

Markus Demele

Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik

Kultursensible Decent Work-Strategien der
International Labour Organization

Metropolis-Verlag
Marburg 2013

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Metropolis-Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH
<http://www.metropolis-verlag.de>

Copyright: Metropolis-Verlag, Marburg 2013

Alle Rechte vorbehalten

Gedruckt auf alterungsbeständigem holz- und säurefreiem Papier
Dissertation unter dem Titel „Die Internationale Arbeitsorganisation
(ILO) als Akteur der Entwicklungspolitik. Theorie, Strategie und
Perspektiven am Beispiel ihres Landesprogrammes für menschen-
würdige Arbeit in Kenia“ an der Universität Bremen

ISBN 978-3-7316-1021-2

1. Einleitung

Harsche Kritik an der Entwicklungspolitik und ihren Akteuren hat derzeit Hochkonjunktur. Insbesondere die Praxis der Entwicklungspolitik ist seit einigen Jahren von mindestens zwei Seiten unter massiven Druck geraten: Einerseits wird von einer größer werdenden Zahl vornehmlich afrikanischer Aktivisten ein Ende jeglicher Entwicklungspolitik gefordert (z.B. EASTERLY 2006; MOYO 2010; SHIKWATI/BOZIC 2007). Zum anderen weisen besonders zivilgesellschaftliche Gruppen auf die fortdauernde absolute Armut in vielen wirtschaftlich peripheren Ländern hin und verlangen die gängige Politik bi- und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit durch entwicklungsförderliche Globalstrukturen, m.a.W. durch eine fundamentale Reform der Global Governance-Architektur zu ergänzen. Beiden Strömungen ist die Überzeugung gemein, dass die bisherige „ökonomische Orthodoxie“ (LANDES 2009, S. vi) von WTO, Weltbank und IWF ungeeignet ist, um die Lebensbedingungen der ärmsten Milliarde Menschen der Erde nachhaltig zu verbessern. Dieser verbreiteten Orthodoxie folgend, wird Entwicklungspolitik primär als Wirtschaftspolitik betrieben, die ungeachtet des regionalen Kontextes durch die (De-)Regulierung von Finanz- und Gütermärkten weltweit Wachstumsprozesse fördern will.

Die vorliegende Untersuchung teilt hingegen die These, dass die Notwendigkeit von Entwicklungspolitik, also von internationalen Politiken, die sich mit der Überlebenssicherung und der Gewährleistung elementarer Verwirklichungschancen von Menschen in wirtschaftlich peripheren Regionen befassen, in der zentralen globalen Konfliktlinie begründet ist, die das Verhältnis von Kapital und Arbeit darstellt (vgl. SCHERRER 2000, S. 28). Dieser alte Konflikt erhält für Entwicklungskontexte eine besondere Schärfe, da Arbeit in Entwicklungsländern aus drei Gründen eine besonders existentielle Bedeutung zukommt (GHOSE ET AL. 2008, S. 57-58): Zum einen bilden formell Beschäftigte in den meisten Entwicklungsländern nur einen kleinen Teil der Erwerbsbevölkerung. Die Mehrheit arbeitet als Alleinselbständige oder Unterbeschäftigte ohne Chance zur Kapitalbildung in der informellen Wirtschaft. Zum andern gibt es dort ein Arbeits-

kräfteüberangebot, das zu massivem Lohndruck auf alle Beschäftigten führt. Schließlich können es sich nur wenige Menschen überhaupt leisten, auch nur mittelfristig beschäftigungslos zu sein. Da in den meisten Entwicklungsländern keine sozialen Sicherungssysteme jenseits der Familie existieren, ist jeder Besitzlose zu jeder Zeit zur Arbeit gezwungen, um zu überleben. Arbeit kommt bei der Ermöglichung menschlicher Entwicklung also eine Schlüsselrolle zu. Diese Einsicht hat sich in den letzten Jahren zumindest auf der deklaratorischen Ebene auch in der internationalen Gemeinschaft und ihren entwicklungspolitischen Institutionen durchgesetzt.

Auf dieser Grundlage wird in der vorliegenden Untersuchung die These vertreten, dass Entwicklungspolitik in erster Linie auf guten nationalen und internationalen Arbeitspolitiken fußen sollte. Aus der Vielzahl der entwicklungspolitischen Akteure, der diversen zivilgesellschaftlichen Institutionen und der internationalen Organisationen, die im Rahmen der Vereinten Nationen (UN) seitens der Nationalstaaten die Aufgabe übertragen bekommen haben, sich für die nachhaltige Reduzierung absoluter Armut einzusetzen, kommt bei der Gestaltung internationaler Arbeitspolitik der *Internationalen Arbeitsorganisation* (ILO)¹ eine hervorragende Bedeutung zu. Jedoch findet diese älteste UN-Sonderorganisation weder im zivilgesellschaftlichen noch im wissenschaftlichen Entwicklungsdiskurs mit ihrem entwicklungspolitischen Programm und ihrer entwicklungsstrategischen Praxis besondere Beachtung.

Dies verwundert, da seitens der ILO bereits in den 1960er Jahren entwicklungspolitische Programme durch ihren Generaldirektor David A. Morse geprägt wurden. Auf dem Weg einer Weltbeschäftigungspolitik stellte sich die ILO angesichts der Dekolonialisierungswelle dem offenkundigen Skandal globaler Armutsstrukturen und der damit verbundenen Missachtung ihrer normativen Grundforderung, „soziale Gerechtigkeit“ durch menschenwürdige Arbeit weltweit zu erreichen (Präambel der ILO-Verfassung). Als die ILO 1969 den Friedensnobelpreis verliehen bekam, zog der Vorsitzende des Nobel-Komitees Aase LIONAES angesichts des 50-jährigen Bestehens der Organisation eine Bilanz ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten und wagte zugleich einen Ausblick:

¹ Abgekürzt IAO. Im Folgenden wird jedoch die international gängige Abkürzung der englischen Bezeichnung *International Labour Organization*, ILO verwendet.

„Today it can be said that the dominant feature in the work of the ILO during the last twenty years has been technical aid programs in the developing countries. [...] How then will the ILO tackle this gigantic task of finding work for the whole population of the world? And what possibilities has the ILO of solving the problem which has loomed largest during our century, that of reducing, nay, removing, the gap between the rich and the poor nations of the world, and of adjusting the population explosion to a harmonious, economic, and social evolution?“

Bald 50 Jahre später nimmt ILO-Generaldirektor Juan Somavia in seinem Bericht *Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit* zur 100. Internationalen Arbeitskonferenz 2011 bereits das 100-jährige Jubiläum der ILO 1919 in den Blick, zieht für die letzten Jahrzehnte aber eine enttäuschte Bilanz: „Die vorherrschende Wirtschaftspolitik ließ die Grundwerte der IAO im Wesentlichen außer Acht und setzte auf eine ungleiche und unausgewogene Globalisierung“ (INTERNATIONALES ARBEITSAMT 2011, S. 4). Als Folge, so stellt der Bericht fest, sei die Weltwirtschaft insgesamt instabiler geworden, globale Einkommensungleichheiten nähmen weiter zu und die Lohnpolarisierung wachse extrem, das Lohnwachstum hinke dem Zuwachs der Arbeitsproduktivität hinterher, informelle Beschäftigung sei anhaltend hoch und der soziale Schutz extrem lückenhaft – auch gingen weltweit die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und die Zahl der Kollektivverhandlungen zurück. Angesichts dieser Entwicklungen fordert Somavia, die ILO müsse bei der Gestaltung künftiger globaler sozioökonomischer Entwicklungen eine Führungsrolle einnehmen.

Inhaltliche Grundlage für diese Führungsrolle ist die *Agenda für menschenwürdige Arbeit* (engl. Decent Work Agenda), die seit 1999 gleichermaßen eine normative Vergewisserung und das politisch-strategische Programm sämtlicher Tätigkeitsbereiche der ILO bildet. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit kann als Versuch verstanden werden, in dem o.g. Konflikt zu vermitteln: Zwischen den „Forderungen des globalen Kapitals“ in Form von Arbeitgebervertretern und multinationalen Unternehmen auf der einen Seite sowie Gewerkschaften und anderen Vereinigungen arbeitender Menschen, der Zivilgesellschaft und der informellen Wirtschaft auf der anderen Seite (VOSKO 2002, S. 39; ähnlich RAISER 2004, S. 20). Vor diesem Hintergrund ist eine entwicklungspolitische Würdigung der Programmatik der ILO ebenso angeraten, wie die Frage nach der Rolle der ILO in einer künftigen entwicklungsförderlichen Global Governance-Architektur.

1.1 Forschungsfragen und Untersuchungsziele

Die vorliegende Untersuchung hat zum Ziel, die Programmatik der ILO seit der Etablierung ihrer Agenda für menschenwürdige Arbeit hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung zu analysieren, im Lichte der entwicklungstheoretischen Diskurse der letzten Dekaden zu diskutieren sowie ihre entwicklungsstrategische Operationalisierung in den sog. *Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit* (Decent Work Country Programmes) an einem konkreten Länderbeispiel zu evaluieren. Diesen Erkenntniszielen nähert sich die Untersuchung in drei Schritten:

In einem *ersten Teil* wird die Agenda für menschenwürdige Arbeit als Entwicklungskonzept ausgelegt. Dabei ist zu klären, was die ILO unter *Entwicklung* versteht und wie sich ihre politische Programmatik bzgl. bedeutsamer Parameter wie Arbeit, Kapital und den resultierenden Machtstrukturen zu anderen entwicklungstheoretischen Konzepten verhält. Ein zentraler Befund dieser Analyse lautet, dass die ILO-Programmatik, wie die Mehrzahl der Entwicklungstheorien, die kulturelle Dimension von Entwicklung vernachlässigt bzw. auf Defizitbegründungen für vermeintliche Nicht- oder Unterentwicklung reduziert.

Dieses Ergebnis wird in einem *zweiten Teil* anhand des soziökonomischen und soziokulturellen Kontextes der Republik Kenia überprüft, indem das *Decent Work Country Programme Kenya* der ILO situiert und mit Blick auf seine entwicklungspolitischen Implikationen untersucht wird. Die Konkretion der Untersuchung am Beispiel von Kenia ist aus verschiedenen Gründen sinnvoll: Zum einen muss gerade mit Blick auf o.g. Debatte um die Zukunft der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (vgl. DEMELE 2009b, S. 7) nachgewiesen werden, wie gefährlich es ist, wenn „die Entwicklungsproblematik letztendlich als Zuschreibungsfiktion abgehandelt wird“ (SENGHAAS 2006, S. 60). Dafür ist eine detaillierte Länderstudie unumgänglich. Zum anderen betont die ILO verschiedentlich den „besonderen Vorrang“ ihrer Programme auf dem afrikanischen Kontinent, weil dort die größte Zahl der am schwersten von Armut betroffenen Menschen lebt (INTERNATIONALES ARBEITSAMT 2006, S. 19). Zu Beginn der Untersuchung waren nur in sieben afrikanischen Ländern Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit beschlossen, von denen die der *East African Community* (EAC) die größte Kohärenz aufweisen. Innerhalb der EAC wiederum kommt Kenia die größte wirtschaftliche und damit verbunden eine zentrale machtpolitische Bedeu-

tung zu.² Hier stellen sich folgende Fragen: Mit welchen Parametern kann das sozioökonomische und soziokulturelle Profil Kenias erfasst werden? Berücksichtigt das aktuelle Landesprogramm für Kenia in seiner Maßnahmenformulierung dieses Profil hinreichend? Wie müsste ein künftiges kultursensibles Landesprogramm gestaltet sein?

Der *dritte Teil* führt die theoretischen Befunde des ersten Teils mit den Ergebnissen der Konkretionen des zweiten Teils zusammen und argumentiert, künftig *Internationale Arbeitspolitik als Entwicklungspolitik* zu begreifen. Zur Gestaltung kultursensibler nationaler sowie internationaler Arbeitspolitiken kommt dem Sozialdialog eine zentrale Rolle zu. Als *fokussierter* Sozialdialog kann dieser in Entwicklungskontexten die breite Akteureinbindung in entwicklungsrelevante Deliberationsprozesse gewährleisten, sollte sich aber auf arbeitspolitische Inhalte konzentrieren, um Dialogprozesse nicht durch die Breite wirtschafts- und sozialpolitischer Themen zu überfordern. Vor diesem Hintergrund fragt dieser dritte Teil sowohl nach institutionellen Reformperspektiven für die Organisationsentwicklung der ILO als auch nach Aspekten für die künftige kultursensible Gestaltung ihrer Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.

1.2 Einordnung der Problemstellung in die Forschungslandschaft

Untersuchungen zum entwicklungspolitischen Gehalt der ILO-Programmatik sind sowohl in den Bereich der Arbeitswissenschaften als auch der Entwicklungsforschung anzusiedeln. Arbeitswissenschaftliche Forschung ist jedoch, anders als Entwicklungsforschung, in den letzten Jahren eher an den Rand gedrängt worden.³ Nachdem bereits in den 1980er Jahren die „Dethematisierung von Arbeitspolitik“ in Deutschland beklagt wurde (JÜRGENS ET AL. 1984), stellt Steffen LEHNDORFF in seiner Zusammenchau der arbeitspolitischen Forschungslandschaft noch 2006 den Befund:

² Eine in Ostafrika weitverbreitete Redewendung besagt: „If Kenya coughs, the region catches pneumonia.“

³ Auf den Stand der wissenschaftlichen Forschung, aber auch auf Berichte der entwicklungspolitischen Praktiker wird fortlaufend verwiesen. Das Literaturverzeichnis ab S. 443 erhebt den Anspruch, auf die relevanten Autoren und ihre Arbeiten hinzuweisen. Dennoch soll hier ein kurzer Überblick zum Stand der in dieser Untersuchung berührten Forschungsfelder gegeben werden.

„Die Arbeitsforschung diskutiert über ihre Krise“ (LEHNDORFF 2006, S. 8). Gleichwohl nimmt Berndt KELLER die Ausdifferenzierung der Arbeitspolitik als eigenständiges Fachgebiet im Kanon der sozialwissenschaftlichen Fächer wahr und stellt einen qualitativen und quantitativen Anstieg der Veröffentlichungen fest (2008, S. 1). Arbeit, ihre Qualität und Ausweitung, ist neben anderen Politikfeldern wie Gesundheit, Bildung oder Ernährung ein Bereich gesellschaftlichen Interesses, der von internationalen Bedingungen beeinflusst wird und für deren Regulierung daher eine internationale Organisation etabliert wurde (SENGHAAS-KNOBLOCH 1979, S. 3). Nimmt man allerdings die sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit der ILO als Organisation für das internationale Politikfeld Arbeit bzw. ihrer Programmatik beschäftigen, als Indikator für den Stand der internationalen Arbeitsforschung, so wird sichtbar: Sowohl international als auch im deutschen Sprachraum werden nur wenige Arbeiten zur ILO, der Agenda für menschenwürdige Arbeit oder der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit durch die ILO veröffentlicht, die nicht vom Stab der ILO selbst stammen. In den Handbüchern internationaler Institutionen wird die ILO vergleichsweise marginal behandelt (z.B. ARCHER 2001); auch in der wissenschaftlichen Debatte um die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen kommt die ILO kaum vor (z.B. WEINLICH 2010 und 2011). Diese Leerstelle hängt u.a. damit zusammen, dass es seitens der Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahren wenige Impulse für entwicklungstheoretische Forschungen mit Blick auf Art und Umfang des Faktors Arbeit im Globalisierungsprozess gegeben hat (ROBERTSON 2007, S. 7).

Damit ist es die ILO selbst, vor allem durch ihr *International Institute for Labour Studies* (IILS), die den Forschungsbedarf hinsichtlich ihrer Arbeit und Programmatik markiert. In den ersten Jahren nach Promulgation der Agenda für menschenwürdige Arbeit wurde zunächst versucht, die in der Agenda benannten Parameter menschenwürdiger Arbeit messbar zu machen, um so empirische Befunde international besser vergleichen zu können (STANDING 2002; GHAI 2003; ZARKA-MARTRES/GUICHARD-KELLY 2005). In den Beiträgen von ANKER ET AL. (2003) und BESCOND ET AL. (2003) wird wiederholt betont, wie unvollständig die bisherigen Kriteriologien sind. Meist werden sie von der verfügbaren Datenlage bestimmt und es werden lediglich Versuche unternommen, verschiedene bekannte Indizes miteinander zu kombinieren (BONNET ET AL. 2003). Eine weiterreichende Forschungsagenda haben KUPTSCH/ROGERS seitens

des ILS zusammengetragen (2008). Darin bringt Evance KALULA aus afrikanischer Perspektive die entwicklungspolitischen Implikationen der Agenda ein und will vorrangig die Frage beantwortet wissen: „In welchem Maße kann die Agenda für menschenwürdige Arbeit einen positiven Beitrag zur Bekämpfung von Armut leisten“ (2008, S. 51)? Bis dahin gab es nur vereinzelt Studien über die entwicklungspolitischen Beiträge der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu den dominierenden Paradigmen etwa der Bretton Woods-Institutionen; nur wenige davon für afrikanische Länder. Seitens der ILO wurde eine Untersuchung von Agenda-Parametern im *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) Äthiopiens vorgelegt (BUCKLEY 2004). Gary S. FIELDS zeigt in einem Artikel im *International Labour Review* Berührungspunkte der Agenda mit einigen Entwicklungspolitiken auf (2003) und Martin GODFREY formuliert auf Grundlage der Agenda konkrete beschäftigungspolitische Empfehlungen für Entwicklungsländer (2006).

Ähnlich karg ist die Forschungslandschaft im Bereich der kultursensiblen Entwicklungsforschung. Untersuchungen bzgl. entwicklungsrelevanter Kultur determinanten in der ILO-Programmatik liegen bisher nicht vor. Dies ist nicht sonderlich verwunderlich, denn bislang gibt es „keine ausgefeilten Theorien, praktischen Richtlinien und engen beruflichen Kontakte zwischen denen, die Kultur untersuchen, und denen, die Entwicklungspolitik machen“ (HUNTINGTON 2004, S. 14). Auch wenn nach wie vor ‚ausgefeilte Theorien‘ fehlen, finden sich bereits in den entwicklungstheoretischen Debatten der 1970er Jahre Verweise auf eine Relevanz kultureller Faktoren im Entwicklungsprozess (z.B. MENZEL/SENGHAAS 1986, S. 73-86), wie Gerald FASCHINGEDER in seiner historischen Betrachtung soziokultureller Entwicklungsforschung ausführlich darlegt (2001). Doch wird die Entwicklungstheorie in weiten Teilen von Ökonomen dominiert. In den Wirtschaftswissenschaften aber setzt sich (bis auf wenige Ausnahmen; z.B. SCHEFOLD 1994) erst seit wenigen Jahren in Form der interkulturellen Ökonomik eine Vorgehensweise durch, die „die kulturelle Sphäre in ihrer Wirkungskraft ernst nimmt und sie nicht zu einem Residualfaktor der Ökonomik erklärt“ (GOLDSCHMIDT/REMMELE 2004, S. 121). Insbesondere für die Art und Weise, wie kulturelle Phänomene Arbeitsmärkte prägen und beeinflussen, liegt bisher keine konsensfähige Forschungsmatrix vor:

„[...] still the literature has been until now quite heterogeneous, and a clear description of the notion of culture and of its relationships with the economic environment is almost lacking“ (GHINETTI/LUCIFORA 2004, S. 805).

Den *cultural turn* der Sozialwissenschaften vollziehen für die Entwicklungsforschung am deutlichsten die Autoren der Sonderausgabe von *Third World Quarterly* im Jahr 2010, wenn sie ihre Forschungen unter das Programm stellen: „relocating culture in development and development in culture“ (DA COSTA 2010).

Folgerichtig liegen auch für das Fallbeispiel Kenia aus arbeitspolitischer Perspektive kaum Arbeiten vor. Wissenschaftliche Analysen zu den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit existieren für kein afrikanisches Land.⁴ Die bedeutendsten Analysen der ILO für Kenia gehen auf die Zeit der Weltbeschäftigungsmissionen in den 1960er und 70er Jahren zurück. Der Missionsbericht *Employment, incomes and equality* war für die gesamte entwicklungspolitische Orientierung der ILO von großer Bedeutung (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE 1972). In jüngerer Zeit haben nur POLLIN ET AL. die Terminologie „decent work“ von der ILO für Kenia aufgegriffen. Sie verwenden sie aber nicht in ihrer ganzen programmatischen Breite, sondern sinnverstellend reduziert als Beschreibung von „Arbeitssituationen, die dem Arbeitenden ermöglichen, sich selbst und seine Familie oberhalb einer annehmbaren Armutsgrenze am Leben zu erhalten“ (2008, S. 13).

1.3 Methoden und Formalia

Die Untersuchung der Aktionen und Politiken einer internationalen Organisation steht vor der Herausforderung zwischen den verschiedenen Rollen zu unterscheiden, die internationale Organisationen im globalen Politiksystem zukommen. Diese hat Clive ARCHER als Instrument, Arena und Akteur beschrieben (2001, S. 68-91). Die ILO kann als *Instrument* der

⁴ Auch die von Brenda L. GEREN auf der Jahrestagung der *International Academy of African Business and Development* in Kampala veröffentlichte kurze Untersuchung *The Decent Work Agenda in Kenya* (2009) ist wenig hilfreich, um sich der Bedeutung der Agenda für Kenia zu nähern, da sie bereits zu Beginn die Programmprioritäten des Landesprogramms fehlerhaft identifiziert und auch in der sozioökonomischen Analyse die notwendige analytische Tiefe vermissen lässt.

Mitgliedsländer oder Mitgliedsgruppen verstanden werden, mit dem diese versuchen, ihre eigenen Interessen durchzusetzen.⁵ Sie ist jedoch mehr noch als andere internationale Organisationen aufgrund ihrer dreigliedrigen Struktur, die Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter zusammenbringt, eine *Arena*, in der internationale Aushandlungsprozesse zu wirtschafts- und sozialpolitischen Themen stattfinden. Die vorliegende Untersuchung adressiert die ILO auch als *Akteurin* und setzt damit voraus, dass sie durch ihre Institutionen, ihren Stab und ihr Mandat über eine gewisse Handlungsautonomie verfügt. Diese befähigt sie sowohl gegenüber anderen Organisationen als auch gegenüber den Mitgliedsländern eigene politische Akzente zu setzen.⁶

Methodisch ist die vorliegende Untersuchung (1) als *Literaturarbeit* angelegt, die sich (2) mit Befunden diverser *empirischer Arbeiten* auseinandersetzt.⁷ Die Konkretionen am Beispiel Kenias wurden allerdings auch (3) durch *informelle Expertengespräche* vor Ort unterstützt. Das Untersuchungsziel bedingt (4) eine *interdisziplinäre Perspektive*.

(1) Die Untersuchung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und ihre Entfaltung durch die ILO, ihre Rezeption innerhalb der Organisation, durch die Mitgliedsländer und weitere entwicklungspolitische Akteure macht ein gründliches Studium der relevanten Dokumente notwendig und unterscheidet sich diesbezüglich nicht von der Vorgehensweise der Forschungen zur ILO in der Vergangenheit: Diese analysierten die Dokumente des Internationalen Arbeitsamts als ausführendem Organ, weitere

⁵ Bernhard BOOCKMANN weist in seiner Analyse des Abstimmungs- und Ratifikationsverhaltens die enorme Bedeutung der politischen Konstellation auf nationaler Ebene für die Art und Weise der Interessendurchsetzung von Staaten innerhalb der ILO nach (2004).

⁶ Anerkannte Kriterien zur Einordnung „internationaler Organisationen bzw. Bürokratien“ sind Autorität, Autonomie, Ressourcen, Effektivität und Legitimität (z.B. SCHALLER/SCHNECKENER 2009, S. 29). Auf alle Aspekte wird im Laufe der Untersuchung eingegangen werden.

⁷ Bei der Erstellung dieser Arbeit stand die Lesbarkeit im Vordergrund. Das bedeutet zum einen, dass nicht immer geschlechtergerechte Formulierungen verwendet wurden, auch wenn dies vollkommen zu Recht im Rahmen eines Gender-Mainstreaming gefordert wird. Zum anderen werden Übersetzungen ins Deutsche bei Eigennamen von Institutionen gar nicht, bei Zitaten i.d.R. nur vorgenommen, wenn sie kürzer als drei Textzeilen sind, also nicht eingerückt erscheinen. Seitenzahlen in Klammern ohne Nennung von Autorennamen oder Jahreszahl beziehen sich stets auf die Seiten dieser Untersuchung.

Veröffentlichungen, die im Auftrag des Internationalen Arbeitsamts erstellt wurden sowie durch die Repräsentanten der Mitglieder verabschiedete Instrumente, vornehmlich „Übereinkommen und Empfehlungen, aber auch [...] Resolutionen und programmatische Erklärungen“ (SENGHAAS-KNOBLOCH 1979, S. 5). Der Korpus dieser Veröffentlichungen ist heute jedoch deutlich breiter. Durch die verstärkte Einbindung der ILO in das System internationaler Organisationen (gerade im Entwicklungsbereich), die vermehrten Kooperationen mit anderen Entwicklungsakteuren und die ausgeweiteten Forschungen und Publikationen der Stabsabteilungen hat sich die Materialfülle, aus der programmatische und politische Äußerungen identifiziert werden können, deutlich erhöht. Wichtigste, weil verbindlichste Quellen jedoch bleiben die verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen sowie die Berichte des Generaldirektors zur Internationalen Arbeitskonferenz und den Regionalkonferenzen.

(2) Die Rezeption empirischer Arbeiten steht gerade für afrikanische Länder vor dem Vorbehalt einer schwierigen Datenlage. Die Datenbanken von ILO, Weltbank und anderen UN-Entwicklungsorganisationen weisen bisweilen große Lücken und Widersprüche auf. Im Verlauf der Untersuchung wird auf diese Datenprobleme jedoch eingegangen. Hinzu treten forschungspraktische Schwierigkeiten: Manch bedeutsam scheinende Publikation war selbst vor Ort in Kenia nicht einzusehen. Von der Unschärfe offizieller Statistiken bzw. der Probleme der Datenerhebung wissen auch kenianische Forscher im Auftrag der ILO und des *United Nations Research Institute for Social Development* zu berichten (FASHOYIN 2010; KINYANJUI 2010). In der vorliegenden Untersuchung wird versucht, die Validität der verwendeten Daten durch den Vergleich verschiedener Quellen hinsichtlich ihrer Plausibilität zu erhöhen.

(3) Expertengespräche dienten vor Ort der Vergewisserung des Untersuchungsgegenstandes und der Reflexion der Verfasserperspektive.⁸ Diese

⁸ Die Expertengespräche wurden also nicht im strengen Stile qualitativer Sozialforschung ausgewertet. Im Untersuchungszeitraum seit 2009 wurden im August 2009 und im Mai 2010 acht Gespräche in Kenia geführt. Gesprächspartner waren Vertreter des Gewerkschaftsbundes COTU-K und von Branchenverbänden der Arbeitgeber, die Leitung der Wirtschaftsabteilung der Deutschen Botschaft, Journalisten und Korrespondenten sowie Mitarbeiter deutscher Stiftungen in Kenia. Auch die Interviews im Rahmen der durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Untersuchung *Deutsche Unternehmensinvestitionen in afrikanischen Ländern – Ausmaß und Relevanz für die Beschäftigten* (DEMELE 2009a) mit Vertretern des Afrika-Vereins der deut-

Vergewisserung ist notwendig, da sowohl entwicklungstheoretische Untersuchungen und mehr noch Länderstudien ein (Selbst-)Bewusstsein für die jeweilige Perspektive der Forschenden bedingen: Denn auch Entwicklungstheorien operieren nie außerhalb einer Kultur, da sie sich ihrer „je eigenen Sprache, ihrer eigenen Codes bedienen“ müssen (FASCHINGEDER 2001, S. 14). Gerade hinsichtlich der Untersuchung soziokultureller Faktoren bestehen die Gefahren, „dass Eigenarten der anderen Kulturen an der eigenen gemessen werden“ und kulturelle Phänomene „erst durch die zugeschriebene Bedeutung seitens der sie erforschenden Individuen konstruiert“ werden (LEIPOLD 2006, S. 9).⁹

(4) Die Arbeitsforschung selbst ist methodisch bereits auf *Multidisziplinarität* angelegt (ARBEIT UND ZUKUNFT E.V. 2006, S. 40), d.h. menschliche Arbeit wird von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen untersucht. Häufig sind arbeitswissenschaftliche Forschungen jedoch zudem *inter-* bzw. *transdisziplinär* ausgerichtet. Auch in dieser Untersuchung werden die Befunde verschiedener Disziplinen aufeinander bezogen: Die dominierende sozialwissenschaftliche Perspektive, also soziologische, politik- und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte, wird durch im breitesten Sinne kulturwissenschaftliche Erkenntnisse ergänzt. Dieser anspruchsvoll breite Ansatz kann bisweilen mit einer kursorischen Wahrnehmung der fachlichen Diskurse dieser Einzelwissenschaften einhergehen; der Untersuchungsgegenstand macht es aus Sicht des Verfassers jedoch notwendig, sich auf „die sachbedingte Vielfalt der Dimensionen einzulassen“ (wie schon bei SENGHAAS-KNOBLOCH 1979, S. 11).

schen Wirtschaft e.V., dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, dem Bundesverband der deutschen Industrie e.V., der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag e.V., der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH sowie dem Direktor der ILO-Vertretung in Deutschland wurden für die vorliegende Untersuchung herangezogen.

⁹ Dennoch bleibt das Bewusstsein, dass ein deutscher Forscher in Kenia nur einen *etischen* Blick (des Beobachters von außen) einnehmen kann und für eine *emische* Perspektive (den Blick des Insiders) auf die Beschreibungen autochthoner Forscher angewiesen ist (vgl. BLISS 2001, S. 76).

1.4 Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung geht den beschriebenen Forschungsfragen in fünf Kapiteln nach und schließt mit einer Synthese, die konkrete Handlungs- und institutionelle Reformimpulse anbietet. Kapitel 2 führt in die ILO als internationale Organisation und ihre Programmatik in Form der Agenda für menschenwürdige Arbeit ein. Dazu werden zunächst vor dem Hintergrund ihrer geschichtlichen Entwicklung ihre Ziele und Aufgaben im internationalen Institutionensetting beschrieben. Für die Analyse der entwicklungspolitischen Optionen der ILO ist eine Zusammenschau ihrer strategischen Mittel notwendig. Daher werden ihre bekannteste Funktion, die Setzung internationaler Normen nebst Möglichkeiten, diese zu implementieren ebenso dargestellt, wie ihre Maßnahmen der technischen Hilfe und Kooperation mit den Mitgliedsländern sowie ihre Forschungsarbeit zur Aufklärung über internationale Arbeitsnormen und zu Beschäftigungsfragen überhaupt. Den zweiten Schritt bildet die inhaltliche Vorstellung der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Da die konkreten Analysen bzgl. der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit am Beispiel der Republik Kenia vorgenommen werden, schließt das Kapitel mit der Untersuchung der *Agenda für menschenwürdige Arbeit in Afrika* hinsichtlich ihres entwicklungspolitischen und -strategischen Gehalts.

In Kapitel 3 wird die Agenda für menschenwürdige Arbeit unter entwicklungstheoretischen Gesichtspunkten analysiert und vergleichend eingeordnet. Die ILO folgt im Anschluss an Amartya SEN einem rechtsbasierten Entwicklungsverständnis und zugleich implizit einer Vorstellung, die Entwicklung als Aufeinanderfolge von „Stufen“ begreift, die jedes Land in ähnlicher Weise zu erklimmen hat. „Einträgliche Arbeit“ steht als wichtigstes Mittel für den Aufbau von Verwirklichungschancen im Zentrum der Entwicklungsprogrammatik der ILO. Zudem liegt ihr als *Entwicklungssaxiom* die Komplementarität wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung zugrunde. Ausgehend von dieser begrifflichen Vorklärung kann die Agenda für menschenwürdige Arbeit entwicklungstheoretisch expliziert werden; d.h. es wird danach gefragt, wie Entwicklung und Ungleichentwicklung begriffen werden sowie die Prämissen dafür identifiziert, was sich entwickeln soll und warum. Für die gegenwärtige Auseinandersetzung ist die Agenda für menschenwürdige Arbeit vor allem hinsichtlich der Fundamentalkritik der *Post-Development-Schule* zu analysieren. Dabei wird deutlich, dass sich die ILO-Programmatik in weiten

Teilen im Mainstream universeller Entwicklungsnormen positioniert und die Forderungen nach Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und einem staatlichen Gewaltmonopol teilt. Der entwicklungstheoretische Gehalt der Agenda wird darüber hinaus durch vier zentrale Konstitutiva gekennzeichnet: In ihrer Struktur und ihrem Anspruch nach ist die Agenda eine Vorläuferin und Aktualisierung heutiger Global-Governance-Theorien; das makroökonomische Leitbild ihrer Entwicklungstheorie besteht in der Überwindung von Marginalität auf den Arbeitsmärkten durch die Schaffung produktiver Beschäftigung; der Auf- und Umbau von Institutionen wird durch die selektive Rezeption der Neuen Institutionenökonomik zu einem bedeutenden Theorieelement; schließlich deutet ihre Theorie konkrete Machtasymmetrien als Entwicklungshemmnisse, die vor allem durch die Internalisierung sozialer Kosten in transnational tätigen Unternehmen ausgeglichen werden sollen.

Hinsichtlich des Untersuchungsziels, die ILO als Akteurin der Entwicklungspolitik zu profilieren, müssen die entwicklungstheoretischen Implikationen in entwicklungsstrategischen Programmatiken sichtbar werden. Kernstück der ILO-Strategie ist die Prämisse, dass in einem *Tugendkreis von Wirtschaftswachstum und Entwicklung* Beschäftigung als Transformator von endogenem wirtschaftlichem Wachstum in autozentrierte Entwicklung fungiert. Die politische Fassung dieser Entwicklungsstrategie findet sich in der *Globalen Beschäftigungsagenda* von 2003. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit wiederum bauen als nationale Entwicklungsstrategien darauf auf. Die Anforderungen, die das ILO-Hauptquartier in Genf an die Formulierung ihrer Landesprogramme durch die Akteure vor Ort stellt, werden kritisch diskutiert und zu anderen prominenten Entwicklungsplänen in Beziehung gesetzt.

Kapitel 4 entfaltet einen zentralen Befund der vorangegangenen Untersuchung: Kulturelle Determinanten werden in der ILO-Programmatik nur marginal behandelt, was zu einem ökonomischen Reduktionismus der Agenda für menschenwürdige Arbeit als Entwicklungsagenda beiträgt. Da dieser Befund für den entwicklungstheoretischen Diskurs im Ganzen zutrifft, muss der Frage nachgegangen werden, wie sich entwicklungstheoretische Ansätze zwischen Kulturvergessenheit und kulturellem Determinismus positionieren. Da aber auch im kulturbezogenen Entwicklungsdiskurs eine Dominanz ökonomistischer Entwicklungsvorstellungen auszumachen ist, wird die Unzulänglichkeit einer Entwicklungstheorie als Wachstumstheorie nachgewiesen und die Ambivalenz ökonomisierter

Kulturdeterminanten für den Diskurs um Entwicklung aufgezeigt. Für die ILO-Programmatik bedeutet dies: Sie steht vor der Herausforderung, trotz regionaler Unterschiede globale Normen zu formulieren und deren Implementierung zu begleiten. Kulturelle Faktoren werden von der ILO bisher in erster Linie zur Markierung von Defiziten bzgl. der Ratifizierung und Umsetzung ihrer Normen in nationalen Kontexten verwendet und begründen damit Entwicklungshemmnisse. Doch können auch Versuche einer kultursensiblen Implementierungspraxis der Programme der technischen Hilfe sowie die programmatische Hochschätzung der Bewahrung kultureller Identitäten bei indigenen Gemeinschaften beobachtet werden.

Mit Kapitel 5 beginnt die Konkretion der Untersuchung auf den Entwicklungskontext der Republik Kenia hin. Wie in den Anforderungen der ILO für die Erstellung von Landesprogrammen beschrieben, kommt der sozioökonomischen Profilanalyse des Ziellandes eine zentrale Bedeutung zu. Eine solche Analyse wird daher vor dem Hintergrund der zuvor identifizierten entwicklungstheoretischen und -strategischen Befunde umfassend vorgenommen. Ausgehend von wichtigen historischen Ereignissen und der aktuellen Bevölkerungsstruktur des Landes werden die gegenwärtige politische Situation und der Umgang mit bedeutenden sozialen Problemen und Herausforderungen strukturell analysiert. Die sektorale Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung Kenias, die Rekonstruktion der Kapitalflüsse und Außenhandelsbeziehungen der letzten Jahrzehnte, aber auch der Institutionalisierungsgrad freiwilliger unternehmerischer Selbstverpflichtungen bzgl. der Standards menschenwürdiger Arbeit ergeben ein detailliertes Bild der kenianischen Wirtschaft. Von besonderer Relevanz für die Untersuchung und Evaluation des Landesprogrammes der ILO für Kenia sind der Status nationaler arbeitsrechtlicher Normen sowie die Verfasstheit der Sozialpartner. Als Grundlage für die spätere Formulierung arbeitspolitischer Strategien dienen Analysen der Beschäftigungsstruktur, der offiziellen Arbeitslosenstatistiken und besonders der Erwerbsarbeitsformen in der informellen Wirtschaft. Gleiches gilt für die Lohnstruktur und die Einkommensverteilung Kenias.

Die Auseinandersetzung mit dem ILO-Landesprogramm für Kenia erfolgt in Kapitel 6 zunächst in drei Schritten: Am Anfang steht eine Inhalts- und Konzeptionsanalyse des Programms, um dessen Anspruch, Struktur und Ziele zu klären. Ein zweiter Schritt prüft die Zulänglichkeit der dargebotenen sozioökonomischen Analyse. Drittens werden die vier Programmprioritäten vorgestellt und hinsichtlich ihres strategischen

Gehalts evaluiert. Die in Kapitel 4 herausgearbeiteten Befunde werden für den kenianischen Kontext fruchtbar gemacht. Auf dieser Grundlage können soziokulturelle Bedingungen der technischen Hilfe in Kenia formuliert werden. Unter Berücksichtigung dieser soziokulturellen sowie der in Kapitel 5 erhobenen sozioökonomischen Parameter werden abschließend drei Desiderata für ein künftiges Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit in Kenia vorgeschlagen: (1) die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit bei der Arbeit und die Abschaffung von Kinderarbeit, (2) die Implementierung beschäftigungsorientierter Wirtschaftspolitiken und (3) die Förderung des nationalen Sozialdialogs.

Die Untersuchung schließt in Kapitel 7 mit einer Synthese der vorangegangenen Befunde und konkreten Reformüberlegungen für das (entwicklungs-)politische Engagement der ILO. Entscheidender Ertrag der vorangegangenen Untersuchung ist es, in der Programmatik der Agenda für menschenwürdige Arbeit künftig *Internationale Arbeitspolitik als Entwicklungspolitik* zu begreifen, die vornehmlich durch den sozialen Dialog zu gestalten ist. Entsprechend wird zunächst der Begriff internationaler Arbeitspolitik in Abgrenzung zum Verständnis internationaler Arbeitsregulierung und internationaler Sozialpolitik entfaltet. Als Instrument zur Formulierung von Arbeitspolitiken in Entwicklungskontexten wird ein *fokussierter Sozialdialog* vorgeschlagen. Dieser zeichnet sich zum einen durch einen Vorrang der Arbeitspolitik vor allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Themen der Entwicklungsdebatte aus, zum anderen durch eine Weitung des Sozialdialogs durch die Form „Tripartismus Plus“, die über die Trias der klassischen Sozialpartner hinausgeht. Institutionelle Reformvorschläge werden als Bedingung zur effektiven Gestaltung internationaler Arbeitspolitiken formuliert. Diese Empfehlungen erheben den Anspruch, strategische und institutionelle Anregungen zu geben, die den Implementierungsgrad der internationalen ILO-Arbeitsnormen erhöhen. Die entwicklungspolitische Praxis der ILO realisiert sich jedoch zumindest auf der Planungsebene in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit. Daher werden auch für den Erstellungsprozess dieser nationalen Arbeitspolitiken Prozess- und Strukturempfehlungen formuliert. Dazu gehört die Skizzierung eines Analysesets für die Berücksichtigung von kulturellen Faktoren in der Planung von Landesprogrammen. Einige kurze Impulse für das Design von Maßnahmen der technischen Hilfe durch die ILO schließen die Synthese ab. Ein Ausblick auf sich anschließende Forschungsfragen beendet die Untersuchung.