

Im Doppelpack die neuen Herausforderungen meistern? IAO- und EU-Kooperation im Wandel¹

Miriam Hartlapp

Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

hartlapp@wz-berlin.de

erscheint in:

Eva Senghaas-Knobloch (Hg.):

Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung.

Analyse, Diagnosen und Einblicke

Reihe: Arbeitsgestaltung - Technikbewertung – Zukunft (Band 18)

Münster, Berlin, Hamburg, London, Wien: LIT Verlag (2005 i.E.)

ISBN 3-8258-9063-5

¹ Ich danke den Teilnehmern des Workshops ‚Internationale Willensbildung – nationale Umsetzung‘ für Inspiration und Kommentare sowie Hwa-Mie Kim für Recherchehilfe. Herzlicher Dank gilt auch der Volkswagenstiftung, die mir mit einem Brückenprogramm-Stipendium einen Arbeitsaufenthalt bei der IAO ermöglichte.

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) steht vor großen Herausforderungen, um internationale arbeitsrechtliche Regeln und Politiken angesichts einer sich verändernden Welt zu universaler Geltung und Wirkung zu bringen. Zu den Herausforderungen, die es zu meistern gilt, gehören zunehmende Unterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich Wirtschaftskraft, kultureller Ausstrahlung, politischem Einfluss und politischen Regimen. Gleichzeitig nehmen globalisierte Produktions-, Handels- und Finanzketten zu (siehe im Detail die Einleitung von Eva Senghaas-Knobloch). Die Antworten der IAO auf diese Veränderungen entstehen im Wechselspiel und in Kooperation mit ihren 178 Mitgliedstaaten – sei es als Initiator, als Financier oder als Adressat der IAO-Politiken – aber auch im Wechselspiel und in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen (VN).

Während eine Reihe von Forschungssträngen einheitlich einen Wandel der Gestalt internationalen Regierens attestieren (z.B. Netzwerke-governance in der Europa-Forschung: Kohler-Koch/Eising 1999; oder Verrechtlichung in den Internationalen Beziehungen Goldstein, et al. 2000; Zangl/Zürn 2004), werden unterschiedliche Erklärungsansätze für diesen Wandel präsentiert. Sie lassen sich vereinfacht in zwei Gruppen unterteilen: In einigen Beiträgen werden dabei Veränderungen im Sinne eines funktionalistischen Arguments aus den Folgen der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Finanzmärkten erklärt. Dadurch entstehende Probleme, wie die Finanzkrise in Asien 1997/98, bewegen Nationalstaaten oder die Akteure multilateraler Abkommen zu gemeinsamen Lösungsversuchen (für viele vgl. Zangl/Zürn 2004: 257). In anderen Beiträgen steht implizit oder explizit das Eigeninteresse der internationalen Institutionen an globalem Regieren im Vordergrund. Nicht Inhalte, sondern Macht und eigener Nutzen sind aus einer solchen Sichtweise Antrieb für Veränderung. Vor dem Hintergrund dieser abstrakten Unterscheidung werden im Folgenden die Beziehungen der IAO und der Europäischen Union (EU)² als konkretes Beispiel internationalen Regierens analysiert.

Eine solche Betrachtungsweise hat auch praktische Relevanz. So können die oben skizzierten Herausforderungen kaum im Alleingang von einer internationalen Organisation gemeistert werden. Dies gilt umso mehr, als die Abstimmung der Politiken verschiedener internationaler Organisationen bis heute oft unzureichend ist oder ganz unterbleibt.³ Beispielsweise gehört die Forderung nach mehr Kohärenz statt gegensätzlicher Signale in der internationalen

² Auch wenn die korrekte Bezeichnung an einigen Stellen EG oder EWG wäre, wird im Folgenden einheitlich der Begriff EU verwendet, der sich im allgemeinen Gebrauch durchgesetzt hat.

³ Zu beobachtende Veränderungen in der Problemlage einerseits und im internationalen Regieren andererseits sind somit (noch) nicht mit einem gemeinsamen Agieren gleichzusetzen.

Wirtschafts- und Finanzpolitik zu Recht zu den deutlichsten Kritikpunkten des Berichts „Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen“ der unabhängigen Weltkommission (World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004: 133-134; ähnlich Welfens 2000).⁴ Der Mangel an Kohärenz zwischen den Politiken von IAO und Internationalem Währungsfonds oder Weltbank ist besonders auffällig; ihm liegen divergierende Steuerungs- und Zielvorstellungen in den unterschiedlichen Politikfeldern zugrunde (siehe z.B. zum Stellenwert von Beschäftigung ILO 2001: Kapitel 3). IAO und EU bilden ein Vergleichspaar anderer Art. Beide agieren im Bereich der internationalen Sozialpolitik und verfügen über ähnliche Wertesysteme und Zielvorstellungen. Es besteht also grundsätzlich mehr Kooperationspotenzial. Wenn, so sollte eine Zusammenarbeit unter diesen Voraussetzungen erfolgreich sein. Kurz, es gibt sowohl theoretische, als auch empirische Gründe sich mit der Interaktion internationaler Organisationen zu befassen.⁵

In dem vorliegenden Beitrag möchte ich in diesem Zusammenhang zwei Fragen nachgehen. Zunächst ist das Verhältnis von IAO und EU zu charakterisieren. Behindern sie sich, koexistieren oder kooperieren sie gar? Und wie verändert sich die Beziehung im Zeitverlauf? Hier ist es sinnvoll zwischen Veränderungen zu differenzieren, die die formale Ebene, die gängige Praxis und die zugrunde liegenden normativen Konzepte betreffen (vgl. Knodt 2004). Ein eng verbundener, zweiter Aspekt ist die Frage nach der Erklärung für den Wandel der Beziehung. Wird dieser durch die eingangs beschriebenen externen Veränderungen wie Globalisierung oder durch institutionelles Eigeninteresse getrieben? Bevor im Folgenden das Verhältnis der IAO zur EU beleuchtet wird, ist allerdings auf einen wesentlichen Punkt hinzuweisen.

Mit IAO und EU stehen sich nicht zwei monolithische Akteure gegenüber, sondern, je nach thematischem Teilbereich der Arbeitswelt und Phase des Politikzyklus, wechselnde Akteure. Auf EU-Seite sind dies verschiedene Generaldirektionen der Europäischen Kommission, der Rat oder Ausschüsse des Europäischen Parlaments, auf IAO-Seite die Fachabteilungen, die Büros der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter in Genf oder die Regionalbüros weltweit.⁶

⁴ Die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung wurde im Februar 2002 von der IAO eingesetzt. Ihre 26 Mitglieder erhielten den Auftrag, einen unabhängigen Bericht zu verfassen. Darin wurden Wechselwirkungen zwischen Veränderungen in der Weltwirtschaft und Arbeitswelt mit Blick auf neue Probleme und Chancen der Menschen untersucht. T. Halonen, Präsidentin von Finnland, und B. Mkapa, Präsident der Vereinigten Republik Tansania waren Vorsitzende der Kommission.

⁵ Eine solche Betrachtung setzt voraus, dass eine Institutionalisierung von Regelungsfunktionen auf internationaler Ebene als potenziell sinnvoll erachtet wird, d.h. dass die Problematik internationalen Regierens tendenziell als Unterinstitutionalisierung begriffen wird.

⁶ Hinzu kommen im Fall der EU-Staaten doppelte Mitgliedschaften sowie bilaterale Beziehungen zwischen Mitgliedern der beiden Organisationen. Diese werden hier jedoch, ebenso wie die Rolle der Gruppe der Industrial Market Economies (IMEC) innerhalb der IAO, nicht berücksichtigt. In diesem Artikel soll die

Ihre Beziehungen sind unterschiedlich stark institutionalisiert und ihre Aktivitäten mehr oder weniger stark gekoppelt. Das passt zu einer These von Jachtenfuchs und Knodt, die das Regieren internationaler Organisationen durch die zunehmende Vernetzung der einzelnen Institutionen gekennzeichnet sehen (verschiedene Beiträge in Jachtenfuchs/Knodt 2002). Vernetzung bedeutet in diesem Sinne nicht eine bloße Überlappung von Zuständigkeiten oder arbeitsteilige Tätigkeit in gleichen Problemfeldern. Anstelle der Parallel-Verhältnisse von Koexistenz oder Konkurrenz steht das Bild einer Koppelung internationaler Organisationen auf unterschiedlichen Ebenen, manchmal als „lose“ Koppelung (Vorwort in Jachtenfuchs/Knodt 2002) manchmal als „enge“ Koppelung (Knodt/Jachtenfuchs 2002: 25). Die folgenden Abschnitte werden Aspekte des Beziehungsmusters der beiden Organisationen unter differenzierter Berücksichtigung verschiedener Akteure und formeller oder faktischer Ausgestaltung der Beziehung beschreiben. Ich stütze mich dabei auch auf 18 Experteninterviews, die ich zwischen Januar und September 2004 bei der IAO und in europäischen Institutionen in Brüssel geführt habe.

1 Die Beziehung(en) von IAO und EU

Die formalen Beziehungen zwischen IAO und der EU reichen bis zur Gründung der EU zurück. Bereits im Vorfeld (1956) beriet ein IAO-Expertenkommission die Gründungsmitglieder der EU zur Ausgestaltung der Sozialpolitik (vgl. Ohlin-Bericht in Johnson 2005: 155). Ein Jahr nach Unterzeichnung der Römischen Verträge (1957) zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde dann ein erstes Übereinkommen zwischen IAO und EU geschlossen. Es wurde von dem damaligen IAO-Direktor D. Morse und dem Präsidenten der Europäischen Kommission W. Hallstein unterzeichnet. Grundlage für die Zusammenarbeit beider Organisationen war und ist ein gemeinsames Wertesystem, das angemessene Sozialstandards und die aktive Partizipation der Sozialpartner als wesentliche Bestandteile einer gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung anerkennt.⁷ Das dreigliedrige Strukturprinzip der IAO sieht eine Partizipation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern in allen offiziellen Gremien und bei allen wichtigen Entscheidungen

institutionelle Ausgestaltung der Beziehung zwischen internationalen Organisationen, verstanden als Summe nationalstaatlicher Interessen, im Mittelpunkt stehen.

⁷ Allgemein lassen sich in der internationalen Entwicklungspolitik seit der Jahrtausendwende Veränderungstendenzen in den grundlegenden Steuerungsvorstellungen beobachten. Lange Zeit wurden Privatisierung und Liberalisierung als Schlüsselkonzept für wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Dies hat sich angesichts des Scheiterns dieser Politik, z.B. in Argentinien, verändert. Das zeigen neuere Projekte der Weltbank (z.B. Deacon 2001: 63), oder die Ausrichtung von „Poverty Reduction Strategy Papers“. Die Konzepte von IAO und EU über internationales Regieren in der Sozialpolitik werden hier – wie ein Interviewpartner optimistisch formulierte – eine Brückenfunktion übernehmen und die sichtbar gewordene Lücke füllen (vgl. Interview IAO Vertretung Brüssel, 02/02/2004).

vor. Auch auf EU-Ebene werden die Sozialpartnerorganisationen bei sozialpolitischen Aktivitäten systematisch eingebunden.⁸ In diesem Sinn, bemerkte ein Beamter der IAO, handelt es sich hier „vielleicht um die europäischste aller VN-Organisationen“ (Interview IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004). Trotz einer Reihe von Folgeabkommen und dem Austausch offizieller Briefe (z.B. 1961, 1989 und 1990) kühlte sich jedoch die Beziehung von IAO und EU in den 1970er Jahren ab.⁹ Konflikte erschwerten die praktische Zusammenarbeit bei der Politikformulierung (1.1) und bei operativen Tätigkeiten (1.2), bevor es in jüngster Zeit zu einer neuen Partnerschaft zwischen den beiden Organisationen kam (1.3).

1.1 Grenzen der gegenseitigen Einflussnahme in der Politikformulierung

IAO und EU sind standardsetzende Institutionen, die mit der Formulierung von Verordnungen und Richtlinien sowie Übereinkommen die bedeutendsten Regulierungsinstanzen in der Sozialpolitik jenseits des Nationalstaats bilden. Trotzdem nehmen sie – aus unterschiedlichen Gründen – kaum direkten Einfluss auf die Politikformulierung der jeweils anderen Institution. Sowohl der Rat als auch die Europäische Kommission verfügen aber über ein Verbindungsbüro in Genf. Dementsprechend hat die IAO ein Vertretungsbüro gegenüber der Europäischen Union in Brüssel. Die Aufgabe dieser Büros ist es, dauerhafte Beziehungen zu den jeweiligen Institutionen vor Ort zu halten, über Entwicklungen in der Politikformulierung zu berichten und gegebenenfalls die eigenen Interessen zu vertreten. Für die EU-Büros in Genf kommen Koordinationsaufgaben zwischen den Mitgliedstaaten, z.B. zur Abstimmung einer gemeinsamen Verhandlungsposition im IAO-Verwaltungsrat, hinzu (hier spielt aber auch die Eigeninitiative von nationalen Beamten eine Rolle, vgl. den Beitrags von Jan Dirks in diesem Band). Neben diesen formell institutionalisierten Beziehungen gibt es weitere Kontakte.

Betrachtet man potenzielle Einflusskanäle der IAO auf die EU-Politikformulierung, so ist zwischen dauerhaften und punktuellen Kontakten zu unterscheiden. Zur ersten Gruppe zählt der Beobachterstatus der IAO in einigen EU-Ausschüssen, wie dem mit nationalen Experten besetzten Beratenden Ausschuss für Chancengleichheit von Frauen und Männern, oder den mit Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern besetzten Beratenden Ausschüssen

⁸ Zum Beispiel werden sie vom Beschäftigungsausschuss im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie oder bei neuen Rechtsakten (Art. 138 EGV) konsultiert. Darüber hinaus können die europäischen Sozialpartnerorganisationen quasi-legislative tätig werden (Art. 137 EGV). Erfolgreiche Beispiele sind die Elternurlaubs- (96/34/EG) oder die Teilzeitarbeits-Richtlinie (97/81/EG).

⁹ Johnson (2005: 157) erklärt dies mit einem Verhaltenswechsel der EU hin zu dem eines selbstbewussten Seniorpartners. Die EU hatte nach der Gründungsphase der 1950er und 60er Jahre ihre Legislativkompetenz ausgedehnt und ausreichend Expertise und Ressourcen angesammelt um, so die Selbstwahrnehmung, die Gestaltungskapazität der IAO zu übertreffen.

für Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. An den Treffen des letztgenannten, in Luxemburger tagenden Ausschusses nehmen seit 1987 regelmäßig IAO-Beamte teil. Dass es sich eher um eine repräsentative Tätigkeit handelt und keine Arbeitsbeziehungen bestehen, zeigt sich daran, dass in der Regel ein Beamter aus dem IAO-Verbindungsbüro in Brüssel teilnimmt und nur in Ausnahmefällen Beamte aus der Fachabteilung in Genf hinzugezogen werden. Ein leitender IAO-Angestellter einer Fachabteilung charakterisierte die Beziehungen als informativ und von austauschender Art. Substantielle und systematische Partizipation der IAO im *policy-making* der EU fände nicht statt (Interview IAO Fachabteilung für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 24/09/2004). Punktuelle Beziehungen entstehen dann, wenn die IAO gezielte Unterstützung für politische Instrumente oder Konzepte sucht. Organe wie das Europäische Parlament oder der Ministerrat fungieren dann als Foren, um durch „political lobbying“ (Interview IAO Regionalbüro Europa, 13/09/2004) die Sichtbarkeit von und Unterstützung für IAO-Initiativen zu vergrößern. Auch auf persönlicher Ebene bestehen Kontakte. So sind IAO-Beamte Mitglieder von Expertengremien in Brüssel.¹⁰ Sie nehmen dort als international anerkannte Fachleute teil und repräsentieren weder die IAO noch setzen sie sich explizit für deren Interessen ein. Trotzdem sind diese Kontakte Bestandteil des Beziehungsgeflechts von IAO und EU, die im Einzelfall zu einem inhaltlichen Austausch bei der Politikformulierung beitragen können. Insgesamt schätzten Interviewpartner den Grad der tatsächlichen Einflussnahme von IAO-Interessen über die genannten dauerhaften und punktuellen Kanäle gering ein (Interviews IAO Vertretung Brüssel, 02/02/2004 und Generaldirektion Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission, 30/01/2004). Als potenzielle Erklärungsfaktoren lassen sich sowohl mangelndes Interesse am gemeinsamen Regieren, als auch geringe Durchsetzungsmöglichkeiten der IAO in den EU Gremien anführen.

Umgekehrt nimmt auch die EU als gemeinschaftlicher Akteur keinen direkten Einfluss auf die Politikformulierung der IAO. Das ist in erster Linie mit einem dauerhaften Kompetenzkonflikt zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission zu erklären, der durch Reibungsverluste auch die Zusammenarbeit von IAO und EU belastet (Interview IAO Vertretung Brüssel, 02/02/2004). Eine zentrale Ratifizierung von IAO-Übereinkommen durch die EU scheint auf absehbare Zeit unwahrscheinlich. Hier wäre mit großem Widerstand der Mitgliedstaaten zu rechnen, denn sie haben teilweise weniger als ein Fünftel der 185 IAO-

¹⁰ P. O'Donovan (Exekutive Direktorin Management und Verwaltung) gehörte zu den zehn Verfassern des „Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union“ (European Commission 2002) und L. Rychly (Abteilung Sozialer Dialog IFP/DIALOGUE) zu den fünf Autoren des „Report of the High Level Group on the future of a social policy in an enlarged Europe“ (HLG 2004).

Übereinkommen¹¹ in den nationalen Rechtsbestand übernommen.¹² Auch würde ein Spannungsverhältnis entstehen, in dem der gemeinschaftlichen Ratifizierungsmacht die Verantwortung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung und Anwendung gegenüberstünde. Die nationalen Regierungen blieben letztlich verantwortlich für die Umsetzung der Standards und wären somit Adressaten potenzieller Verfahren wegen inkorrekt oder ausbleibender Implementation.

Dennoch zeigt die Europäische Kommission großes Interesse, mit einer Stimme zu verhandeln. Dies würde, so die Annahme der Europäischen Kommission, die Verhandlungsposition europäischer Interessen stärken. Die Mitgliedsstaaten fürchten hingegen eine Einschränkung ihrer Handlungsautonomie, bis hin zur Missachtung spezifischer nationaler Interessen. Auch von Seiten der IAO wird ein einheitliches Verhandlungsmandat kritisch bewertet – wenngleich aus einem anderen Grund. Wenn die Europäische Kommission in der Vergangenheit an der Verhandlung neuer IAO-Instrumente beteiligt war, dann setzte sie sich tendenziell für höhere Standards ein. Sie wollte potenziellem Abwertungsdruck auf bestehende Standards in den eigenen Mitgliedsländern entgegenwirken. Das, so ein hoher IAO-Beamter, wirke sich dann problematisch auf die Konsensfindung innerhalb der Internationalen Arbeitskonferenz aus. Dies gelte besonders mit Blick auf die Entwicklungsländer, die dahinter protektionistische Interessen und indirekte Handelshemmnisse vermuten (vgl. Interview IAO Fachabteilung für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 20/01/2004). Es widerspricht auch der Idee universal gültiger Standards.

Konkret wurde ein gemeinsames Verhandlungsmandat für EU-Mitgliedsstaaten erstmals während der Verhandlung zu Übereinkommen 153 zu Arbeits- und Ruhezeiten im Straßentransport (1979) thematisiert.¹³ Seitdem entwickelte sich eine bis heute andauernde konfliktreiche Debatte, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre einen vorläufigen Höhepunkt erreichte. 1993 begutachtete der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Verhandlungskompetenzen von EU und Mitgliedsstaaten im Kontext des IAO Übereinkommens 170, welches die Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der

¹¹ Nur ein Teil der Übereinkommen wird heute aktiv beworben (15 Übereinkommen sollen überarbeitet werden, 55 sind nicht mehr zeitaktuell, bei weiteren 24 Übereinkommen muss der Status geklärt werden, 27 Übereinkommen wurden zurückgestellt, bei 10 weiteren steht dieser Schritt an, siehe im Detail: ILO, 2000).

¹² Eine weitere Konfliktfrage betrifft Hierarchiekonflikte zwischen Rechtsinstrumenten von IAO und EU (z.B. das Nachtarbeitsverbot für Frauen, siehe Hartlapp 2005: 68). Sie soll hier jedoch nicht Gegenstand sein.

¹³ Weitere Beispiele sind die Verhandlung des IAO Übereinkommen 162 über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest (Maupain 1990: 56), oder ähnliche Konflikte zwischen EU und Mitgliedsstaaten im Rahmen von WTO Verhandlungen (Knodt 2004: 708).

Arbeit reguliert.¹⁴ Das Gericht stellte sich grundsätzlich auf die Seite der Mitgliedsstaaten und Sozialpartnervereiner und sprach sich gegen eine Einschränkung nationaler Kompetenzen aus. Allerdings erfordere die Kompetenzaufteilung zwischen supranationaler Ebene und Mitgliedstaaten in dem vorliegenden Fall der Kooperation.¹⁵ Insgesamt beschreibt Deacon (2001: 73) die Rolle der EU bei der Internationalen Arbeitskonferenz, im Verwaltungsrat und anderen IAO Gremien aber weiterhin als Beobachter ohne Einfluss.

Fragt man angesichts dieser Bestandsaufnahme nach Veränderungspotenzial hin zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen EU und IAO in der Politikformulierung fallen vier Faktoren ins Auge. Erstens, wurden mit dem Maastrichter Sozialabkommen 1992 und dem Amsterdamer Vertrag 1997 für eine wachsende Zahl sozialpolitischer Regelungsbereiche Entscheidungskompetenzen nach Brüssel verlagert. Hier ließe sich zumindest für einige Fälle eine gemeinsame Verhandlungsführung mit Berufung auf das genannte EuGH Urteil vermutlich durchsetzen. Zweitens, betreibt die EU eine Art „Vertragsgrundlagenspiel“¹⁶, wenn sie sich dafür einsetzt, Sozialklauseln in internationale Handelsabkommen im institutionellen Rahmen der IAO zu verhandeln. Artikel 133 EGV erteilt ihr alleinige Zuständigkeit in Handelsfragen. Durch die Ansiedlung dieser Thematik in der IAO und nicht der WTO könnte sie über den Umweg der Handelspolitik ihren Einfluss auf die Politikformulierung der IAO erweitern (vgl. Novitz 2002: 245-247).¹⁷

Drittens, und davon unabhängig, untermauerte die Europäische Kommission ihr Interesse an einer gemeinsamen Verhandlungsführung in der IAO in jüngsten Dokumenten mit inhaltlichen Argumenten. Es sei notwendig, um die Glaubwürdigkeit der eigenen Ziele und die Durchsetzung des europäischen Sozialmodells zu garantieren:

... speaking with one voice in forums such as the Third Committee and the Commission for Social Development, while approaching similar issues only from a national perspective in the International Labour Organization (ILO), is both inconsistent with the EU's overall commitment to a more coherent international approach to social development, and detrimental to the EU's effectiveness in promoting the European social model at the global level. (Commission of the European Communities 2003: 19)

¹⁴ Gutachten des Gerichtshofes vom 19. März 1993, Sammlung der Rechtsprechung 1993 Seite I-01061.

¹⁵ Siehe dazu auch ‚Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Wahrnehmung der auswärtigen Zuständigkeit der Gemeinschaft im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenzen bei gemeinsamer Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten‘ (KOM(94) 2 endg.).

¹⁶ Rhodes (1995: 99) prägte diesen Begriff für die geschickte Nutzung des Artikels 137 EGV (ehemals 118a) durch die Europäische Kommission in den 1990er Jahren. Durch die Verknüpfung allgemein arbeitsrechtlicher Regelungen wie Arbeitszeit mit Bestimmungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, konnte sie die Regelungen auf der Basis einer qualifizierten Mehrheit annehmen und so das Veto Großbritanniens umgehen.

¹⁷ Die Entwicklung steht allerdings auch in Verbindung mit dem Scheitern der Verhandlungen zur Aufnahme von Sozialklauseln im Rahmen der WTO.

Schließlich manifestiert auch der Europäische Verfassungsentwurf dieses Interesse. Wenn er in seiner jetzigen Form ratifiziert wird, erhält die EU den Status einer Rechtsperson (siehe Verfassungsentwurf Titel V). Das könnte die Beziehung von IAO und EU in der Politikformulierung nachhaltig verändern. Die EU könnte eine eigenständige Mitgliedschaft in multilateralen internationaler Abkommen beantragen.¹⁸ Neben der IAO zählen dazu auch die anderen VN-Unterorganisationen bis hin zum Sicherheitsrat.¹⁹

Will man ein zusammenfassendes Bild zeichnen, so bestehen auf verschiedenen Ebenen der Politikformulierung Beziehungen zwischen IAO und EU, jedoch keine dauerhafte Kooperation. Austausch erfolgt teils über offizielle, teils informelle Kanäle. Eine systematische inhaltliche Abstimmung ist nicht gegeben. Stattdessen dominierte in diesem Bereich in der Vergangenheit Koexistenz als Beziehungsform. Zu bestimmten Zeitpunkten oder Themen wandelte diese sich zu (positiver) Kooperation oder (negativen) Konflikten. Mittelfristig könnten verschiedene Faktoren eine Zunahme der direkten Kooperation zwischen IAO- und EU-Organen bewirken. Dazu zählt wachsender Kompetenztransfer von der mitgliedstaatlichen Ebene nach Brüssel im Bereich der Sozialpolitik, eine Koppelung von auf IAO-Standards basierenden Sozialklauseln mit internationaler Handelspolitik sowie EU-Interessen außenpolitische Kompetenzen auszuweiten, die sich im Verfassungsentwurf niedergeschlagen haben. Der Hauptantriebsmotor für den Wandel der Beziehungen in der Politikformulierung wäre in diesen Fällen die EU.

1.2 Konflikte bei operativen Tätigkeiten

Neben der Politikformulierung bestehen auch im operativen Bereich seit langer Zeit Beziehungen zwischen der IAO und der EU. So umfassen die eingangs genannten Kooperationsabkommen auch Tätigkeiten zur Implementation internationaler sozialpolitischer Politiken und zur technischen Zusammenarbeit. Ein wesentlicher Unterschied zur Politikformulierung besteht darin, dass die EU hier als außenpolitischer Akteur auftritt und Kooperation, Koexistenz oder Konflikt in den Beziehungen meist die Politik gegenüber Drittländern betrifft.

Auch hier war die praktische Umsetzung der formalen Kooperationsabkommen durch Spannungen eingeschränkt. Waren es bei der Politikformulierung ungeklärte Fragen des

¹⁸ Die im Verfassungsentwurf gebrauchten Formulierungen lassen keine eindeutigen Rückschlüsse auf den gegebenenfalls zu erwartenden Machtverlust der EU-Mitgliedstaaten in der IAO zu.

¹⁹ Bei der Welthandelsorganisation und der Food and Agriculture Organization of the United Nations ist die EU bereits eigenständiges Mitglied (WTO seit 1. Januar 1995 und FAO seit 26. November 1991). Beim Welternährungsprogramm (WFP) hat sie privilegierten Beobachterstatus. In der International Civil Aviation Authority (ICAO) und bei der Internationalen Maritime Organisation (IMO) hat die Kommission beim Rat Vollmitgliedschaft beantragt.

Verhandlungsmandats, geht es bei operativen Tätigkeiten um administrative und Verfahrensfragen im Bereich des Projektmanagements, die eine engere Zusammenarbeit behinderten. Das lässt sich besonders deutlich an der finanziellen Beteiligung der EU an IAO-Projekten im Rahmen der technischen Zusammenarbeit (TC im extraregulären Budget) nachzeichnen.

EU-Beiträge zu technischer Zusammenarbeit der IAO (in Tsd. US\$)²⁰

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU	89	2 099	957	203	552	-	-	4 183
EU-Anteil / Gesamt TC	0.1%	3.5%	1.6%	0.3%	0.5%	-	-	2.8%

Die Förderung variierte von Jahr zu Jahr und es lässt sich kaum von einer stabilen Beziehung sprechen. Während die EU in den 1980er Jahren eine Reihe von IAO-Programmen finanzierte, nahm die Kooperation in den 1990er Jahren ab und versiegte schließlich zu Beginn des neuen Jahrtausends ganz. Erst 2003 setzte die Förderung wieder ein. Noch ist unklar, ob es sich dabei um einen stabilen Trend handelt (siehe Fußnote 35).

Verschiedene Faktoren fallen zur Erklärung ins Gewicht.²¹ Wesentliche Spannungen entstanden durch die Forderung der Europäischen Kommission und des Europäischen Rechnungshofs die mit Brüsseler Geldern finanzierten IAO-Projekte überwachen zu können. Hinzu kamen unterschiedliche administrative Kulturen. So standen die Nutzung von den im VN-System üblichen Umrechnungskursen und die Finanzberichtserstattung in US-Dollar im Widerspruch zu gängigen EU-Praktiken, die sich am gemeinschaftlichen europäischen Währungsraum orientierten. Auch dass die EU sich vorbehielt, nach der Zusage einer Finanzierung über die Periodizität der Zahlungen zu bestimmen, traf auf Seiten der IAO auf Unverständnis. Hinzu kam, dass die IAO 13% des Finanzvolumens aller technischen Hilfsprojekte für Ausgaben der Organisation wie z.B. Personal- und Administrationskosten nutzt. Diese Praxis wurde von der EU kritisiert, die ihr Geld maximal zu 7% für IAO interne Finanzierung verbraucht sehen wollte. Schließlich stellte die Forderung der EU, das Personal für EU-finanzierte Projekte aus EU-Mitgliedsländern zu rekrutieren und Geräte und Materialien in EU-Mitgliedsländern anzuschaffen, die weltweit agierende IAO vor Probleme. Nur das im EU-Mitgliedsstaat Italien angesiedelte Internationale Trainingszentrum der IAO

²⁰ Zahlen von der homepage der IAO (<http://www.IAO.org/public/english/sector.htm#region>).

²¹ Siehe zu den im Folgenden genannten Punkten im Detail die Verwaltungsratsdokumente N° GB.265/PFA/6/3, N° GB271/PFA/7/8 und N° GB.273/PFA/5.

machte hier eine Ausnahme. Auch in den konfliktreichen 1990er Jahren kooperierte es dauerhaft mit der EU und akquirierte wesentliche Fördersummen.

Ein Interviewpartner betonte, dass das Interesse an der Zusammenarbeit ungleich und bei der IAO größer war, weil „die EU reich ist. Sie hat ein viel größeres Budget“ (Interview IAO Arbeitgeberbüro, 27/09/2004). Neben der ungleichen Ausgangslage gibt es auf Seiten der EU konkrete Faktoren, die die abnehmende Kooperation im operativen Bereich beeinflussten. Zunächst ist anzunehmen, dass der skizzierte Konflikt über ein gemeinsames EU-Verhandlungsmandat auch in anderen Bereichen eine engere Zusammenarbeit gebremst hat. Unabhängig davon fanden innerhalb der Europäischen Kommission in den 1990er Jahren Umstrukturierungen statt. Die in den 1980er Jahren bei der Generaldirektion I und VIII liegenden Aufgabenbereiche wurden 1993 nach funktionalen Gesichtspunkten auf die Generaldirektionen Außenbeziehungen, Entwicklung und Außenhandel aufgeteilt. 1995 erfolgte eine Anordnung der Portfolios nach geographischen Schwerpunkten, bevor man 1999 wieder zu einer funktionalen Gliederung zurückkehrte. Hinzu kommt die Benennung eines zentral zuständigen hohen Beamten (1995), die Einrichtung des Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO, 1992) und des Gemeinsamen Dienst für Außenbeziehungen (SCR, 1997) aus dem 2001 das Amt für Zusammenarbeit (EuropeAid) wurde.²² EuropeAid wählt Projekte und Programme aus, führt sie durch und überwacht sie auch. Verallgemeinernd lässt sich festhalten, dass die Entwicklungspolitik in der EU quer zu einer Reihe unterschiedlicher Logiken (Handels-, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik) und Interessen (Rat, Kommission und Mitgliedstaaten) liegt (vgl. Smith 1997: 264-265). Auch hinsichtlich einer Zusammenarbeit mit der IAO divergieren die Interessen der verschiedenen Brüssler Akteure, sodass die beschriebenen Umstrukturierungen eine klare und beständige Kooperationspolitik in der technischen Zusammenarbeit behinderten. Um diese Thesen in ihren Wirkungsmechanismen zu erhärten und zu spezifizieren wären allerdings detaillierte Untersuchungen über die Interessen und Akteure auf EU-Ebene notwendig. Fest steht, dass die Situation beide Seiten daran hinderte bei der technischen Zusammenarbeit das Potenzial der formal bestehenden Beziehungen optimal zu nutzen. Fragt man nach Erklärungen, dann liegen sie hier, wie schon in der Politikformulierung, vor allen Dingen in den insgesamt geringen bzw. intern divergierenden Interessen der europäischen Seite.²³ Anders formuliert, hätte es angesichts des seit Jahrzehnten bestehenden formalen Kooperationsrahmen bei den

²² Nugent und Saurugger (2002) zeigen überzeugend, dass diese Veränderungen auf die Zunahmen außenpolitischer Kompetenzen, unterschiedliche Ansichten über das Erreichen von Effektivität und Effizienz, regelmäßige Umstrukturierungen unter einer neuen Kommission, politische und institutionelle Machtinteressen sowie auf ‚windows of opportunities‘ zurückzuführen sind.

²³ Inhaltlicher Dissens zwischen IAO und EU ist als verstärkendes Moment nicht auszuschließen.

skizzierten Problemen sicherlich einen Weg für engere Zusammenarbeit gegeben, hätte ein ausgesprochener Wille von beiden Seiten existiert. Hierfür spricht auch, dass die Spannungen im administrativen Bereich des Projektmanagements inzwischen aus dem Weg geräumt werden konnten.

1.3 Eine neue Partnerschaft im Werden

2001 nahm das angespannte Verhältnis von IAO und EU eine Wende. Die Veränderungen gehen über direkte Beziehungen von IAO und EU hinaus. Sie sind in einem größeren Kontext zu sehen, indem die Beziehungen des gesamten VN-Systems zur EU eine Art „sea change“ unterlaufen (Commission of the European Communities 2003: 11). Gleichzeitig stand die EU vor Ihrer größten Erweiterung. Das Zusammenspiel dieser externen mit internen Faktoren kann die Veränderungen und Ausgestaltung der heutigen Beziehungen erklären.

1.3.1 Erklärende Hintergrundfaktoren

Wesentliche Anstöße für die Veränderung der Beziehungen von IAO und EU gingen von der EU aus, die durch den Ausbau der Zusammenarbeit mit der IAO und anderen VN-Organisationen ihre Gestaltungsmöglichkeiten in der operativen Außenpolitik ausdehnen konnte. In offiziellen Dokumenten wird dies nicht machtpolitisch, sondern mit den neuen Herausforderungen einer sich verändernden Welt begründet. So ist in der im Frühjahr 2001 veröffentlichten Mitteilung der Europäischen Kommission ‘Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe’ (2001a) von den Erfordernissen einer „globalen Zuständigkeit“ und einer „verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den VN“ die Rede. Dialog und längerfristig angelegte Partnerschaften mit ausgewählten VN-Organisationen würden nicht nur die Effizienz der EU Entwicklungs- und humanitären Hilfe steigern, sondern könnten dadurch auch die Qualität der VN-Leistungen verbessern.

Während die IAO in einer ersten Auflistung der VN-Organisationen, die für eine enge politische und operative Zusammenarbeit in Betracht zu ziehen seien, zunächst nicht genannt wurde²⁴, gehört sie zu den ersten Organisationen, mit denen kurze Zeit später eine solche „Strategische Partnerschaft“ tatsächlich unterzeichnet wurde (siehe unten).²⁵ Wenige Wochen

²⁴ Die Mitteilung ‚Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe‘ nannte UNDP, FAO, WHO, UNCTAD, WFP, UNICEF, UNIDO und UNRWA (Europäische Kommission 2001a). Hinzu kommt außerdem das UNHCR.

²⁵ Ob die Freundschaft zwischen IAO Generaldirektor J. Somavia und dem Niederländer K. Richelle, der 2001 Generaldirektor von EuropeAid wurde, ausschlaggebend war, wie ein Interviewpartner (Interview IAO Abteilung für Entwicklung und technische Zusammenarbeit, 16/09/2004) vermutete, muss an dieser Stelle Spekulation bleiben.

später unterstrich die Europäische Kommission ihren Willen zur engeren Zusammenarbeit mit der IAO. In der Mitteilung „Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen und sozialere Ausrichtung der Politik im Kontext der Globalisierung“ (2001b) forderte sie explizit die Stärkung der IAO.²⁶ Dieser Wandel passt zu der eingangs präsentierten Annahme, engere Kooperation ergebe sich quasi funktional aus den Folgen einer zunehmenden Globalisierung. Vor diesem Hintergrund entsteht ein nach den schwierigen 1990er Jahren erstarkendes Interesse der EU an einer engeren Zusammenarbeit mit der IAO.

Neben den spezialisierten Fachabteilungen in Genf verfügt die IAO weltweit über ein Netzwerk von Experten und 42 regionalen und subregionalen Dienststellen. Sie sind (zusammen mit nationalen und subnationalen Akteuren) für die Implementationsförderung von IAO-Politiken und die Abwicklung technischer Kooperationsprojekte zuständig. Dazu gehörten in der Vergangenheit auch EU-finanzierte Projekte. Die EU gehört weltweit zu den größten entwicklungspolitischen Geldgebern²⁷, verfügt jedoch nur in sehr eingeschränktem Maße über eigene Implementationsstrukturen. Ein eigener EU-Außendienst soll bis zum Herbst 2006 aufgebaut werden und dann dem noch zu ernennenden ‚EU-Außenminister‘ unterstehen. Heute gleicht das Aufgabenspektrum der 128 Delegationsbüros der Europäischen Kommission dem einer diplomatischen Vertretung (vgl. European Commission 2004). Veränderungen, die im Anschluss an die Ratifizierung der Europäischen Verfassung (siehe z.B. Artikel III-296 (3)) anstehen, sind noch unklar.²⁸ Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission selbst wiederholt argumentiert, dass eine Zusammenarbeit mit den VN einen Mehrwert für die Umsetzung ihrer Politiken biete:

Viele VN-Organisationen, -Fonds und -Programme verfügen über beachtliche Reserven an beruflichen Fachkenntnissen und Know-how sowie über breit angelegte Informations- und Datensysteme, auf die die Kommissionsdienststellen zurückgreifen können, um ihre Ziele im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe zu verwirklichen. (Europäische Kommission 2001a: 5)

Für die IAO trifft dies in besonderem Maße zu, denn neben funktionalen Gründen sprechen auch normative und legitimatorische Aspekte für eine engere Zusammenarbeit. Die IAO

²⁶ Zum strategischen Interesse der Europäischen Kommission an einer Koppelung von Sozialklauseln in der Handelspolitik an den institutionellen Rahmen der IAO siehe oben.

²⁷ 1997-1999 beliefen sich die Beiträge der EU zu von VN-Organisationen ausgeführten Aktivitäten auf durchschnittlich 354 Mio. €/Jahr (Europäische Kommission 2001a). 2001-2003 gingen von insgesamt 600 Mio. € Fördermitteln im Bereich der humanitären Hilfe (ECHO) 54% an NROs der EU-Mitgliedsstaaten und 24% an VN-Organisationen; ihr Anteil steigt (siehe Tabelle „ECHO’s funding by groups of partners 2001-1003“, http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm).

²⁸ Es wurde noch nicht entschieden, ob der diplomatische Dienst im interinstitutionellen Gefüge beim Rat oder bei der Europäischen Kommission angesiedelt wird. In diesem Kontext wird auch diskutiert, inwieweit Sicherheits- und Entwicklungspolitik in den Aufgabenbereich fallen werden.

verfügt nicht nur über Implementationsstrukturen und -erfahrungen in Form eines großen Netzwerks von Regionalbüros und Experten. Verschiedene Interviewpartner betonten, dass für die EU besonders die dreigliedrige Struktur und der direkte Zugang zu nationalen Sozialpartnern „added values of the ILO“ seien (Interview IAO Regionalbüro Europa, 13/09/2004).²⁹ Die Übereinstimmung ordnungspolitischer Vorstellungen und normativer Konzepte – hier: die aktive Partizipation der Sozialpartner als wesentlicher Bestandteil einer gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung – erleichtert die Zusammenarbeit. Dass die EU auch in Kooperationen mit anderen internationalen Organisationen auf eine Stärkung des dreigliedrigen Modells setzt, zeigt Westphal (2005) am Beispiel der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen EG und MERCOSUR. Hier war die Beteiligung von Vertretern der Unternehmen und Gewerkschaften Konditionalität der Verhandlungen. Der Hintergrund, so Westphal, sei es in internationalen Gremien wie dem UN Economic and Social Council (ECOSOC) die Dreigliedrigkeit als ordnungspolitisches Modell zu fördern. Bei der IAO ist dies von vorneherein gegeben.

Generell ist auch die universelle Legitimität des VN-Systems ein wichtiger Erklärungsfaktor für zunehmendes Kooperationsinteresse. Die Legitimität der IAO als VN-Unterorganisation ist für die EU nach innen, besonders aber gegenüber den Entwicklungsländern ein wichtiger Pluspunkt. „(T)he benefits of co-operation, combining the universal legitimacy of the UN with the EU’s economic and political clout, are now beyond debate“ (Commission of the European Communities 2003: 11). Kurzum, auf der Suche nach geeigneten Partnern zur Umsetzung ihrer außenpolitischen Interessen ist die Wahl der EU im sozialpolitischen Bereich auf die IAO gefallen, weil sie nicht nur in funktionaler, sondern auch in normativer und legitimatorischer Hinsicht besonders passend scheint.

Aus der Perspektive der IAO stehen zusätzliche Fördermitteln im Zentrum des Interesses. Eine bessere Zusammenarbeit mit der EU ist deshalb in Zukunft aus drei strategischen Gründen wichtig: Erstens scheint die Förderung des zur Zeit größten Geldgebers USA aus politischen Gründen relativ instabil (vgl. die deutlich größere politische und finanzielle Zuwendung der Clinton Regierung und die ausstehenden Zahlungen der Bush-Regierung an die VN, allgemein hierzu Elliott/Freeman 2003: 109). Brechen die US-Beiträge ganz weg, so ist die EU „the only partner in the world with a comparable capacity to replace the USA funding“ (Interview IAO Regionalbüro Europa, 13/09/2004).³⁰ Zweitens ist zu bedenken, dass

²⁹ Auch das folgende Zitat bestätigt diese Einschätzung: „Le BIT a un avantage comparatif, c’est le tripartisme, pas seulement comme concept, mais aussi dans la pratique“ (Interview IAO Arbeitnehmerbüro, 14/09/2004).

³⁰ Hier verstanden als Summe der einzelstaatlichen Fördermittel und der gemeinschaftlichen Haushaltsmittel für Entwicklungspolitik.

eine Zentralisierung der finanziellen Förderung der Mitgliedstaaten in Brüssel zwar in weiter Ferne, aber ein potenziell realistisches Szenario ist – insbesondere wenn es tatsächlich zum weiteren Ausbau einer gemeinsamen Außenpolitik kommen sollte (vgl. EU-Verfassungsentwurf Titel V). Drittens erhalten andere VN-Organisationen wie zum Beispiel das UNDP bedeutende finanzielle Unterstützung aus Brüssel³¹, mit der sie Aktivitäten durchführen, die teilweise in Konkurrenz zum Mandat der IAO stehen (zum Einfluss derartiger Konkurrenz auf die IAO siehe Dufty 1972: 485). Vor diesem Hintergrund ist das Interesse der IAO an besseren Kontakten mit der EU leicht zu erklären.

Insgesamt zeigt dieser Abschnitt sowohl bei der IAO als auch bei der EU den Willen, in Zukunft enger zu kooperieren. Dieser Wunsch entsteht vor dem Hintergrund der Herausforderungen einer sich verändernden Welt. Um die konkrete Partnerschaftswahl zu erklären, habe ich institutionelle Interessen von IAO und EU in den Blick genommen. Auf EU-Seite ist als Motivation die Kombination zweier Faktoren ausschlaggebend: Ein strategisches Interesse, die gemeinsame Außenpolitik über den Ausbau operativer Aktivitäten zu fördern und die gleichzeitig beschränkten eigenen Handlungsstrukturen. Für die IAO spielt die EU als Geldgeber bereits heute eine große Rolle im operativen Bereich, die zukünftig noch an Bedeutung gewinnen könnte. Inhaltliche Nähe hinsichtlich der zu erreichenden Ziele lassen engere Kooperation für beide Organisationen als *win-win*-Situation erscheinen. Welche Veränderungen haben die genannten Interessen und Absichtserklärungen in der konkreten Zusammenarbeit bewirkt?

1.3.2 Konkrete Veränderungen: „Hochrangige Treffen“ und „Strategische Partnerschaft“

„Den Anfang eines Neubeginns“ (Interview IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004) in den Beziehungen markiert ein offizieller Briefwechsel zwischen IAO-Generaldirektor J. Somavia und der Europäischen Kommissarin für Beschäftigung und Soziales A. Diamantopoulou (14. Mai 2001). Die dort gebrauchten Formulierungen erlauben grundsätzlich Kooperation im gesamten Aktivitätsspektrum der IAO. Konkret ausgebaut sind bisher jedoch nur zwei Pfeiler: „Hochrangige Treffen“ und eine „Strategische Partnerschaft“. Beide Veränderungen betreffen die formale Ebene und haben Auswirkungen auf die Praktiken beider Organisationen.

Seit 2002 finden jährlich „Hochrangige Treffen“ statt (zuletzt im Oktober 2004). An diesen Treffen nehmen auf IAO Seite alle Exekutivdirektoren, auf der Seite der Europäischen Kommission die Direktoren für Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und

³¹ 2003 belief sich die Förderung durch ECHO beispielsweise auf 9.736.410€ (Tabelle „ECHO's 20 main partners 2003“, http://europa.eu.int/comm/echo/statistics/echo_en.htm).

Chancengleichheit teil. In den Treffen werden generelle politische Linien und Kooperationsbereiche definiert. Innerhalb der IAO werden diese Treffen sehr hoch bewertet. Von der Nennung bestimmter Themenbereiche in den dort vereinbarten Dokumenten und Listen versprechen sich die einzelnen Abteilungen später erhöhte Förderchancen (eigene Beobachtung MH).

Der zweite Pfeiler ist die am 15./16. Juli 2004 unterzeichnete „Strategische Partnerschaft“. Es handelt sich um ein Beispiel für die von der EU angestrebte längerfristige Zusammenarbeit mit ausgewählten VN-Organisationen (siehe Abschnitt 1.3.1). Angesichts der allgemeinen Zielsetzung in der Rahmenerklärung (Kooperation im Kampf gegen Armut und bei der Verwirklichung der VN-Millenniumsziele) ging der Unterzeichnung des konkreten Abkommens ein komplexer Aushandlungsprozess voraus. Zuerst mussten Probleme im administrativen Bereich aus dem Weg geräumt werden. Dazu waren 2003 technische Fragen der Überwachung und Buchführung in Anlehnung an ein Rahmenabkommen zwischen EU und VN zu Prinzipien der Finanzierung bzw. Kofinanzierung gelöst worden (Financial and Administrative Framework Agreement vom 29. April 2003). Anstelle der bisherigen Finanzierungsvereinbarungen, die von Fall zu Fall entschied, soll jetzt eine „systematische, thematische, vorhersehbare und operationelle Stabilität der Zusammenarbeit“ treten (Europäische Kommission 2001a). Im Anschluss an die Einigung begannen die Auseinandersetzungen über die inhaltliche Ausformulierung der „Strategischen Partnerschaft“ und die relative Gestaltungsmacht der beiden Organisationen.

Die Europäische Kommission schlug zunächst vor, die „Strategische Partnerschaft“ auf die 77 AKP-Staaten³² zu beschränken. Das folgte ihrer historisch bedingten außenpolitischen Fokussierung, denn in Handel und Entwicklung schreiben eine Reihe von Abkommen Sonderbeziehungen zwischen der EU und dieser Gruppe Dritter Welt-Staaten fest (z.B. das Cotonou-Abkommen von 2000).³³ Entsprechend der politischen Schwerpunktsetzung gibt es auch auf institutioneller und administrativer Ebene feste Kooperationsstrukturen. Beispiele sind der vom Generalsekretariat der AKP-Länder verwaltete AKP-Treuhandfonds oder fest angelegte Budget-Linien für Projekte im Bereich der technischen Zusammenarbeit mit AKP-Ländern. Während das Interesse der Generaldirektion für Entwicklung an einer grundsätzlichen Schwerpunktsetzung bei den AKP-Ländern leicht zu erklären ist, stieß diese

³² Die AKP-Staaten umfassen Afrika, das Karibische Becken und den Pazifischen Ozean; 1998 wurde die Republik Südafrika assoziiertes Mitglied.

³³ Das Cotonou-Abkommen ist nach der Hauptstadt Benins benannt, wo es am 23.6.2000 unterzeichnet wurde. Vorläufer waren die Abkommen Lomé I-IV (1975-1980, 1980-1985, 1985-1990, 1990-2000).

Begrenzung der Zusammenarbeit bei der IAO angesichts der eigenen universellen Ausrichtung auf Widerspruch.

Nimmt man andere Akteure in Brüssel in den Blick, divergieren die Interessen bei der Ausgestaltung der IAO-EU Zusammenarbeit zwischen Entwicklungspolitik und Standardsetzung. Während erstere über finanzielle Fördermöglichkeiten verfügen, sind letztere traditionell für die inhaltliche Zusammenarbeit mit der IAO zuständig. Der erste Entwurf der „Strategischen Partnerschaft“ spiegelte die Interessen der Generaldirektion für Entwicklung wieder (genauer genommen der für die Region der AKP-Länder zuständigen Abteilung). Die von ihr angestrebte Konzentration der Kooperation im Bereich der AKP-Länder hätte mit großer Wahrscheinlichkeit einen relativen Einflussverlust für die Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit bedeutet. Vor diesem Hintergrund setzten sich IAO-Akteure und Mitarbeiter der Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit erfolgreich für eine Ausweitung der „Strategischen Partnerschaft“ ein (Interviews IAO Abteilung für Entwicklung und technische Zusammenarbeit, 16/09/2004 und IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004). Anstelle der Begrenzung auf AKP-Staaten ist nun die deutlich größere Gruppe der OECD-DAC-Länder³⁴ förderberechtigt.

Auch bei der inhaltlichen Ausformulierung der „Strategischen Partnerschaft“ gelang es der IAO die ursprünglich spezifischeren Formulierungen der Europäischen Kommission im eigenen Interesse zu erweitern bzw. abzuwandeln. So hatte die Europäische Kommission zunächst die folgenden Schwerpunkte gesetzt: ‚Kernarbeitsnormen mit Fokus auf Ausbildung, Kinderarbeit und Handelspolitiken‘, ‚Corporate Social Responsibility und Kernarbeitsnormen‘, ‚Unterstützung von Sozialem Dialog, basierend auf den Erfahrungen im französischsprachigen Afrika‘, ‚Beschäftigung im Kontext von Armutsbekämpfung‘. Nun sind ‚Kernarbeitsnormen mit Fokus auf Kinderarbeit und Ausbildung‘, ‚Corporate Social Responsibility und Kernarbeitsnormen‘, allgemein ‚Sozialer Dialog‘, ‚Armutsbekämpfung und Beschäftigung‘ sowie ‚Migration und Entwicklung‘ Schwerpunkte der Kooperation. Geschlechterfragen sollen horizontal in alle fünf Bereiche integriert werden. In der so entstandenen Themenpalette findet sich weiterhin eine Reihe von Themen, an denen die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales besonderes Interesse hat, z.B. Corporate Social Responsibility (CSR). Allerdings werden Handelspolitik und Beschäftigung als Primärthema sowie die Fokussierung von Sozialem Dialog auf das Modell des französischsprachigen Afrikas nicht mehr genannt. Neu hinzugekommen ist der Komplex ‚Migration und

³⁴ Die vom Development Assistance Committee (DAC) der OECD ausgewählte Gruppe umfasst weit mehr als 100 Länder.

Entwicklung', der in Brüssel in den Kompetenzbereich der Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit fällt. Bisher hatte diese Generaldirektion nur mit anderen VN-Organisationen wie dem Hohen Flüchtlings Kommissariat (UNHCR) und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) zusammengearbeitet. Die IAO gewinnt so die Möglichkeit in Brüssel verschiedene Kooperationskanäle zu pflegen. Für eine Aufnahme des Themas aus strategischem Interesse spricht hier, dass das IAO-Mandat bei Migration in inhaltlicher Konkurrenz zu den Tätigkeiten von UNHCR und IOM steht und damit auch in Konkurrenz um Fördermittel.

Besonders stolz sind IAO-Mitarbeiter darauf, das Thema Soziale Sicherung als eigenständigen Punkt für zukünftige Zusammenarbeit im Abkommen über die „Strategische Partnerschaft“ verankert zu haben (Interviews IAO Abteilung für Entwicklung und technische Zusammenarbeit, 16/09/2004 und IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004). Dies ist bemerkenswert, weil Soziale Sicherung nicht in direktem Wirkungszusammenhang mit klassischen entwicklungspolitischen Zielen (allgemein medizinische Versorgung oder Ernährung, oder spezifisch bei der IAO Kinderarbeit) steht. Dies gilt in vergleichbarem Maß auch für Projekte zum Sozialen Dialog oder zur Beschäftigungspolitik. Andere internationale Organisationen, und zuvor auch die EU, schätzen den Beitrag dieser Themen zur Armutsbekämpfung weit kritischer ein. Eine Aufnahme der IAO-spezifischen Konzepte und Problemlösungsansätze ist angesichts dieser Situation nicht nur wichtig, um später Fördergelder akquirieren zu können.³⁵ Auf diesem Weg wird auch ein anderes Verständnis über angemessene Politiken in der Armutsbekämpfung etabliert. Die Veränderungen in den Beziehungen von IAO und EU betreffen an dieser Stelle also zugrunde liegende normative Konzepte. Insgesamt konnte die IAO an relevanten Punkten Einfluss auf die Ausgestaltung der „Strategischen Partnerschaft“ nehmen, allerdings erst nachdem entwicklungspolitische Akteure in Brüssel die Grundlinien bestimmt hatten.

Innerhalb der IAO wird die „Strategische Partnerschaft“ von einigen Akteuren kritisch bewertet, besonders aus dem Bereich der Standardsetzung. Sie sei zu „Entwicklungspolitik lastig“ und damit für weite Teile der IAO-Politik, die sich mit Regulierung in der Arbeitswelt

³⁵ Bisher sind im Rahmen der „Strategischen Partnerschaft“ noch *keine* Fördermittel geflossen. Ein früher Entwurf sah 15 Mio. € auf zwei Jahre für das InFocus Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit (IPEC) vor. In dem im Juli 2004 unterzeichneten Abkommen findet sich darauf kein Verweis mehr und es bleibt unklar, ob die Förderung noch erfolgen wird, oder ob einzelne Akteure in Brüssel (wie z.B. das Generalsekretariat der AKP-Staaten) die Bewilligung blockieren. Die Erwartungen, dass mit einem Quantensprung in EU-finanzierter technischer Zusammenarbeit zu rechnen sei, haben sich bisher nicht erfüllt. Fördermittel beschränken sich auf Projekte, die von der „Strategischen Partnerschaft“ unabhängig sind. Bei der IAO tröstet man sich damit, dass die gegenwärtige Ausgestaltung und die Intensivierung des politischen Dialogs der Partnerschaft große Bedeutungen für zukünftige Zusammenarbeit und Finanzierung haben (Interviews IAO Juristischer Dienst, 07/01/2004 und IAO Abteilung für Entwicklung und technische Zusammenarbeit, 16/09/2004).

beschäftigt, uninteressant (vgl. Interview IAO Fachabteilung Sozialer Dialog, 20/09/2004). Neben inhaltlichen Gründen spricht für eine so charakterisierte Schwerpunktverlagerung auch der Befund, dass die Europaabteilung der IAO vermehrt in Kontakt mit den Brüsseler Generaldirektionen für Entwicklung und Außenhandel steht (Interview IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004), während auf IAO-Seite die Abteilung für Entwicklung und technische Zusammenarbeit (CODEV) federführend an der „Strategischen Partnerschaft“ beteiligt ist. Mit dem offiziellen Briefaustausch haben sich die Beziehungen zwischen IAO und EU somit nicht nur intensiviert. Auch die Gestalt des Verbindungsgeflechts hat sich verändert.

Diese Beobachtung wirft die Frage auf, ob die Bereitstellung von EU-Fördermitteln im entwicklungspolitischen Bereich mittelfristig von einer Zusammenarbeit im standardsetzenden Bereich wegführen wird.³⁶ Einerseits ist in beiden Organisationen die Verschiebung der Gestaltungsmacht in der Kooperation hin zu entwicklungspolitisch motivierten Akteuren auffällig. Andererseits lässt sich dieser Wandel (noch) nicht mit einem dauerhaften Pfadwechsel in der Zusammenarbeit der beiden Organisationen gleichsetzen. Betrachte man die Europäische Kommission als Treiber der Entwicklung, so fällt auf, dass die Verschiebung zeitlich mit der vermehrten Nutzung neuer Steuerungsformen der europäischen Sozialpolitik zusammenfällt. Seit dem Ende der 90er Jahre wird dort in einer zunehmenden Zahl von Themenbereichen die Offene Methode der Koordinierung eingesetzt (für viele Ashiagbor 2004). Eine Vermutung ist nun, dass sich dieser Wandel innerhalb der EU-Sozialpolitik auch in ihrer Politik auf internationaler Ebene widerspiegelt und dort weg von der Standardsetzung führt.³⁷ Demgegenüber ist anzumerken, dass ein relativer Einflussverlust der Standardsetzung gegenüber weicheren Steuerungsmethoden innerhalb der Sozialpolitik nicht ohne weiteres das Erstarken der Entwicklungspolitik gegenüber der Sozialpolitik erklären kann. Hinzu kommt, dass für die EU-Sozialpolitik bisher nicht nachgewiesen werden konnte, dass die auf Standard setzende Gemeinschaftsmethode tatsächlich im Rückzug ist. Vielmehr lässt sich beobachten, dass alte und neue Steuerungsinstrumente nebeneinander genutzt werden (Falkner 2004). Das in der Analyse angeführte Interesse der Europäischen

³⁶ Eine Zunahme entwicklungspolitischer Aktivitäten erfolgt bereits seit dem 2. Weltkrieg (Dufty 1972; Senghaas-Knobloch 1979: 49-50). Grundsätzlich könnte ein solcher Wandel auch durch andere (nicht exklusive) Faktoren bedingt sein. So schreibt Eva Senghaas-Knobloch (2003: 261), dass eine Fokussierung auf Standards und Verrechtlichung angesichts der niedrigen Ratifikationszahlen von IAO Übereinkommen keine ausreichende Strategie der Politikgestaltung ist. Erfolgreiche internationale Sozialpolitik muss somit mittels anderer Aktivitäten zur Geltung gebracht werden. Auch ist denkbar, dass die Ausrichtung von IAO (aber auch EU) auf Entwicklungspolitik schlicht eine Antwort auf eine veränderte Problemlage ist. Die historische Konstellation, die die Gründung der IAO bedingte („Klassenkampf“), ist spätestens seit dem Ende des Kalten Kriegs keine Determinante internationaler Politik mehr. Andere Faktoren, wie ungleiche wirtschaftliche Entwicklung, haben hingegen weiterhin an Bedeutung gewonnen. Vor diesem Hintergrund würde ein Festhalten an unveränderten Politiken die eigenen Aktivitäten ins Leere laufen lassen.

³⁷ Für dieses Argument spielt es keine Rolle, ob es sich um einen direkten oder indirekten Effekt handelt.

Kommission ihren Handlungsspielraum in der Außenpolitik auszuweiten scheint als Beweggrund überzeugender.³⁸ Wenngleich die EU dabei argumentativ Globalisierung und das Streben nach einem gerechteren Handel anführt, so müsste eine abschließende Bewertung diese Faktoren gegenüber institutionellem Eigeninteresse in Form von Machtzugewinn gewichten.

Auf einer anderen Ebene spricht gegen das Argument eines dauerhaften und radikalen Pfadwechsels weg von der rechtsbasierten Standardsetzung, dass die Veränderungen im Rahmen der „Strategischen Partnerschaft“ bisher lediglich *einen* (neuen oder erstarkenden Kanal) im Beziehungsgeflecht von IAO und EU betreffen. Andere Bereiche der Zusammenarbeit blieben davon unberührt. Aus einer solchen Perspektive ist ein weitgehender Wandel des institutionellen Gefüges nicht zu erwarten. Für diese Sichtweise spricht die Beobachtung, dass die Zusammenarbeit in anderen Bereichen tendenziell weiterhin standardzentriert ist.

1.3.3 Arbeitsteilung als Zusammenarbeit

Nimmt man die Länder Osteuropas in den Blick, scheint das vorherrschende Muster der Beziehungen von IAO und EU indirekte Zusammenarbeit zu sein. Systematische und direkte Kooperation findet weder auf formaler Ebene noch im operativen Bereich statt. Trotzdem hat die IAO in jüngerer Zeit mit gezielten Projekten wesentlich zur Implementation sozialpolitischer EU-Standards beigetragen.

Am 1. Mai 2004 erlebte die EU ihre historisch größte Erweiterung. Zehn neue Mitgliedsstaaten mit im Vergleich zu den ‚alten‘ Mitgliedsstaaten substantiell niedrigeren Sozial- und Wirtschaftsstandards traten der EU bei. Beitrittsvoraussetzung war die Anerkennung und Übernahme des Rechtsbestands der EU (*acquis communautaire*). In einigen Fällen wurden Ausnahmen oder Übergangsregelungen gewährt, aber *en gros* mussten die Beitrittskandidaten alle existierenden sozialpolitischen Richtlinien und Verordnungen in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum übernehmen (Schimmelfennig/Sedelmeier 2005). Verhandlungen mit Ländern späterer ‚Beitrittswellen‘ laufen noch. Die Kooperation zwischen den osteuropäischen Beitrittskandidaten und Brüssel hatte in den frühen 90er Jahren mit einem Vorbewertungsprozess (*screening*) begonnen. Die eigentlichen Verhandlungen zum *acquis communautaire* starteten 1998. Sie wurden von nationalen Regierungen und Europäischer Kommission geführt und fanden in weiten Teilen ohne gesellschaftliche Debatten statt (siehe Grabbe 2001).

³⁸ Siehe hierzu auch die Debatte um Sozialstandards in der Handelspolitik (Novitz 2002).

IAO-Aktivitäten in Osteuropa zeigen eine andere Tradition. Wesentliche Unterschiede zur EU bilden hier direkte Kontakte zu den Sozialpartnern und eine länger zurückreichende Präsenz in der Region. Bereits unter den alten sozialistischen Regimen hatte die IAO subnationale Interessen unterstützt und sich für Gewerkschaftsrechte eingesetzt. Nach der Wende wurde 1993 ein Subregionales Büro in Budapest gegründet.³⁹ Als aktivste Zeit in Osteuropa sehen IAO-Beamte die Jahre 1997-2004 an (siehe ähnlich Ferge/Juhász 2004). Dies wird mit der anstehenden EU-Erweiterung und dem Interesse „to support accession“ begründet (Interview IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004, vgl. Interview IAO Arbeitgeberbüro, 27/09/2004). IAO-Experten klinkten sich vor Ort in die Umsetzungs- und Implementationsprozesse der von Brüssel gesetzten Standards ein. Sie berieten und unterstützten Beitrittskandidaten, wie das *acquis communautaire* nicht nur zu übernehmen, sondern auch konkret anzuwenden sei. Direkte Kontakte zu den Sozialpartnern und das über einen längeren Zeitraum gewachsene Verständnis sozialpolitischer Regelungen und Konfliktlinien bildeten den Hintergrund für diese Tätigkeit. Auch hier lässt sich von einem Wandel des Beziehungsmusters von EU und IAO hin zu einer regelrechten Arbeitsteilung sprechen.

Auf der operativen Ebene zeigte sich in diesem Zeitraum bereits, was die Europäische Kommission erst später in ihren Mitteilungen zur Außenpolitik und Kooperation mit den VN explizit ausformuliert hat (siehe Europäische Kommission 2001a): Die Strukturen der IAO werden zur Implementation von EU-Politiken genutzt. Im Interesse der IAO liegen dabei nicht nur potenzielle Fördermittel, sondern auch die Möglichkeit, über die Durchsetzung der (oftmals substantiell höheren) EU-Standards die eigenen Ziele zu fördern. Diese Arbeitsteilung zwischen IAO und EU brachte ein Interviewpartner mit folgender Formulierung auf den Punkt: „In this sense the enlargement is an opportunity for the ILO, because the EU only has legal expertise and in the ILO people know about the real situation“ (Interview Europäischer Gewerkschaftsbund, 02/02/2004).

Im Folgenden werden dafür zwei Beispiele skizziert: Die Beitrittskandidaten der ersten Runde setzten EU-Richtlinie 80/987/EWG vom 20. Oktober 1980 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers in den Jahren 2000/2001 erfolgreich um. Bulgarien und Rumänien, deren Beitritt für 2007 vorgesehen ist, hatten hingegen Schwierigkeiten, die Regelung zu implementieren.⁴⁰ Um ebenfalls Institutionen zu schaffen, die Arbeitnehmer gegen Zahlungsunfähigkeit der Arbeitgeber absichern, suchten sie Unterstützung bei der IAO.

³⁹ Von dort werden Albanien, Bulgarien, Bosnien Herzegowina, Kroatien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Moldawien, Polen, Rumänien, Serbien und Montenegro, Slowakei, Slowenien und die Ukraine betreut.

⁴⁰ Siehe entsprechende Passagen in den „Regelmäßigen Berichten über die Fortschritte Bulgariens (bzw. Rumäniens) auf dem Weg zum Beitritt“ (http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_de.html).

Im Herbst 2001 organisierte die IAO ein Seminar in Sofia, auf dem Mitarbeiter der IAO-Fachabteilung mit nationalen Experten mögliche gesetzliche Regelungen diskutierten (Interview IAO Fachabteilung Sozialer Dialog, 20/09/2004). Dieses Seminar bediente aber nicht nur die Interessen der unter Ratifizierungsdruck stehenden Beitrittskandidaten (und damit indirekt der EU). Es passte auch in die IAO-Politik, denn auch dort gibt es seit 1992 ein Abkommen zum Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers (Übereinkommen 173).

Inzwischen haben beide Länder die EU-Richtlinie erfolgreich implementiert. Das neue Arbeitsgesetzbuch Rumäniens reguliert Organisation, Finanzierung und Funktionsweise eines Garantiefonds. In Bulgarien wurde ein Garantiefonds beim Nationalen Institut für soziale Sicherheit eingerichtet, der ab dem 1.1.2005 den Schutz von Arbeitnehmern garantiert. Darüber hinaus hat Bulgarien am 28. September 2004 das IAO-Abkommen ratifiziert.

Vermutlich ergäbe die genaue Analyse der nationalen Gesetzgebungsverfahren, dass das IAO-Seminar nur einer von vielen Einflussfaktoren im Umsetzungsprozess der EU-Richtlinien war. Trotzdem zeigt die arbeitsteilige Zusammenarbeit in Form von Standardsetzung durch die EU und Unterstützung der Implementationsprozesse durch die IAO für beide Seiten Erfolge auf. Ohne den Druck zur Übernahme des *acquis communautaire* wäre das Reforminteresse in Bulgarien und Rumänien sicherlich geringer gewesen. Vor diesem Hintergrund beförderte die aktive, fachliche Unterstützung der IAO eine tatsächliche Verbesserung der Arbeitnehmerrechte. Auch die Ratifizierung des IAO-Übereinkommen in Bulgarien wäre ohne die EU-induzierte Reform vermutlich nicht erfolgt.

Ein ähnliches Beispiel arbeitsteiliger Zusammenarbeit findet sich im Bereich der Sozialhaushalte. Hier fordert die EU von den Beitrittskandidaten eine erfolgreiche Haushaltsführung bei Sozialkassen wie Rentensystemen oder Krankenversicherungen. Neben hohen Investitionen ist eine nachhaltige Stabilität der Systeme die größte Herausforderung bei der Gestaltung neuer oder Reform alter Sozialkassen. Es gibt keine klaren Leitlinien, wie die EU-Kriterien in einem spezifischen nationalen Kontext am Besten erreicht werden können. Auch hier berieten und unterstützten IAO-Experten die Beitrittskandidaten mit einem Seminar zur Entwicklung nationaler Kapazitäten auf Zypern (Interview IAO Regionalbüro Europa, 21/09/2004).

Die Beispiele sind weder generell noch für die genannte Region repräsentativ für *das* Beziehungsmuster von IAO und EU. Sie zeigen jedoch deutlich, dass neben der bisher beschriebenen (schwierigen) Zusammenarbeit bei der Standardsetzung oder in der „Strategischen Partnerschaft“, die sich im Werden befindet, in der Praxis zusätzliche

Beziehungen existieren. In den geschilderten Beispielen ist die Zusammenarbeit indirekt. Sie basiert auf dem Konsens ähnlicher Normen und Sozialstandards und folgt einem arbeitsteiligen Muster. Die zunehmende rechtliche Integration und geographische Ausdehnung der EU bietet auch für die IAO neue Aufgaben und Chancen.

1.4 Zusammenfassung

Gegenstand des vorliegenden Beitrags waren die wechselseitigen Beziehungen von IAO und EU. Angesichts der neuen Herausforderung, die eine globalisierte Welt an internationales sozialpolitisches Regieren stellt, standen dabei Veränderungen im Mittelpunkt.

Zunächst wurde das Verhältnis von IAO und EU charakterisiert. Sowohl in der Politikformulierung als auch im operativen Bereich bestehen eine Vielzahl formeller und inoffizieller Beziehungen zwischen IAO und EU, die ebenso dauerhaft wie punktuell sein können. Dabei überwiegt insgesamt das Bild der Koexistenz, auch bei institutionalisierten Beziehungen. Punktuell kam Kooperation hinzu, wenn es im Interesse spezifischer Politiken oder Akteure lag. Mit Blick auf Verhandlungsführung und Finanzierungsfragen war das Verhältnis als Konflikt zu charakterisieren, der gemeinsame Antworten auf die neuen Herausforderungen behinderte. Insgesamt nutzten die beiden Organisationen ihr Kooperationspotenzial bisher nicht aus. Die (teilweise) zu beobachtende relative Kohärenz der Politiken basiert also nicht auf einer systematischen Zusammenarbeit. Sie ist vielmehr Ausgangspunkt für (potenzielle) Kooperation, weil sie gemeinsame ordnungspolitische und inhaltliche Vorstellungen widerspiegelt.

Gleichzeitig zeigen die dargestellten Befunde auch eine Reihe von Ansatzpunkten für Wandel und erste konkrete Veränderungen. Wandlungsprozesse betreffen sowohl die formale (Rahmenabkommen zu Prinzipien der Finanzierung und „Strategische Partnerschaft“) als auch die praktische Ebene (Implementationsprozesse in Osteuropa). In den beobachteten Fällen zeigten die Veränderungen in Richtung größere Kooperation. Einschränkend ist anzumerken, dass die Zusammenarbeit bisher teilweise lediglich auf dem Papier besteht und praktische Kooperation trotz der Veränderung weiterhin punktuell oder indirekt blieb. Schließlich habe ich argumentiert, dass sich die Beziehungen auch mit Blick auf die zugrunde liegenden normativen Konzepte gewandelt haben. Im Sinne der IAO-Politiken wird Soziale Sicherung nun auch von der EU als entwicklungspolitisch sinnvolle Kategorie internationaler Sozialpolitik akzeptiert. Unabhängig von den bisher beschriebenen Entwicklungen wird auf diesem Weg zumindest das Potenzial für spätere Kooperation erhöht.

Zur Erklärung der beobachteten Veränderungen spielen sowohl interne Faktoren in Form der Interessen von IAO- und EU-Akteure, als auch externen Rahmenbedingungen wie z.B. die Osterweiterung der EU eine Rolle. Der Anstoß für Veränderungen, sowohl bei der Standardsetzung als auch im Rahmen der „Strategischen Partnerschaft“ zwischen den beiden internationalen Organisationen, ging von der EU aus. Um ihr außenpolitisches Profil zu entwickeln, ist sie auf die Kooperation mit den VN angewiesen. Die IAO ist sowohl aus normativer als auch aus legitimatorischer Hinsicht ein besonders passender Partner, um die eigenen Ziele zu verwirklichen. Der EU kam die Rolle des *agenda setters* zu. Die Ausformulierung der Kooperation wurde allerdings von den Präferenzen der IAO geprägt, die die veränderten Interessen für eine engere Zusammenarbeit geschickt nutzte. Sie verspricht sich von engeren Beziehungen mit der EU in Zukunft größere finanzielle Förderung zur Umsetzung ihrer Politiken. Das gilt absolut aber auch im Verhältnis zu anderen Organisationen, die teilweise mit dem Mandat der IAO konkurrieren.

Die beschriebenen Veränderungen in der Gestalt internationalen Regierens in der Sozialpolitik sind nicht abgeschlossen. Die Europäische Verfassung ist bisher nicht ratifiziert und die Zukunft der „Strategischen Partnerschaft“ bleibt unklar. Anhand dieser Analyse ist deshalb keine abschließende Antwort möglich, ob die beiden Organisationen in Zukunft im Doppelpack besser die skizzierten Herausforderungen meistern können. Deutlich wurde hingegen, dass der Wandel von den Eigeninteressen der EU-Akteure getrieben war. Wenn es unter diesen Voraussetzungen tatsächlich zu einer dauerhaften engeren Zusammenarbeit kommt, so sollte dies zu mehr Kohärenz in der Politikformulierung von IAO und EU und zu größeren Handlungsspielräumen bei der Gestaltung und Durchsetzung internationaler Sozialpolitik führen.

Literatur

- Ashiagbor, Diamond, 2004: Soft Harmonisation: The 'Open Method of Coordination' in the European Employment Strategy. In: *European Public Law* 10, 305-332.
- Commission of the European Communities, 2003: *The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism COM (2003) 526 final*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Deacon, Bob, 2001: International Organizations, the EU and Global Social Policy. In: Robert Sykes/Bruno Palier/Pauline M. Prior (Hrsg.), *Globalization and European Welfare States*. Hampshire: Palgrave, 59-76.
- Dufty, Norman F., 1972: Organizational Growth and Goal Structure: The case of the ILO. In: *International Organization* 26, 479-498.
- Elliott, Kimberley A./Richard B. Freeman, 2003: *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Europäische Kommission, 2001a: *Aufbau einer effizienten Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe (KOM(2001) 231 endg.)*. Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäische Kommission, 2001b: *Mitteilung der Kommission an den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und das Europäische Parlament - Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen und sozialere Ausrichtung der Politik im Kontext der Globalisierung (KOM(2001) 416 endg.)*. Brüssel: Europäische Kommission.
- European Commission, 2002: *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, 2004: *Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service*. Brussels: European Commission - External Relations. http://europa.eu.int/comm/external_relations/library/publications/07_50_years_broch_en.pdf
- Falkner, Gerda, 2004: *Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik*. Reihe Politikwissenschaft 100, Institut für Höhere Studien. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS).
- Ferge, Zsuzsa/Gabor Juhasz, 2004: Accession and Social Policy: The Case of Hungary. In: *Journal of European Social Policy* 14, 233-251.
- Goldstein, Judith, et al., 2000: Introduction: Legalization and World Politics. In: *International Organization* 54, 385-399.
- Grabbe, Heather, 2001: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. In: *Journal of European Public Policy* 8, 1013-1031.
- Hartlapp, Miriam, 2005: *Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission*. Politik, Verbände, Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Vol. 3. Frankfurt/M.: Campus.
- HLG, 2004: *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- ILO, 2000: *Follow-up on the recommendations of the Working Party (GB.277/LILS/WP/PRS/1/1)*. Geneva: International Labour Office.

- ILO, 2001: *Report of the Director-General: Reducing the decent work deficit - a global challenge (89th Session)*. Geneva: International Labour Office.
- Jachtenfuchs, Markus/Michèle Knodt (Hrsg.), 2002: *Regieren in internationalen Institutionen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Johnson, Ailish, 2005: *European Welfare States and Supranational Governance of Social Policy*, St Antony's Series. Houndmills: Palgrave.
- Knodt, Michèle, 2004: Internationale embeddedness of European multi-level governance. In: *Journal of European Public Policy* 11, 701-719.
- Knodt, Michèle/Markus Jachtenfuchs, 2002: Regieren in internationalen Institutionen. In: Markus Jachtenfuchs/Michèle Knodt (Hrsg.), *Regieren in internationalen Institutionen*. Opladen: Leske + Budrich, 9-28.
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (Hrsg.), 1999: *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Maupain, Francis, 1990: Particularismes Institutionnels et Vocation Universelle: Les Défis Croisées des Relations CEE-OIT. In: *Revue Generale de Droit International Public* XCIV, 49-89.
- Novitz, Tonia, 2002: 'A Human Face' for the Union or More Cosmetic Surgery? EU Competences in Global Social Governance and Promotion of Core Labour Standards. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 9, 231-261.
- Nugent, Neill/Sabine Saurugger, 2002: Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities. In: *Journal of European Public Policy* 9(3), 345-364.
- Rhodes, Martin, 1995: A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: The Brookings Institution, 78-122.
- Schimmelfennig, Frank/Ulrich Sedelmeier, 2005: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Senghaas-Knobloch, Eva, 1979: *Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation*. Frankfurt/M.: Campus.
- Senghaas-Knobloch, Eva/Jan Dirks/Andrea Liese, 2003: *Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)*. Münster: LIT Verlag.
- Smith, Michael, 1997: The Commission and external relations. In: Geoffrey Edwards/David Spence (Hrsg.), *The European Commission*. London: Cartermill, 264-302.
- Welfens, Paul J. J., 2000: Globalization of the Economy and International Organizations: Developments, Issues and Policy Options for Reform. In: Richard Tilly/Pauls J. J. Welfens (Hrsg.), *Economic Globalization, International Organizations and Crisis Management. Contemporary and Historical Perspectives on Growth, Impact and Evolution of Major Organizations in an Independent World*. Berlin: Springer, 13-67.
- Westphal, Kirsten, 2005: Biregionalism: Projecting a New Pattern of Governance? EU's Relations with Latin America. In: Wolf Grabendorff/Reimund Seidelmann (Hrsg.), *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*. Baden-Baden: Nomos, 159-235.
- World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004: *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: International Labour Organization.
- Zangl, Bernhard/Michael Zürn (Hrsg.), 2004: *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance*. Bonn: Dietz.