Die Schweiz, Schweden, Finnland und Norwegen haben als einzige Länder das jüngste Übereinkommen über Beschäftigungsförderung und soziale Sicherung (Ü 168 von 1988) ratifiziert.

Die regionale Verbreitung der Übereinkommen sagt wenig über ihre Durchführung und Legitimation aus. Ihre Wirkung beruht weniger auf der bescheidenen Sanktionsgewalt der ILO als auf der Qualifizierung der Fachöffentlichkeit (Mentzel 1964). Die Grundlage der subtilen, verwaltungsförmigen Einflußnahme bildet die Fachkompetenz der ILO hinsichtlich der weltweiten Beobachtung und Bewertung nationaler Gesetzgebung, Rechtsprechung und Tarifpolitik. Als permanente Aktivität ist die Fachberatung nicht nur im Streitfall von Bedeutung. Nationale Regierungen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, aber auch Europarat und EG greifen in ihrer Praxis auf die Kompetenz der ILO zurück. Die entscheidenden Grenzen der internationalen Standardsetzung resultieren aus der Innenpolitik der Mitgliedsländer. Sie sind am typischen Konfliktverlauf abzulesen. Die Mehrzahl der Fälle, in denen eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung aufgrund einer Ratifizierung oder eines Kontrollverfahrens nötig wurde, betraf Normen, deren Anpassung innenpolitisch nicht umstritten war. Bei der ILO eingereichte Beschwerden dienen in der Regel der innen-

politischen Auseinandersetzung, so etwa die Beschwerden gegen das deutsche Berufsverbot oder den Streikparagrafen AFG 116. Eine andere Frage ist es, ob die Abhängigkeit internationaler Standardsetzung von der innenpolitischen Legitimation als Schwäche ausgelegt werden darf, zumal in anderen Zusammenhängen gerade der autoritäre Durchgriff internationaler Organisationen auf die Innenpolitik problematisch erscheint.

Der *Programmpolitik* der ILO wird in struktureller Hinsicht zu recht vorgeworfen, daß sie sich, trotz rhetorischer Differenzen, im Rahmen der herrschenden alten Weltordnung bewegt. So war dem von Weltbank, ILO und Brandt-Kommission gleichermaßen befürworteten Grundbedarfskonzept entgegenzuhalten, daß es den Kapitalinteressen langfristig nütze, indem es eine privilegierte Reservearmee der arbeitenden Armen schaffe (Senghaas-Knobloch 1979:253ff). Ebenso könnten auch die neuen Maßnahmen zur Linderung des mit der Strukturanpassung verbundenen Sozialabbaus als Mittel der Befriedung politisch mobiler, bessergestellter Armengruppen benutzt werden (Kasch 1993:93f). Die Reformvorschläge der ILO zur Strukturanpassung akzeptieren als Ausgangspunkt die Kriterien Rentabilität und Sicherheit der internationalen Finanzgewährung. Angesichts der geringen Sanktionsgewalt der ILO bieten sich im Feld der internationalen Maßnahmepolitik v. a. Handlungsmöglichkeiten im bescheidenen Feld einer Reformierung der Verwaltungspraxis, die bei der Evaluierung der eigenen Projekte zu beginnen hätte (Galenson 1981).

Faßt man die konventionelle, institutionalistische Bewertung zusammen, so ist die ILO eine kritische Instanz der internationalen Vernetzung, insofern sie durch eine mühevoll Detailkritik an Bürokratien, Kooperationsformen und Evaluierungen zur Aufklärung der Verwaltungskultur beiträgt. Sowohl Standardsetzung als auch Programmaktivitäten verdienen dann zumindest eine permanente Reflexion über den Stellenwert, den diese niedrig ansetzende Institutionskritik für die Auseinandersetzung mit der großen Politik und den wirtschaftspolitischen Institutionen haben kann. Indessen wird damit das strukturalistische Vorurteil, daß die ILO keinen Einfluß auf die großen Probleme besitzt, nicht ausgeräumt. Eine weitergehende Bewertung im Sinne einer politisch reflektierten Gewichtung von System-, Organisations- und Maßnahmekritik (Cox 1992) muß neben der offiziellen auch die informelle Politikverflechtung der internationalen Sozialpolitik hinterfragen.

### *Die Perspektive der vertikalen Politikverflechtung*

Der Perspektivenwechsel auf die Politikfeldanalyse ist nötig, um die skizzierten institutionellen Handlungsmöglichkeiten angemessen zu bewerten

und zu gewichten. Im Falle der Standardsetzung betrifft dies v. a. die vertikale Dimension. Daneben ist zu berücksichtigen, daß die internationalen Standards, ebenso wie die nationalen, auch untereinander in Beziehung stehen und sich in einem übergreifenden sozialpolitischen Konzept ergänzen. Die ILO-Standards verlangen die Vernetzung sozialpolitischer Einzelregelungen im Sinne der Beschäftigungspolitik. Dieses Vernetzungskonzept ist aus der Innenpolitik der Bundesrepublik wohlvertraut als funktionale Hierarchie von fünf nach Gegenstand und Formalisierungsweise klar unterschiedener Aufgabengruppen. An der Spitze stehen indirekte Maßnahmen zur Verwirklichung der im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz festgelegten Ziele Außenhandelsgleichgewicht, Wachstum, Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Hierauf beziehen sich vier weitere Aufgabengruppen in einer Abstufung gemäß Arbeitsmarktnähe. Arbeitsschutz- und Arbeitsmarktpolitik sollen ausreichenden Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt herstellen, soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit gemäß Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) den Austausch zwischen Beschäftigten und vorübergehend Arbeitslosen erleichtern. Dem folgt die konjunkturelle Regelung der Arbeitsmigration über Ausländer- und Arbeitsrecht. Nachrangig hierzu ist wiederum die soziale Grundsicherung eingestuft, zu der v. a. die Sozialhilfe gemäß Bundessozialhilfegesetz (BSHG), die Jugendhilfe gemäß Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), die lokale Bürgerrechtspraxis und die Praxis sozialer Dienstleistungen zu zählen sind. Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik ist demnach keineswegs als »Summe« aus Wirtschafts- Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu interpretieren (Engelen-Kefer 1976:26), sondern als eine wirtschaftspolitische Hierarchie, in der die Wirtschaftsvor der Arbeitsmarktpolitik, diese vor der Politik der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, vor der Migrationspolitik und der sozialen Grundrechtspraxis rangieren. Diesem Vorrang der Arbeits- vor der Armutspolitik entspricht ein abgestufter Einsatz finanzieller Anreize, sozialer Kontrollen und Dienstleistungsformen. In Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik überwiegt das Moment indirekter, den Markt flankierender Steuerung unter Einsatz finanzieller Anreize. Auch das Arbeitslosengeld stellt noch eine Leistung auf der Basis gleichen Rechts dar. Dagegen ist schon der Bezug von Arbeitslosenhilfe mit Bedürftigkeitsprüfungen verbunden, Migrantenbeschäftigung zusätzlich mit der Einschränkung von Bürgerrechten. Das höchste Maß an machtförmiger, mit Fürsorge und Klientelisierung einhergehender sozialer Kontrolle findet sich in der Sozialhilfe- und Grundrechtspraxis. Neben der offiziellen, beschäftigungs- oder wirtschaftspolitischen Hierarchie der Interventionsformen existiert demnach eine umgekehrte, informelle Hierarchie der Verflechtung sozialer Kontroll- und Herrschaftsformen. An der Spitze dieser sozialpolitischen Hierarchie steht die



Grundrechtspraxis vor der Migrationspolitik, diese über der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit sowie der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Eine zusätzliche Absicherung für die herrschaftspolitische Hierarchie leistet die vertikale Politikverflechtung. Die kontrollstarken Interventionen sind der unteren Ebene des Sozialstaats, den Kommunen und Verbänden, zugeordnet, während für die sanften, mit finanziellen Anreizen operierenden Interventionen die zentralstaatliche Ebene zuständig ist.

Diese Doppelstruktur sozialstaatlicher Vernetzung verdeutlicht die zuvor theoretisch angesprochene Problematik einer Analyse der Formalisierungsformen von Eingriffs-, Leistungs- und Dienstleistungsverwaltung. Falsche Vorstellungen über die Zentralität der Sozialkontrolle verstellen den Blick auf die langfristig prägenden und stabilisierenden Wirkungen lokaler, subnationaler Sozialpolitik.

Die ILO-Normen ähneln dem beschäftigungspolitischen Instrumentarium in der Bundesrepublik, an dessen Ausbau zu Ende der 60er Jahre die ILO-Fachberatung maßgeblich mitwirkte. Historisch schritt die Entwicklung der ILO-Normen von Einzelregelungen zu programmierten Aufgaben fort. Alt sind die Standards zu sozialen Grundrechten und zur Arbeitsvermittlung. Jüngeren Datums sind die Bestimmungen zur Arbeitslosenversicherung. In den 60er Jahren wurden erstmals Konjunktur- und Strukturpolitik erfaßt. Das Übereinkommen 122 (Beschäftigungspolitik) und die Empfehlung 122 von 1964 erhoben das keynesianische Instrumentarium zur völkerrechtlichen Norm. Das Idealbild staatlicher Beschäftigungspolitik umfaßt seither das skizzierte Instrumentarium. Indirekte Steuerung der Investitions- und Nachfragetätigkeit, strukturpolitische Hilfen für Problembranchen und Regionen und ein aktives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium sollen Strukturwandel und Mobilität der Arbeitskräfte fördern. Die Sozialversicherung soll materielle Arbeitsanreize, v.a. Lohndifferenzierung und Leistungsprinzip, in Arbeitslosigkeit und Rentenalter hinein verlängern. Migrationspolitik wurde zunächst konjunkturpolitisch, d. h. als Funktion der Arbeitskräftenachfrage begründet. Beschäftigungspolitik gemäß der klassischen ILO-Konvention beinhaltet nicht zuletzt auch eine Differenzierung des Bürgerrechtsstatus' und der Vertretungsrechte von Arbeitnehmern gemäß ihrer Nähe zum Arbeitsmarkt. Bürgerrechte von Fürsorgeempfängern und Ausländern dürfen eingeschränkt werden. Der Ausschluß von Arbeitslosen oder Nichtbeschäftigten aus dem Tarifvertragssystem und dem Spektrum der Kollektivverhandlungen wird toleriert (IAO 1966:1253ff; IAO 1984). Während die ILO-Normen für die offizielle, wirtschaftspolitische Hierarchie eine demokratische Legitimation auf parlamentarischer Ebene und in Form der korporativen Interessenvertretung (durch die Tarifparteien) fordern, werden Legitimationsansprüche gegenüber der informellen

Verflechtung sozialer Kontrollen nicht erhoben. Das von der ILO positiv sanktionierte Sozialstaatsmodell sichert den Vorrang der Arbeits- vor der Armuts politik, indem sie die herrschaftsförmigen Eingriffe entthematisiert und die Legitimationsbasis auf den dreigliedrigen Kompromiß von Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verengt.

Diese Normen wurden seit 1964 nicht grundsätzlich verändert. Gemessen an den ILO-Zielen der Hebung, Verbreitung und Vereinheitlichung von Normen waren sie erfolgreich. In den 80er Jahren wurde das ILO-Konzept durch die Sparpolitik der Industrieländer und das Ausbleiben von Erfolgen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Frage gestellt. Die ILO reagierte mit der ergänzenden Empfehlung 169 zur Beschäftigungspolitik (1984) nur unzureichend. Diese geht davon aus, daß sich die beschäftigungspolitische Konzeption und damit auch die etablierte Vernetzung von Wirtschafts- und Sozialpolitik bewährt hat. Ein Zusammenhang zwischen der Abwälzung von Krisenlasten auf die schwächsten Gruppen und der unzureichenden Legitimation korporativer, tripartistischer Interessenvertretung wird nicht gesehen. In der ILO-Empfehlung wird lediglich angeregt, informelle Beschäftigung (z. B. auf einem »zweiten Arbeitsmarkt«) als Instrument der Arbeitsmarktpolitik zuzulassen. Regionale Beschäftigungspolitik soll verstärkt, sektorale Strukturpolitik intensiviert werden. Zielgruppenprogramme für besonders benachteiligte Gruppen (Jugendliche, Frauen, Alte) werden trotz der damit verbundenen Defizitzuschreibung empfohlen. Eine Wanderungspolitik nach wirtschaftlichen Erfordernissen, d. h. Rückkehrförderung für Ausländer, wird erwogen (statt Eingliederung »return migration«) (IAO 1984). Eine Richtungsänderung unterblieb auch bei dem zuletzt verabschiedeten Übereinkommen zur Sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit und der begleitenden Empfehlung (Ü 168 und E 176 aus 1988), die eine noch engere Verzahnung oder Funktionalisierung der Einkommenssicherung für kurzfristige Ziele der Beschäftigungsförderung vorsehen. Im Mittelpunkt stehen erneut Zielgruppenmaßnahmen für sogenannte Problemgruppen des Arbeitsmarkts sowie zusätzliche Anreize für Teilzeitarbeit, wie sie in Deutschland mit der AFG-Änderung 1994 eingeführt wurden. Der von einer Expertengruppe des Internationalen Arbeitsamtes vorgetragene Gedanke, daß soziale Sicherung auch auf arbeitsmarktfremde oder informell beschäftigte Arme ausgedehnt werden sollte, wurde in das maßgebliche Übereinkommen nicht übernommen (IAO 1986:36).

Der bisherige völkerrechtliche Erfolg der ILO-Normen könnte vor diesem Hintergrund langfristig in eine institutionelle Krise der ILO-Politik umschlagen. Während die formale Einhaltung und die Programmatik der Normen erhalten bleiben, nehmen Diskrepanzen zwischen internationalen Standards und nationaler Praxis zu. Gleichzeitig ist zu fragen, ob die in der

nationalen Öffentlichkeit der Industrieländer geführten Diskussionen über den Umbau des Sozialstaats genügend Substanz besitzen, um die internationale Normsetzung voranzutreiben. Nach wie vor beherrschen zentralistische Konzepte die Diskussion, selbst in den Alternativvorschlägen zu einer einkommensunabhängigen Grundsicherung. Die Kritik am korporativen, dreigliedrigen Kompromiß bleibt abstrakt, so lange sie nicht die Herrschaftsmomente staatlicher Sozialpolitik zum Ausgangspunkt wählt, deren starke Mittel in der örtlichen Verfahrens- und Dienstleistungspraxis, nicht an der Spitze der Vernetzung angesiedelt sind. Fürsorge und Vereinzelung sind überwiegend von lokalen Verwaltungen, Wohlfahrtsverbänden und restriktiver Professionalisierung im Feld sozialer, personenbezogener Dienstleistungen zu verantworten. Eine produktive Grenzüberschreitung der ILO-Standardsetzung bestünde darin, die Mißstände professioneller Sozialarbeit in Industrieländern, den Zusammenhang zwischen restriktiver Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik, die Wechselwirkung von Arbeitsmarktorientierung und Entprofessionalisierung, die Mängel der Sozialhilfe und die Demokratisierung örtlicher Sozialpolitik zu thematisieren.

Zusammenfassend verweist die vertikale Perspektive auf die fortbestehende Relevanz nationaler Sozialpolitik, die sich v. a. in der Wechselwirkung von Sach- und Herrschaftspolitik und in der vielschichtig getrennten Formalisierung von Interventions- und Legitimationsformen niederschlägt. Die Entkopplung zwischen zentralen Sanktionsmitteln und lokaler Sozialkontrolle deutet weniger auf einen Souveränitätsverlust als auf Intensivierung und Neukonstitution staatlicher Eingriffsverwaltung auf der subtilen Ebene ungleichzeitiger und getrennter Formalisierung von Intervention und Legitimation. Die liberale These vom Souveränitätsverlust des Nationalstaats ist grundsätzlich zu überdenken, wenn auf der konkreten Ebene institutionalisierter Sozialkontrolle tatsächlich ein dezentraler Ausbau stattfindet. Die grobe These von der Spaltung des Sozialstaats in Armuts- und Arbeitspolitik ist ebenfalls zu verfeinern. Verlagerung der Auseinandersetzung von Einzelregelungen auf Netzwerkpolitik impliziert zugleich Generalisierung aber auch Öffentlichkeit von Sozialkontrolle. Eine Reform der internationalen Standardsetzung im Sinne alternativer Formalisierung setzt allerdings eine Artikulation dieser Perspektive vor Ort voraus.

### *Horizontale Verflechtung*

Eine doppelte Hierarchie aus herrschafts- und sachpolitischen Aufgaben ist ebenfalls in der horizontalen Verflechtung der ILO-Politik zu erkennen. Auch hier vollzieht sich eine Spaltung des Sozialstaats durch separierende Formalisierung. Globale, in der UN-Vollversammlung verankerte Legiti-

mation besitzen nur die karitativen Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Not- und Katastrophenhilfe, allgemeine zielgruppenspezifische Maßnahmeprogramme zur Förderung von Frauen, Kindern oder alten Menschen sowie Resolutionen, in denen allgemeine Wertvorstellungen vor konkreten, handlungsrelevanten Normen rangieren. Verfahrenskonsens herrscht gegenüber sachlichem Konsens vor (Köhler 1987:1093). Verbindliche Normen des Völkerrechts fallen in die Zuständigkeit der Sonderorganisationen, insbesondere der ILO. Deren Legitimationsgrundlage ist durch die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern neben den Regierungsvertretern zwar erweitert, was eine Besonderheit im Vergleich zu allen anderen Sonderorganisationen darstellt. Die Universalität der Mitgliedschaft in der ILO führt dennoch nicht zu einer ausreichenden demokratischen Legitimation, wie die Ausgrenzung von Armutsfragen aus dem korporativen Kompromiß zeigt. Indem die Standardsetzung regionalspezifische Normen zuläßt, verringert sie die Legitimation für das empfohlene Netzwerk. Wie weit die stille Überredung der wirtschaftspolitischen Organisationen durch administrative Strategien und multilaterale Finanzierungsmodelle trägt, bleibt zu beobachten (Guha/Singla 1992).

Die Frage nach der Legitimation der horizontalen Verflechtung ist zu vertiefen, wenn nach der sektoralen Zuständigkeit der beteiligten Akteure gefragt wird. Geht man von der im beschäftigungspolitischen Konzept angelegten doppelten Hierarchie von fünf Aufgabengruppen aus, ergibt sich, daß die horizontale Vernetzung internationaler Sozialpolitik in hohem Maße eine Scheinverflechtung darstellt, die einer getrennten Formalisierung von Interventions- und Legitimationsformen dient. Wirtschafts- und beschäftigungspolitische Interventionen sind den oligarchischen, wirtschaftspolitischen Organisationen zugeordnet. Internationale Arbeitsmarktpolitik findet vorwiegend auf der Ebene der ILO-Standardsetzung statt. Gleichzeitig werden die ILO - Normen zu Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenversicherung, öffentlicher Arbeitsverwaltung und Migrationspolitik durch die Regierungsberatung der OECD, die einen Abbau von Interventionen fordert, konterkariert. Internationale Sozialversicherungspolitik stellt, da sie v. a. über bilaterale Abkommen gesteuert wird, in rechtlicher und politischer Hinsicht eine fast ausschließliche Domäne nationaler Regierungen dar. Migrationspolitik und Grundrechtspraxis, d. h. die mit den stärksten sozialen Kontrollen und Legitimationsproblemen belasteten Interventionsformen, sind ebenfalls ganz der nationalen und subnationalen Ebene zugeordnet. Während sich sanktionsstarke internationale Sachpolitiken, wie die Entwicklungshilfe, die Bevölkerungspolitik, Zielgruppenprogramme, die Not- und Katastrophenhilfe und perspektivisch zunehmend auch militärische Interventionen der UN, in eine wirtschaftspolitische Hierarchie einfü-

gen, sind sozialpolitische Standardsetzung und Programmpolitik zugleich Bestandteil einer umgekehrten, sozialpolitischen Hierarchie, an deren Spitze die lokalen vor den nationalen und internationalen Handlungsfeldern stehen. Die Trennung von Interventions- und Legitimationsbereich der internationalen Sachpolitik entlastet von Legitimationsansprüchen und ermöglicht das Nebeneinander gegensätzlicher Konzepte und Programme. Die UN-Bevölkerungspolitik kann scheinbar harmonisch neben der ILO-Beschäftigungspolitik bestehen, die ILO-Programmpolitik mit ihrem Fokus auf der Erschließung von Arbeitsmärkten in Entwicklungsländern neben der ILO-Standardsetzung, die das Zentrum des Beschäftigungsproblems in der Innenpolitik der Industrieländer verortet. Die vertikale Verflechtung internationaler und nationaler Sozialpolitik sichert, wie die von nationaler und lokaler Ebene, die bestehende Arbeitsteilung (oder besser: Formalisierung) zwischen den internationalen Organisationen zusätzlich ab.

Der Überblick bestätigt die Relevanz der Formalisierungsformen auch im Feld der Beziehungen zwischen den internationalen Organisationen. Eingebettet in diese Perspektive erscheint möglicherweise die Bedeutung einer Reform internationaler Verwaltungskultur in einem anderen Licht. Zumindest ist zu fragen, ob die Beschränkung politischer Mobilisierung auf die Programmatik der wirtschaftspolitischen Organisationen das Problem der getrennten Formalisierung von Legitimation und Intervention, das Spektrum verantwortlicher Akteure und deren spezifische Verantwortung ausreichend verdeutlicht.

### *Außenpolitische Implikationen*

Die These vom weltgeschichtlichen Umbruch ist vor dem Hintergrund der Politikverflechtung auch hinsichtlich der Bedeutung des Zusammenbruchs der sozialistischen Länder zu relativieren. Dies ergibt die Reformulierung der teils offiziellen, teils informellen außenpolitischen Aufgaben der ILO. Sie waren im Verlauf der Organisationsgeschichte in wechselndem Umfang von der Blockkonfrontation geprägt. Zu den Motiven für die Gründung der ILO gehörte die »Eindämmung des Bolschewismus« (Cox 1975:102). Zur Zeit des Kalten Krieges waren die außen- oder blockpolitischen Motive auch tatsächlich mit sachpolitischen Positionen zur Sozialpolitik verknüpft. Die Auseinandersetzung um den Einbezug der sozialistischen Länder in die ILO während der 50er Jahre war begleitet von einer kritischen Diskussion des westlichen Wohlfahrtsmodells, speziell der korporativen Interessenvertretung (Jacobson 1960). Ost-West-Differenzen dienten als Feld der Artikulation von Nord-Süd-Konflikten. Neben dem Interesse an der politischen Einbindung von Entwicklungsländern auf beiden

Seiten fand eine sachliche Kontroverse um die internationale Programmpolitik, v. a. über die technische Hilfe statt. So forderte etwa die Sowjetunion in den 50er Jahren eine Exporterlösstabilisierung, wie sie tatsächlich erst in den 70er Jahren von der EG praktiziert wurde (Köhler 1987:346). Mit der Einengung des Ost-West-Konflikts auf sicherheitspolitische Fragen und dem Aufkommen der Blockfreienbewegung verlor die Blockkonfrontation innerhalb der ILO ihren Stellenwert als Austragungsfeld sozial- und entwicklungspolitischer Konflikte. Die sozialistischen Länder akzeptierten die ILO-Standards, obwohl sie, wie etwa das Übereinkommen zur Beschäftigungspolitik, nicht systemkonform waren (ILO 1964:447). Zwar führte die Organisationsdebatte 1986 zu einem späten Erfolg mit der erwähnten Reform der ILO-Verfassung (IAA 1988). Doch zeichnete sich ein Funktionsverlust des Ost-West-Konflikts schon lange vor dem endgültigen Zusammenbruch in Form einer zunehmenden Indifferenz der sozialistischen Länder gegenüber Sachfragen der internationalen Sozialpolitik ab. Einen maßgeblichen Beitrag zur Entpolitisierung der außenpolitischen Koalitionsbildung leisteten die Ausweitung der technischen Hilfe und der »Entwicklungspolitizismus« der UN, d. h. der Versuch, alle Fragen internationaler Sachpolitik als Problem einer scheinbar unpolitischen, nachholenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu interpretieren (Cox/Jacobson 1975). Wie sich am Scheitern der Verhandlungen um eine neue Weltwirtschaftsordnung erwies, begünstigte der Übergang von der politisch motivierten zur ökonomischen Koalitionsbildung eine Spaltung der Koalition der Armen (Rothstein 1984:320), und damit eine zusätzliche Absicherung der wirtschaftspolitischen Hierarchie (Cox 1986).

### 3. Ausblick

Die Regimeanalyse vermittelt einen Zugang zur nötigen Relativierung und Dimensionierung internationaler Netzwerkpolitik der ILO. Demnach kann die internationale Sozialpolitik als Korrektiv zur internationalen Wirtschaftspolitik wirken, wenn sie ihre vertikale Verflechtung mit Innen- und Außenpolitik umgestaltet und eine breitere Legitimation auf subnationaler Ebene sucht. Der Machtvorsprung der wirtschaftspolitischen Organisationen kann nicht eingeholt, sondern nur unterlaufen werden, indem die demokratisch nicht legitimierte, informelle Herrschaftspraxis, deren Schwerpunkt auf der dezentralen, lokalen Sozialpolitik liegt, mit der offiziellen, wirtschaftspolitischen Hierarchie konfrontiert wird. Die Legitimationsbasis der internationalen Vernetzung darf dann nicht nur in einem korporativen Kompromiß bezüglich der Arbeitspolitik gesucht werden. Reform- und Demokratisierungsbedarf muß vielmehr ausgehend von den herrschaftsge-

prägen, dezentralen Praktiken, speziell den harten Feldern der sozialen Grundrechtspraxis, der Armuts- und Ausländerpolitik ermittelt und begründet werden. Für die ILO-Standardsetzung bedeutet dies, daß sie die Armuts- gegenüber der Arbeitspolitik aufwerten muß, indem sie neue Normen zur Grundsicherung, zum Erhalt des Bürgerrechtsstatus bei Sozialhilfebezug und zu einer konjunkturunabhängigen Einwanderungspolitik entwickelt. Die Programmpolitik der ILO sollte neben der Beschäftigungsförderung in Entwicklungsländern Maßnahmen zur stillen Überredung der Industrieländer fördern, die zur Demokratisierung und Entklientelisierung nationaler und lokaler Sozialpolitik beitragen können. Die Sozialpolitik der Europäischen Union stellt nicht nur eine Herausforderung für die ILO - Standardsetzung dar, die nun auch auf supranationales Recht anzuwenden ist. Der Vorrang der Maßnahmepolitik in der EU und die dort zu beobachtende Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände bestätigt zugleich die Notwendigkeit einer Erweiterung des korporativen Kompromisses auch in der ILO. Als Zwischenschritt bietet sich der Einbezug von Initiativen und Verbänden aus dem Feld der Armutsbekämpfung an. Damit sind zugleich die sozialen Grenzen der Reform internationaler Sozialpolitik benannt, die auf der Ebene innenpolitischer Mobilisierung und lokaler Umsetzung aber auch der Reform und Öffnung nationaler und örtlicher Bürokratien zu suchen sind.

Der korporative Kompromiß erweist sich ebenso auf nationaler Ebene als sozialpolitischer Filter, dem alternative Netzwerkkonzepte nur schwer beikommen. Diese besitzen gleichwohl ihre Berechtigung wegen der faktischen Verlagerung der sozialpolitischen Auseinandersetzung von Einzelregelungen auf Maßnahmeprogramme. Unkritisch angewandt erfüllen sie jedoch eher die Funktion eines Multiplikators von Verwaltungsstrategien mit allen Unwägbarkeiten einer generalisierten Sozialkontrolle. Dies gilt selbst für die Vernetzung von Arbeits-, Bildungs- und Sozialverwaltung im Rahmen beschäftigungspolitischer Initiativen, die einerseits Grenzen zwischen Arbeits- und Armutspolitik aufweichen, was zur Reduzierung von Zwangsarbeit zugunsten anderer Formen der Arbeitsbeschaffung führen kann, zugleich aber zur Indienstnahme einst offener sozialer Dienste oder Bildungsmaßnahmen für die fachfremden Zwecke der Arbeitsmarktintegration. Die Transformation nationaler Sozialpolitik vollzieht sich in Ländern wie der Bundesrepublik in erheblichem Umfang auf der subtilen Ebene der Veränderung und Funktionalisierung von Berufsauffassungen, von Therapeutisierung und Zielgruppenkonstruktionen im Zusammenhang mit funktionaler Vernetzung. Das Problem einer kontraproduktiven Vernetzung von Sozialpolitik tritt selbst noch auf der Ebene der Regionalpolitik in Erscheinung, v. a. bei den EU-Maßnahmen für Regionen, deren Ar-

beitsmarktorientierung Funktionalisierung und Entprofessionalisierung lokaler Sozialpolitik an der örtlichen Politik vorbei forciert. Wird hier nur Vernetzung an sich als Ziel unterstützt, bewirkt dies paradoxerweise qualitativen Sozialabbau durch Ausbau der Beschäftigungspolitik. Die Ambivalenz sozialpolitischer Vernetzung wird von der Verwaltung selbst hervorgerufen. Setzt die Kritik nur von außerhalb, sozusagen aus der Perspektive der Bewegung an, erzeugt dies Unsicherheit bei der nötigen Gewichtung ökologischer und sozialer, globaler und örtlicher Themen. Die Vernetzung der Internationalen Sozialpolitik stellt die Kritik der Interorganisationsbeziehungen und die Skandalisierung von Konferenzdiplomatie durch intermediäre Organisationen nicht grundsätzlich in Frage. Sie verweist aber auf die vernachlässigten Aufgaben einer Kritik von unten. Die Reform der ILO-Politik muß zusätzlich beim administrativen Vollzug und in der Kommune ansetzen.

Zusätzliche Untersuchungen sind auch der Politikfeldanalyse zu empfehlen, insbesondere der Vergleich zwischen Interventions- und Legitimationsformen der internationalen Sozialpolitik (Zschke 1990). Die Überarbeitung des vorherrschenden Konzepts der Politikfeldanalyse und eine kritische Rezeption der Regimediskussion sind nötig, um die vertikale und herrschaftspolitische Dimension internationaler Netzwerkpolitik zu erfassen. Nicht nur in der internationalen Sozialpolitik wäre der Schwerpunkt auf den vertikalen Vergleich nationaler und internationaler Maßnahmen zu legen. Das Anliegen des DGB, die nationale Sozialpolitik verstärkt aus der Perspektive der ILO zu spiegeln, verdient Unterstützung durch den Vergleich zwischen deutschem und internationalem Sozialrecht. Diese konventionelle Bewertung könnte durch einen Vergleich nationaler und internationaler Berufsstandards und die Beachtung scheinbarer Nebenthemen wie Jugend-, Berufs-, Dienstleistungs- oder Professionalisierungspolitik an Tiefe gewinnen. Nötig erscheint weiterhin die Auseinandersetzung mit Formen und Bedeutung internationaler Verrechtlichung als Quelle hermeneutischer Deutung und Bewertung internationaler Aufgaben (Tudyka 1994). Im Vorfeld der geplanten Weltbeschäftigungsinitiative der ILO wäre die kritische Auswertung der meist grauen Evaluierungsliteratur zum problematischen, früheren Weltbeschäftigungsprogramm der ILO von Interesse. Die Einschätzung von Nichtregierungsorganisationen im Feld der Sozialpolitik erfordert die Aufnahme der historischen Verbändekritik, vorrangig also Auseinandersetzung mit Kirchen und Wohlfahrtsverbänden. Die Untersuchung der internationalen Verwaltungskultur der ILO sollte die Rolle der nationalen Ministerien und der Spitzenverbände bzw. ihrer Fachabteilungen beim Prozeß der öffentlichen Wahrnehmung und Filterung sozialpolitischer Aufgaben hinterfragen. Nicht zuletzt wäre auch die Ana-



lyse außenpolitischer Koalitionen aus der Perspektive sozialpolitischer Kontroversen in der ILO zu verfeinern.

## Literatur

- Axelrod, R.; Keohane, O. 1986: Achieving Cooperation Under Anarchie: Strategies and Institutions, in: *World Politics* 38:1, S. 226-254.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung) 1994: Sozialbericht 1993, *Bundestagsdrucksache* 12/7130 vom 23.3.94, Bonn.
- Cowhey, P. F.; Long, E. 1982: Testing theories of regime change: hegemonic decline or surplus capacity? in: *International Organization* 37:2, S. 157-188.
- Cox, R. W.; Jacobson, H. K. 1975: *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven, London.
- Cox, R.W. 1975: ILO: Limited Monarchy, in: *Cox; Jacobson* 1975, S. 102-138.
- Cox, R. W. 1977: Labour and Hegemony, in: *International Organization* 31, S. 385-424.
- Cox, R. W. 1986: Social Forces, States and World Orders, in: *Keohane* 1986, S. 204-254.
- Cox, R. W. 1987: *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York.
- Cox, R. W. 1992: Multilateralism and world order, in: *Review of International Studies* 18, S. 161-80.
- Engelen-Kefer, U. 1976: *Beschäftigungspolitik*, Köln.
- Eshag, E. 1989: Some suggestions for improving the operation of IMF stabilisation programmes, in: *International Labour Review* 128:3, S. 297-320.
- Frey, D. S. 1984: The Public Choice View of International Political Economy, in: *International Organization* 38:1, S. 199-223.
- Galenson, W. 1981: *The ILO. An American View*, London.
- Guha, S.; Singla, P. P. 1992: Entwicklungshilfe Koordination. Das Beispiel der Sonderprogramme für öffentliche Arbeiten (SPöA) des Internationalen Arbeitsamts (ILO), in: Elsenhans, H.; Obser, A., (Hg.), *Die verwaltete Armut*, S. 115-29, Konstanz.
- Haas, E. B. 1964: *Beyond the Nation-State*, Stanford.
- Haas, E. B.; Williams, M. P.; Babai, D. 1978: *Scientists and World Order*, Berkeley.
- Haas, E. B. 1980: Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes, in: *World Politics* 32, S. 359-405.
- Haase, W. 1990: Zur Bedeutung der IAO-Übereinkommen, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 5/90, S. 238-50.
- Héritier, A. 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, *PVS-Sonderheft* 24, Opladen.
- Heyde, P. 1960: *Internationale Sozialpolitik*, Heidelberg.
- IAA (Internationales Arbeitsamt) 1988: *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*, Genf.
- IAA (Internationales Arbeitsamt) 1994: *Werte bewahren, Veränderungen fördern. Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Wirtschaft: eine Agenda für die IAO*. 81. Internationale Arbeitskonferenz, Bericht des Generaldirektors (Teil 1), Genf.
- IAO (Internationale Arbeitsorganisation) 1966: *Übereinkommen und Empfehlungen 1919-1966 (und Nachträge bis 1994)*, Genf.
- IAO 1984: *70. Internationale Arbeitskonferenz, Bericht IV(2), Beschäftigungspolitik* 2, Genf.
- IAO 1986: *73. Internationale Arbeitskonferenz, Bericht IV(1), Beschäftigungsförderung und soziale Sicherung*, Genf.
- ILO (International Labour Organisation) 1941: *The International Labour Code 1939*, Montreal.
- ILO 1952: *The International Labour Code 1951*, Genf.
- ILO 1964: International Labour Conference, *48th Session, Record of Proceedings*, Genf.
- ILO 1976: *The impact of international labour Conventions and Recommendations*, Genf.
- ILO 1976: *World Employment Programme, Research in Retrospect and Prospect*, Genf.
- ILO 1982: *Conventions and Recommendations 1919-1981*, Genf.

- ILO 1992, *International Labour Conference 79th Session 1992, Record of Proceedings*, Genf.
- ILO 1993: *80. IAK Bericht VI Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit*, Genf.
- Jacobson, H. K. 1960: The USSR and ILO, in: *International Organization* 14 (1969), S. 402-428.
- Kasch, V. 1993: Die Sozialen Notfonds der Weltbank: Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz, in: Betz, J.; Brüne, St. (Hrsg.) 1993, *Jahrbuch Dritte Welt 1994*, München, S.91-98.
- Köhler, P.A. 1987: *Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden.
- Krasner, St. D., ed. 1982: International Regimes, in: *International Organization*, Special Issue on International Regimes, 36, S. 176-510
- Keohane, R. O.; Nye, J. S. 1975: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: *World Politics* 27:5, S. 39-60.
- Keohane, R. O. 1982, The demand for international regimes, in: *Krasner* 1982, S. 325-356.
- Keohane, R. O., ed. 1986: *Neorealism and its Critics*, New York.
- Marin, B.; Mayntz, R., (eds.) 1991: *Policy Networks*, Boulder, Frankfurt/M.
- Mayntz, R. 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Héritier* 1993, S.39-56.
- Mentzel, E. 1964: Nationale und internationale Verwaltung, in: *Die öffentliche Verwaltung* 22:1, S. 1-24.
- Meyer, J. 1989: International labour standards and technical co-operation: The case of special public work programmes, in: *International Labour Review* 128: 2, S. 155-75.
- Nölke, A. 1994: *Das 'Netzwerk' der Internationalen Beziehungen - nur eine Metapher?* Beitrag zur Tagung der Sektion Internationale Politik anlässlich des 19. Wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft vom 25.-28.8.1994 in Potsdam.
- Palloix, Ch. 1979: Die Internationalisierung des Kapitals und Kritik der Politischen Ökonomie, in: Deubner, Chr.; u.a., (Hg.), *Die Internationalisierung des Kapitals*, Frankfurt/M.
- Puchala, D. J.; Hopkins, R. F. 1982: International Regimes, lessons from inductive analysis, in: *Krasner* 1982, S. 245-276.
- Rothstein, R. L. 1984: Regime-Creation by a Coalition of the Weak: Lessons from the NIEO and Integrated Program for Commodities, in: *International Studies Quarterly* 28, S. 307-328.
- Schnorr, G. 1974: The Influence of ILO - Standards on Law and Practice in the Federal Republic of Germany, in: *International Labour Review* 110:2, S. 539-564.
- Schumann, W. 1993: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: *Héritier* 1993, S. 394-431.
- Senghaas-Knobloch, E. 1979: *Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft*, Frankfurt/M.
- Strange, S. 1987: The persistent myth of lost hegemony, in: *International Organization* 41:4, S. 551-74
- Strang, D.; Chang, P. Mei Yin 1993: The International Labor Organization and the welfare state: institutional effects on national welfare spending, 1960-80, in: *International Organization* 47:2, S. 235-62.
- Tudyka, K.; Zschke, W. 1993: Internationale Verrechtlichung der Sozialpolitik, in: Wolf, K.D. (Hg.) 1993: *Internationale Verrechtlichung, Jahresschrift für Rechtspolitikologie* 7, Pfaffenweiler, S. 169-205.
- Young, O. R. 1986: International Regimes: Toward a New Theory of Institutions, in: *World Politics* 34: 1, S. 104-122.
- Zschke, W. 1990: *Die Analyse internationaler Politikfelder in der liberalen Schule - Zur Kritik der Regime-Diskussion am Beispiel der internationalen Sozialpolitik*. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische und internationale Studien Nr. 16, Nimwegen.