

Brigitte Nagler (Hg.)

**Menschenwürdige Arbeit/Decent Work:
eine Herausforderung in Zeiten
der Globalisierung**

Dokumentation des am 18. April 2008
im Gästehaus der Universität Bremen durchgeführten Symposiums
aus Anlass der Entpflichtung von Eva Senghaas-Knobloch

**artec-paper Nr. 154
Juni 2008**

ISSN 1613-4907



artec | Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Inhalt

Vorwort	3
Eva Senghaas-Knobloch „Decent Work“ – eine weltweite Agenda für Forschung und Politik	5
Jan Dirks Weltweit geltende Arbeitsstandards durch Globalisierung – Politisch-organisationales Lernen in der IAO.....	18
Heide Gerstenberger Warum es im Bereich der Seeschifffahrt besonders schwierig ist, Decent Work durchzusetzen.	29
Jochen Tholen Europäische Betriebsräte im Kontext der Europäisierung von Arbeitsbedingungen	41
Hermann Kotthoff Arbeitsqualität im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik: die Rolle der Europäischen Betriebsräte (EBR)	47
Guido Becke Arbeitsqualität im Rahmen der europäischen (Sozial-)Politik – Förderpotenziale und Barrieren am Beispiel des sektoralen Sozialdialogs.....	53
Ute Gerhard Geschlechterverhältnisse im Wandel: Anforderungen unter globalem Anpassungsdruck am Beispiel fürsorglicher Praxis/Care.....	67
Christel Kumbruck Pflege als ein zentrales Anwendungsfeld für familiäre häusliche und für professionelle Care-Tätigkeit.....	77
Christel Eckart Decent Work – Arbeit, die fürsorgliche Beziehungen ermöglicht	83
Birgit Volmerg Zur offiziellen Verabschiedung von Eva Senghaas-Knobloch.....	89
Verzeichnis der AutorenInnen	93

Vorwort

Das Symposium „Menschenwürdige Arbeit/Decent Work: eine Herausforderung in Zeiten der Globalisierung“ hatte zum Ziel, einer Reihe von Fragen nachzugehen, die in den vergangenen Jahren mehr und mehr an Aktualität verloren hatten:

- Welche Bedeutung hat „Decent Work“ für den Zusammenhalt von Gesellschaften?
- Wie kann Erwerbsarbeit angesichts der ökonomischen Globalisierung im Sinne des Leitbilds ‚Decent Work‘ kontext- und ebenenspezifisch reguliert werden?
- Wie können Möglichkeiten für arbeitspolitische Gestaltungsansätze verbessert werden?
- Welche Anforderungen ergeben sich aus der Parallelität von Globalisierung und weltweiten Veränderungen im Geschlechterverhältnis für die Gestaltung der Vereinbarkeit von beruflichen und privaten Care-Ansprüchen und Bedürfnissen?

Mit der Liberalisierung und Globalisierung jedoch ist die klassische Programmatik menschenwürdiger Arbeit erneut auf die internationale Agenda gekommen. Dies war der eine Beweggrund, der uns geleitet hatte, das Symposium durchzuführen. Der andere Beweggrund war und ist ein sehr persönlicher: Das Symposium war der richtige Rahmen für die Würdigung der wissenschaftlichen Arbeit von Eva Senghaas-Knobloch, die mit Ende des Wintersemesters 2008/09 von ihren Pflichten als Professorin der Universität Bremen entbunden wurde. Menschenwürdige Arbeit/Decent Work ist ein zentrales Thema für sie: Es begleitete sie in den vergangenen 25 Jahren ihrer wissenschaftlichen Arbeit und sie prägte die Diskussion um menschenwürdige Arbeit sowohl theoretisch-konzeptionell als auch durch ihr persönliches Engagement im zivilgesellschaftlichen Bereich.

Die hier dokumentierten Redebeiträge sind von unterschiedlicher Art¹: Da gibt es den einführenden Beitrag von Eva Senghaas-Knobloch, in dem sie das Konzept „Decent Work“ der International Labour Organization entfaltet. Und es gibt die Thesenpapiere der ReferentInnen, die die oben aufgeführten Fragen thematisch-exemplarisch durchaus auch kontrovers auf drei Podien erörterten. Dabei ging es um

- die Ebene der globalen Arbeitsmärkte und ihre Regulierungsmöglichkeiten (Jan Dirks und Heide Gerstenberger)
- die supranationale europäische Ebene und ihren Einfluss auf Arbeitsqualität (Jochen Tholen, Hermann Kotthoff und Guido Becke)
- die Ebene der Privathaushalte und das Verhältnis beruflicher und nicht berufsförmiger fürsorglicher Praxis (Ute Gerhard, Christel Kumbruck und Christel Eckart).

¹ Es sind die Redemanuskripte der ReferentInnen dokumentiert, ausformulierte Texte hatten wir nicht angefragt.

Der abschließende Beitrag von Birgit Volmerg ist die offizielle Verabschiedung von Eva Senghaas-Knobloch von ihrer Pflicht. Wer Eva Senghaas-Knobloch kennt, weiß: Sie ist Wissenschaftlerin aus Leidenschaft, sie wird auch weiterhin als kreative Forscherin tätig sein und die Befunde ihrer wissenschaftlichen Arbeit der Öffentlichkeit präsentieren.

Brigitte Nagler, Bremen im Juli 2008



Eva Senghaas-Knobloch
„Decent Work“ – eine weltweite Agenda für Forschung und
Politik

Eva Senghaas-Knobloch

„Decent Work“ – eine weltweite Agenda für Forschung und Politik

„Der Auftrag der IAO lautet, die Situation der Menschen in der Welt der Arbeit zu verbessern. Das vorrangige Ziel der IAO besteht heute darin, Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten“²

so der Generaldirektor der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Juan Somavía, im Jahre 1999, d.h. 80 Jahre nach Gründung der IAO in seinem Jahresbericht an die Mitglieder der Internationalen Arbeitskonferenz. Unter dem Titel „Decent Work“ bzw. „menschenwürdige Arbeit“ stellte er damit am Ende des letzten Jahrhunderts eine Agenda vor, mit der es seither gelungen ist, den klassischen Auftrag dieser internationalen Organisation neu zu rahmen und ihm damit zu neuer Aufmerksamkeit zu verhelfen. Dabei enthält die Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit vier strategische Bestandteile, die für die IAO keineswegs neu sind: Förderung der Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog.

Was ist aber das Neue und zugleich Herausfordernde an dieser Agenda? Und warum sollte uns das hier in der Bundesrepublik Deutschland interessieren? Welche Aufgaben ergeben sich daraus für Politik und Forschung? Ich will diese Fragen im Folgenden in vier Schritten beantworten. In einem ersten Schritt gehe ich auf den *Gründungsauftrag* der IAO ein. Danach skizziere ich, zweitens, die heute beobachtbaren *grundlegenden Veränderungen in der Welt der Arbeit*. Im dritten Schritt diskutiere ich die sich daraus ergebenden *neuen Probleme und Aufgaben*, die im Rahmen der neuen Agenda bewältigt werden sollen. Und im vierten Schritt versuche ich abschließend, einige *Herausforderungen für die Umsetzung* der vier strategischen Agendakomponenten im sozioökonomischen Kontext der bundesdeutschen Arbeitswirklichkeit zu nennen – wohlwissend, dass in anderen Teilen der Welt andere Akzente zu setzen sind.

1. Die Natur der menschlichen Arbeit und der Gründungsauftrag der IAO

Arbeit gehört unabdingbar zur menschlichen Existenz. Die menschliche Arbeitskraft ist nicht von der Person abtrennbar. Arbeit findet aber in höchst verschiedenen Formen und sozialen Beziehungen sowie mit sehr verschiedenen Erträgen statt. Wie Menschen arbeiten, wirtschaft-

² Internationales Arbeitsamt: Menschenwürdige Arbeit. Bericht des Generaldirektors. Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf 1999, S. 4. Eine kritische Darstellung des Konzepts findet sich bei Eva Senghaas-Knobloch: Sisyphusarbeit am Genfer See. Bemühungen um international geltende Arbeits- und Sozialstandards. In: Helmut Breitmeier u. a. (Hg.): Sektorale Weltordnungspolitik, i.E., Baden-Baden.

ten und ihren Lebensunterhalt bestreiten, war immer schon Ausdruck einer bestimmten soziokulturellen Ordnung. Seit Beginn der Industrialisierung unter kapitalistischen Vorzeichen stehen solche Ordnungen aber immer erneut und an immer mehr Orten der Welt unter dem Druck ständiger, oft fundamentaler Veränderungen, nicht selten eines sozial destruktiven Wettbewerbs. Zwei Antworten entwickelten sich darauf: *Arbeiter- und Sozialbewegungen* und *Arbeitsschutz- und Sozialpolitik* innerhalb der Länder sowie auch über einzelne Ländergrenzen hinausgehend. Unter dem Eindruck der zivilisatorischen Katastrophe des Ersten Weltkriegs bildete sich unter den westlichen Industrieländern ein – wenn auch fragiler – Konsens heraus, die Gefahr der sozialen Destruktivität eines hemmungslosen Wettbewerbs durch organisierte Kooperation innerhalb und zwischen Staaten zu überwinden.

Der Grundstein, auf dem das erste Gebäude der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in Genf errichtet wurde, trägt die Inschrift: „Si vis pacem, cole justitiam“³, d.h. „Wenn Du den Frieden willst, Sorge für Gerechtigkeit“. Entsprechend heißt es schon in der Präambel zur Verfassung der Internationalen Organisation von 1919, die im Rahmen der Friedensverhandlungen von Versailles gegründet wurde: „Der Weltfrieden kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich.“⁴ Die *Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation* von Philadelphia aus dem Jahre 1944 bestätigt: „Arbeit ist keine Ware. Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts. Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden.“⁵ Auch die Charta der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1945 bekräftigt in Artikel 55, dass Stabilität und Wohlfahrt erforderlich seien, „damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen.“

Die solcherweise nach dem Ersten Weltkrieg formulierte und am Ende des Zweiten Weltkriegs handlungsmächtig organisierte Einsicht in die Zerbrechlichkeit sozialer Beziehungen innerhalb und zwischen Gemeinwesen war zugleich von der Erkenntnis begleitet, dass es darauf ankommt, den wirtschaftlichen Transaktionen zwischen Staaten gemeinsame Rahmenbedingungen zu geben: Die Problematik der sog. sozialen Abwärtsspirale bei einem Warenaustausch unter dem Vorzeichen eines tendenziell freihändlerischen Welthandels war damals schon klar erkannt; so heißt es in der Präambel zur IAO-Verfassung von 1919: „Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die

³ Gemäß der Darstellung bei Ronald Dore: *New forms and meanings of work in an increasingly globalized world*. Genf: Institute of International Labour Studies 2004, S. 41.

⁴ Internationales Arbeitsamt: *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*. Genf 1997, S. 7.

⁵ Internationales Arbeitsamt: *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*. Genf 1997, S. 25.

Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“⁶. Und: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“ wird 1944 in der schon zitierten *Erklärung von Philadelphia* formuliert. Der Gründungsidee der IAO lag also die Erkenntnis zugrunde, dass Werte und Prinzipien nur handlungsmächtig werden können, wenn sich *Werte* mit zwar verschiedenen, aber doch überlappenden *Interessen* verbinden können. Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in der dreigliedrigen Mitgliedschaftsstruktur der IAO wider, zu der – einzigartig für internationale Institutionen – neben den Regierungsvertretern in jeder Länderdelegation auch Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeber gehören.

Die IAO nimmt ihren Auftrag in drei Tätigkeitsformen wahr: Erstens, seit 1919 werden von der IAO internationale geltende *Arbeits- und Sozialstandards* in Gestalt von Übereinkommen und Empfehlungen formuliert. Die Übereinkommen müssen von den Mitgliedsländern ratifiziert werden, damit sie für diese völkerrechtlich verbindlich werden, so dass das sehr elaborierte Aufsichts- und Überwachungssystem der IAO zum Einsatz kommen kann. Die IAO leistet, zweitens, *technische Hilfe und Kooperation* zur Umsetzung der Arbeits- und Sozialstandards (capacity building). Und die IAO entwickelt, drittens, durch ihren Verwaltungsstab, d.h. das Internationale Arbeitsamt und die dazu gehörige unabhängige Forschungseinrichtung, ständig eine *Wissensbasis* weiter, auf der sie ihre Initiativen, Beschlüsse und Aktionen gründet.

Seit 1919 wurden über 187 Übereinkommen angenommen, von denen gegenwärtig 76 als aktuell eingestuft werden. Sie umfassen die Themen, die schon in der Präambel zur Gründungsverfassung als regulierungsbedürftig benannt wurden: *grundlegende* Rechte wie z.B. Vereinigungsfreiheit; *Beschäftigungsbedingungen* wie z.B. die Begrenzung der Arbeitszeit; ausreichende Entlohnung und Arbeitsschutz am Arbeitsplatz sowie *soziale Sicherungen* in Lebensumständen, die kein Arbeitseinkommen ermöglichen.

Welches sind nun die grundlegenden Veränderungen, auf die Somavía in seiner Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit 1999 abhob?

2. Grundlegende Veränderungen in der Welt der Arbeit

Grundlegende Veränderungen finden sich sowohl in *normativ-kultureller* als auch in *materieller* Hinsicht:

Normativ-kulturell war das *Arbeitsrecht* zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch das vorherrschende *Familienmodell* geprägt. Frauenrechte waren nur höchst eingeschränkt rechtlich akzeptiert. Die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts für Frauen (z.B. in Deutschland mit der republikanischen Verfassung 1919, in Frankreich erst in den 1940er Jahren) implizierte keineswegs die rechtliche Gleichberechtigung im Familien- und Arbeitsrecht: Während nämlich das *Familienrecht* in der Regel davon geprägt war, dass der Mann das natürliche O-

⁶ Internationales Arbeitsamt: Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Genf 1997, S. 7.

berhaupt der Familie sei und die verheiratete Frau vorrangig häusliche Pflichten zu erfüllen habe, war das *Arbeitsrecht* davon geprägt, dass eine erwachsene Arbeitsperson in erster Linie Verpflichtungen im regulären Beschäftigungsverhältnis zu erfüllen habe, also für andere Verpflichtungen, wie z.B. fürsorgliche Tätigkeiten für Kinder, Kranke und Alte nicht zur Verfügung stehe. Auch der Arbeitsschutz im engeren Sinn war patriarchalisch geprägt.

Und weiterhin: Zur Zeit der Gründung der IAO war das *kolonialistische Regime* noch ungebrochen. Das bedeutete, dass die Kolonialregime direkt oder indirekt über die Arbeitskraft der kolonialiserten Menschen verfügten; von dem Recht auf einen freien Arbeitsvertrag für alle in Produktion und Warentausch eingesetzten Arbeitskräfte war noch nicht die Rede. Im Gegenteil: In den Kolonialgebieten war *Zwangsarbeit* bzw. Sklaverei an der Tagesordnung.

Erst die Charta der Vereinten Nationen von 1945 und wenig später die *Erklärung der Menschenrechte* von 1948 sowie die beiden *Menschenrechtspakte* von 1966 schufen eine neue normative Basis, derzufolge allen Menschen angesichts ihrer unveräußerlichen Menschenwürde *individuelle Rechte* zugesprochen wurden – in bürgerrechtlicher, politischer, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht.

In materieller Hinsicht kam es im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer historisch beispiellosen technischen und wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik, in deren Verlauf alte imperiale Machtstrukturen zerfielen und neue entstanden. Industrieländer mit hohen Produktivitätsprofilen und die von ihnen im Wesentlichen gesteuerten internationalen Institutionen setzten erfolgreich eine allgemeine Agenda für tendenziell uneingeschränkten freien Welthandel durch, von dem die Zentren der Weltwirtschaft selbst besonders profitierten, nachdem sie in der Regel jahrzehntelang ihre eigene Entwicklung dem Schutz von Zollschränken und sog. nicht-tarifären Handelshemmnissen verdankten (wofür im Übrigen entwicklungspolitisch kluge Wirtschaftstheoretiker wie Friedrich List einst gute Gründe anführen konnten).

Die Globalisierung der Wirtschaft nahm in den 1970er Jahren ihren Ausgangspunkt darin, dass *multi- und transnational agierende Konzerne* – ergänzend zum Abbau von Rohstoffen und zur Produktion landwirtschaftlicher Güter – anderenorts neue weltweite Produktionsstätten für industrielle Güter zur Markterschließung oder mit dem Ziel von Kostensenkung aufbauten. Zur gleichen Zeit bewirkten die Mikroelektronik und die Informations- und Kommunikationstechnologie als neue Schlüsselindustrien revolutionäre Veränderungen in der Produktion, der Verwaltung, dem Handel und in der Logistik. In der Folge dieser Entwicklungen wurde auch die bis dahin von der Struktur des Kolonialhandels (d.h. Rohstoffe gegen Fertigwaren) bestimmte internationale Arbeitsteilung verändert: Jetzt werden industrielle Produktionsstätten nach strategischen Gesichtspunkten der Konzerne *weltweit* aufgebaut, d.h. keineswegs überall, sondern kapitalverwertungsbedingt auf bestimmte Regionen konzentriert – ein Vorgang, der nicht aus sozialen Verpflichtungen, sondern aus Kalkülen weltweiter Investitionsprospektierung resultiert; Imperative hinsichtlich einer Optimierung *volkswirtschaftlicher* Entwicklung sind dabei nicht im Blick.

Solche *dezentralen Konzernstrukturen* und die Bildung langer Ketten von Zulieferern und Unterzulieferern befördern Beschäftigungsstrukturen, in denen sich Beschäftigungs- und Arbeitsformen wiederfinden, die aus vor- und frühindustrieller Zeit bekannt sind: z.B. das generelle *Fehlen* von Verträgen, wie in vielen chinesischen Zulieferfabriken für große IT-Konzerne⁷, in denen vor allem Wanderarbeiterinnen aus den ländlichen Regionen arbeiten, z.B. auch die Zunahme von Alleinselbständigen, die auf Basis von *Werk- und Honorarverträgen* tätig sind oder von nur *befristeten Arbeitsverträgen* in den klassischen Industrieländern.

Die damit verbundene *liberale Wirtschaftsideoogie*, d.h. eine marktradikale Ordnungsvorstellung, setzte sich weltweit durch: in den internationalen Finanzinstitutionen, aber auch in den meisten nationalen Regierungen, vor allem in den USA und Großbritannien und gewann nachholend in Kontinentaleuropa an Gewicht.

Warum sind diese normativen und materiellen Veränderungen von so grundlegendem Charakter, dass sie eine *neue Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit erfordern*?

In *normativer* Hinsicht geht es heute bei Beachtung aller Verschiedenheit weit mehr als früher um die *Inklusion aller Menschen* unter das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. *Materiell* sind die aufgezeigten Veränderungen grundlegend, weil die *sozioökonomischen Voraussetzungen* für die Erfüllung des Auftrags der IAO ganz andere geworden sind als noch vor wenigen Jahrzehnten. Das soll im Folgenden im Zusammenhang mit den vier strategischen Bestandteile der Agenda für *decent work*: Rechte, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog gezeigt werden.

3. Die vier Komponenten der Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit angesichts der Globalisierung

1. *Die Rechte bei der Arbeit* beziehen sich laut Agenda für menschenwürdige Arbeit nicht mehr allein auf Menschen in formalen, abhängigen Beschäftigungsverhältnissen, also nicht mehr nur auf Arbeitnehmer im klassischen Sinn. Vielmehr heißt es jetzt: „Alle, die arbeiten, haben Rechte bei der Arbeit“⁸. Die Gründe für die jetzt explizite Einbeziehung von Alleinselbständigen, Arbeitenden in der Rolle mithelfender Familienangehöriger und informeller Arbeit liegen auf der Hand: Die meisten Menschen auf der Welt arbeiten – anders als noch vor 50 Jahren angenommen – auch heute *keineswegs* innerhalb formal geregelter Beschäftigungsverhältnisse. (Allein schon die Anerkennung dieser weltweit relevanten sozialen Tatsache kann dazu beitragen, die Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen und die krasser werdenden Unterschiede in den Lebensverhältnissen der Menschen in den verschiedenen Regionen der Welt ins Licht zu rücken.) Zwar hatte die Internationale Arbeitsorganisation

⁷ Nach Auskunft von May Wong, Aktivistin aus China, siehe Weltwirtschaft Ökologie und Entwicklung e.V. (WEED e.V.): High-Tech-Sweatshops in China. Arbeitsrechte im internationalen Standortwettbewerb und die Perspektiven von Corporate Social Responsibility. Berlin 2007, S. 33.

⁸ Internationales Arbeitsamt: Menschenwürdige Arbeit. Bericht des Generaldirektors. Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf 1999, S. 4.

schon seit ihrer Gründung die universale Geltung ihrer Normen angestrebt, doch erst die Formulierung der Menschenrechte – später akzentuiert durch die sich entwickelnde Globalisierung – schuf den Rahmen und die Zugzwänge für ein neues, *inklusives Verständnis* von sozialer Gerechtigkeit. Die Bewegungen zur Dekolonisierung und die neue Frauenbewegung in ihren verschiedenen Ausprägungen konnten hierauf Bezug nehmen.

Da das Arbeitsrecht rechtssystematisch nicht zum öffentlichen Recht gezählt wird, gab es lange Zeit wenig Verbindungen zwischen arbeitsrechtlichen und menschenrechtlichen Diskursen, obwohl sich zahlreiche Menschenrechte auf Arbeitsrechte beziehen und auch in der erwähnten IAO-Erklärung von Philadelphia aus dem Jahre 1944 eine an Rechten orientierte Sprache gewählt wurde. Ein entschlossener Schritt, wenigstens bestimmten, grundlegenden Rechten bei der Arbeit eine weltweite Geltung zu verschaffen, wurde jedoch 1998 getan, als die Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation auf Basis der schon beim Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 festgelegten nicht unterschreitbaren Schutzrechte die „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ angenommen hatten. Dazu gehören

1. das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf kollektive Tarifverhandlungen,
2. das Verbot der Zwangsarbeit,
3. das Verbot nicht akzeptabler Kinderarbeit und
4. das Verbot der Diskriminierung.

Diesen vier Rechten entsprechen acht sogenannte Kernarbeitsnormen oder Kernsozialstandards, die in Übereinkommen der IAO geregelt sind. Diese mit Ausnahme der Kinderarbeit als liberal zu bezeichnenden grundlegenden Prinzipien und Rechte werden manchmal als „Spielregeln“ für die internationale Wirtschaft apostrophiert. Man könnte sie aber auch im Sinne von Marta Nussbaum und Amartya Sen als Ermöglichungsrechte zur Existenzhaltung und -entfaltung beschreiben. Sie betreffen den Zugang zu Erwerbsarbeit für erwachsene Menschen (3 und 4) und die Bedingung der persönlichen Freiheit (2) und der Verhandlungsmacht im Arbeitsleben (1). Es sind liberale Ermöglichungsrechte, denn – im Unterschied zu der Vielzahl der Regelungsgebiete im Arbeits- und Sozialrecht – schaffen sie noch keinen substantiellen Schutz; sie garantieren z.B. weder ausreichenden Lebensunterhalt, noch gesunde Arbeitsbedingungen. Zur Förderung der Menschenwürde bei der Arbeit sind sie unabdingbar, aber unzureichend.

Aber schon die Geltungskraft dieser vier Rechte wirft in der Praxis große Probleme auf:

1. In den neuen wichtigen Ländern der Weltwirtschaft, China und Indien, sind die entsprechenden Übereinkommen nur teilweise ratifiziert. So hat Indien beide Übereinkommen zur Kinderarbeit nicht ratifiziert, China nicht diejenigen der Vereinigungsfreiheit. Allerdings steht China damit nicht allein: Die USA hat von den Kernarbeitsnormen nur eines der beiden Übereinkommen zur Nichtdiskriminierung und eines der Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert. Weltweit wurden von allen grundlegenden Kernarbeitsrechten die Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit am wenigsten ratifiziert. D.h. dass die Welt der Staaten hier kaum Ver-

pflichtungen einzugehen bereit ist. Insbesondere die Ausdehnung der informellen Ökonomie, d.h. nicht registrierter Beschäftigung in selbständiger und unselbständiger Form, wirft die Frage auf, wie hier den arbeitenden Menschen zu ihren grundlegenden Rechten bei der Arbeit verholfen werden kann. Auch die Ausdehnung weltweiter Wirtschaftsaktivitäten hat die Vereinigungsfreiheit nicht vorangebracht, eher im Gegenteil: Ausländische Investoren werden mit Sonderwirtschaftszonen angezogen, in denen das oftmals ohnehin brüchige geltende nationale Arbeitsrecht, insbesondere Gewerkschaftsrechte, außer Kraft gesetzt oder nicht umgesetzt werden.

Die Ratifikation anderer Übereinkommen als der Kernarbeitsübereinkommen ist noch sehr viel geringer. Zudem sagt die Ratifikation noch nichts über ihre Umsetzung und faktische Befolgung im Arbeitsleben eines Staates. Jedoch genau auf die Beachtung der Rechte innerhalb der Gemeinwesen und auf Akteure, die kontrollieren und einklagen, kommt es an.

2. Als zweite Komponente enthält die Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit die Förderung von *Beschäftigung bzw. produktiver Arbeit*. Auch die Förderung von Beschäftigung spielte schon kurz nach Gründung der IAO und seit der Weltwirtschaftskrise in den klassischen Industrieländern eine wichtige Rolle. Mit der Universalisierung der staatlichen Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation im Zuge der Dekolonisierung musste sich die IAO zudem spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs damit auseinandersetzen, dass in vielen Ländern der Dritten Welt keineswegs – wie in manchen Modernisierungsstrategien angenommen – eine breitenwirksame Entwicklung stattfand, sondern eine Marginalisierung bäuerlicher Existenzen, ohne dass diese Menschen in einer aufkommenden Industrie in Lohn kamen. In den schnell wachsenden urbanen Zentren entwickelten sich prekäre Wirtschaftsformen, die durch einen Mangel an Ressourcen, an Recht und Schutz gekennzeichnet waren. Insgesamt bildeten sie einen „marginalen Pol“⁹ dramatischen Ausmaßes, wie schon früh in der lateinamerikanischen *dependencia*-Debatte und in der IAO diagnostiziert.

Mit ihrem *Weltbeschäftigungsprogramm* hatte die IAO erstmals in den 1960er Jahren daher die Arena der Entwicklungspolitik betreten, und zwar gegen die damals und auch heute oft herrschende Auffassung, derzufolge Wirtschaftswachstum mit Entwicklung einfach gleichgesetzt wurde. Es gelang der IAO aber nicht, den Entwicklungsdiskurs maßgeblich zu beeinflussen. Immerhin hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen im Sommer 2006 und erneut 2007 die IAO in ihrer Auffassung und Zielsetzung bestätigt.

3. Der dritte Bestandteil der Agenda für menschenwürdige Arbeit weltweit besteht im *Sozialschutz*. Durch die neue Aufmerksamkeit für Beschäftigte in unregelmäßiger, informeller und Heimarbeit werden neue große Aufgaben für Sozialschutz und Sozialsicherung in den verschiedenen sozioökonomischen und sozialpolitischen Kontexten sichtbar. In den meisten klassischen *Industrieländern* waren und sind herkömmlicherweise erhebliche Teile der sozialen Sicherung an ein formales Beschäftigungsverhältnis gebunden. Für Arbeitende in ande-

⁹ So die Begrifflichkeit des peruanischen Sozialwissenschaftlers Aníbal Quijano.

ren Beschäftigungsformen besteht hier ein Mangel. Im Kontext vieler *Transformationsländer* haben Arbeitslosigkeit und mangelnder Sozialschutz stark zugenommen. Besonders dringlich ist die Frage, wie die Vielzahl der Menschen in den *Entwicklungsländern*, in denen formale Beschäftigungsverhältnisse nur den geringsten Teil ausmachen, vor jenen Gefährdungen geschützt werden können, die entstehen, wenn Menschen durch mangelnde Erwerbsarbeit, arbeitsbedingte Krankheit und Alter nicht vom Ertrag eigener Arbeit leben können. Mit dieser Perspektive kommen vor allem auch Frauen, wenn sie Fürsorgeverpflichtungen allein wahrnehmen, in den Blick.

4. Die vierte strategische Komponente der IAO besteht im *Sozialdialog*: Bei den Entscheidungen zu Arbeitsbedingungen und Sozialschutz sollen neben den Regierungen von Anfang an die Betroffenen mittels der Vertreter beschäftigter Personen (Gewerkschaften) und der Arbeitgeber einbezogen werden. Traditionell baut der Sozialdialog – entsprechend der Entwicklung in Europa – auf repräsentativen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen auf. Prinzip und Ziel des Sozialdialogs sind auf die Umsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit als einem grundlegenden Recht zur Förderung und zum Schutz kollektiver Interessen bei der Arbeit angewiesen. Angesichts der veränderten Wirtschaftsstrukturen steht der Sozialdialog jedoch vor erheblichen Schwierigkeiten, aufgrund:

- der flexiblen Beschäftigungsformen und verringerten Gewerkschaftsdichte in den klassischen Industrieländern und in den Transformationsländern,
- des generellen Mangels an Repräsentation der Arbeitenden in der informellen Ökonomie sowie
- der erklärten Repression gegenüber Gewerkschaften in den Entwicklungsländern und in zunehmendem Maße auch anderenorts.

Darüber hinaus ergeben sich neue Herausforderungen durch neue Rechtsräume wie z.B. die EU.

Die beschriebenen neuen Entwicklungen und Herausforderungen für die vier strategischen Komponenten der Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit stellen sich in den verschiedenen politisch-ökonomischen Länderkontexten verschieden dar, sind aber auch in verschiedenen *Branchenkontexten* zu konkretisieren. Hier lassen sich grob zwei Gruppen unterscheiden: jene Branchen, in denen sich *Kapitalinvestitionen* zu anderen Orten bewegen („global sourcing“), und jene Branchen, in denen sich vor allem die *Arbeitsuchenden* bewegen (*Migration*). Zu einigen möchte ich knappe Anmerkungen machen.

In der Handelsschifffahrt finden wir die beiden Bewegungen (von Seiten des Kapitals und von Seiten der Arbeitsuchenden) vereint. *Seeschifffahrt* gilt als eine der globalisiertesten Branchen. Hier gibt es nicht nur stark *dezentralisierte* Unternehmensstrukturen, die mit den klassischen Reedereien nur noch die starke Konzentration des Eigentums gemein haben: Die Auftragserteilung und der Bau von Schiffen, die Klassifizierung und Zertifizierung der Schiffe, die Entscheidung über Handelsrouten, die Auswahl der Schiffsbesatzungen, die Entscheidung

über Handelsgüter etc. sind in der Verantwortung verschiedener Unternehmen, die über die Welt verstreut sind. Hier ist auch der *Arbeitsmarkt* für Seeleute tendenziell global. Das besondere Charakteristikum besteht nun darin, dass für Seeleute der *Arbeits-* und *Lebensort* auf Schiffen *identisch* ist. Welche Qualität er allerdings aufweist, hängt u.a. von der Flagge ab, unter der das Schiff fährt, auch von der Art und dem Umfang bestimmter einzuhaltender Arbeits- und Sozialstandards für die Besatzung. Die gegenwärtige Situation, dass ein Teil der für die Besatzung an Bord geltenden Regeln für alle gleichermaßen gültig ist und ein anderer Teil, besonders der für Sozialschutz, je nach Nationalität der Besatzungsmitglieder, verschieden, macht ordnungspolitisch Schiffe zu einem besonderen Ort¹⁰.

In dieser Branche kämpft die Internationale Transportarbeitergewerkschaft (ITF) seit Jahrzehnten mehr oder minder erfolgreich für den Abschluss von Tarifverträgen für Seeleute. Die Stärke der ITF liegt in ihrer Organisationskraft in den Häfen. Denn hier kann sie mit Blick auf Lade- und Entladeaktivitäten leidlich verlässlichen Druck auf die Schiffseigentümer ausüben. Die Tarifabschlüsse helfen den Seeleuten aus Entwicklungs- und Transformationsländern; für europäische Seeleute haben sie aber ein zu geringes Niveau, um damit an Land ein Auskommen zu finden, es sei denn, die Seeleute verfügen über besondere Qualifikationen und Patente. Das verschafft Seefahrern aus Industrieländern nur auf Basis besonders erforderlicher Qualifikationen eine Chance, an Bord zu bleiben, insbesondere dann, wenn das Fahren unter einer Flagge auch mit der staatlichen *Auflage* verbunden ist, dass Kapitän und Schiffsingenieure Angehörige der Flaggenationalität sein müssen.

Diese Situation ist deutlich von der Arbeitsmarktsituation in Branchen wie der *IT-Industrie* zu unterscheiden, in der angetrieben durch globale Investitionen großer Konzerne arbeitsteilig an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Zeiten gearbeitet werden kann, wenn gewünscht: 24 Stunden lang an 355 Tagen im Jahr. Die Einzelteile eines PCs kommen oft aus mehr als zehn verschiedenen Ländern.¹¹ Da viele nachgefragte IT-Qualifikationen inzwischen von Menschen auch in sozioökonomischen Kontexten außerhalb der klassischen Industrieländer erworben werden, besonders in Asien, geraten auch Hochqualifizierte, wie z.B. IngenieurInnen, in den OECD-Ländern unter Druck.

Tendenziell globale Arbeitsmarktstrukturen finden sich neben bestimmten Segmenten im „High-tech-Bereich“ auch im „High-touch-Bereich“ (wie es Ralf Dahrendorf einmal ausdrückte). In diesem Bereich vermarktbarer Fähigkeiten bewegen sich vor allem die Erwerb suchenden *Personen* über die Landesgrenzen hinweg. Es geht um den Einsatz von in der Regel weiblichen *Haushaltshilfen* und um Pflege Tätigkeiten von Frauen – sowohl in Pflege- und Krankeneinrichtungen als auch in Privathaushalten. Die tendenziell globalen Pflegeketten („care chains“) weisen meist verdichtete Verbindungen zwischen Pflegepersonen aus bestimmten Herkunfts- und Einsatzländern auf, ähnlich der Migration im Allgemeinen. Finden sich in den USA und in den Golfstaaten besonders häufig Frauen aus den Philippinen und

¹⁰ Gerstenberger und Welker haben über die damit verbundenen Wirkungen geforscht.

¹¹ Quelle siehe Fn 7.

anderen asiatischen Ländern, die die Aufgaben in den dortigen Haushalten übernehmen, so gibt es ähnliche Beziehungen zwischen Italien¹² und Nordafrika und zwischen Deutschland und Polen. „Ketten“ bilden sich dann, wenn die notwendige Tätigkeit in der eigenen Familie der migrierten Arbeitskräfte im jeweiligen Heimatland von Personen getan wird, die ihrerseits bezahlt werden und vielleicht wiederum ihre Aufgaben weiter delegieren. Dieser boomende stark informalisierte Beschäftigungssektor macht im Übrigen deutlich, dass die vorherrschende - Fürsorge vergessene - Ökonomie blind für Fragen der sozialen Reproduktion und des sozialen Zusammenhalts ist.

Welche Probleme werfen diese Entwicklungen in Deutschland auf?

4. Die Herausforderung der skizzierten tiefgreifenden Veränderungen für die bundesdeutsche Arbeitswelt und Arbeitsforschung

Schon 1919 war die Mahnung formuliert worden: „Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“. Heute wirkt die Globalisierung auf die Arbeitswelt in ihren Ursprungsländern in der OECD-Welt zurück:

- Der *globale Warenaustausch* findet zu einem großen Teil innerhalb der wenigen großen globalen Konzerne statt. Im globalen Wettbewerb stehen daher weniger Güter aus verschiedenen Ländern als vielmehr „Standorte“ ein und desgleichen Konzerns oder auch konkurrierender Konzerne der gleichen Branche.
- Die Welt der *Finanzaktivitäten* hat sich von der Welt der realen Wertschöpfung entfernt. Auch Standorte mit guten Gewinnaussichten können daher von Schließung bedroht sein, wenn sich eine Finanzanlage an anderer Stelle oder in anderen Wirtschaftsfeldern noch besser zu rentieren scheint.
- Die Zahl der Menschen, die in der Weltökonomie auf den *Arbeitsmärkten* tätig sind und branchenweit tendenziell miteinander konkurrieren, hat sich in dem letzten Jahrzehnt fast verdoppelt. Waren es 1995 etwa 1.5 Milliarden Menschen, so sind es gegenwärtig annähernd 3 Milliarden, darunter viele mit vergleichsweise niedrigem Verdienst, aber keineswegs niedriger Qualifikation.
- Längst überwunden geglaubte Probleme, wie die Zunahme der Zwangsarbeit, tauchen überall auf der Welt, so auch der Bundesrepublik Deutschland, wieder auf z.B. in Gestalt von Menschenhandel.
- In den europäischen Ländern hat die staatliche Bereitschaft zu *sozialer Schutzverantwortung* abgenommen.

Der erklärte edle Wettbewerb nicht nur um „mehr“ sondern auch um „bessere Arbeitsplätze“, wie in der Beschäftigungsstrategie der EU seit der Jahrhundertwende formuliert, wird durch

¹² Siehe die Schilderungen bei Raffella Sarti: „Die meisten von uns haben sogar eine höhere Bildung...“ Neue DienstbotInnen in Südeuropa im Zeitalter der Globalisierung, in: L'Homme. Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft, 17, 2, 2006, S. 107-117.

neuere Urteile des EUGH ausgebremsst, in denen die Niederlassungsfreiheit vor das Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit und entsprechende Aktivitäten gestellt wird. In dem fraglichen Urteil von Dezember 2007 heißt es, „dass die Ausübung der Grundrechte, nämlich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie der Menschenwürde, nicht außerhalb des Anwendungsbereichs der Bestimmungen des Vertrags liegt und dass sie mit den Erfordernissen hinsichtlich der durch den Vertrag geschützten Rechte (insbesondere der Niederlassungsfreiheit von Unternehmen) in Einklang gebracht werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss“.¹³

Mit Blick auf *Beschäftigung* ist zu konstatieren, dass die durchschnittliche Summe sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung nach einem voran gegangenen Abbau im Jahre 2007 mit etwa 27,7 Millionen in etwa wieder auf der gleichen Höhe ist wie 2003. Dabei ist die Zahl der Vollzeitbeschäftigten jedoch etwas gesunken, die der Teilzeitbeschäftigten stark gestiegen. Daneben ist ein starker Anstieg von nicht sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu verzeichnen, sei es in Gestalt der Alleinselbständigkeit, sei es in Gestalt sogenannter Mini- und Midijobs. Im Jahre 2007 belief sich die Zahl der Mini-Jobber bei ca. 5.7 Millionen Personen, davon 4.9 Millionen, die ausschließlich diesen Job haben.¹⁴ Zudem muss nach wie vor von einem erheblichen Anteil nichtregistrierter, also informeller Beschäftigung ausgegangen werden. Diese Heterogenität der Beschäftigungsformen tangiert auch die Rechte bei der Arbeit.

Klassische Rechte bei der Arbeit gelten allermeist nur in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Diese stellt hierzulande zwar noch bei weitem den größten Teil aller Beschäftigung dar, aber *nicht* den *wachsenden*: Der dynamische Anstieg findet sich bei Alleinselbständigen. *Für diese gelten aber weder das Arbeitsrecht noch viele Teile des Sozialschutzes*. Ähnliches trifft für die Beschäftigten in Mini- und Midijobs zu. Diese Heterogenität – verbunden mit deutlichen Lücken der Umsetzung geltenden Rechts, vor allem mit Blick auf die Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeitregelung sowie Arbeitsschutzvorkehrungen und Gesundheitsförderung im Arbeitsleben – erschwert die Herausbildung eines allgemein geltenden kulturellen Sozialstandards, der dem Gerechtigkeitsempfinden Rechnung trägt. *Eine bedeutende Zukunftsaufgabe der Arbeitsforschung liegt m.E. darin, solche Ansätze für die Inklusion in Beschäftigung zu identifizieren und auszugestalten, die auch den Arbeits- und Sozialschutz einbeziehen*.

Der *Sozialschutz* ist heute bis zu einem gewissen Grad entpatriarchalisiert, indem er jetzt auch in Deutschland tendenziell von einer Vorstellung von Familie im Sinne des Adult-Worker-Modells geprägt ist: Männer und Frauen sollen möglichst umfassend dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Strategien der Gleichstellung weisen dabei m.E. eher den Charakter von

¹³ Das Zitat ist aus Christian Joerges / Florian Rödl: Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem „sozialen Defizit“ des Integrationsprojekts, in: ZERP-Diskussionspapier 2, Universität Bremen, 2008. S. 15 entnommen.

¹⁴ IAB-Kurzbericht Nr. 5, 2007, S. 2.

Angleichung an das vormals männliche Modell als den Respekt vor nicht-ökonomischen Bedürfnissen auf. Ehedem unbezahlte Fürsorgetätigkeiten werden verberuflicht und damit als gesellschaftlich notwendig anerkannt. Wie sie aber *auf Dauer* praktisch gewährleistet werden können, bleibt die Aufgabe einer breiten gesellschafts- und arbeitspolitischen Debatte.

Über diese Problem- und Aufgabenkreise hinaus, wirft die auch hierzulande größer werdende *Umsetzungslücke* der geltenden Rechtsansprüche einen weiteren Problemkomplex auf. In den letzten Jahren werden – ganz auf der Linie des liberalen Mainstreams – freiwillige und private Unternehmensinitiativen für Sozialstandards gepriesen, nicht nur im Rahmen des Globalen UN-Pakts, den der frühere Generalsekretär Kofi Annan in Davos ins Leben rief, sondern auch im Rahmen der EU. Nun kommt es tatsächlich darauf an, wegen ihrer Handlungsmächtigkeit die global agierenden Unternehmen an die Ziele von internationalen Sozialstandards zu binden. Müsste ihnen nicht im eigenen wohlverstandenen Interesse daran gelegen sein, so lässt sich argumentieren, die soziale Basis für ihre Geschäftstätigkeit in Europa zu erhalten und anderenorts zu befördern: Rechtssicherheit, gute Infrastruktur, gut ausgebildete, vielseitig interessierte Arbeitskräfte und Kaufkraft. Eine solche Betrachtung setzt allerdings eine kulturell *lange* oder weit gestreckte Zeitperspektive voraus, die im gegenwärtigen Finanzkapitalismus nicht ohne weiteres unterstellt werden kann. Die geringe Zahl von etwa 50 bis 60 sog. internationaler Rahmenabkommen (framework agreements) zwischen transnationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsbünden/Konzernbetriebsräten (bei einer Gesamtzahl von ca. 60 000 Transnationalen Unternehmen!) zur Einhaltung einiger grundlegender Rechte an allen Produktionsstätten wirft hier ein grelles Schlaglicht auf das Problem; ebenso bedeutsam ist, dass die Europäische Handelskammer offenbar auch bei der Novellierung des chinesischen Arbeitsrechts im letzten Jahr bezüglich Vereinigungsfreiheit und unbefristeter Verträge zu bremsen gesucht hat.¹⁵ Stattdessen hatte sie sich für Flexibilität der Beschäftigungsverhältnisse und eine Ausbildung in Corporate Social Responsibility, CSR ausgesprochen. Branchen- und Länderstudien zeigen aber, dass anwaltschaftliche Nichtregierungsorganisationen keinen nachhaltigen Erfolg haben, wenn nicht Selbstorganisation und neue Kräfteverhältnisse vor Ort zustande kommen.¹⁶

Mir scheint es nicht zufällig, dass in dieser Perspektive für langfristige Entwicklung eine Gemeinsamkeit mit dem in den 1970er Jahren aufgestellten hoch innovativen Programm zur Humanisierung des Arbeitslebens (Matthöfer 1974) sichtbar wird, von dem seit Ende der 1990er Jahre in der Arbeitsforschung nur noch selten die Rede ist. Es kommt m.E. heute darauf an, die konkrete Gestalt einer menschenwürdigen Arbeit unter den neuen globalen Ausgangsbedingungen auch in Deutschland neu zu bestimmen:

Dazu gehören damals wie heute die *Beteiligung und Mitsprache* der Menschen, die ihre Arbeitskraft in den gesellschaftlichen Leistungsaustausch einbringen wollen und auch das Erproben *neuer Formen der Selbstorganisation* sowie gemeinsamer Interessenbildung und *genossenschaftlicher* und *gewerkschaftlicher* Art. Darüber hinaus kommt es heute unausweich-

¹⁵ Konkrete Hinweise in Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, 2008, S. 6.

¹⁶ Beispiele finden sich bei Barrientos, ILO-workingpaper 77, 2007.

lich darauf an, eine *neue Balance* zu finden und zu stützen zwischen *beruflichen* Tätigkeiten, die in den ökonomischen Leistungstausch eingebunden sind, und nicht bezahlten, *nicht beruflichen*, Tätigkeiten, die aber für die Lebensqualität und den gesellschaftlichen Zusammenhalt unabdingbar sind. Die Aktion Decent Work/Decent Life, die vom Internationalem und vom Europäischem Gewerkschaftsbund sowie von einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen, wie Social Alert getragen wird, kann vielleicht das geeignete Forum zur Verfolgung dieser Aufgaben darstellen.



Jan Dirks

Weltweit geltende Arbeitsstandards durch Globalisierung –
Politisch-organisationales Lernen in der IAO

Jan Dirks

Weltweit geltende Arbeitsstandards durch Globalisierung – Politisch-organisationales Lernen in der IAO

An der internationalen Handelsschifffahrt als einem weitgehend globalisierten Wirtschaftsbe- reich lässt sich eine Vielzahl möglicher Entwicklungen beobachten, die anderen Wirtschafts- sektoren noch bevorstehen. Andererseits muss die internationale Handelsschifffahrt aufgrund der Mobilität der Produktionsanlagen (Schiffe) und der damit verbundenen weltweiten Kon- trollierbarkeit der Einhaltung international vereinbarter Normen als ein außergewöhnlicher Sektor verstanden werden, in dem die Normumsetzung wesentlich transparenter ist als in an- deren Bereichen der Arbeit.

Umso mehr überrascht es zunächst, dass mit dem Seearbeitsübereinkommen 2006 von der Internationalen Arbeitsorganisation ein umfassendes international verbindliches Regelwerk verabschiedet wurde, das für alle Seeleute in der internationalen Handelsschifffahrt ein hohes Niveau bei den Arbeits- und Lebensbedingungen gewährleistet und dessen Einhaltung durch die sogenannte Hafenstaatskontrolle von den Mitgliedstaaten gegenseitig kontrolliert werden soll. Den Hafenstaaten wird durch das Übereinkommen die Möglichkeit eingeräumt, im Rah- men von unangekündigten Inspektionen von Schiffen, die unter Flaggen anderer Staaten re- gistriert sind, die Einhaltung der im Seearbeitsübereinkommen 2006 festgeschriebenen Nor- men zu prüfen und das Schiff ggf. an der Weiterfahrt zu hindern, bis alle Normen erfüllt sind.

Globalisierung ist u. a. mit Tendenzen der Unternehmen verbunden, insbesondere im produk- tiven Gewerbe, zur Verringerung der Arbeitskosten und zur Vermeidung von hohen Arbeits- und Sozialstandards in das vermeintlich billigere Ausland abzuwandern. In der internationalen Handelsschifffahrt zeigt sich diese Tendenz zur Verlagerung von Arbeitsplätzen an einem Trend zur Ausflagung von Schiffen aus den traditionellen Schifffahrtsstaaten mit hohen Ar- beits-, Sozial- und Sicherheitsanforderungen in die Staaten mit sogenannten Gefälligkeits- flaggen, die in dieser Hinsicht keine Anforderungen stellen.

In der internationalen Handelsschifffahrt zeigt sich jedoch, dass gerade die weitgehende Glo- balisierung des Sektors es auch ermöglicht, dass es zu einer weltweiten erheblichen Verbesse- rung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute kommen kann und nicht, wie man annehmen sollte, zu einer dauerhaften Abwärtsspirale. Zu Beginn der großen Ausflaggungs- welle in den 1980er und 1990er Jahren verschlechterten sich allerdings die Arbeits- und Le- bensbedingungen der Seeleute. Seit Anfang des neuen Jahrtausends ist jedoch eine zuneh- mende Verbesserung in den Arbeits- und Lebensbedingungen zu beobachten, die zu Teilen dem weltweiten Mangel an qualifizierten Arbeitskräften geschuldet ist. Starker Wettbewerb um solche Arbeitskräfte führt zu besseren Arbeits- und Lebensbedingungen. Allerdings wäre diese Verbesserung ohne institutionalisierte Begleitung nur von kurzer Dauer, denn sobald

wieder genügend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, müssten sich die Bedingungen für die Seeleute wieder verschlechtern.

Das Beispiel des Seearbeitsübereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zeigt, dass es einen Prozess des politisch-organisationalen Lernens in der IAO gegeben hat, der zu einer dauerhaften Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute führen wird, unabhängig vom Arbeitskräfteangebot. Die Reeder und Seeleutegewerkschaften in der Internationalen Arbeitsorganisation sorgten gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten für eine grundlegende Überarbeitung der auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute bezogenen Instrumente (33 Übereinkommen, 30 Empfehlungen) der IAO, die nach fünfjährigen Verhandlungen zum Ergebnis eines einzigen umfassenden maritimen Übereinkommens (Seearbeitsübereinkommen 2006) führte. Das neue Übereinkommen ersetzt alle anderen maritimen Instrumente der IAO.

1. Das Seearbeitsübereinkommen

Als Mittel gegen die mit den Ausflagungen verbundenen Verschlechterungen der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute hatten sich die bis dahin bestehenden maritimen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO als untauglich erwiesen. Die Übereinkommen waren zu vielschichtig, zu komplex, deckten nicht alle relevanten Bereiche ab und wiesen zu geringe Ratifikationsraten auf.

Für das eine neue Übereinkommen der IAO wurden nun die Normen bzw. Inhalte der früheren maritimen Übereinkommen und Empfehlungen übernommen, sofern sie noch aktuell waren. Gleichzeitig wurden neue Normen, z.B. bezüglich der sozialen Sicherheit der Seeleute dem bestehenden Katalog hinzugefügt. Zudem beinhaltet das Seearbeitsübereinkommen neben den maritimen Instrumenten – nach heftigen Auseinandersetzungen zwischen den USA und den Arbeitgeberverbänden auf der einen Seite und den Gewerkschaften sowie einer Vielzahl von Mitgliedstaaten auf der anderen Seite – auch einen Verweis auf die IAO-Erklärung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, ein klares Bekenntnis zur Universalität bestimmter Arbeitsrechte. Das für alle Beteiligten überraschende Abstimmungsergebnis zur Annahme des Übereinkommens ohne Gegenstimmen (bei zwei Enthaltungen) ist nicht nur ein Indiz für den Willen der Mitgliedstaaten und Sozialpartner, die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute zu verbessern, sondern auch ein klares Bekenntnis zu den Kernarbeitsnormen der ILO.

Ziele des neuen Übereinkommens sind – neben der Schaffung menschenwürdiger Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord – die Verbesserung der Schiffssicherheit und die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen.

Wirksamkeit des Seearbeitsübereinkommens

Durch die vorgesehene Hafenstaatkontrolle wird das Seearbeitsübereinkommen weltweit eine sehr hohe Wirksamkeit erreichen, wie die wichtigsten maritimen internationalen Übereinkommen der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (IMO) SOLAS, MARPOL und STCW: In Europa werden zum Beispiel 25 Prozent aller Schiffe, die unter nicht-europäischen Flaggen registriert sind, im Rahmen des so genannten Paris-MOU auf die Einhaltung der drei genannten IMO-Übereinkommen durch Inspektionen überprüft. Schiffe, die massiv gegen die Bestimmungen der Übereinkommen verstoßen, werden im Hafen so lange festgehalten, bis die Mängel beseitigt sind. Für die Reeder ist das Festsetzen eines Schiffes mit enormen Kosten verbunden, so dass sie üblicherweise sehr schnell für die Einhaltung der internationalen Standards sorgen. Sobald das IAO-Seearbeitsübereinkommen in Kraft ist, wird der gleiche Mechanismus auch auf dessen Normen angewendet. Durch das Prinzip der Nichtbegünstigung wird sichergestellt, dass auch Schiffe die Normen beachten müssen, die in einem Mitgliedstaat registriert sind, der das Übereinkommen nicht ratifiziert hat.

Selbst das stark ratifizierte Vorgängerübereinkommen Nr. 147 konnte aufgrund unzureichender Kontrollmöglichkeiten keinen vergleichbaren Effekt erzielen, wie es das Seearbeitsübereinkommen ermöglichen wird. Bereits heute haben die großen Flaggenstaaten Liberia, Panama und Marshall-Inseln das Übereinkommen ratifiziert. Das Übereinkommen tritt in Kraft, wenn 30 IAO-Mitgliedstaaten, die über 33 Prozent der Welttonnage verfügen, das Übereinkommen ratifizieren. Die Europäische Union hat die Mitgliedstaaten ermächtigt, das Übereinkommen zu ratifizieren, was einer unmissverständlichen Aufforderung zur Ratifikation gleichkommt. Falls das Übereinkommen bis 2010 spätestens jedoch 2012 nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, wird die Kommission entsprechende Schritte einleiten.

2. Politisch-organisationales Lernen in der IAO

Politisch-organisationales Lernen in der IAO wird determiniert durch die besondere Rolle der IAO als politikfeldspezifisches Entscheidungsorgan, Dienstleister und Selbstbeobachtungsmechanismus. Diese besondere Rolle und daraus resultierende Struktur unterscheidet sie von Organisationen, die als Akteure gegenüber ihren Kunden auftreten und nicht gleichzeitig durch die Mitglieder konstituiert werden.

Bei organisationalem Lernen in der IAO geht es um (auch grundlegend) neue Konzeptualisierungen von Sachverhalten, die die Politikprozesse in der IAO maßgeblich und dauerhaft bestimmen unter anderem zur Fortentwicklung und Erfüllung der Primäraufgabe der Organisation im Kontext veränderter Bedingungen, hier: Bedingungen der Globalisierung und von neoliberalen Tendenzen, aber auch der oben konstatierten weltweiten Akzeptanz der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und darüber hinausgehend der durch das einstimmige Abstimmungsergebnis dokumentierten Akzeptanz der maritimen Arbeitsrechte.

Fortentwicklung der Primäraufgabe

Die Fortentwicklung der Primäraufgabe findet hier im Kontext der veränderten Rahmenbedingungen statt und wird unter anderem deutlich an der Erklärung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), der Wahl Somavias zum Generaldirektor der IAO (1999) sowie der durch ihn ins Leben gerufenen Decent Work Agenda (1999).

Prozess der Selbstbeobachtung

Die oben kurz angerissene Neukonzeptualisierung von Sachverhalten (Ersetzen der maritimen IAO Instrumente durch das Seearbeitsübereinkommen) – Somavia spricht von einem Prozess, der als Beispiel für andere Tätigkeitsfelder der IAO dienen kann – setzt einen Prozess der organisationalen Selbstbeobachtung voraus, der als erstes Ergebnis den „Geneva Accord“¹⁷ zwischen den Reedern und den Seeleutegewerkschaften zur Folge hatte.

Die Überarbeitung der insgesamt 63 maritimen Instrumente der IAO im Rahmen von insgesamt zehn hochrangig besetzten Konferenzen und deren Zusammenfassung zu einem Übereinkommen verweist auf einen intensiven Selbstreflexionsprozess innerhalb der Organisation unter anderem mit dem Ergebnis, dass sowohl die herkömmlichen Verfahren bei der Genese von Seearbeitsstandards, deren Überarbeitung als auch deren Umsetzung grundlegend geändert werden müssen.

Folgen für die Normüberwachung

Mit Blick auf die Normüberwachung geht die IAO – neben der Anwendung der klassischen Instrumente (Berichtswesen, Beschwerde- und Klageverfahren) – neue Wege, die die Verantwortung für die Kontrolle der Einhaltung der Normen nicht mehr alleine bei den Flaggenstaaten und der IAO selbst, sondern immer stärker bei den Hafenstaaten verankert. Zwar unterlag auch das bisher als Referenzübereinkommen geltende IAO-Seefahrts-Übereinkommen Nr. 147 der Hafenstaatkontrolle. Jedoch werden mit dem neuen Seearbeitsübereinkommen ein Zertifikat des Flaggenstaates und eine Erklärung der Reederei über die Einhaltung der Normen des Seearbeitsübereinkommens verlangt. Somit werden erstmals Prüfungen an Bord von Schiffen möglich, die über die Inaugenscheinnahme durch den Hafenstaatsinspekteur, z. B. der Hygiene oder Unterkünfte, hinausgehen. Das neue System der Zertifizierung ermöglicht somit Überprüfungen z.B. auch der Anwendung der Normen zur regelmäßigen Bezahlung der Heuern oder zur Vereinigungsfreiheit.

Durch die Anwendung des Prinzips der Nichtbegünstigung werden auch jene Schiffe von den Kontrollen erfasst, deren Flaggenstaaten das Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Die IAO hat hier offenbar aus den Erfahrungen der IMO gelernt, die sich – wie die Internationale Transportarbeitergewerkschaft ITF schon früher – die Angewiesenheit der Schifffahrt auf die

¹⁷ Der Geneva Accord ist die Vereinbarung von 1998 zwischen den Reedern und den Gewerkschaften in der IAO über die grundlegende Überarbeitung der maritimen Instrumente der IAO. Ausführlich in Jan Dirks: Internationale Regulierung der Arbeits- und Lebensbedingungen im Politikfeld der Handelsschifffahrt, in: Eva Senghaas-Knobloch/Jan Dirks/Andrea Liese: Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Münster 2003, S. 127-222, bes. 192ff.

Häfen in den Industriestaaten für die Kontrolle der Einhaltung ihrer (Sicherheits-) Normen zunutze gemacht hat.

Förderung der Umsetzung durch die IAO

Bezogen auf die Decent Work Agenda hat die IAO ein *International Programme for the Promotion of Decent Work in the Maritime Industry* entwickelt, dessen Homepage jedoch verwaist bzw. seit Jahren nicht geändert wurde, was darauf hindeutet, dass wir es hier mit einem Feigenblatt zu tun haben.

Mit Blick auf das Seearbeitsübereinkommen gibt es jedoch einen *Action Plan 2006 bis 2011*, der (1) die schnelle und weit verbreitete Ratifikation unterstützen und institutionelle und andere Instrumente für die effektive nationale Umsetzung entwickeln soll. Dieser Plan konzentriert sich zunächst auf jene Staaten, die ein besonderes maritimes Interesse haben (Member States with major maritime interests). Dabei werden drei Stränge verfolgt:

1. Aufrechterhalten des Engagements der Mitglieder und Mobilisierung von Unterstützung,
2. Erstellung und Austausch von Informationen,
3. Unterstützung bei der Implementation.

3. Politisch-organisationales Lernen in der IAO?

Mit der Erklärung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 sowie der durch die Decent Work Agenda reflektierten Fortentwicklung der Primäraufgabe der IAO – die nunmehr neben dem Schutz der Arbeitnehmer auch den Anspruch auf menschenwürdige produktive Arbeit in Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Wertschätzung einschließt, wurde ein Prozess des politisch-organisationalen Lernens in der IAO fortgeführt, der in den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der IAO unterschiedliche Wirkungen erzielt.

Gleichzeitig nehmen die verschiedenen Einheiten ebenso wie die Mitgliedstaaten und Sozialpartner im Rahmen eigener Lernprozesse Einfluss auf die Politikprozesse in der IAO und tragen maßgeblich zur Fortentwicklung bzw. zur Erfüllung ihrer Primäraufgabe bei.

Die durch das Sekretariat und den Verwaltungsrat intensiv verfolgten Prozesse im maritimen Bereich haben neben der Abschaffung bestehender und der Schaffung neuer Strukturen und Verfahren zu verstärkter Kooperation mit anderen internationalen Organisationen insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der Standards geführt. Seitens der Mitgliedstaaten wurde eine stärkere Verantwortung der Hafenstaaten akzeptiert.

4. Resümee

Die Entwicklung hoher, wirksamer und weltweit verbindlicher Standards für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute in der internationalen Handelsschifffahrt war möglich, weil die Mitgliedstaaten, Sozialpartner und das Sekretariat der IAO in einem Prozess des politisch-

organisationalen Lernens eine gemeinsame Sichtweise über angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute entwickelt haben¹⁸. Darauf verweist das beeindruckende Ergebnis, mit dem das Übereinkommen verabschiedet wurde.

Die mit dem zunehmenden Welthandel verbundene Mobilität der Schiffe und das für den internationalen Warenaustausch erforderliche Anlaufen der Schiffe in Häfen der IAO-Mitgliedstaaten ermöglicht ein Überwachungssystem, welches die Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens gewährleistet. Im Kontext der internationalen Handelsschifffahrt führt somit die Globalisierung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Seeleute und unterbricht die Abwärtsspirale, die sich in den 1990er Jahren abgezeichnet hat.

¹⁸ Zur Schwierigkeit der Verhandlungsprozesse siehe Jan Dirks: Internationale Willensbildung für ein neues maritimes Arbeitsübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, in: Eva Senghaas-Knobloch (Hg.): Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung. Analysen, Diagnosen und Einblicke, Münster 2005, S. 37-48. Ich habe seitdem meine Einschätzung über politisch-organisationales Lernen in der IAO revidiert.



Heide Gerstenberger

Warum es im Bereich der Seeschifffahrt besonders schwierig ist, Decent Work durchzusetzen

Heide Gerstenberger

Warum es im Bereich der Seeschifffahrt besonders schwierig ist, Decent Work durchzusetzen

1. Der große Umbruch der Seeschifffahrt

Bis ins sechste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts war die Seeschifffahrt eines der am stärksten regulierten und kontrollierten Gewerbe. Vom Schiffbau über Sicherheitsstandards bis zur Ausbildung von Seeleuten und zur Regulierung der Arbeit an Bord reichten nicht nur private, sondern auch öffentliche Kontrollregime. Trotzdem gab es nie allgemeine Standards, gab es immer gute und weniger gute Reedereien, und in allen führenden Schifffahrtsstaaten gab es auch Reedereien, bei denen nur sehr schlechte Arbeitsbedingungen zu finden waren. Trotz verbleibender Unterschiede setzten sich bei europäischen Reedereien in den sechziger Jahren Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Seeleuten durch. Sie wurden von Gewerkschaften gefordert, erfolgreich aber waren solche Forderungen vor allem, weil die Knappheit an Arbeitskräften, die sich an Land entwickelt hatte, auch die Seeschifffahrt betraf. (Ebenso wie für Betriebe an Land wurden damals auch ausländische Seeleute für die Arbeit an Bord angeworben. Sie waren einheimischen Seeleuten rechtlich gleichgestellt.) Die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen betrafen die Heuern, die Unterbringung an Bord – zunehmend wurden Einzelkammern üblich – vor allem aber auch die Verpflegung. Es wurden mehr und bessere Lebensmittel eingekauft, und die Kühltechnik machte es möglich, Lebensmittel länger frisch zu halten. Auch wenn sich viele sonstige Arbeitsbedingungen inzwischen sehr verschlechtert haben, so ist der Standard der Unterbringung und der Verpflegung bei Schiffen, die von etablierten europäischen Reedereien betrieben werden, seither doch nicht mehr gravierend zurückgeschraubt worden.

Seit Mitte der 1970er Jahre ist es zu einem so weitgehenden Umbruch der internationalen Schifffahrt gekommen, dass der Terminus „Revolution“ durchaus angemessen erscheint. An die Stelle der strikten nationalen Regulierung und Kontrolle ist eine Praxis weitgehender Deregulierung getreten. Schifffahrt wurde jetzt zu einem radikal internationalisierten Gewerbe. Dieser Umbruch bedeutete das generelle Ende nationaler Seefahrtskultur und damit all jener Sozialisationsmechanismen, die früher dazu gedient hatten, dass sich Seeleute gegenseitig zu „guten Seeleuten“ disziplinierten. Heute ist „Seefahrtskultur“ nur noch Folklore.

Die Ursachen des großen Umbruchs sind zunächst einmal gravierende Veränderungen der Weltwirtschaft. Bereits Ende der 1960er Jahre war die Nachkriegskonjunktur zu ihrem Ende gekommen. Kapitaleigner hatten Schwierigkeiten, profitable Anlagemöglichkeiten in der Produktion zu finden. Als sich aus dem Ende des Weltwährungsabkommens von Bretton Woods ab 1974 die Möglichkeit der Spekulation auf Wechselkursveränderungen ergab und sich auf den internationalen Finanzmärkten rasch neue Chancen entwickelten, investierten Kapitaleigner zunehmend in Finanzmärkte. Dadurch verringerten sich das Wachstum der Weltmarkt-

produktion und folglich auch das Wachstum des Transportaufkommens für den Seeverkehr. Die Situation verschlechterte sich, weil durch den zeitgleichen Beschluss ölproduzierender Länder, die Preise für Rohöl zu erhöhen, die Betriebskosten der Schiffe immens anstiegen. Insbesondere im Bereich der Tankerschiffahrt war die Situation dramatisch, weil in der Zeit der Hochkonjunktur des Öltransports viele neue (riesige) Tanker geordert worden waren, die jetzt abgenommen werden mussten. Große Tankerreedereien (in Norwegen) brachen zusammen, viele andere Reedereien hatten große Schwierigkeiten. Es war aber vor allem der nahezu vollständige Zusammenbruch des Marktes für gebrauchte Schiffe, der die Weichen für die zukünftige Entwicklung stellte. Während auf diesem Markt zuvor oft Preise erzielt werden konnten, die den ursprünglichen Kosten für den Neubau entsprachen, sanken diese jetzt derart drastisch, dass gebrauchte Schiffe auch für Unternehmer aus Entwicklungsländern erschwinglich wurden. Weil diese Unternehmer zwar häufig europäische Führungskräfte anheuerteten, ansonsten aber auf sehr billige einheimische Arbeitskräfte zurückgreifen konnten, gelang es ihnen schnell, in den internationalen Markt für Seetransporte einzudringen.

Diese Situation veranlasste immer mehr europäische Reeder, nach einschneidenden Möglichkeiten der Kostenreduktion Ausschau zu halten. Eine der langfristig wirksamen Strategien bestand im Versuch, durch rigorose Technisierung des Schiffsbetriebs Personal einsparen zu können. Tatsächlich ließ sich sowohl mit der schließlichen Einführung des sog. wachfreien Schiffsbetriebs als dann auch mit der sich rasch ausbreitenden Containerisierung Personal einsparen, allerdings reduzierten Reedereien die Anzahl von Besatzungsmitgliedern in einem sehr viel höheren Maße als technisch gerechtfertigt. Seit den siebziger Jahren ist die Arbeit an Bord generell erheblich intensiviert worden. Das gilt in ganz besonderem Maße für die Arbeit auf Schiffen, die für sog. Feederdienste in der *short range* eingesetzt werden, sowie für die Arbeit auf sog. Selbstentladern.

Neben der Kostenreduktion mittels Technisierung und Intensivierung seemännischer Arbeit wurden die Ausflagung sowie die Auslagerung von Betriebsaufgaben zu wichtigen Methoden der Kostenreduktion. Eine Ausflagung bedeutet, dass das Schiff in das Schiffsregister eines anderen Staates eingetragen wird als es der Staat ist, in dem die Profite aus dem Betrieb des Schiffes anfallen. Dafür ist in der Regel die Gründung eines Unternehmens im Flaggenstaat erforderlich. Das kann – ähnlich wie bei der Inanspruchnahme *offshore* Finanzdienstleistungen – mit Unterstützung der Anbieter – in wenigen Tagen oder sogar Stunden geschehen.

Die Möglichkeit der Ausflagung ist im Internationalen Seerecht angelegt. Bis in die frühe Neuzeit und formal bis zum Ende der englischen Navigationsgesetze im Jahre 1849 galt das sogenannte *mare clausum*. Seit der Unabhängigkeit der USA im Jahre 1776 ist faktisch aber das sogenannte *mare librum* internationales Recht. Das Recht, das Meer zu befahren, wurde historisch aber nicht etwa als Recht für Individuen etabliert, sondern nur als ein Recht aller souveränen Nationalstaaten. Schiffe müssen deshalb die Flagge eines solchen Staates tragen. Sie sind – genauer: sie waren – schwimmende Bestandteile eines nationalen Rechtsraumes. In der 1982 beschlossenen *United Nations Convention on the Law of the Sea* ist das Recht aller Staaten zur friedlichen Nutzung der Hohen See formal bestätigt. In dieser Konvention und der

Convention on Conditions for Registration of Ships wird allerdings gefordert, es müsse ein *genuine link* zwischen Schiff und Flaggenstaat bestehen. Zunächst war darunter verstanden worden, dass ein beträchtlicher Teil des Schiffseigentums im Flaggenstaat lokalisiert und ein Anteil der Besatzungen Staatsbürger des Flaggenstaates sein sollten. Auf diese Weise, so wurde angenommen, könne sichergestellt werden, dass der Flaggenstaat erfolgreich kontrollieren und regulieren könne. Das blieb ohne Wirkung. Heute bieten zahlreiche Staaten ihre Schiffsregister auf dem Weltmarkt an; oft gibt es bei ihnen keine Schiffe von nationalen Eigentümern, manchmal nicht einmal einen Hafen. Alle staatlichen Anbieter von sog. offenen Schiffsregistern nutzen ihre staatliche Souveränität, um sehr geringe Gebühren und Steuern einzufordern und auf bestimmte Regulierungen zu verzichten. Alle Anbieter einer *flag of convenience* verzichten darauf, Vorschriften über die Staatsangehörigkeit der Besatzungen zu erlassen. Damit können Unternehmen völlig legal von der potentiell globalen Konkurrenz um Arbeitsplätze auf Schiffen profitieren. Zwar machen die Personalkosten lediglich einen sehr geringen Teil an den gesamten Betriebskosten eines Schiffes aus, doch handelt es sich um den einzigen Kostenfaktor, den Schifffahrtsunternehmen direkt beeinflussen können.

Ebenso wie andere Nutzungen von *offshore-Strukturen* wurden die zunehmenden Ausflaggungen durch die Regierungen der Industriegesellschaften nicht etwa untersagt, sondern geduldet, um die Konkurrenzfähigkeit der nationalen Betriebe zu erhalten. Angesichts massenhafter Ausflaggungen beschlossen dann allerdings die Regierungen früher führender maritimer Staaten in Europa die Einrichtung sog. Internationaler Register (im Volksmund: Zweitregister). Sie schreiben vor, dass der Kapitän (und je nach Größe des Schiffes weitere Offiziere) Staatsbürger oder EU-Bürger sein müssen, alle übrigen Besatzungsmitglieder aber unter den auch in offenen Registern geltenden Bedingungen weltweit geheuert werden dürfen. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1995 legitimierte diese Praxis mit der Begründung, dass sie zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit notwendig sei. Auch auf Schiffen in Internationalen Registern gelten je nach Staatsangehörigkeit unterschiedliche Arbeits- und Sozialrechte für die Besatzungsmitglieder. Solche Schiffe sind damit heute nicht mehr schwimmende Bestandteile des nationalen Rechtsraumes. Schiffe im sog. Erstregister gibt es kaum noch, einheimische Matrosen deshalb übrigens auch nicht.

Inzwischen gelten Ausflaggungen nicht mehr als etwas anrühige Maßnahmen, sondern als alltägliche betriebswirtschaftliche Strategie. Vorteile der Ausflaggung werden gegen nationale Regelungen wie etwa die Tonnage Steuer abgewogen. Tatsächlich sind die Bedingungen der etablierten *flags of convenience* heute so etwas wie eine *bench mark* für alle Schifffahrtsregister. An den Regulierungen für das *International German Shipregister* und an seinen faktischen Interpretationen lässt sich das gut ablesen. So wird etwa neuerdings zugelassen, dass statt eines Bootsmannes zwei in der Ausbildung befindliche Schiffsmechaniker eingestellt werden. Ein Bootsmann ist aber nicht nur „Meister“ und für die bordinterne Ausbildung der *ratings* (Seeleute unterhalb des Rangs eines Offiziers) zuständig, er ist auch Verbindungsglied zwischen Schiffsführung und *ratings*. Von seinen Führungsqualitäten hängt es entscheidend ab, ob gegenseitige nationale Vorurteile auf die Arbeit durchschlagen können, und wie sich die Stimmung in den Mannschaftslogis eines Schiffes entwickelt. Auch wenn nicht alle – heu-

te in der Regel nicht-deutschen Bootsleute – diesen Anforderungen gerecht werden, so ist es doch sehr unwahrscheinlich, dass dies für deutsche Auszubildende im zweiten Lehrjahr eher zutrifft. Derartige Sparmaßnahmen haben eine unmittelbare Auswirkung auf Arbeitsbedingungen an Bord¹⁹. Eine weitere Verringerung der Besatzungsstärken ist zudem möglich geworden, seit für Schiffe im *International German Shipregister* nicht mehr die Einhaltung der für dieses Register vorgeschriebenen Besatzungsstärken verlangt, sondern nur noch gefordert wird, dass Unternehmen ein Besatzungskonzept vorlegen, welches eine „sichere Besatzung“ garantiert. Bislang sind derartige Konzepte von der dafür zuständigen Behörde, der Seebefugungsgenossenschaft, prinzipiell akzeptiert worden. Alle diese – für das tagtägliche Leben an Bord immens wichtigen Entwicklungen – werden von der noch zu diskutierenden neuen Konvention selbstverständlich nicht berührt.

Arbeitsbedingungen haben sich international auch dadurch dramatisch verändert, dass es von seltenen Ausnahmen abgesehen heute keine Reedereien im klassischen Sinne mehr gibt. Wenn ältere Seeleute berichten, dass früher der Reeder bei der Abfahrt oder der Rückkehr an Bord kam, wenn Kapitäne von den – keineswegs immer harmonischen, aber durchweg engen – Beziehungen zur Reederei berichten, so handelt es sich um Geschichte. Heute fallen Eigentum und Betrieb von Schiffen nicht mehr selbstverständlich zusammen, gibt es etwa Managements, die den Betrieb von Schiffen organisieren, die Banken oder Versicherungen gehören, andere halten zumindest Anteile an den von ihnen betriebenen Schiffen. Zu den wichtigsten Aufgaben von Schiffsmanagements gehört die Sorge für lukrative Charterverträge. Charterer organisieren die Befrachtung und mieten (chartern) Schiffe entweder für eine bestimmte Reise oder für einen bestimmten Zeitraum, manchmal für mehrere Jahre. Charterer organisieren den Ablauf der Reisen, drängen folglich auf Einhaltung strikter Zeitpläne, vielfach auch auf Einhaltung ganz bestimmter Routen auf See, die sie anhand von Wetteranalysen vorgeben. Kapitäne riskieren erhebliche Konflikte, wenn sie aufgrund lokaler Verhältnisse aus Sicherheitsgründen von den vorgeschriebenen Routen abweichen wollen. Seit dem Siegeszug der Logistik im Charterergeschäft werden Schiffe als Ketten in logistischen Ketten betrachtet, die von vielen Versendern zu vielen Empfängern reichen. Der besondere Charakter eines Transports über See wird dabei ausgeklammert. Die Verbindungen sind sehr exakt durchgeplant, für die Ankunft und Abfahrt von Containerschiffen auf die Stunde genau. Vor allem aber: Gegenüber den Anforderungen der Fahrpläne sind bislang alle Versuche, das international etablierte Recht auf Landgang durchzusetzen, wirkungslos geblieben. Viele Seeleute kommen heute über viele Wochen und Monate nicht aus einem Schiff bzw. Hafen heraus. In jeder bislang durchgeführten Befragung von Seeleuten findet sich die Gleichsetzung von Schiffen mit Gefängnissen. Wo es einmal nicht der strikte Fahrplan ist, der einen Landgang verhindert, wird dieser vielfach durch die Lage der neuen Häfen weitab von Stadtzentren und das Fehlen erschwinglicher Transportmöglichkeiten unmöglich.

¹⁹ Für die Details dieser und folgender Ausführungen siehe Heide Gerstenberger und Ulrich Welke: *Die Seefahrt im Zeichen der Globalisierung*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2002 sowie dieselben: *Arbeit auf See. Zur Ökonomie und Ethnologie der Globalisierung*, Münster: Westfälisches Dampfboot 2007.

Die für unseren Zusammenhang wichtigste Veränderung der Unternehmensorganisation ist das inzwischen international übliche *subcontracting* für das Personalmanagement. Während Schiffsmanagements das einheimische Führungspersonal für Schiffe im Internationalen Register zumeist direkt einstellen, werden auch die deutschen Führungskräfte für Schiffe im deutschen Eigentum, die unter einer ausländischen Flagge fahren, von ausländischen Personalagenturen angestellt. (Bislang hatten diese ihren Sitz überwiegend auf Zypern). Das bedeutet zum Beispiel, dass ein Kapitän unter Umständen ins Gefängnis kommt, weil ein ausländisches Unternehmen Forderungen an das deutsche Unternehmen hat, selbst aber in keinem rechtlichen Verhältnis zum Management des Schiffes steht. Ausländische Arbeitskräfte werden durch Personalagenturen in ihren Heimatländern angeheuert. Manche Reedereien haben Tochterunternehmen gegründet, andere nutzen dort ansässige Vermittlungen. Dieses Personalmanagement bedeutet unter anderem, dass sich die Zusammensetzung von Mannschaften je nach der Situation auf dem globalen Arbeitsmarkt und entsprechendem Wechsel der Vermittlungsagentur und je nach den Dispositionen der Agenturen ständig ändert. Das ist eine gravierende Belastung der Arbeitsbedingungen. Es erschwert auch die Einübung in Sicherheit.

Aus meiner Sicht sind die dominanten Praktiken des Personalmanagements heute entscheidender für die Arbeitsbedingungen als die Ausflaggung. Sieht man von jenen offenen Registern ab, die auf der schwarzen Liste der Hafenkontrollen stehen, lassen sich die konkreten Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord heute nicht mehr an der Flagge ablesen. Sie sind in allererster Linie vom jeweiligen Landmanagement abhängig. Die De-Regulierung der Schifffahrt weist der Politik des einzelnen Unternehmens noch mehr Bedeutung zu, als sie früher schon gehabt hatte.

2. Erste Folgen der De-Regulierung

Obwohl viele etablierte Schifffahrtsunternehmen ihre Sicherheitsstandards nicht prinzipiell veränderten, als sie beschlossen, ihre Schiffe unter einer *flag of convenience* fahren zu lassen, kam es in den 1980er und frühen 1990er Jahren zu zahlreichen Unfällen ausgeflaggter Schiffe, darunter einer Häufung von Totalverlusten. In der Regel sind Reedereien gegen den Verlust von Fracht und Schiff versichert. Wurden Seeleute verletzt oder getötet, so fanden – und finden – sie in den Nachrichten der westlichen Welt in der Regel nur Erwähnung, so weit es sich um Angehörige des eigenen Staates handelt. Jedenfalls führten die Verluste an Leben zunächst noch nicht zu Versuchen internationaler Regulierung. Sie kamen erst in Gang, nachdem Tankerunfälle vor den Küsten von Industriegesellschaften erhebliche Umweltschäden verursacht hatten.

Zuständig für internationale Fragen der Schifffahrt ist die *International Maritime Organization*, eine spezielle Organisation der UNO. Aufgrund der Schaffung vieler neuer Schiffsregister war die Zahl der Mitglieder in der IMO in den 1970er und 1980er Jahren erheblich angestiegen, wobei es ausgerechnet jene Staaten waren, unter deren Flagge jetzt die meisten Schiffe fahren, die ein geringes Interesse an internationalen Vorschriften für die Schifffahrt hatten.

Während die Handelsflotte von Großbritannien oder Deutschland ständig geringer geworden war, hatten sich in das Schiffsregister von Panama, Liberia oder Antigua Barbuda ständig mehr Schiffe eingeschrieben. Da in der IMO entsprechend internationaler *usancen* zwei Drittel der Mitglieder einem Beschluss zustimmen mussten, bevor er in Kraft treten konnte, wurde 1974 beschlossen, dass in Zukunft alle *amendments* zu der bereits 1914 nach dem Untergang der Titanic beschlossenen Konvention über *Safety of Lifes at Sea* (SOLAS), unabhängig von der Zahl der Ratifizierungen Geltung erhalten sollen, wenn im Verlauf eines Jahres kein Einspruch erhoben wird. (Diese Regelung des *tacit consent* ist auch verantwortlich dafür, dass der Sicherheitscode, der nach den Angriffen vom 11.09.2001 durch die IMO gepeitscht wurde, als Zusatz zu SOLAS formuliert wurde, obwohl er mit der Zielsetzung dieser Konvention kaum etwas zu tun hat.)

Alle außerhalb von SOLAS seit Mitte der 1970er Jahre verabschiedeten Konventionen wurden jahrelang beraten. Ihre Ratifizierung dauerte dann wiederum viele Jahre. Neu beschlossen bzw. revidiert wurden Konventionen gegen die Verschmutzung des Meeres, zur Einführung von Mindeststandards der Ausbildung und der Besatzung und zum Sicherheitsmanagement. Zunehmend wurden von der IMO Zertifizierungen und Kontrollen eingeführt.

Die wichtigste Neuerung konnte allerdings nicht in der IMO beschlossen werden, weil es sich um eine Abkehr von bisherigen Grundsätzen des internationalen Seerechts durch Eingriffe in nationale Hoheitsrechte handelt. Die sog. *Port State Controls* (Hafenstaatskontrollen) beruhen nicht auf einer internationalen Konvention, sondern jeweils auf einem sog. *Memorandum of Understanding*. Im August 1982 kamen 14 europäische Staaten überein, 25% aller Schiffe unter fremder Flagge, die ihre Häfen anlaufen, im Hinblick auf die Einhaltung internationaler Bestimmungen zu kontrollieren. Inzwischen ist die Zahl der beteiligten Hafenstaaten gewachsen, und in anderen Weltregionen sind weitere solche Übereinkünfte geschlossen worden, die vorerst letzte im Jahre 2005 für die Region des Persischen Golfs.

Die Wirkungen von *Port State Controls* sind begrenzt, weil es zu wenig und zu wenig fachkundiges Personal gibt, international aber zu viel Personal, das die Kontrollen nutzt, um zusätzliches privates Einkommen zu erzielen. Darüber hinaus lassen internationale Regeln eine „Inaugenscheinnahme“ bestimmter Einrichtungen an Bord nur zu, wenn die Kontrolle der Schiffspapiere (beispielsweise die Überprüfung der Übereinstimmung zwischen verbrauchtem Treibstoff und regulär abgelieferten Rückständen) Verdachtsmomente ergibt oder wenn andere Hinweise bestehen. Zudem ist auch die Konkurrenz zwischen den Häfen einer strengen Kontrolle abträglich.

Hafenstaatskontrolleure können Bußen verhängen. Sie werden formal von verantwortlichen Offizieren gefordert, faktisch aber von Reedereien bezahlt. Ihrer geringen Höhe wegen gelten sie als wenig wirksam, wenn es eine Reederei darauf anlegt, an fehlenden Sicherheitseinrichtungen zu sparen. Anders verhält es sich mit der Möglichkeit, Schiffe festzuhalten. In vielen Fällen hat dies allerdings dazu geführt, dass Schiffsunternehmen heruntergekommene Schiffe schlicht aufgeben. Seeleute werden dann weder weiterhin versorgt noch ausbezahlt. Sie sind

ökonomisch gestrandet, „abandoned“. Genaue Zahlen gibt es nicht. Erst seit 2004 wird versucht, eine Statistik neu aufgetretener Fälle zu führen. Verbreiteten Schätzungen zufolge wurden zwischen 1990 und 2006 insgesamt rund 1000 Schiffe aufgegeben. Davon sollen mindestens 15 000 Seeleute und Fischer betroffen gewesen sein. Manche *abandonments* erfolgen schlicht wegen Zahlungsunfähigkeit – oder auch -unwilligkeit der Eigner, andere sind darauf zurück zu führen, dass die Eigner die Kosten nicht aufbringen wollen, um die von einer Hafenstaatskontrolle festgestellten Mängel zu beheben.

Trotz aller notwendigen Einschränkungen: Insgesamt überwiegen die positiven Wirkungen der Hafenstaatskontrollen. Auf sog. *white, grey* und *black lists* werden Flaggenstaaten je nach Anzahl der Festhaltungen von Schiffen unter ihrer Flagge kategorisiert. Die Listen werden veröffentlicht. Inzwischen gibt es auch Informationen der Häfen untereinander. Für Flaggenstaaten, die nicht darauf setzen, Kunden vom untersten Ende der Sicherheit und der Qualifizierung des Personals zu gewinnen, sind die Statistiken der *Port State Controls* wichtig. Viele der Schiffsbetreiber achten auf den Ruf einer Flagge, weil sie andernfalls keine Chance auf gute Charterverträge haben. Das hat dazu geführt, dass sich manche Anbieter von *flags of convenience* den internationalen Kontrollregimes heute nicht mehr nur formal anschließen. Deshalb kann heute auch nicht mehr generell zwischen nationalen Registern und sog. offenen Registern unterschieden werden. Im Übrigen finden sich unter den Schiffen, die aufgrund von Mängeln festgehaltenen wurden, jedes Jahr auch Schiffe aus den internationalen Registern europäischer Staaten.

3. Zu den Grenzen der Wirkung von MCL, der Consolidated Maritime Labour Convention (Seearbeitsübereinkomen) von 2006

Jede Konvention ist besser als keine Konvention, und die *Consolidated Maritime Convention* der ILO ist unzweifelhaft ein wichtiger Erfolg. Im Unterschied zur generellen Tendenz, in ihr einen entscheidenden Meilenstein in der Geschichte der Regulierung von Arbeitsverhältnissen zu sehen, bin ich in meiner Einschätzung allerdings eher zurückhaltend.

Zunächst einmal ist die inhaltliche Reichweite der Konvention beschränkt. Sie zielt darauf ab, internationale Mindeststandards zu schaffen. Das bedeutet aber zum Beispiel, dass keine Regelung enthalten ist, die Flaggenstaaten verpflichtet, *abandoned* Seeleuten die Kosten der Heimfahrt zur Verfügung zu stellen und ausstehende Heuern zu zahlen. Eine entsprechende Verpflichtung hat lediglich Eingang in die *guidelines* gefunden. Manche fürchten, dies habe die Bemühungen, verpflichtende Regelungen zugunsten von *abandoned* Seeleuten einzuführen, eher zurück geworfen. Auf der Basis von MCL kann kein Management verpflichtet werden, die Zahl der Besatzungsmitglieder an Bord zu erhöhen. Die Intensität der Arbeit und die von nahezu allen Seeleuten beklagte Isolierung an Bord bleiben weiterhin bestehen. MCL ändert auch nichts an der bisherigen Praxis, Charterer nicht in das internationale System der Regulierung und Kontrolle mit einzubeziehen. Die rigorose internationale Konkurrenz um Seetransporte verleiht Charterern aber eine sehr starke ökonomische Position. Sie werden

auch in Zukunft sehr weitreichende Möglichkeiten haben, Charterverträge zu diktieren. Folglich wird sich die logistische Planung von Reisen auch weiterhin eher nach den Interessen von Charterern als nach dem Bedürfnis von Seeleuten nach Landgang richten. Noch weniger ist zu erwarten, dass neue Hafenanlagen in der Nähe größerer Ansiedlungen entstehen und Seeleute dadurch eher Zugang zu Einrichtungen an Land möglich wären. Und ganz nebenbei gesagt: die gerade für die EU beschlossenen Regeln über Obergrenzen von Lärmbelastung werden wachfreien Seeleuten, die auf Feederschiffen arbeiten, keine ruhigen Nächte im Hafen verschaffen. Gegen die Lärmbelastung von Containerverkehr unmittelbar neben der eigenen Koje sind Ohrstöpsel nur ein unzureichender Schutz. Seemannsfrauen fordern deshalb schon seit Jahren, dass Seeleuten im Feederverkehr zwischendurch Übernachtungen in einem Hotel finanziert werden. Es sieht nicht so aus, als ob sie damit in naher Zukunft Erfolg haben könnten.

Was nun die Wirksamkeit der tatsächlich beschlossenen Regelungen anlangt, so stehen m. E. mehrere Sachverhalte allzu großen Hoffnungen entgegen. Zum einen kennen wir bereits aus anderen Konventionen, so etwa aus der in den Anhängen durchaus sehr ins einzelne gehenden Konvention MARPOL (Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe), dass Bestimmungen national unterschiedlich ausgelegt werden, dass Kontrolleure nicht qualifiziert genug, überlastet oder käuflich waren und sind. MARPOL ist nicht ohne Wirkung geblieben, aber diese ergibt sich nicht direkt aus dem Wortlaut der Konvention. Auch die jetzt beschlossene Konvention muss national umgesetzt werden. Tatsächlich ist das Element der Flexibilität im Hinblick auf die nationale Umsetzung im Unterschied zu anderen IMO Konventionen sogar verstärkt. Deshalb sind auch keine allgemein gültigen Richtlinien für die von Flaggenstaaten durchzuführenden Kontrollen möglich. Seit Beschluss der Konvention sind Beratungen über *guidelines* im Gange. Sie sind noch nicht abgeschlossen.

Mein zweites Bedenken gründet auf den bisherigen Erfahrungen mit der 1976 beschlossenen ILO Konvention Nr. 147 über Mindeststandards von Arbeitsbedingungen. Weder die Mitarbeiter/innen von SIRC (*Seafarers International Research Centre*) in Cardiff, noch Mitglieder Forschungsstelle Schifffahrt in Bremen haben je beobachtet oder auf Nachfrage erfahren, dass die Einhaltung dieser Standards kontrolliert worden wäre. Das ist aus zwei Gründen nicht erstaunlich. Zum einen erhalten Forscher/innen nicht die Erlaubnis, auf *ships of shame* mitzufahren, zum anderen ist diese Konvention von sehr vielen Flaggenstaaten nicht ratifiziert worden. So weit bekannt, gibt es aber keinen einzigen Fall, in dem Beanstandungen auf der Basis dieser Konvention zu Bußen oder gar Festhaltungen geführt hätten. Und dies, obwohl die internationale Untersuchungskommission über Schifffahrt unter der Leitung des früheren australischen Wirtschaftsministers Peter Morris ihrem 2000 vorgelegten Bericht aus gutem Grund den Titel „*Ships, Slaves and Competition*“ gegeben hat. Nicht erst für MCL, sondern bereits für die 1978 erstmals beschlossene Konvention über *Standards of Training, Certification and Watchkeeping* gilt seit ihrer Überarbeitung im Jahre 1995, dass ihre Einhaltung auch von Schiffen gefordert wird, deren Flaggenstaaten sie nicht ratifiziert haben. Unseren eigenen Beobachtungen und jenen von SIRC zufolge beschränken sich derartige Kontrollen – von seltenen Ausnahmen abgesehen – auf die Durchsicht der vorgelegten Befähigungszeugnisse. Auch

für die *Consolidated Convention* gilt: Die oben etwas näher erläuterten Bedingungen für *Port State Controls* bleiben, wie sie sind.

Zum dritten, und dies vor allem, gibt es ein nahezu unbegrenztes Reservoir an potentiellen *ratings*. Weltweit sind viele junge Männer bereit, nahezu alle Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, um eine Heuer zu erlangen. Einer neuen Untersuchung von SIRC zufolge sind von den derzeit rund 162 000 chinesischen Seeleuten bereits 42 000 auf ausländischen Schiffen tätig. Es ist anzunehmen, dass sich das Angebot an *ratings* mit einer soliden Grundausbildung und geringen Lohnforderungen in absehbarer Zeit noch erweitern wird. Schiffseigner nutzen diese Situation in der Hoffnung aus, nicht oder nicht gründlich kontrolliert zu werden. Inzwischen ist auch die Hoffnung eher wieder gesunken, dass die Verknappung des Angebots an Offizieren Verbesserungen erzwingen würde, von denen auch Nicht-Offiziere hätten profitieren können. Neuere Prognosen sehen die Lage auf dem internationalen Arbeitsmarkt für Offiziere eher wieder entspannt.

Fazit: Während Marktverhältnisse in den 1960er Jahren eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Seeleuten beförderten, stehen Marktkräfte heute allzu optimistischen Erwartungen im Hinblick auf die Durchsetzung von *Decent Work* in der Seeschifffahrt eher entgegen.

Dennoch: die bloße Tatsache einer Einigung auf internationale Standards kann von Vertretern der Seeleute, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Seemannsmissionen und von anderen benutzt werden, wenn sie sich für Arbeitskräfte einsetzen, die ihrerseits kaum über Möglichkeiten des Widerstands verfügen.



Jochen Tholen

Europäische Betriebsräte im Kontext der Europäisierung
von Arbeitsbedingungen

Jochen Tholen

Europäische Betriebsräte im Kontext der Europäisierung von Arbeitsbedingungen

Ausgangspunkt: Es gibt eine Reihe von gesetzlichen Regelungen zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen auf der EU Ebene, die auch die Arbeitsqualität mit beeinflussen (können). Diese verschiedenen gesetzlichen Regelungen (bzw. EU-Direktiven) wurden in nationale Gesetzgebungen gegossen und haben einen erheblichen Einfluss auf die rechtliche Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, wie z.B. die

- EU Fusionsrichtlinie
- EU Richtlinie zum grenzüberschreitenden Transfer von Unternehmenszentralen
- Europäische Aktiengesellschaften (SE) (z.B. bei der Allianz Versicherung)
- EU Sozialdialoge (neue Formen, vor allem sektorale SD als Form einer europäischen Industriepolitik) – hier sind die Arbeiten von B. Keller interessant, die jedoch von einer euroskeptischen Perspektive durchdrungen sind. Zur Praxis: Seit 2002 begleite ich den EU Sozialdialog Schiffbau als wissenschaftlicher Experte
- EU Richtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in Unternehmen/Betrieben der EU vom März 2002 (diese bewirkte bis heute die rechtliche Abkehr von bisherigen monistischen Vertretungssystemen in den betreffenden EU Mitgliedsländern hin zu dualistischen)
- Europäische Betriebsräte (EU Richtlinie von 1994): Hier ist die Europäisierung der Arbeitsbeziehungen vergleichsweise am weitesten fortgeschritten, deshalb die folgenden Bemerkungen nur zu den EBR:

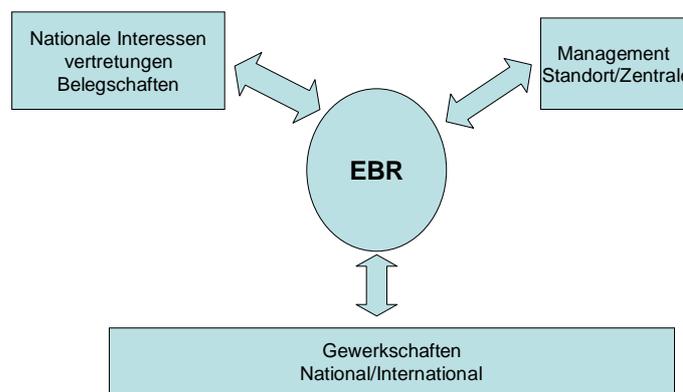
Zur rechtlichen Konstruktion: EBR können in Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten gegründet werden, die in mindestens 2 Ländern der EU Betriebe mit jeweils mindestens 150 Beschäftigten haben müssen.

Zu den Rechten der EBR: EBR haben Informations- und Konsultationsrechte.

Zur Verbreitung der EBR in 2007: Von insgesamt 2.257 Unternehmen, die einen EBR haben könnten, haben tatsächlich 816 (rund ein Drittel) ein solches Gremium.

Zur Rolle der EBR: Allgemein definiert sich der EBR durch ein dreiseitiges Bezugssystem (angelehnt an die Fürstenbergsche Beschreibung des deutschen BR, 1958): Hiernach nimmt der EBR im Schnittpunkt der Erwartungshaltungen dreier unterschiedlicher Akteursgruppen – nationale Interessenvertretungen und Belegschaften, Management und Gewerkschaften – eine spannungsreiche Grenzstellung ein.

Diese Zusammenhänge sind schematisch in der folgenden Übersicht dargestellt:



Die Rolle der EBR – Schematische Darstellung

Dieses Spannungsverhältnis kompliziert sich noch weiter dadurch, dass auf Seiten des Managements nach Unternehmenszentrale und nationalen Standorten, bei den Gewerkschaften nach Europäischen Föderationen und nationalen Verbänden unterschieden werden könnte. Dabei sind letztere ja auch keineswegs in allen Ländern einheitlich strukturiert. Ferner könnte auch zwischen den (wiederum national durchaus unterschiedlich institutionalisierten) nationalen Interessenvertretungen und den nationalen Belegschaften differenziert werden, deren Ansprüche und Erwartungen ja auch nicht automatisch identisch sein müssen.

Die jeweils national geprägte Beurteilung der EBR: Die Meinungen zur EBR hängen auch sehr stark von der jeweils nationalen Perspektive der Beobachter ab: So kommt Wolfgang Streeck aufgrund seiner deutschen Perspektive (bestimmt von starken, auch rechtlich fixierten Mitbestimmungsorganen) zu dem Urteil, dass die Konstruktion der EBR weder der eines Betriebsrates ähnele noch europäisch sei (Streeck 1997). Im Gegensatz dazu kommen britische Beobachter zu einer sehr optimistischen Sichtweise der potenziellen Wirkung der EBR, weil es im englischen System der Arbeitsbeziehungen derartige Einrichtungen überhaupt nicht gibt (Wills 2000).

Zur politischen Wirkungsweise der EBR: Ohne genauer auf verschiedene Autoren und deren Klassifizierungen (u.a. Lecher et al. 1998) eingehen zu können, lassen sich in der Praxis der EBR verschiedene Typen unterscheiden, die vom eher „symbolischen“ EBR mit einer weitgehend formalen Teilnahme an den jährlichen Sitzungen bis zu einem dynamisch sich entwickelnden Gremium reichen. Der letztgenannte Typ beginnt, über seine eigentliche Rolle – Unterrichtung und Anhörung – hinauszugehen und gemeinsame, gemeinschaftsweit koordinierte Standpunkte, Aktionsprogramme und Vereinbarungen auszuarbeiten.

Darüber hinaus konstruiert das Spannungsverhältnis zwischen nationalen und europäischen Interessen einschließlich der unterschiedlichen Gewerkschaftskulturen einen komplexen und teilweise durchaus widersprüchlichen Handlungsrahmen für die EBR (siehe Grafik oben).

Häufig genannte Probleme für die Entwicklung der EBR zu einem dynamisch agierenden Gremium sind: die Einstellung des Managements zur EBR und generell die Arbeitsbeziehungen im jeweiligen Unternehmen, Schwierigkeiten bei der sprachlichen Verständigung und der Entwicklung interkultureller Kompetenz, Probleme bei der Zusammenarbeit mit außerbetrieblichen Gewerkschaftsgremien und in der Kommunikation und Information zwischen EBR und betrieblichen Arbeitnehmervertretern.

Eine vom Europäischen Gewerkschaftsbund gemeinsam mit dänischen Gewerkschaften organisierte Konferenz am 25. und 26. November 2002 im dänischen Aarhus bot reichhaltiges Erfahrungsmaterial: Auf ihr kamen ca. 350 Europäische Betriebsräte mit Vertretern nationaler und europäischer Gewerkschaftsverbände, Schulungsinstituten und EBR-Beratern zusammen. Es zeigte sich, dass selbst auf dem von der EBR-Richtlinie als zentral bezeichnetem Feld der EBR-Tätigkeit – Unterrichtung und Anhörung – gravierende Unterschiede bestehen. Eine grobe Klassifizierung ergibt vier Abstufungen von EBR:

- Einige EBR erhalten nur sehr begrenzte Informationen, die dazu noch bereits veröffentlicht worden sind. Eine Konsultation findet überhaupt nicht statt,
- eine andere Gruppe von EBR ist recht gut informiert, aber sie wird nicht konsultiert,
- eine dritte, recht kleine Gruppe wird zufriedenstellend informiert und konsultiert. Aber nur wenige von ihnen können ihre Standpunkte zu grenzüberschreitenden Unternehmensentscheidungen vorbringen,
- nur einzelne EBR können einen Schritt weiter gehen und in eine Diskussion mit der Unternehmensleitung eintreten, die in manchen Fällen zu Verhandlungen über europäische Abkommen führten (LO (Dänischer Gewerkschaftsbund) u.a. 2002,12).

Weitere Probleme der EBR-Arbeit sind:

- Da der institutionelle Rahmen der EBR-Tätigkeit wenig fixiert ist, kommt dem persönlichen Engagement einzelner Arbeitnehmervertreter eine besondere Rolle für die Entwicklung oder Stagnation der Europäischen Betriebsräte zu. Das gilt im besonderen Maße für die Integration der mittel-/osteuropäischen Belegschaftsvertreter in ein europäisches System der Arbeitsbeziehungen. Dies nennen wir die subjektiv-individuellen Einstellungen der jeweiligen Akteure zur Ausformung europäischer Elemente der Arbeitsbeziehungen. Viele EBR-Mitglieder nutzen derzeit nicht einmal den Rahmen aus, der durch die derzeit gültige EBR-Richtlinie gegeben ist (siehe auch Knudsen 2004).
- Die Anforderungen an die Europäischen Betriebsräte haben sich mit dem Beitritt der EU-10 Länder im Mai 2004 und von Rumänien/Bulgarien am 1.1.2007 weiter erhöht, was insbesondere die interkulturelle Kompetenz und die Fähigkeit zur Integration von anderen Traditionen und Arbeitsbeziehungen betrifft.

Als besonderes Problem tritt dabei auf, dass in einer erheblichen Zahl von mittel-/osteuropäischen Betrieben eine gewerkschaftliche Präsenz auf der Betriebsebene fehlt und damit Ansprechpartner für die EBR mühsam oder gar nicht zu finden sind.

Kurzes Fazit:

- Der EBR kann und will nicht nationale Arbeitsbeziehungen ersetzen (Stichworte: Subsidiarität, Mehrebenenprinzip).
- Es gibt keine europäische Tarifpolitik (auch nicht durch den EBR) mit dem Kernthema Lohn/Einkommen.
- Es gibt allerdings „weiche“ Themen (z.B. Arbeitszeit), die über den EBR geregelt werden könnten.
- Der derzeitige Entwicklungsstand des EBR wird – von Ausnahmen abgesehen (u.a. General Motors) – bestimmt durch die Ansammlung und weniger die Vermittlung von nationalen Interessen in dem Gremium (aber was nicht ist, kann ja noch werden).
- Dies gilt allerdings nur für solche Unternehmen, die unter den Geltungsbereich der EBR Richtlinie fallen (und das ist die absolute Minderheit).

Literatur

Ausführliche Literaturhinweise finden sich in:

Jochen Tholen u.a.: Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in Mittel- und Osteuropa, Fallstudien zu den Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen in Polen, Tschechien und der Slowakei, München: Hering, 2005.



Hermann Kotthoff
Arbeitsqualität im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik:
Die Rolle der Europäischen Betriebsräte

Hermann Kotthoff

Arbeitsqualität im Rahmen der Europäischen Sozialpolitik: Die Rolle der Europäischen Betriebsräte (EBR)

Der EBR hat sich zur tragfähigsten Institution innerhalb des europäischen Sozialmodells entwickelt. Wenn es um die Verbesserung der Arbeitsqualität im Rahmen der europäischen Sozialpolitik geht, dann sind die Erwartungen vor allem auf ihn gerichtet. Das Potential der Institution Sozialdialog bleibt dahinter zurück.

Die Mehrzahl der EBRs wurde 1996 gegründet. Die Deckungsrate beträgt heute ca. 35% (ca. 800 Gremien), in den Unternehmen mit mehr als 10.000 Beschäftigten ca. 60%. Ihre Entwicklung verlief zögerlich, weshalb sie von vielen Beobachtern in den Anfangsjahren auch kritisch beurteilt wurden. Das hat sich in den letzten 4 - 5 Jahren spürbar verändert. Viele EBRs sind ins Laufen gekommen und erfüllen ihre in der Richtlinie vorgesehene Rolle von Information und Konsultation, und manche darüber hinaus. Das Urteil sowohl der Forscher als auch der Gewerkschafter, die in der EBR-Betreuung tätig sind, ist in jüngster Zeit positiver geworden. So stellen z.B. EBR-Betreuer der IG Metall in Hinblick auf die Aktivitäten der EBR bei länderübergreifenden Restrukturierungen fest, dass in 90% der Fälle der EBR sich mit dem Thema beschäftigt, und dass die Hälfte dieser EBR sogar den rechtlichen Rahmen weit ausschöpfen, indem sie eine zusätzliche Plenumsitzung des Gremiums durchgesetzt haben.

Nicht anders als beim deutschen BR ist die Bandbreite der Vertretungswirksamkeit auch beim EBR groß. Ich selber habe in einer 1994 durchgeführten Untersuchung fünf verschiedene Typen von Handlungsmustern der EBR festgestellt. Der Typ „Der EBR als mitgestaltendes Arbeitsgremium“, der in einem Viertel der Fälle vorkommt, besitzt ein Handlungsniveau, das durchaus mit dem eines deutschen Gesamt-Betriebrats vergleichbar ist. In einem weiteren Viertel der untersuchten Fälle ist der EBR-Vorsitzende ein Fürsprecher für lokale Standorte, an denen es aktuell besondere Probleme gibt. Man kann sagen, dass etwa die Hälfte der EBR als eine Institution in Erscheinung tritt, die sich einmischt.

1. Was trägt der EBR zu Verbesserung der Arbeitsqualität bei?

Ich möchte diesen weiten Begriff bezogen auf den EBR eingrenzen auf die Gegenstandsbereiche Arbeitssicherheit/Gesundheitsschutz und betriebliche Weiterbildung/employability. Zunächst ist festzustellen, dass diese nicht zu den wichtigsten Gegenstandsbereichen zählen, mit denen sich die EBR beschäftigen. Die mit großem Abstand wichtigsten Themen sind: Unternehmensstrategie, Restrukturierungen, Produktionsverlagerungen, und damit zusammenhängende Personalreduktionen. Wenn Arbeits- und Gesundheitsschutz und Weiterbildung auch keine vitalen Themen für den EBR sind, so sind es doch verbreitete Themen, d.h. solche, die bei einem großen Teil der EBR auf der Agenda stehen. J. Waddington fand in einer quantitativen Erhebung heraus, dass 60% der EBR sich damit befassen, und dass die Hälfte von die-

sen sagt, die Unternehmensleitung verhalte sich auf diesem Feld kooperativ (im Vergleich mit anderen Themen ein positives Urteil), dass aber nur 2% sagen, dies sei ein „sehr wichtiger“ Gegenstand (bei den „harten“ Themen sagen das 30% und mehr).

Hieraus lässt sich der Schluss ziehen: die Thematisierung von Arbeitsschutz und Weiterbildung sind weitgehend konfliktfreie Zonen, die von vielen EBRs gern aufgegriffen werden, nicht zuletzt, weil man hier relativ problemlos Aktivitäten und Erfolge nachweisen kann, ohne in harte Auseinandersetzung gehen zu müssen. Dies ist zwar ein zutreffendes, aber dennoch ein zu stark verallgemeinerndes Urteil, das ich differenzieren möchte. Denn unterhalb dieser Allgemeinaussage lassen sich vier unterschiedliche Zugänge der EBR zum Thema Arbeitsqualität feststellen, und zwar:

1. In Unternehmen mit sehr hohen branchenspezifischen Gesundheitsbelastungen wie Stahlindustrie oder Zementindustrie, in denen sich bisher bereits die nationalen Vertretungsinstitutionen verstärkt im Gesundheitsschutz eingesetzt haben, tun dies nun auch die EBRs, teilweise sogar mit Blickrichtung nicht nur auf europäische, sondern sogar auf globale Regelungen. Ein aktuelles Beispiel ist Arcelor-Mittal. Dort wurde kürzlich auf Betreiben vor allem des EBR und mit Unterstützung des EMB ein Gesundheitsprogramm verabschiedet, dessen wichtigster Bestandteil die Aufstellung einer gemeinsamen globalen task force aus Arbeitnehmervertretern und Management ist, die in allen Werken Weiterbildung und Training zur Einhaltung von Sicherheits- und Gesundheitsstandards fördert. Bei der Unterzeichnung der Vereinbarung wurde die zentrale Bedeutung des Themas durch die persönliche Anwesenheit von Herrn Mittal unterstrichen.

Ein vergleichbares Beispiel ist der Schweizer Zementkonzern Holcim, der 90.000 Beschäftigte in 125 Ländern hat. Hier hat der EBR gemeinsam mit der europäischen Branchengewerkschaft ein Rahmenabkommen zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in den Anlagen um 20% bis 2011 beschlossen. Eine Besonderheit dabei ist, dass das Abkommen global gilt, obwohl nicht die globale Dach-Gewerkschaft sondern nur die europäischen Vertreter unterzeichnet haben.

2. Auch bei den EBR des Typs „mitgestaltendes Arbeitsgremium“ und „der EBR-Vorsitzende als Fürsprecher“ haben die Themen Gesundheitsschutz und Weiterbildung einen höheren Stellenwert als lediglich die Beschäftigung mit einem weitgehend harmonisch behandelten Gegenstand. Ihr insgesamt hohes Aktionsniveau schließt auch diesen Bereich mit ein. Ein EBR in meiner Untersuchung hat den Begriff Arbeitsqualität insbesondere auf Fragen des Führungsstils und Betriebsklimas ausgedehnt: die EBR-Vorsitzende ist wiederholt zu ausländischen Standorten gereist, wo es Klagen über den Führungsstil gab, und hat das Standortmanagement zur Rechenschaft gezogen. Verbreitet ist bei diesen aktiven EBR auch das standortvergleichende monitoring der Einhaltung von Normen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes.

3. Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sind Themen für die EBR-Schulung. Die EBR haben – wie die deutschen BR Anspruch auf eine EBR-Schulung. Hier haben sich im Wech-

senspiel zwischen der Nachfrage der EBR und der Spezialisierung auf Seiten der Schulungsanbieter bestimmte bevorzugte und inzwischen schon standardisierte Themen herauskristallisiert, zu denen neben „Europäische Systeme der Industrial Relations“, „Kulturelle Diversity“ und „Kommunikationstraining“ auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz zählt. Nicht überall, aber bei dem Typus „Der EBR im Leerlauf“ ist das Thema sogar ein Lückenbüßer: Dieser EBR-Typ macht einen großen Bogen um die „heißen“, d.h. vital wichtigen Themen im Unternehmen, ist aber in seiner internen formalen Organisation recht fortgeschritten. Er sucht – man könnte sagen krampfhaft – nach Themen, mit denen er sein Sitzungs- und Schulungsprogramm ausfüllen kann. In www.ebr-news.de wird über den EBR der Chemiefirma Freudenberg berichtet, dass er sogar zwei EBR-Schulungen pro Jahr bezahlt bekommt und nach Themen sucht. Dabei hat er sich verstärkt das „Gesundheitsmapping“ ausgesucht. Alle EBR-Mitglieder erhalten durch einen externen Berater ein Mapping-Training und werden als Multiplikatoren des Mappings an ihren Standorten aktiv. Interessant ist, was der deutsche EBR-Vorsitzende auf die Frage antwortet, warum gerade dieses Thema in der Schulung so prominent ist. Er sagt: „Das ist eine wunderbare Möglichkeit, dass sich die EBR-Mitglieder näher kennenlernen.“ Freilich spricht das nicht gegen das Mapping und seine Anwendung im Unternehmen, aber es zeigt auch, dass es eine bestimmte entlastende Funktion im Gesamtkontext des EBR-Handelns hat.

4. In den letzten Jahren wurden in zahlreichen Unternehmen internationale Vereinbarungen über Mindeststandards der Arbeitsbedingungen, angelehnt an die ILO-Konventionen, abgeschlossen. Man kann hier von einem gewissen Boom sprechen. Vertragspartner auf Arbeitnehmerseite ist meist die Internationale gewerkschaftliche Dachorganisation. Besonders aktiv sind die globale Dienstleistungsgewerkschaft UNI, und die globale Bau- und Holzarbeitergewerkschaft BWI (Building and Wood Workers International). Aber auch andere globale Dachverbände haben Mustervereinbarungen zum Thema Mindeststandards vorgelegt. Bemerkenswert ist, dass zwar der formelle Unterzeichner die globale Gewerkschaft ist, häufig aber die Initiative von den EBRs ausgeht. Ohne EBR wären etliche dieser Abkommen wohl nicht zustande gekommen. In jüngster Zeit abgeschlossene Vereinbarungen, die Mustercharakter haben finden sich bei der italienischen Versicherung Generali, bei France Telecom, Portugal Telecom, Telefonica Espana und der holländischen Leiharbeitsfirma Brunel. In den letzten beiden Jahren wurden Abkommen in 12 europäischen Konzernen der Bau- und Holzindustrie abgeschlossen, darunter IKEA, Hoch und Tief, Faber-Castell, aber auch im Metall-, Chemie-, und Textilsektor. Bei diesen Vereinbarungen lassen sich zwei Kategorien unterscheiden:

- a) solche, die sich auf einzelne ILO-Mindeststandards beziehen: Anti-Diskriminierung / Diversity, soziale Gerechtigkeit, Verbot von Kinderarbeit, menschenwürdige Löhne (Löhne, die nicht niedriger sind als der von der nationalen Regierung festgelegte Mindestlohn), Anerkennung gewerkschaftlicher Organisation, ein Bekenntnis zum sozialen Dialog im Unternehmen und Kooperation nur mit Zulieferern und Lieferanten, die diese Normen ebenfalls einhalten.
- b) Manche Abkommen gehen darüber hinaus, indem sie mit Blick auf Restrukturierung und erhöhte Anforderung an Mobilität und Flexibilität das Thema betriebliche Weiterbildung

und employability explizit aufnehmen. In einer Vereinbarung bei der Bank National Australian Group, die in England Standorte hat, heißt dieser Gegenstand: „the management of employment and skills, anticipating future changes in occupation, to prevent redundancies”

Freilich handelt es sich bei solchen Vereinbarungen formal um bloße Absichtserklärungen. Sie sind wenig konkret und justizierbar. Dennoch glaube ich, dass sie eine Wirkung haben. Die Firma bekennt sich zur Sozialen Verantwortung und wird aus Gründen des Imageverlustes krasses Zuwiderhandeln vermeiden müssen. Und noch wichtiger: die Gewerkschaftsrechte werden anerkannt. In dem Abkommen mit der erwähnten Bank wird die Gewerkschaft sogar als „key stakeholder“ bezeichnet. Die Firmen, die diese Vereinbarungen unterschreiben, wollen damit zeigen, dass sie sich nicht ausschließlich nach dem Shareholder ausrichten.

Der Europäische Soziale Dialog ist den in ihn gesetzten Erwartungen bisher kaum gerecht geworden. Aber es gibt hier Ausnahmen. Und eine der auffälligsten Ausnahmen betrifft gerade den Bereich der Arbeitsqualität: das Rahmenabkommen der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) mit dem europäischen Arbeitgeberverband der Eisenbahnbetriebe. Darin sind konkrete EU-weite Normen festgelegt für Ruhezeiten, Arbeitszeiten und Fahrzeiten der Beschäftigten, die auf dem Streckennetz von mindestens zwei Ländern im Einsatz sind. Ein weiterer Lichtblick ist die erste multi-sektorale Vereinbarung im Rahmen des Sozialen Dialogs, die 2006 für zwei Branchen zwischen EMCEF (European Mining, Chemical, and Energy Federation) und dem EMF (European Metalworker Federation) auf der einen, und den beiden europäischen Arbeitgeberverbänden auf der anderen Seite abgeschlossen wurde. Inhalt des Abkommens ist das für die beiden Branchen wichtige Problem der Reduzierung von Kieselsäurepartikeln in der Atemluft, die in den Bergwerken Silikose verursachen.

2. Meine Thesen zur Zukunft der europäischen Betriebsräte lauten demnach:

- der EBR wird mehr und mehr zum key actor einer europäischen Sozialpolitik,
- er hat z. Zt. vier verschiedene Zugänge zum Thema Arbeitsqualität,
- es kommt stark auf Einzelinitiativen und Vorreiter an; das gesamte Handlungsfeld ist noch im Aufbau begriffen,
- der EBR ist eine treibende Kraft bei der Etablierung einer globalen Sozialpolitik, er tendiert in immer mehr Fällen – entsprechend der globalen Struktur des Unternehmens – in Richtung eines Welt-Betriebsrats.



Guido Becke

Arbeitsqualität im Rahmen der europäischen (Sozial-)Politik
Förderpotenziale und Barrieren am Beispiel des sektoralen
Sozialdialogs

Guido Becke

Arbeitsqualität im Rahmen der europäischen (Sozial-)Politik – Förderpotenziale und Barrieren am Beispiel des sektoralen Sozialdialogs

Meinen Vortrag beginne ich mit zwei Vorbemerkungen, die sich auf Schnittpunkte meiner inzwischen mehrjährigen Zusammenarbeit mit Eva Senghaas-Knobloch beziehen: Arbeitswissenschaft in europäischer Perspektive bildet nicht nur eine Referenzfolie für meinen Vortrag, sondern zugleich ein gemeinsames multidisziplinäres und internationales Lehrprojekt, das wir im Rahmen des Master-Studiengangs European Labour Studies gemeinsam verfolgt haben. Im Laufe von fünf Jahren hat sich gezeigt, dass der internationale Studierendenaustausch und die Kooperation mit ausländischen Partneruniversitäten aus inzwischen 12 Staaten der Europäischen Union eine gute Plattform für einen erfolgreichen Berufsstart unserer Absolventinnen und Absolventen bildete. Eva Senghaas-Knobloch hat zum Gelingen dieses wahrlich europäischen Studiengangs und dessen Anerkennung auf Seiten der Partneruniversitäten maßgeblich beigetragen. Für Eva Senghaas-Knobloch, Rainer Dombois und mich war vor allem der Aufbau des Master-Studiengangs mit gewissen Mühen verbunden, die sich gemeinsam schultern ließen. Nur schade, dass derzeit die Zukunft dieses viel versprechenden Lehrprojekts sehr ungewiss ist.

Die zweite Vorbemerkung bezieht sich auf das Thema Arbeitsqualität. Für eine gute Arbeitsqualität zu sorgen, ist Dir, liebe Eva, stets ein besonderes Anliegen, sei es im Forschungsfeld „Arbeit und soziale Nachhaltigkeit“ am artec oder aber in den Studiengängen Arbeitswissenschaft und European Labour Studies gewesen. Hierfür und für die wissenschaftlich anregenden Diskussionen sowie für manche Unterstützung im Dickicht des Universitätsalltags möchte ich mich an dieser Stelle ganz herzlich bei Dir bedanken.

Arbeitsqualität - dabei denke ich zunächst an unser gemeinsames Praxisforschungsvorhaben zu „Arbeitsqualität und kultureller Wandel“, das wir in einem öffentlichen Nahverkehrsunternehmen gemeinsam bearbeitet haben. Für mich war dies ein sehr lehrreiches und spannendes Forschungsprojekt, das mir ermöglichte, die von Dir maßgeblich im Rahmen des Forschungsansatzes der betrieblichen Lebenswelt mit entwickelten dialogorientierten Erhebungsmethoden kennen zu lernen und selbst anzuwenden. Dieses Praxisforschungsvorhaben ermöglichte uns einen vertieften Einblick in die Tücken und Widersprüche unternehmensinterner Marktsteuerung, vor allem mit Blick auf den Wandel betrieblicher Sozialität. In unserem neuen BMBF-Forschungsvorhaben zur „Prävention in Unternehmen der Wissensökonomie“, das wir gemeinsam mit Peter Bleses und Sandra Schmidt bearbeiten, greifen wir das Thema Arbeitsqualität erneut auf; diesmal mit Blick auf flexible, unternehmensübergreifende Arbeitsstrukturen in der IT-/Medienbranche unter Einbeziehung alleinselbstständiger Erwerbsformen. Es freut mich sehr, dass wir hierbei zukünftig weiter zusammen arbeiten werden.

Unser konzeptionelles Verständnis von Arbeitsqualität ist stark subjektorientiert geprägt. Im Mittelpunkt steht dabei das Erleben von Arbeitsqualität aus der Beschäftigtenperspektive. Arbeitsqualität umfasst demnach zwei zentrale Dimensionen, die eng miteinander verwoben sind:

- Die Prozessdimension der Arbeitsqualität: Sie erstreckt sich auf jene Erwartungen und Vorstellungen, die Beschäftigte über die Situationsangemessenheit betrieblicher Arbeitsabläufe hegen. Die Prozessqualität beinhaltet zudem die Bedingungen, unter denen Menschen arbeiten, und schließlich die Qualität der Kooperation im Arbeitsprozess, die maßgeblich durch soziale Anerkennung und die Reziprozität von Geben und Nehmen zwischen den Beteiligten geprägt wird.
- Die Ergebnisdimension der Arbeitsqualität, d.h. die erlebte Qualität des Arbeitsprodukts oder der geleisteten Dienste. Dabei kann es sich um hergestellte Güter oder Waren, aber auch um erbrachte Dienstleistungen handeln.

1. Arbeitsqualität zwischen konzeptioneller Vielfalt und arbeitspolitischer Gestaltungsaufgabe

Zur Definition von Arbeitsqualität als normatives Basiskonzept existiert inzwischen eine Vielfalt konzeptioneller Ansätze. Ihre Gemeinsamkeit beschränkt sich oft darauf, Arbeitsqualität als Bestandteil eines umfassenderen normativen Konzepts der Lebensqualität zu betrachten. An dieser Stelle kann und soll keine Darstellung dieser konzeptionellen Vielfalt erfolgen. Stattdessen möchte ich lediglich das Spektrum umreißen, in dem sich diese Vielfalt verorten lässt.

Auf der einen Seite des Spektrums befinden sich normative Vorstellungen „guter Arbeit“ bzw. einer guten Arbeitsqualität, die sich primär auf die Ausgestaltung gesellschaftlicher Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen oder die Rahmenbedingungen konkreter Arbeitsprozesse richten. Diese Perspektive auf Arbeitsqualität steht im Vordergrund des Decent Work-Konzepts der Internationalen Arbeitsorganisation. Im Sinne einer generellen Leitdefinition von Arbeitsqualität besteht das übergeordnete Ziel dieses Konzept darin, „Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten.“ (Internationales Arbeitsamt 1999: 4). Das Decent Work-Konzept umfasst vier strategische Zieldimensionen, d.h. die Förderung der Rechte bei der Arbeit, die Schaffung von Beschäftigung (produktive Arbeit), des Sozialschutzes und des Sozialdialogs. Die Stärke des Decent-Work-Konzepts liegt darin, grundlegende Kriterien der Arbeitsqualität zu formulieren, die als normative Basisstandards weltweite Anerkennung beanspruchen. Eine Leerstelle des Konzepts bezieht sich jedoch auf die Frage, wie konkrete Arbeitsbedingungen und Arbeitsprozesse innerhalb existenter Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse im Sinne von Decent Work beschaffen sein sollen.

Dieser Zugang zur Arbeitsqualität befindet sich am anderen Ende des erwähnten Spektrums. Er steht im Zentrum arbeitswissenschaftlicher bzw. arbeitspsychologischer Konzepte einer menschengerechten, d.h. persönlichkeits- und gesundheitsförderlichen Arbeitsgestaltung. Etablierte arbeitspsychologische Kriterien der Arbeitsgestaltung, wie ganzheitliche Arbeitsaufgaben, Arbeitsautonomie, Zeitelastizität, wurden in einem anti-fordistischen und anti-tayloristischen Forschungs- und Gestaltungskontext entwickelt. Diese Kriterien greifen mit Blick auf neue Arbeitsformen vermarktlichter Wissensarbeit nicht mehr ohne weiteres, ja sie erweisen sich lediglich als relationale Ressourcen einer menschengerechten Arbeitsgestaltung, da die Kontextbedingungen, unter denen Erwerbsarbeit erfolgt, von entscheidender Bedeutung dafür sind, ob diese Kriterien ihren Ressourcencharakter überhaupt entfalten können. Ein übergreifendes Verständnis von Arbeitsqualität könnte daran ansetzen, beide Zugänge zur Arbeitsqualität miteinander zu verknüpfen und mit Blick auf konkrete Arbeitsfelder (z.B. Wissensarbeit, Produktionsarbeit, personenbezogene Dienstleistungen) zu kontextualisieren.

2. Die Anerkennung der Arbeitsqualität als politische Gestaltungsaufgabe der Europäischen Union

Trotz der Dominanz der ökonomischen Integration im Laufe der Jahre erfolgte eine schrittweise arbeits- und sozialpolitische Ergänzung, die einen Katalog von europaweit geltenden sozialen Mindeststandards etablierte, der auch von den neuen bzw. zukünftigen Mitgliedsstaaten zu beachten ist. Arbeitsqualität ist in den letzten beiden Dekaden zu einer arbeits- oder sozialpolitischen Gestaltungsaufgabe auf der Ebene der Europäischen Union avanciert. Zwei politische Meilensteine sind für den allmählichen politischen Aufmerksamkeits- und Relevanzgewinn des Themas Arbeitsqualität bedeutsam: Es handelt sich dabei zum einen um die Lissabon-Strategie der Europäischen Union und auf die Integration des Sozialabkommens in den EU-Vertrag. Auf beide Meilensteine werde ich nun kurz eingehen.

Die Bedeutung der Lissabon-Strategie für das Thema Arbeitsqualität

Die Lissabon-Strategie zielt bis 2010 darauf ab, die Europäische Union zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt mit dauerhaftem Wirtschaftswachstum, mehr und besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt“ zu entwickeln. Sie fokussiert einen europäischen Modernisierungspakt zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, ihren europäischen Institutionen und den Sozialpartnern, durch den eine positive und dynamische Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in Gang gesetzt und aufrechterhalten werden soll²⁰. Im Rahmen dieses europäischen Modernisierungspakts, der in mehreren Handlungsfeldern vor allem durch das diskursive Koor-

²⁰ In der Lissabon-Strategie spiegelt sich meines Erachtens ein verändertes Verständnis von europäischer Arbeits- und Sozialpolitik im Vergleich zu den 1980er und 1990er Jahren wider. Arbeits- und Sozialpolitik galt zu dieser Zeit als politisch heftig umstrittenes Terrain. Die Ergebnisse der politischen Interessenauseinandersetzungen über die Erweiterung der ökonomischen Integration um eine soziale Dimension begünstigten tendenziell eine marktcompatible Ausrichtung der Arbeits- und Sozialpolitik. Die Lissabon-Strategie geht darüber hinaus, da sie den Stellenwert der Arbeits- und Sozialpolitik insgesamt aufwertet. (Daly 2006: 471 f.).

dinationsverfahren der „Methode der offenen Koordinierung“ vorangebracht werden soll, erfährt das Thema Arbeitsqualität eine Aufwertung, wenngleich die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit bzw. die Schaffung neuer Arbeitsplätze Priorität erhält. Diese Priorität kommt in der Europäischen Beschäftigungsstrategie zum Ausdruck. Arbeitsqualität wird im Rahmen des Modernisierungspakts als eine zentrale arbeitspolitische Gestaltungsaufgabe anerkannt, gilt es doch nicht nur mehr, sondern zugleich bessere Arbeitsplätze innerhalb der Europäischen Union zu schaffen. Die arbeitspolitische Aufwertung von Arbeitsqualität im Rahmen der Lissabon-Strategie steht hierbei vor allem im Kontext ihrer Bedeutung als sozialer Produktivitätsfaktor.

Mit Blick auf das unterstellte dynamische Wechselverhältnis von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik soll durch bessere Arbeitsplätze nicht nur die Produktivität, sondern auch die Produkt- und Dienstleistungsqualität gefördert werden. Eine hohe Arbeitsqualität setzt demnach hoch qualifizierte Arbeitnehmende voraus. Die Schaffung besserer Arbeitsplätze ist im Kontext der Lissabon-Strategie ein integraler Bestandteil, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums zu fördern. Sie begünstigt demnach die Förderung (hoch) qualifizierter Beschäftigung und Arbeitsplätze innerhalb der Europäischen Union.

Das Konzept der Arbeitsqualität erhält auch jenseits der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine erhöhte Relevanz auf der Ebene der Europäischen Union. Es bildet inzwischen einen wichtigen Bezugsrahmen für die von der EU-Kommission 2002 vorgelegte Gemeinschaftsstrategie für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie für die Europäische Sozialagenda²¹, die vom Europäischen Rat in Nizza beschlossen wurde. Diese Gemeinschaftsstrategie geht erstens einen von der Prävention arbeitsbezogener Risiken aus, wobei neue Entwicklungstendenzen der Erwerbsarbeit sowie damit verbundene veränderte Risiko- und Belastungskonstellationen (z.B. psychosozialer Stress bei hoch qualifizierter Wissensarbeit) berücksichtigt werden. Zweitens stellt sie das Konzept des Wohlbefindens in den Mittelpunkt, das körperliche, psychische und soziale Dimensionen integriert. Ein relativ weites, Indikatoren gestütztes multidimensionales Konzept von Arbeitsqualität wurde vor dem Hintergrund der Sozialpolitischen Agenda, die Bestandteil des integrierten Modernisierungsansatzes der Europäischen Union ist, auch 2001 durch den Europäischen Rat verabschiedet.

Das Sozialabkommen als Ankerpunkt zur Förderung von Arbeitsqualität

Als ein zentraler Meilenstein zur Anerkennung von Arbeitsqualität als arbeitspolitischer Gestaltungsaufgabe der EU erwies sich das Sozialprotokoll oder das Sozialabkommen zum EU-Vertrag von Maastricht. Das „Abkommen über die Sozialpolitik“ (Sozialprotokoll) wurde schließlich 1997 in den Amsterdamer EU-Vertrag als eigenes Sozialkapitel (Art. 136-145) integriert. Es ist in dreifacher Weise relevant für Arbeitsqualität als politisches Gestaltungsfeld der Europäischen Union:

²¹ Avancierte Ziele und Maßnahmen der Sozialagenda, u.a. Entfaltung des Beschäftigungspotenzials der EU durch mehr und bessere Arbeitsplätze und die Antizipation und Bewältigung von Wandel und Anpassung an neue Arbeitsumgebung; die Modernisierung des Sozialschutzes, die Förderung sozialer Eingliederung und der Geschlechtergerechtigkeit; der Förderung des Sozialen Dialogs im Rahmen der Sozialagenda (Kuhn 2004: 232).

Erstens erhält nun die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, und damit auch der Arbeitsqualität, den Charakter einer sozialpolitischen Zielsetzung der Europäischen Union. Dieses Ziel ist explizit im Sozialkapitel des EU-Vertrags, Art. 136, verankert.

Zweitens werden Themenfelder, die einen unmittelbaren Bezug zur Arbeitsqualität aufweisen, nun dem Bereich der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zugeordnet, wodurch die Chancen zur Realisierung einschlägiger Gesetzesvorhaben erhöht werden. Dies gilt vor allem für Regulierungsvorhaben im Bereich der Arbeitsbedingungen, der Information und Anhörung von Arbeitnehmern sowie der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz.

Drittens stellte das Sozialabkommen den sozialen Dialog zwischen den europäischen Sozialpartnern auf eine neue rechtliche Basis, da nun prinzipiell eine Rechtsetzung in arbeits- und sozialpolitischen Fragen durch Verhandlungen zwischen den europäischen Sozialpartnern ermöglicht wurde. Dieser neue Verfahrensmodus der „Rechtsetzung durch Rahmenvereinbarungen“ zwischen den Sozialpartnern erstreckte sich nicht nur auf die zentrale, Sektoren und Branchen übergreifende Ebene, sondern bezog auch die sektorale bzw. subsektorale Ebene ein.

3. Institutionelle Neurahmung des sektoralen Sozialdialogs auf der Ebene der Europäischen Union

Im Rahmen des Sozialabkommens zum Maastrichter EU-Vertrag (1993) wurde der Europäische Sozialdialog und damit auch der politische Akteursstatus der Sozialpartner, d.h. der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften auf europäischer Ebene, aufgewertet. Diese Aufwertung spiegelt sich darin wider, dass die Rolle der europäischen Sozialpartner im Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union zu Fragen der Arbeits- und Sozialpolitik erheblich gestärkt wurde. Der Europäische Sozialdialog avancierte damit zu einer Verhandlungsarena, in der die Dachverbände der europäischen Sozialpartner im Bereich der Sozialpolitik quasi gesetzgeberisch tätig werden konnten. Waren sie bisher primär über Konsultationen bzw. Anhörungen in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, so bietet ihnen das Sozialabkommen nunmehr die Option einer arbeits- und sozialpolitischen Regulierung auf der Basis von Rahmenvereinbarungen. Durch dieses neue Verfahren der „Regulierung durch Sozialdialog“ sollten die politischen Handlungsspielräume der Sozialpartner bei der Ausgestaltung der sozialen Dimension der EU erhöht und ihre Einflusschancen im Gesetzgebungsverfahren gestärkt werden, nicht zuletzt um auf diesem Wege die Kluft zwischen der ökonomischen und der sozialen Integration der EU weiter zu schließen. Das Sozialprotokoll sieht sowohl Sektoren und Branchen übergreifende soziale, zentrale Sozialdialoge zwischen den europäischen Dachorganisationen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite als auch sektoren- bzw. subsektorale Sozialdialoge zwischen den Sozialpartnern vor. Zentrale und sektorale Dialoge werden im Rahmen des Sozialprotokolls gleichgewichtig behandelt.

4. Begrenzte Förderpotenziale sektoraler Sozialdialoge für Arbeitsqualität

Sektorale Sozialdialoge zwischen den sektorbezogenen europäischen Dachverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften bieten für die Förderung einer guten Arbeitsqualität *prima vista* günstigere Voraussetzungen als zentrale Sozialdialoge:

- Erstens ermöglichen sie es, die kontextspezifischen Rahmenbedingungen, unter denen eine gute Arbeitsqualität realisiert werden kann, zu berücksichtigen. Eine Konkretisierung von Arbeitsqualität erfordert eine Bezugnahme auf die je spezifischen institutionellen und organisatorischen Kontexte, in denen Erwerbsarbeit geleistet wird. Neben der Betriebs- und Unternehmensebene und der Arbeitsmarktebene bilden Branchen und Wirtschaftssektoren hierfür relevante Kontexte. Im Vergleich zu zentralen Sozialdialogen eröffnen sektorale Dialoge daher Chancen, insgesamt und mit Blick auf Arbeitsqualität passfähigere und spezifischere Abkommen zu vereinbaren.
- Zweitens sind sektorale Sozialdialoge im Unterschied zu zentralen Dialogen durch eine geringere Interessenheterogenität zwischen den beteiligten Sozialpartnern und innerhalb ihrer supranationalen sektorspezifischen Dachverbände gekennzeichnet. Dabei sind gerade in arbeits- und sozialpolitischen Themenfeldern, die qualitative Aspekte der Arbeit berühren, eher Verhandlungslösungen zu erwarten, welche Verbesserungen der Arbeitsqualität zum Gegenstand haben.

Auf den ersten Blick erscheint der sektorale Sozialdialog nicht nur als eine inzwischen etablierte, sondern auch erfolgreiche Institution, die zur Förderung der Arbeitsqualität innerhalb der Europäischen Union beiträgt (siehe EU-Commission 2006: 114): Im Rahmen der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik wurden inzwischen in 33 Wirtschaftssektoren soziale Dialoge zwischen den Sozialpartnern verortet. Damit erstrecken sich die sektoralen Sozialdialoge auf europäischer Ebene inzwischen auf die Hälfte der gesamten europäischen Wirtschaft. Im Rahmen des sektoralen Dialogs wurden allein bis 2000 mehr als 100 gemeinsame Erklärungen und Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben der Europäischen Union zwischen den sektoralen Sozialpartnern entwickelt und verabschiedet sowie teilweise gemeinsame Forschungsvorhaben realisiert (z.B. zu den sozialen Folgen von e-Commerce). Die Stellungnahmen und Erklärungen richteten sich zu einem Gutteil auf Aspekte der Arbeitsqualität, wie z.B. zur Aus- und Weiterbildung, zur Arbeitszeit oder zum Arbeits- und Gesundheitsschutz.

Ein zweiter Blick auf die sektoralen supranationalen Sozialdialoge verdeutlicht jedoch, dass diese Potenziale mit Blick auf eine europaweite Verbesserung der Arbeitsqualität in diversen Wirtschaftssektoren und Branchen nicht ausgeschöpft werden, ja die Ebene der sektoralen Sozialdialoge innerhalb der Europäischen Union noch weniger entwickelt ist als die der zentralen Sozialdialoge: Im Rahmen der sektoralen Sozialdialoge überwiegen nicht-bindende gemeinsame Stellungnahmen und Erklärungen deutlich den Abschluss verbindlicher sektorspezifischer oder subsektoraler Rahmenvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern.

Vor dem Hintergrund der institutionellen Neurahmung des Europäischen Sozialdialogs stellt sich die Frage, weshalb die Europäischen Sozialpartner die vorhandenen Regulierungspotenzial bisher unzureichend genutzt haben und der sektorale Sozialdialog bisher hinter seinen Möglichkeiten zur Förderung der Arbeitsqualität innerhalb der Europäischen Union geblieben ist. Diese Potenzialbegrenzung des sektoralen Sozialdialogs lässt sich nur aus dem Zusammenwirken unterschiedlicher Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen erklären. Im Rahmen meines Beitrags werde ich nun einige zentrale Einflussfaktoren hierfür skizzieren, die sich auf unterschiedliche Problemkreise beziehen:

4.1 Die Konstitutionsbedingungen der europäischen Sektorverbände und ihrer politischen Strategien

Das strukturelle Heterogenitätsproblem

Der sektorale europäische Sozialdialog wird getragen von den sektorbezogenen europäischen Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften. Die Herausbildung sektoraler Dachverbände wird nicht nur durch eine innerhalb der EU uneinheitliche Definition und Organisation von Sektoren erschwert. Vielmehr weisen die sektoralen Spitzenverbände gewisse Strukturmerkmale auf, die den Abschluss verbindlicher Rahmenabkommen als Voraussetzung für eine europaweite Förderung von Arbeitsqualität erschweren. Als ein zentraler problematischer Einflussfaktor erweist sich die große strukturelle Heterogenität dieser Verbände. Das Heterogenitätsproblem stellt sich in zugespitzter Form für die sektoralen Arbeitgeberverbände: Konträr zu den Gewerkschaften haben sich auf Seiten der Arbeitgeber in einigen Bereichen, wie z.B. im öffentlichen Dienst, lange Zeit keine Sektorverbände formiert (siehe Keller/Sörries 1998).

Die Mehrebenenproblematik

Die bisher insgesamt begrenzten Potenziale sektoraler Dialoge für eine Förderung der Arbeitsqualität sind meines Erachtens unter anderem auf eine spezifische Mehrebenenproblematik sektoraler Sozialdialoge innerhalb der Europäischen Union zurückzuführen. Diese Problematik äußert sich in einer Machtasymmetrie zwischen den supranationalen sektoralen Verbänden der Sozialpartner auf der einen Seite und ihren nationalen Sektororganisationen auf der anderen Seite. Auf der Sektorebene verfügen die Dachverbände, sofern sie als Sozialpartner durch die EU-Kommission anerkannt sind, über die prinzipielle Befugnis, Rahmenvereinbarungen mit ihrem Gegenpart zu arbeits- und sozialpolitischen Themen abzuschließen.

Ob und inwiefern sie tatsächlich als supranationaler sektoraler Verhandlungspartner in Erscheinung treten, hängt nicht nur von ihrem Selbstverständnis als Arbeitgeber- oder Wirtschaftsverband ab. Ihre politischen Handlungsfähigkeiten werden vielmehr maßgeblich begrenzt durch relevante Machtpotenziale, über die nationale Sektorverbände ihnen gegenüber verfügen. Diese Machtpotenziale beruhen erstens darauf, dass die sektoralen Dachverbände zu einem Gutteil von den (finanziellen und z.T. auch personellen) Ressourcen abhängig sind, welche die nationalen Dachverbände ihnen zur Verfügung stellen.

Das Machtpotenzial der nationalen Sozialpartner beruht zweitens darauf, dass diese in ihrer Mitgliedschaftsrolle supranationalen sektoralen Dachorganisationen in internen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen ein politisches Mandat vorenthalten können. Sie verhindern dadurch, dass sektorale Dachverbände verbindliche Rahmenabkommen mit ihrer jeweiligen Gegenseite aushandeln können. Eine abgemilderte Variante dieses angewandten Machtpotenzials äußert sich darin, die Mandatserteilung auf bestimmte Bereiche einzugrenzen²².

Die Problematik sektoraler Lobbyingstrategien

Gelingt eine Interessenkoordination auf der Ebene der sektoralen Dachverbände, so werden die abgestimmten Interessenpositionen in die Verhandlungsarenen des supranationalen sektoralen Sozialdialogs eingebracht. Das Verhandlungsergebnis ist auf dieser Ebene ebenfalls nicht antizipierbar. Für die nationalen Mitgliedsverbände besteht das Risiko darin, dass ihre nationale Macht- und Interessenposition letztlich durch Aus- und Verhandlungsprozesse in den beiden aufeinander bezogenen Verhandlungsarenen insgesamt geschwächt werden könnten. Zur Risikobegrenzung bietet sich neben einer begrenzten Mandatierung der sektoralen supranationalen Dachverbände zumindest die klassische Variante der Interessenverfolgung an: das direkte Lobbying gegenüber den EU-Institutionen, allen voran der EU-Kommission. Das Lobbying ist aus dieser Perspektive mit geringeren Risiken für die eigene Interessen- und Machtposition verbunden. Die Ressourcen, die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände für politisches Lobbying mobilisieren können, sind im Vergleich zu den Gewerkschaftsverbänden deutlich stärker ausgeprägt (siehe Müller-Jentsch 1997).

4.2 Implementationsprobleme des sektoralen Sozialdialogs

Mit der Laeken-Deklaration von 2001 nahmen die europäischen Sozialpartner eine bedeutsame Akzentverschiebung des Europäischen Sozialdialogs vor: Während bis dahin von ihnen der Abschluss von Kollektivvereinbarungen favorisiert wurde, die in gesetzlich verbindliche Richtlinien umgesetzt wurden, sprachen sie sich nun für die zweite Umsetzungsalternative nach Art. 139, Abs. 2 des EU-Vertrags aus: Nach dieser (vertraglich-voluntaristischen) Variante können sich die europäischen Sozialpartner für nationale Kollektivverhandlungen als Umsetzungsweg ihrer verbindlichen Rahmenvereinbarungen entscheiden. Diese Implementation hat in Kongruenz mit den jeweiligen „Verfahren und Gepflogenheiten“ der nationalen Sozialpartner bzw. der nationalen Kollektivverhandlungssysteme zu erfolgen (Subsidiaritätsprinzip). Es handelt sich dabei um den Abschluss autonomer Rahmenvereinbarungen²³ ohne Initiativfunktion der EU-Kommission (siehe de Boer et al. 2005:65).

²² Von dieser Option machen auch einige (vor allem skandinavische) Gewerkschaften Gebrauch, die das Mandat ihrer Gewerkschaftsausschüsse oft auf die Etablierung Europäischer Betriebsräte beschränkten.

²³ Bisher wurden zwei solcher Rahmenvereinbarungen zwischen den europäischen Sozialpartnern abgeschlossen, beide mit Bedeutung für die europaweite Förderung von Arbeitsqualität: Diese Rahmenabkommen beziehen sich auf Telearbeit und arbeitsbezogenen Stress.

Die strategischen Überlegungen, die mit der Laeken-Deklaration verbunden sind, unterscheiden sich zwischen den (intersektoralen) europäischen Sozialpartnern (siehe Müller-Jentsch 2007): Der Europäische Gewerkschaftsbund und seine Gewerkschaftsausschüsse favorisieren die vertraglich-voluntaristische Variante, da diese in stärkerem Maße einen Einstieg in ein eigenständiges Tarifverhandlungssystem auf europäischer Ebene ermögliche. UNICE vertritt sich von der Laeken-Deklaration eine Zurückdrängung des politischen Einflusses der EU-Kommission auf den Europäischen Sozialdialog.

Die Vielfalt der nationalen Systeme Industrieller Beziehungen wirkt als ein arbeits- und sozialpolitischer Filtermechanismus, der die europaweite Implementation supranationaler Sektorvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern begrenzt. Diese Begrenzung erstreckt sich damit auch auf Regelungsbereiche der Arbeitsqualität: Aufgrund der Diversität nationaler Systeme der Industriellen Beziehungen in der EU und ihres differenten Institutionalisierungsgrads ist bei dieser Regulierungsvariante autonomer Vereinbarungen noch weniger mit einer einheitlichen Umsetzung von Regelungen zur europaweiten Förderung der Arbeitsqualität zu rechnen als dies auf dem rechtlich verbindlichen Weg der Umsetzung europäischer in einzelstaatliche Gesetze der Fall ist.

4.3 Schwächung des politischen Stellenwerts der Europäischen Sozialpartner im Rahmen der Lissabon-Strategie

Die Anfang der 1990er Jahre erfahrene Aufwertung des Europäischen Sozialdialogs wird im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie als arbeits- und sozialpolitischer Eckstein der Lissabon-Strategie teilweise zurückgenommen. Von zentraler Bedeutung für die Beschäftigungsstrategie ist das damit verbundene indirekte Steuerungsverfahren der Offenen Methode der Koordinierung. Dieses Verfahren ist durch folgende zentrale Merkmale gekennzeichnet: (Gold et al. 2007:8).

Das Verfahren der OMK im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie sieht vor, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Ziele im Rahmen des Ministerrats beschlossen werden, während die Implementation der Leitlinien und die Erreichung der Ziele der nationalen Ebene vorbehalten ist. Hierzu sind nationale Aktionspläne und Zielindikatoren zu entwickeln sowie Evaluationsmaßnahmen sicherzustellen. Zwischen den Mitgliedsstaaten wird ein Benchmarkingsystem mit Blick auf die Realisierung der beschäftigungspolitischen Ziele und Leitlinien etabliert. Das OMK-Verfahren ist verbunden mit einer Dezentralisierung des Sozialdialogs auf die nationale Ebene, d.h. die Sozialpartner sollen auf der nationalen Ebene in die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und Ziele eingebunden und konsultiert werden. De facto bedeutet dies, dass die Rolle der Sozialpartner im Vergleich zu ihren bisherigen politischen Entscheidungskompetenzen und Zuständigkeiten im Rahmen der ‚Regulierung durch Sozialdialog‘ geschwächt wird: Die Sozialpartner erhalten auf der Ebene der Europäischen Union bisher keine Möglichkeiten, auf die Entwicklung von Leitlinien, Rahmenvorgaben und Zielen der Europäischen Beschäftigungsstrategie Einfluss zu nehmen.

Diese Schwächung der Europäischen Sozialpartner ist auch mit Blick auf die Förderung von Arbeitsqualität bedenklich, denn im Rahmen der Lissabon-Strategie und der Europäischen Beschäftigungsstrategie liegt der Fokus eindeutig auf der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und der Schaffung neuer Arbeitsplätze; Aspekte der Arbeitsqualität sind hierbei von nachrangiger Bedeutung.

5. Ansatzpunkte zur Förderung ‚guter Arbeit‘ auf der Ebene der Europäischen Union

Auf die Frage, wie die Arbeitsqualität innerhalb der Europäischen Union stärker gefördert werden könnte, lassen sich meines Erachtens drei zentrale Ansatzpunkte benennen. Ich werde im Folgenden kurz auf den zweiten und dritten Ansatzpunkt eingehen. Es handelt sich um folgende zentrale Ansatzpunkte:

Die Stärkung und Weiterentwicklung der Institution der Europäischen Betriebsräte

Der erste Ansatzpunkt bezieht sich darauf, neben dem Europäischen Sozialdialog die andere arbeitspolitische Institution auf europäischer Ebene in den Blick zu nehmen und zu stärken. Gemeint ist hierbei die Institution der Europäischen Betriebsräte.²⁴

Die Weiterentwicklung des Europäischen Sozialdialogs

Der zweite Ansatzpunkt richtet sich auf die Frage nach den Lern- und Entwicklungspotenzialen des sektoralen Europäischen Sozialdialogs, die für eine europaweite Förderung der Arbeitsqualität genutzt werden können.

Ein zentrales Problem des sektoralen Sozialdialogs auf der EU-Ebene besteht in der Heterogenität von Wirtschaftssektoren, die den Abschluss von Rahmenabkommen zwischen den Sozialpartnern erschwert. Daher wäre meines Erachtens eine stärkere Dezentralisierung von sektoralen Dialogen auf die Ebene von Subsektoren bzw. Branchen (z.B. im europäischen Verkehrssektor) förderlich, um zu passfähigeren Rahmenabkommen für einzelne Branchen zu gelangen. Derartige Rahmenabkommen und Initiativen der Sozialpartner könnten auch in stärkerem Maße die Arbeitsqualität auf Branchenebene europaweit fördern. Eine zweite Option zur Stärkung des (sektoralen) Europäischen Sozialdialogs, die auch der Arbeitsqualität zugute käme, bestünde darin, die Rolle der Europäischen Sozialpartner im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie deutlich aufzuwerten, d.h. ihre politischen Mitentscheidungsmöglichkeiten auf die Vereinbarung beschäftigungspolitischer Leitlinien und Zielvorgaben der Europäischen Union auszudehnen.

²⁴ Jochen Tholen und Hermann Kotthoff gehen in ihren Beiträgen auf deren Potenziale für eine europaweite Förderung von Arbeitsqualität näher ein.

Darüber hinaus gilt es, Ansätze weiterzuentwickeln, welche die institutionellen Lernchancen des (sektoralen) Europäischen Sozialdialogs fördern. Die bisher dargelegten Probleme des sektoralen Europäischen Sozialdialogs veranlassen dazu, ein eher düsteres Bild zu zeichnen. Es gibt aber gerade in den letzten Jahren Anzeichen für eine positive Weiterentwicklung des (sektoralen) Europäischen Sozialdialogs:

Diese jüngsten Aktivitäten deuten darauf hin, dass die Europäischen Sozialpartner den Pfad der autonomen Rahmenabkommen ausbauen werden und auf dessen Effektivierung und Stärkung hinarbeiten. Die Förderung der Entwicklung von SD-Strukturen in neuen Mitgliedsstaaten ist von zentraler Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung dieses Umsetzungspfads. Diese Entwicklungstrends reflektieren institutionelle Lernprozesse des (sektoralen) Sozialdialogs. Allerdings kommen auch diese teilweise nur unter politischen Druck der EU-Kommission zustande. Es bleibt daher abzuwarten, ob eine Abkehr von der ‚Regulierung durch Kollektivvereinbarungen‘ auf Initiative der EU-Kommission tatsächlich Erfolg versprechend ist.

Die politische wie institutionelle Selbstreflexion europäischer Modernisierungsstrategien und Sektorpolitiken

Der dritte Ansatzpunkt besteht darin, Prozesse der politischen wie institutionellen Selbstreflexion auf der Ebene der Europäischen Union zu fördern. Die Bedeutung der Arbeitsqualität als arbeitspolitische Arbeitsqualität als arbeitspolitische Gestaltungsaufgabe zu verstehen, schließt meines Erachtens ein, sie auch selbstreflexiv auf politische Modernisierungsstrategien und -ansätze der Europäischen Union und ihrer Sektorpolitiken anzuwenden, um deren potenzielle nicht-intendierte Folgen oder Widersprüche im Hinblick auf eine „gute Arbeit“ in Europa aufzuspüren und deren Ergebnisse in geeigneten Verfahren bzw. mit adäquaten Maßnahmen zu bearbeiten und zu korrigieren. Eine solche akteursbezogene bzw. institutionelle Selbstreflexion eröffnet bisher ungenutzte politische Lernchancen, die es zukünftig stärker zu nutzen gilt, um das Ziel der Lissabon-Strategie, mehr und bessere Arbeitsplätze in Europa zu schaffen, zu erreichen. Ein solcher selbstreflexiver Ansatz könnte perspektivisch zu einer „arbeitsqualitätsorientierten Politikfolgenabschätzung“ entwickelt werden, welche politische Lernprozesse auf europäischer Ebene fördern könnte.

Literaturhinweise

- Boer, Rob de/Hester Benedictus/Marc van der Meer (2005): Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue; in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 11, No. 1, pp. 51-70.
- Daly, Mary (2006): EU Social Policy after Lisbon; in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3, pp. 461-482.
- European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Ed.) (2006): *Industrial Relations in Europe 2006*. Chapter 5: European social dialogue developments, pp. 91-120. Luxembourg.
- Gold, Michael/Peter Cressey/Evelyne Léonard (2007): Whatever happened to Social Dialogue? From Partnership to Managerialism in the EU-Employment Agenda, in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 13, No. 1, pp. 7-25.

- Keller, Berndt/Bernd Sörries (1998): The Sectoral Social Dialogue and European Social Policy: More Fantasy, fewer Facts; in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 4, No. 3, pp- 331-348.
- Müller-Jentsch, Walther(1997): Industrielle Beziehungen. Eine Einführung. Frankfurt/M., New York, 2. Auflage
- Müller-Jentsch, Walther (2007): Strukturwandel der Industriellen Beziehungen. Wiesbaden.



Ute Gerhard

Geschlechterverhältnisse im Wandel: Anforderungen unter
globalem Anpassungsdruck am Beispiel fürsorglicher
Praxis/Care

Ute Gerhard

Geschlechterverhältnisse im Wandel: Anforderungen unter globalem Anpassungsdruck am Beispiel fürsorglicher Praxis/Care

Für Eva Senghaas-Knobloch

Die diesem Panel aufgegebenen Thematik spiegelt in mehrfacher Hinsicht Arbeitsschwerpunkte und Forschungsinteressen von Eva S. wider und soll uns ihr zu Ehren Gelegenheit geben, einen Teilaspekt ihrer umfangreichen Forschungstätigkeit in den Arbeitswissenschaften zu diskutieren – abgesehen von dem anderen und ebenso profilierten Strang der Friedens- und Konfliktforschung, die sie beide in der Perspektive sozialer Gerechtigkeit so vorzüglich zu integrieren weiß. Da ich nun fast genau dreißig Jahre so glücklich bin, mit Eva befreundet zu sein und über das, was wir denken und erkennen, des Öfteren zu kommunizieren, hoffe ich, ihrem Beitrag zum Thema ‚fürsorgliche Praxis‘ in aller Kürze gerecht zu werden. Denn wie immer verbindet sich in ihm ihre erstaunliche Fähigkeit, die empirisch fundierte „Detailanalyse mit dem Blick auf das Ganze der Gesellschaft zu verknüpfen“ (Rumpf).

Die Zweisprachigkeit im Titel ‚fürsorgliche Praxis/Care‘ deutet ein Problem und eine begriffliche Unsicherheit oder auch Innovation an, die erst noch der Übersetzung/Einführung bedarf. Tatsächlich ist der englische Begriff Care in den aktuellen politischen und wissenschaftlichen Debatten inzwischen zu einem Schlüsselwort geworden, das sich auf eine Vielfalt von reproduktiven, fürsorglichen, betreuenden und pflegenden Tätigkeiten bezieht. Im Deutschen kommen wir nicht umhin, hierfür jeweils spezifische Begriffe zu verwenden, die oft nur Teilaspekte dieser fürsorglichen Tätigkeiten betreffen wie Fürsorge oder Pflege, Vorsorge oder Nachsorge, Kindererziehung und -betreuung, aber auch Hausarbeit und das eher vage ‚sich kümmern um‘. Als Sammelbegriff ist „Care“ zweifellos den anfänglich in der deutschsprachigen Frauenforschung viel diskutierten Bezeichnungen Reproduktionsarbeit, Hausarbeit oder Beziehungsarbeit vorzuziehen. Das Kürzel „Care“ steht jedoch für sehr viel mehr. Wenn Eva S. von „Fürsorglichkeit“ oder „fürsorglicher Praxis“ spricht, ist damit ein die verschiedenen Disziplinen oder Fächer überschreitendes wissenschaftliches und politisches Konzept gemeint, in dem es um Beziehungen zwischen Menschen im privaten, betrieblichen und politischen Kontext geht. Kennzeichnend für sie ist, dass sie alle gleichermaßen nicht ökonomisch austauschbar oder verrechenbar sind, sondern von „normativen Übereinkünften“, Vertrauen und Verständnis bzw. Regeln für einen „guten Umgang“ miteinander geleitet werden. Um die überaus komplexe Thematik für uns handhabbar zu diskutieren, unterscheide ich drei Dimensionen oder Ansätze, die möglicherweise die Karriere des Konzepts ‚Care‘ erklären, sich aber auch ergänzen können.

1. **Zunächst ist da ein sozialpolitischer Handlungsbedarf:** Dass die Debatte um Care, um fürsorgende Tätigkeiten in jüngster Zeit in der bundesrepublikanischen Politik einen so hohen Stellenwert einnimmt, hat mit einem grundlegenden Strukturwandel unseres Erwerbs- und

Familiensystems und nicht zuletzt mit einer kulturellen Revolution in den Geschlechterverhältnissen zu tun. Diese dramatischen Befunde sind keineswegs nur hausgemacht, sondern hängen eng mit der Entwicklung und den Problemen der internationalen Arbeitsteilung (so Evas schon lange vor dem Globalisierungsschock so differenziert verfolgtes Problemfeld) und den sie bestimmenden Marktgesetzmäßigkeiten zusammen. Stichworte sind hier: demographischer Wandel, verursacht durch anhaltend niedrige Geburtenraten und eine steigende Alterserwartung, die nur deshalb – so scheint mir – als sozialpolitisches Problem diskutiert werden, weil es nicht um die Menschen, die Alten und die Kinder geht, sondern um den sog. Generationenvertrag und das bestehende System sozialer Sicherheit. Zunehmend offenbar werden aber Qualitätslücken, fehlende Zuständigkeiten und Einrichtungen für die Erziehung, Betreuung und Bildung von Kindern, der Mangel an Pflegekräften in der Alten- und Krankenpflege, also eine vielfältig erhobene Mängelliste, die im wahrsten Sinne des Wortes als Versorgungslücke bzw. Care-Defizit zu Tage tritt, das nicht mehr individuell sondern nur noch gesellschaftlich zu beheben ist.

Bezeichnenderweise wird dieses Care-Defizit im politischen Diskurs der Bundesrepublik vor allem als Folge des Strukturwandels oder auch der Krise der Familie und allenfalls veränderter Geschlechterrollen wahrgenommen, weshalb das Defizit an Fürsorge zunächst amtlich erstmals im Siebten Familienbericht (2006) als Problemanzeige auftaucht. Dank der Mitwirkung renommierter Sozialwissenschaftlerinnen (vor allem auch von Helga Krüger) heißt es da: „Die industriegesellschaftliche Lösung von Fürsorge/Care, die darauf aufbaute, dass dies von Frauen zu leisten ist, führte einerseits zur Desintegration von Frauen aus der Öffentlichkeit und andererseits zu einer starren Abgrenzung privater und öffentlicher Fürsorgeaufgaben. ...Ohne neue Konzepte der Verknüpfung von Bildung, Beruf, Partnerschaft, Elternschaft und Solidarität mit der älteren Generation ist nicht auszuschließen, dass die Fürsorge für die nachwachsende Generation wie auch die Solidarität für die ältere Generation prekär wird.“ (Bundesministerium für Familie 2006, 7). D.h. in dieser Perspektive geht es vor allem um eine neue Balance zwischen Beruf und Familie, eine modernisierte Variante des nun schon alt gewordenen Vereinbarkeitsproblems, weil die Leistungen der Familie als quasi ‚natürliche‘ Ressource aller Wohlfahrtsproduktion und des gesellschaftlichen Reichtums auszufallen drohen.

Tatsächlich sind die ersten kritischen und empirischen Arbeiten zur Care-Problematik bereits in den 1980er Jahren in Großbritannien im Zusammenhang mit der Privatisierung des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste durch die Thatcher-Regierung entstanden. Dass sie diesseits und jenseits des Ärmelkanals einen fundamentalen Strukturwandel der Beschäftigungsverhältnisse, der Arbeitswelt anzeigen, erhellt sich erst aus einem Perspektivenwechsel, den Eva S. in ihrem Forschungsfeld, den Arbeitswissenschaften, schon lange eingenommen hat und dem wir gerade auch für die Care-Debatte so zentrale Einsichten verdanken. Seit ihrer Dissertation zum Thema „Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der internationalen Arbeitsorganisation“ hat sie beharrlich, innovativ und weit-sichtig die fundamentalen Veränderungen in der Erwerbs-Gesellschaft verfolgt und sich wissenschaftlich und politisch der Aufgabe menschengerechter Arbeitsgestaltung gestellt. Was in

den 1980er Jahren zu Zeiten der Industriesoziologie unter dem Etikett der „Humanisierung des Arbeitslebens“ verhandelt wurde, hat Eva S. in vielfältigen Analysen und empirischen Studien zu Betrieblicher Lebenswelt (1986), zu Technischem Fortschritt bzw. Technikgestaltung und Verantwortung (1990), zur Zukunft der industriellen Arbeitskultur (1996) – um nur einige Beispiele zu nennen – fortgeführt und damit über die Zeit ein umfassendes Panorama der krisenhaften Entwicklungen, der Herausforderungen und Gestaltungsaufgaben für die Arbeitsforschung und die Arbeitswelt entwickelt, das gewiss nicht zufällig auch den Prämissen der Friedensforscherin Senghaas-Knobloch treu bleibt: „Frieden“ ist nur zu schaffen „durch Integration und Assoziation“ (1969).

Neben der Gesellschaftsanalyse und Organisationsanalyse ging es Eva S. dabei immer vor allem auch um die subjektive Bedeutung der Arbeit, die Erlebnisweisen und Bedürfnisse von Facharbeitern und Ungelernten, um die persönlichen Wünsche und widerständigen und eigensinnigen Strategien der Arbeitenden. Ihr methodischer Ansatz – gemeinsam mit anderen, Birgit Volmerg, Thomas Leithäuser u.a. entwickelt – , beruht auf der Auswertung von Erfahrungswissen und einer gelungenen Mischung aus sozialpsychologischer Distanzierung und Empathie. Da die Einzelnen bei der Bewältigung ihrer Arbeitsaufgaben am Arbeitsplatz niemals allein sind und zudem in betriebliche Organisationsstrukturen und Normen eingebunden (vgl. 2008, S. 82), bleibt Subjektivität auf Sozialität angewiesen. Die Aufmerksamkeit für die Qualität sozialer Beziehungen im Betrieb aber bildet eine wichtige Brücke zu unserem Thema: Der Erwartung von Fürsorglichkeit in der Familie entspricht – so Eva Senghaas-Knobloch – Fairness im Betrieb, beides ein kaum rationalisierbarer Überschuss, ein „Füreinanderdasein“, Aufeinanderangewiesensein, das unentbehrlich ist für gelingende Kooperation und soziale Beziehungen. Diese Parallele in den Feministischen Studien extra zum Thema „Fürsorge – Anerkennung – Arbeit“ (2000) gezogen zu haben, ist Eva Senghaas-Knoblochs besonderer, anregender und innovativer Beitrag zur Care-Thematik.

2. In ihren Analysen zu den Trends einer veränderten Welt der Erwerbsarbeit hat Eva Senghaas-Knobloch wiederholt die besondere Bedeutung und **Zunahme der Dienstleistungstätigkeiten** herausgearbeitet, sowohl im Hinblick auf die Wissens- und Informationsbezogenen Berufe, als auch die Zunahme der persönlichen und personennahen Dienstleistungen, die sowohl wegen ihrer Nähe zu familiären Diensten als auch geschlechtsspezifischer Zuschreibungen und Erwartungen vornehmlich als Frauenberufe erscheinen. Nun hat die Frauen- und Geschlechterforschung von Anbeginn in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung eine wesentliche Ursache für das Scheitern der Gleichberechtigung erkannt und immer wieder die Engführung des Arbeitsbegriffs auf die bezahlte Lohnarbeit kritisiert. Im Zentrum feministischer Kritik stand und steht nach wie vor eine Geschlechterordnung, die selbstverständlich davon ausgeht, dass Frauen für alle so genannten reproduktiven, fürsorglichen, betreuenden und pflegenden, meist nicht angemessen bezahlten, aber auch kaum bezahlbaren Arbeiten zuständig sind. Selbst wenn diese Tätigkeiten über den Markt vermittelt und verberuflicht sind, handelt es sich typischerweise um Frauenberufe oder um Dienstleistungen, die vorwiegend von Frauen übernommen werden. Noch heute werden diese Arbeiten sehr schlecht und deutlich unter ihrem gesellschaftlichen Wert bezahlt. Ganz offensichtlich haben noch immer völlig

andere als allein marktförmige Standards, Erwartungen und Zumutungen ihre Wirkung, sobald die vermeintliche ‚Natur der Frau‘ oder ein wie auch immer erworbenes ‚weibliches Arbeitsvermögen‘ ins Spiel kommen. Die seit dem späten 19. Jahrhundert steigende Nachfrage nach Frauen für familiäre und institutionelle Versorgungs- und Pflegedienstleistungen zu anscheinend legitimierten Niedrigpreisen war zugleich Folge und Voraussetzung für den Ausbau und die Alltagspraxis von Wohlfahrtsstaaten. Nicht zuletzt die gezielte Anwerbung von Frauen aus dem Ausland zeigt das anhaltende Bestreben, die Kosten für Pflegearbeiten so niedrig wie irgend möglich zu halten.²⁵ Das Konzept ‚Care‘ trifft somit zentral die Anliegen feministischer Analyse und Politik und kann sich auch international auf eine Fülle anregender Analysen und empirischer Studien zu Fürsorglichkeit als Basis materieller und kultureller Wohlfahrtsproduktion stützen (vgl. Lewis 1998; Ungerson 1990; Leira/Saraceno 2002).

In der Auseinandersetzung mit diesem „politischen Projekt feministischen Denkens“ (2008, S. 202) bleibt Eva Senghaas-Knobloch gleichwohl skeptisch und fragt, ob die „Merkantilisierung der Arbeitskraft und die Verberuflichung fürsorglicher Praxis tatsächlich als Fortschritt zu werten wäre oder „die hohe Wertschätzung der Erwerbsarbeit“ ...“zur ebenso deutlichen feministischen Kritik an der Nichtanerkennung und Geringschätzung der von Frauen verübten informellen Tätigkeiten“ passt (2008, S. 215). Sehr deutlich arbeitet sie die „postfordistische Entstandardisierung“ der sog. Normalarbeitsverhältnisse, aber auch die „Grenzverwischungen zwischen Erwerbsarbeitszeit und Privatzeit“ heraus, die beide auf die Lebensführung von Frauen nie so recht zutrafen, und plädiert für eine „analytisch begründete Begrenzung des Arbeitsbegriffs“ (2008, S. 178). In Anlehnung an Hannah Arendts Überlegungen zum Spektrum menschlicher Tätigkeiten und ihren Vortrag über die Krise der Erziehung (aus dem Jahr 1958) schlägt Eva S. vor, z.B. die Sorge für ein Kind, Sorge für andere, als „Sorge für die gemeinsame Welt, die gemeinsamen politischen Angelegenheiten“ zu behandeln und „hervorzuheben“ (a.a.O. 219, 227). Hier offenbart sich ein in Care als Programm eingeschriebenes Dilemma: Der Begriff ‚Care‘ verweist nicht zuletzt auf das lateinische ‚Caritas‘ und damit auf Liebe und Nächstenliebe als emphatisches Gefühl. Wie kann es möglich sein, Mitgefühl als die Sorge für und um andere gesellschaftlich zu organisieren, wenn doch persönliche Zuwendung letztlich unverfügbar und nicht verrechenbar ist?

Mit diesem Dilemma haben Eva Senghaas-Knobloch und Christel Kumbruck in ihrem empirischen Projekt zum „Ethos fürsorglicher Praxis“ gründlich auseinandergesetzt, in dem die Pflegepraxis von Diakonissen und Diakonieschwestern angesichts der Vorgabe neuer Management- und Organisationskonzepte in Einrichtungen der Diakonie untersucht wurde. In meiner Systematik verschiedener Dimensionen des Care-Konzepts passen die produktiven Überlegungen hierzu am besten unter meinen 3. Punkt, in dem sehr knapp demokratietheoretische Ansätze vorgestellt werden sollen.

²⁵ Gather, Claudia; Geissler, Birgit; Rerrich, Maria S. (Hg.) (2002): Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel, Münster, Westfälisches Dampfboot. Rerrich, Maria S. (2006): Die ganze Welt zu Hause, Hamburg, Hamburger Edition.

3. Die gerechte Verteilung von Care-Tätigkeiten als Recht auf und Pflicht zur Sorge für andere, als care-giver und care-receiver, zwischen Männern und Frauen ist nicht zuletzt eine Frage der **Geschlechtergerechtigkeit**. International vergleichende feministische Sozialpolitikforschung hält Gösta Esping-Andersens Typologie unterschiedlicher Wohlfahrtsregime insofern für anschlussfähig, als hier – bei aller immer noch notwendigen Kritik am male bias seines Kommodifizierungskonzepts – Sozialpolitik nicht nur über das Verhältnis von Staat und Markt definiert wird, sondern auch Familie, der idealtypische Ort der Sorge für andere, als zentrale Aufgabe allgemeiner Wohlfahrt und Wohlfahrtsproduktion in den Blick gerät. Wenn aber die Pflege-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit, überhaupt die Sorge für andere, als materielle und kulturelle Wohlfahrtsproduktion sozialpolitisch eine Rolle spielen und zum Maßstab für Wohlfahrt, gelingende Sozialstaatlichkeit werden, ist hiermit ein entscheidender Perspektivenwechsel eingeleitet, der von der Frauen- und Geschlechterforschung weiter verfolgt wird.

Die feministische Sozialpolitikforschung, die die offensichtlichen Defizite in der Wohlfahrts politik im Hinblick auf ‚care‘ in die Debatte eingebracht hat, knüpft zur Begründung eines umfassenderen Konzepts von Wohlfahrt und Sozialstaatlichkeit an die Theorie sozialer Bürgerrechte an (Marshall 1950). Marshalls Konzept von sozialen Bürgerrechten ist deshalb anschlussfähig, weil er von drei notwendigen Bestandteilen gelingender Staatsbürgerschaft ausgeht: den bürgerlichen oder zivilen Rechten; den politischen Teilhaberechten und drittens den sozialen Bürgerrechten. Als soziale Bürgerrechte bezeichnet Marshall "eine ganze Reihe von Rechten, vom Recht auf ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Wohlfahrt und Sicherheit, über das Recht an einem vollen Anteil am gesellschaftlichen Erbe, bis zum Recht auf ein Leben als zivilisiertes Wesen entsprechend der gesellschaftlich vorherrschenden Standards. Die am engsten mit ihm verbundenen Institutionen sind das Erziehungswesen und die sozialen Dienste." (Marshall 1992, 40, Hervorh. von mir, U.G.)

Es ist notwendig, im deutschen Kontext hervorzuheben, dass soziale Bürgerrechte mehr beinhalten als die sozialen Transfers des Staates an seine Bürger und dass auch Grundbedürfnisse und Benachteiligungen nicht nur in Bezug auf ‚menschenswürdige‘ Existenz- oder Lebensbedingungen, sondern ausdrücklich als subjektive Berechtigungen und Teilhaberechte formuliert werden im Hinblick auf Bildung, Erziehung, Gesundheit, Betreuung und Pflege. Sie sind am gesellschaftlichen Standard zivilen und sozialen Lebens zu messen und nicht nur an den modernen Sozialstaat sondern an alle Mitbürger zu richten. Grundbedürfnisse im Zuge gesellschaftlicher Entwicklungen neu zu definieren, war immer wieder das Anliegen sozialer Bewegungen. Die Frauenbewegungen haben im Blick auf die sozial hergestellten Geschlechterdifferenzen seit den 1970er Jahren neue demokratische Standards gesetzt. Die feministische Debatte um Care als notwendige Bedingung und Bestandteil sozialer Politik aber setzt – das zeigt vor allem die in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten seit mehr als 30 Jahren betriebene Sozialpolitik – nicht nur die rechtliche Gleichstellung der Geschlechter und die Anerkennung eigenständiger Kinderrechte, sondern auch die Einbeziehung von der Fürsorgetätigkeiten in die Ausgestaltung der Bürgerrechte voraus (Ungerson 1993; Lister 1997; Siim 2000; Leira 2002). Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass Sorge für andere notwendiger Be-

standteil gelebter Staatsbürgerschaft und damit subjektiver Bürgerrechte ist und zwar auch für Männer – als Sorge für andere in der privaten wie in der gesellschaftlichen Sphäre, „so that the rights of time to care and to receive care are protected“ (Knijn\Kremer 1997).

In der fortgeschrittenen skandinavischen Debatte nun ist in den sozialwissenschaftlichen wie sozialpolitischen Diskursen über Fürsorgearbeit die besondere Verantwortung der Pflegenden als „Fürsorgerationalität“ beschrieben und damit eine neue moralische Ökonomie im Gegensatz zu der an Effizienz und Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Rationalität als leitendes Prinzip einer fürsorglichen Praxis begründet worden (Waerness 2000). Hieran nun knüpfen Eva S.s Überlegungen zum „Ethos fürsorglicher Praxis“ an, wenn sie – wie auch schon in ihrem Beitrag zu den Feministischen Studien (2000) – an Adam Smith erinnert, der berühmt als Theoretiker der bürgerlichen Gesellschaft und des Wirtschaftsliberalismus durch seine 1776 erschienene Schrift „Über den Wohlstand der Nationen“ diesem Werk 1759 eine „Theorie der ethischen Gefühle“ vorausschickte. Darin argumentierte er, Menschen seien prinzipiell wechselseitig aufeinander angewiesen und deshalb sei „die Fähigkeit, sich in die Gefühle anderer hineinzusetzen“, die notwendige Vorbedingung für den durch solidarische Praxis gewährleisteten gesellschaftlichen Zusammenhalt. Er räumte allerdings die Möglichkeit ein, dass diese „guten Dienste“ notfalls auch im Wege des „kaufmännischen Austauschs“ organisierbar sein müssten. Dieser Gedanke geriet später in Vergessenheit, als der Part selbstloser Solidarität, der Sorge für andere allein dem weiblichen Geschlecht anvertraut wurde. Die geschlechtsspezifisch begründete Trennung in private und politische Zuständigkeiten bewährte sich trotz inhärenter Widersprüche als unsichtbare Grundlage kapitalistischen Wirtschaftens und aller seither geschlossenen sozialstaatlichen Kompromisse. Doch seitdem jetzt auch Frauen ihre Rechte auf eigene Existenzsicherung sowie auf gleiche Teilhabe und Staatsbürgerschaft in Anspruch nehmen und neue Lebensformen die herkömmliche Familie „als größten Pflegedienst der Nation“ abzulösen beginnen, führen in der modernen Dienstleistungsgesellschaft zeit- und geldökonomische Zwänge in ein nicht zu übersehendes Dilemma. Anhand ihrer narrativen Interviews mit Diakonissen, Diakonieschwestern und anderen Schwestern in Einrichtungen der Diakonie zeigen Eva Senghaas-Knobloch und Christel Kumbruck in ihrem Beitrag für die Zeitschrift *L’Homme* (2008,2), wie schwierig es ist, unter den heutigen Rahmenbedingungen in der Alten- und Krankenpflege Fürsorglichkeit zu praktizieren. Den Interviewten ist Zuwendung als Sinnstiftung und besonderer sittlicher Wert ihrer Berufsarbeit wichtig. Die Autorinnen bleiben skeptisch, ob auf Dauer dieser berechnete Anspruch gegen die Rationalität der Tauschökonomie verteidigt werden können. Doch sie fordern nachdrücklich: „... (es) muss den modernen Dienstleistungsgesellschaften gelingen, eine neue gesellschaftliche Achtsamkeit für das Problem und die Aufgabe fürsorglicher Praxis zu gewinnen.“ Tatsächlich wären mit Vereinbarungen über ein „Ethos fürsorglicher Praxis“ neue Standards für Gerechtigkeit gesetzt.

Ich breche hiermit ab, hoffe aber genügend Anknüpfungspunkte für die anschließende Diskussion gegeben zu haben und hebe mein Resümee für den Abschluss auf:

Es kann daher für die Zukunft nur darum gehen, das erhebliche Defizit an Fürsorge/Care durch geschlechtergerechte Vereinbarungen zu beseitigen und institutionelle Lösungen zu

finden, für die Frauen und Männer gleichermaßen verantwortlich sind. Für die Einübung in eine soziale Praxis der Anteilnahme kommen daher auf den unterschiedlichen Ebenen politischen und gesellschaftlichen Handelns verschiedene Adressaten in Betracht:

- Der Staat ist angesprochen, wenn es darum geht, die Infrastruktur und die monetären Mittel bereitzustellen, um Familien zu unterstützen und ihnen die Erziehung und Bildung von Kindern und die Pflege ihrer Kranken und Alten zu ermöglichen. Familienpolitik ist darum der Kern einer sozialen Politik, die die Maßstäbe staatlichen Handelns an den Bedürfnissen der Schwachen ausrichtet.
- Die Zivilgesellschaft wird sich neu organisieren müssen, um Anteilnahme solidarisch zu praktizieren. Netzwerke scheinen hierzu eine geeignete Organisationsform zu sein, um zwischen Generationen, Institutionen und Professionen zu vermitteln, um die vorhandenen Ressourcen und Kompetenzen professionellen und ehrenamtlichen Engagements zu bündeln und zu nutzen und Räume, ja, Zentren neuer Formen der Mitmenschlichkeit jenseits familiärer Zuständigkeiten und Enklaven zu schaffen.
- Schließlich geht es m.E. auch auf der individuellen Ebene, in Paar- oder Familienbeziehungen darum, sich von alten Klischees und -Geschlechterarrangements zu verabschieden. Geschlechtergerechtigkeit lässt sich nur verwirklichen, wenn nicht der bindungslose und jederzeit flexible Berufsmensch das Normalarbeitsverhältnis bestimmt, vielmehr fürsorgliche Praxis beider Geschlechter Arbeit und Leben prägt.

Literaturhinweise

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2006. "Siebter Familienbericht. Familien zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik." Berlin: Deutscher Bundestag Drucks. 16/1360.
- Knijn, Trudie; Kremer, Monique (1997): Gender and the Caring Dimension of Welfare States: Toward Inclusive Citizenship, in: *Social Politics*, 4,3: 328-361.
- Leira, Arnaug (2002): *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Leira, Arnaug; Saraceno, Chiara (2002): Care: actors, relationships and contexts, in: Hobson, Barbara; Lewis, Jane; Siim, Birte (Hg.): *Contested Concepts in Gender and Social Politics*, Cheltenham, Edward Elgar: 55-83.
- Lewis, Jane (Hg.) (1998): *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- Lister, Ruth (1997): *Citizenship: Feminist Perspectives*, Houndsmill and London, Macmillan.
- Marshall, Thomas Humphrey (1950): *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Siim, Birte (2000): *Gender and Citizenship. Politics and Agency in France, Britain and Denmark*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ungerson, Clare (1990): *Gender and Caring. Work and Welfare in Britain and Scandinavia*, London, Harvester/Wheatsheaf.
- (1993): Caring and Citizenship. A Complex Relationship, in: Bornat, Joanna; Pereira, Charmaine; Pilgrim, David; Williams, Fiona (Hg.): *Community Care. A Reader*, Hampshire, Macmillan Press: 143-151.



Christel Kumbruck
Pflege als ein zentrales
Anwendungsfeld für familiäre
häusliche und für professio-
nelle Care-Tätigkeit

Christel Kumbruck

Pflege als ein zentrales Anwendungsfeld für familiäre häusliche und für professionelle Care-Tätigkeit

Fünf Thesen anhand der Ergebnisse des von der Hanns-Lilje-Stiftung geförderten Projektes „Die Bedeutung der Geschlechterverhältnisse für die Neu-Definiton des Ethos fürsorglicher Praxis – in der Pflege“, durchgeführt von ESK und mir mit Unterstützung von Nicole Bornheim, sowie den Ergebnissen unserer der Dialogvalidierung dienenden Loccumer Tagung „Vom Liebesdienst zur liebevollen Pflege?“.

1. Zur Situation der Pflege heute

Es gibt laut Pflegethermometer 2007 circa 50 000 weniger Pflegestellen seit 1995 bei steigenden Patientenzahlen. Dies hat Folgen für die Bedürftigen: thematisiert werden Mängel in der elementaren Versorgung mit Blick auf körperliche Bedürftigkeit – die ausreichende Zufuhr von Flüssigkeit oder die ausreichende Hilfe beim Wechsel der Körperhaltung, um Wundliegen zu verhindern, sind beispielsweise nicht immer gewährleistet. Aber auch mit Blick auf seelische Bedürfnisse werden Defizite sichtbar: „Wenn zum Reden keine Zeit mehr bleibt“ (FAZ 13. 10. 2007), so oder ähnlich lauten Überschriften von Berichten aus der Praxis. Die Befunde unserer Untersuchung weisen daraufhin, dass das Qualitätsproblem im Kern mit der Anwendung der herrschenden Zeitökonomie auf die Pflegesituation zusammenhängt, was deren Eigenzeiten widerspricht. Die Natur menschlicher Wachstumsprozesse, menschlicher Heilungsprozesse und ganz besonders der langsamen Prozesse abnehmender Lebenskraft am Ende des Lebens kann im Rahmen von Effizienz kalkülen für aufgewendete Zeit zur Pflege kaum berücksichtigt werden.

2. Die Ambivalenz des Liebesdienstes - Pflege als Frauenberuf

Nicht immer war Pflege so engpassorientiert. Im 19. Jahrhundert waren Frauen gemäß einer traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung für alle Tätigkeiten, die mit der Reproduktion im häuslichen Umfeld zu tun hatten, zuständig. Dazu gehörten auch die Pflegetätigkeiten für bedürftige Familienmitglieder, also Kinder, Alte und Kranke. Mit der aufkommenden Industrialisierung und Pauperisierung wurde Pflege durch Dritte notwendig. Dieser Aufgabe nahmen sich die Kirchen an. Die katholische Kirche hat die Pflegegenossenschaft der „Barmherzigen Schwestern“ aufgebaut, auf evangelischer Seite entstand die Mutterhausdiakonie durch Pastor Theodor Fliedner, ein Ort für allein stehende hilfsbereite junge Frauen, der patriarchal strukturiert war. Pflege ist dabei nicht als Erwerbszweig konzipiert worden, sondern als Dienst am Nächsten. Auch mit der Entstehung freier Schwesternschaften änderte sich zunächst nichts an den Rahmenbedingungen: nämlich Kost- und Logiszwang auf dem Krankenhausgelände, Zölibat, keine Arbeitszeitregelungen. Die Abschaffung der Arbeitszeitordnung von 1924 (60-Stunden-Woche und zusätzliche Bereitschaftsdienste, d.h. faktisch 70-80 Std.) scheiterte immer wieder am Widerstand der Mutterhäuser und der Wohlfahrtsverbände.

Sie wurde erst 1994 außer Kraft gesetzt (Kreutzer 2004, 185). Man hielt dem entgegen, „*dass ein schematisches Verständnis von Arbeitszeitgestaltung dem beziehungsorientierten Aspekt pflegerischer Arbeit tendenziell entgegensteht*“ (zit. in Kreutzer 2004, 184). Der dahinter liegende Gedanke: Die Schwestern sollten ihr Leben dem Dienst am Kranken weihen; insbesondere der sogenannte geteilte Dienst (d.h. die Arbeit vom frühen Morgen bis zum Mittag wurde nach einer längeren Pause am frühen Nachmittag bis zum späten Abend fortgesetzt) ermöglichte, dass die Schwestern immer verfügbar waren. D.h. der weibliche Liebesdienst der Diakonissen und Diakonieschwestern machte Pflege zu einer preiswerten Ressource. Ein sog. Privatleben mit eigener Familie war für sie nicht vorgesehen – d.h. es handelte sich um ein Lebensmodell, wie es für heutige Frauen immer weniger vorstellbar ist.

3. Zweckrationalität versus Fürsorgerationalität

Mit der regulären Verberuflichung in der Dienstleistungsgesellschaft ist auch die Pflegetätigkeit zugleich in den gesellschaftlichen Marktzusammenhang eingepasst worden, in dem es um Kosten und Preise, auch um Qualität, aber nicht um Geschenke und Liebesdienst geht. Wie Eva Senghaas-Knobloch ausführt: „Der moderne Prozess der allmählichen Vergesellschaftung auch früher im Haushalt ausgeführter Tätigkeiten basiert zum einen auf *beruflicher Arbeitsteiligkeit*, zum anderen auf der *Entmischung* und immer feineren Zergliederung bisher zusammengehöriger Tätigkeiten. Entmischte Tätigkeiten können zweckrational organisiert, standardisiert, teilmechanisiert und kommerzialisiert und unter bestimmten Umständen auch verstofflicht werden.“ (Loccumer Protokolle 80 / 2007, S. 78). Dieser Trend ist im Dienstleistungsgewerbe angekommen, und eben auch in der Pflege.

„Aber alle betrieblichen Bemühungen, den Zeitaufwand und die Kosten für Pflege durch Entmischung der Tätigkeiten, durch Technisierung und Standardisierung zu verringern, stoßen an Grenzen der *conditio humana*, der Humanität und menschenrechtlich verankerten Menschenwürde. ... Aus der Sicht der Pflegebedürftigen kann es nicht um gesparte Zeit gehen, sondern um Zeit für *Zuwendung*. Hierfür hat die skandinavische Forschung den Begriff der *Fürsorgerationalität* geprägt, mit dem die Angemessenheit *vermischten Tuns* in einer Auffassung von Zeit, die *etwas zulässt, möglicherweise etwas gedeihen lässt*, gefasst werden soll.“ (ebenda)

4. Pflege enthält viele unsichtbare Tätigkeitselemente

Was fällt denn diesem entmischten Tun zum Opfer? Es sind sog. unsichtbare Tätigkeitselemente, Elemente also, die aus unterschiedlichsten Gründen nicht wahrgenommen oder gering geschätzt werden. Pflege als zunächst der familiären Arbeit und dann dem Dienst am Nächsten entlehnte Tätigkeit ist auch heute so strukturiert, dass sich viele Tätigkeitselemente der Sichtbarkeit entziehen:

Wenn Pflegekräfte auf individuelle Bedürfnisse und Persönlichkeiten eingehen, empathisch mit den Patienten sind, z.B. das Gespräch am Bett, können sie nicht nur nach standardisierten

Vorgaben vorgehen – damit entzieht sich die Tätigkeit zumindest teilweise einer Erfassung nach Kennzahlen. In diesen Tätigkeiten liegen auch hohe Ermessensspielräume, deren Bewältigung ebenfalls ein unsichtbares Element darstellt, z.B. Schmerzmittel nachts verabreichen.

Zudem gibt es eine Vielzahl von Tätigkeitselementen, die als Anforderung das Ausbalancieren unterschiedlicher Anforderungen haben. Hier ist insbesondere die Balance zwischen Nähe und Distanz wichtig (z.B. Berührung, Körperkontakt in der für beide richtigen Dosierung). Auch wenn es sich hierbei um äußerst wichtige fachliche Anforderungen handelt, sind sie letztendlich doch unsichtbare Elemente.

Auch das Akzeptieren der eigenen Grenzen und die Selbstsorge gehören hier dazu.

Viele Tätigkeitselemente dienen der Zuarbeit für die Ärzte, z.B. das Achten auf Körperzeichen, andere der Vermittlung zwischen Patienten und der Institution Krankenhaus, z.B. das Schaffen einer lebhaften Atmosphäre des Krankenhauses auch für Patienten: z.B. Gute Laune schaffen.

Solche Tätigkeiten nennt man Vermittlungs- und Gewährleistungstätigkeiten. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass andere Akteure – hier die Ärzte – die Anerkennung für das Ergebnis des *gesamten* Tätigkeitsprozesses, hier Heilungsprozesses, erhalten. Damit werden sowohl die Tätigkeiten als auch die Personen, die sie ausüben, unsichtbar.

Es gibt auch Tätigkeiten, deren Anforderungen nur schwer beschreibbar sind, beispielsweise die Sterbebegleitung. Was aber als Kompetenz nicht beschreibbar ist, ist in gewisser Weise ebenfalls unsichtbar. Unsichtbare Arbeit taucht in den Kostenberechnungen durch Gesundheitskassen nicht auf, wird bei verstärkter Durchrationalisierung schlussendlich faktisch nicht mehr machbar, weil die zeitlichen Nischen dafür fehlen.

5. Die Reaktion der Pflegenden – Sprachlosigkeit der Pflege

Pflegekräfte halten diese Zustände nur schwer aus. Ihre Vorstellungen von guter Pflege sind immer weniger realisierbar. Es gibt viele Bewältigungsstrategien. Der Theologe Arne Manzeschke von der Universität Bayreuth nennt z.B. die sog. Supererogation – mehr tun als moralisch gefordert, dies ist eine gerade in kirchlichen Kontexten vorfindliche Reaktion, die wir vielfach gefunden haben. Sie geht einher mit permanenter Überforderung (Burning-out-Problemen) und führt doch allzu oft nur dazu, dass Organisationen das aus Einfühlungsvermögen gegebene Mehr – auch an Arbeitszeit – zum Anlass nehmen, noch mehr zu rationalisieren.

Faktisch ist das ein Verbrauchen von Ressourcen, die in früheren Zeiten aufgebaut wurden, und wie die frühere Frauenreferentin der EKD, Frau Häfner, sagte: „Irgendwann ist das soziale Kapital aufgebraucht.“ Unsere Frage hierzu lautet: Aber geht Fürsorge überhaupt ohne dieses Mehr?

Und wie unsere Loccumer Tagung zeigte: Pflege ist nicht nur eine unsichtbare Tätigkeit; Pflege und Pflegekräften fehlt es an einer geeigneten Sprache, um aufzuzeigen, was gute

Pflege ist, um die Bedeutung von Pflege für den Heilungsprozess deutlich zu machen, und um die Grenzen der Zweckrationalisierung in der Pflege deutlich zu machen – sowohl für die Bedürftigen als auch für die Pflegekräfte selbst.

Literaturhinweise

Kreutzer, Susanne (2004): Vom Liebesdienst zum modernen Frauenberuf, Frankfurt/M.

Senghaas-Knobloch, Eva / Christel Kumbruck (Hg.) (2007): Vom Liebesdienst zur liebevollen Pflege?, in: Loccumer Protokolle 80/07 (Publikation der ev. Akademie Loccum).



Christel Eckart
Decent Work – Arbeit, die fürsorgliche Beziehungen ermöglicht

Christel Eckart

Decent Work – Arbeit, die fürsorgliche Beziehungen ermöglicht

Mit Blick auf die „Herausforderungen in Zeiten der Globalisierung“ will ich die Reichweite von Fürsorge und Selbstsorge als einem „sensitizing concept“ (Blumer) und als materialer Analysekategorie für Geschlechterverhältnisse im Wandel verdeutlichen. Ich berichte dabei vor allem von den Ergebnissen einer Studie von Muthoni A. Mathai „Sexual decision – making and AIDS in Africa: A look at the social vulnerability of women in Sub-Saharan Africa to HIV /AIDS. A Kenyan example“ (Kassel, 2006), mit der sie an der Universität Kassel promoviert hat.

Für unsere Diskussion will ich dabei die Aufmerksamkeit auf die Bedingungen für ein „decent life“ lenken, auf Voraussetzungen und Fähigkeiten für „capacity building“ zur Formulierung und Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards, die Eva Senghaas-Knobloch in ihrem Vortrag nannte. Der Focus auf Sorge und Selbstsorge ist eine konsequente Fortsetzung von Analysen des Geschlechterverhältnisses, wie auch Eva Senghaas-Knobloch sie in den 70er Jahren u. a. mit „Weibliche Arbeitskraft und gesellschaftliche Reproduktion“ (1976) vorangetrieben hat. Während dieser wissenschaftlichen Diskussion, in der weiterreichenden und folgenreichen „Hausarbeitsdebatte“, lernten wir uns kennen.

Sowohl die Diskussion um die Hausarbeit, Reproduktionsarbeit als auch die um Fürsorge hat neben der Benennung dessen, was daran „Arbeit“ im Verständnis der Arbeitsgesellschaft ist, vor allem den intersubjektiven Beziehungen bei diesen Tätigkeiten zu einem Ausdruck verholfen. Die Analyse von Fürsorge und fürsorglichen Beziehungen ist erneut dringlich geworden durch gesellschaftliche Entwicklungen, die der geschlechtlichen Arbeitsteilung mit der einseitigen Zuschreibung von Fürsorgetätigkeiten an die Frauen die materiellen Grundlagen und die Legitimation entziehen, sozialpolitisch virulent durch den Wechsel vom Familienernährer – zum Modell Erwachsener Arbeitender. Deutlich werden zum wiederholten Male die uneingestanden Voraussetzungen der vermeintlich autonomen Arbeitsmarkt-Individualisten, die doch für ihr persönliches Leben den Maximen einer „Fürsorge vergessenen Ökonomie“ (Eva Senghaas-Knobloch) nicht folgen können.

Die Erfahrung fürsorglicher Praxis und Beziehungen bildet die Grundlage zur selbstreflexiven Wendung, der Sorge für sich. Die praktische Sorgeerfahrung und die Selbstreflexivität bieten die Voraussetzung für Reziprozität, für die Fähigkeit, die Realität eines anderen als eigene Möglichkeit wahrnehmen zu können. Diesen reflektierten Erfahrungen mit fürsorglicher Tätigkeit im Privaten geben feministische Theoretikerinnen eine konstitutive Bedeutung für demokratisches Handeln im Sinne der „öffentlichen Sorge für die Gestaltung der gemeinsamen Welt“ (Hannah Arendt). Nicht ein moralisches Prinzip, sondern die nachvollziehbare Erfahrung von Bedürftigkeit, Abhängigkeit, Verletzlichkeit, Körperlichkeit des Menschen ist für diese Argumentation ausschlaggebend, sie ist zugleich eine Kritik an theoretischen und politischen Konstruktionen gesellschaftlichen Zusammenlebens wie auch der Organisation von

Arbeit, die einer Fiktion vom allzeit kompetenten Individuum, sei es als homo politicus oder als Arbeitskraft aufsitzen.

Demokratiethoretisch hat Joan Tronto diese Perspektive pointiert: „Demokratie als fürsorgliche Praxis“ hat die Bedingungen zu befördern und zu ermöglichen, dass wir fürsorgliche Beziehungen erleben und gestalten können. Rechte müssen diese Bedingungen schützen, jedoch nicht eine bestimmte Form der Fürsorge garantieren. Damit können Zielvorstellungen von decent work inhaltlich umschrieben werden, vor allem Zeitregelungen für Fürsorge und Selbstsorge innerhalb wie außerhalb des Erwerbsarbeitsverhältnisses: Zeit zum Sorgen.

Nach diesen theoretischen Skizzen, zu denen meine Vorrednerinnen mich animiert haben, zurück zu der genannten Untersuchung: Ihre Ergebnisse sind relevant für die Lebensbedingungen und Standards, die auch ein Konzept von menschenwürdiger Arbeit umfassen muss. Sie zeigt, dass auf internationalen Märkten die in der jeweiligen Tradition geschlechtlicher Arbeitsteilung gewachsenen Einstellungen und Fähigkeiten zur Fürsorge und Selbstsorge genau berücksichtigt werden müssen, und dass die Befähigung (capacity, capability building) zu wechselseitigen fürsorglichen Beziehungen *und* zur Selbstsorge wesentliche Voraussetzung für die Gestaltung von decent work und decent life ist.

Ziel der erwähnten Studie mit ausführlicher Feldforschung war die umfassende Analyse der Bedingungen für die Ausbreitung von AIDS in der Region Subsahara und der Möglichkeiten zur Prävention. Dreiviertel der AIDS-Fälle auf der Welt finden sich in der Region (2004 über 25 Millionen; mehr als 12 Millionen AIDS-Waisen; die durchschnittliche Lebenserwartung sank auf 45 Jahre). Der hauptsächlichste Weg der Übertragung sind heterosexuelle Beziehungen. Frauen werden häufiger infiziert als Männer und zunehmend jüngere Frauen: Neben 10 infizierten Männern stehen 12-13 Frauen, diese Relation verschärft sich unter den unter 24 Jährigen.

Die Ausbreitung der AIDS Pandemie wird häufig im Zusammenhang veränderter Arbeitsverhältnisse „erklärt“: Männer als Arbeitsmigranten zwischen Land und Stadt bringen die Krankheit in die Dörfer. Die in der früheren Tradition von Polygamie tolerierte Promiskuität befördert deren Verbreitung. Frauen haben in ihrer ökonomischen Abhängigkeit von Männern wenig Handlungsspielraum, die Bedingungen sexueller Beziehungen zu bestimmen, z.B. die Benutzung von Kondomen. Außereheliche Beziehungen von Männern sind akzeptiert als Teil des Männlichkeitsbildes, nicht so die von Frauen. Studien weisen darauf hin, dass infizierte verheiratete Frauen häufig nur einen Sexualpartner, ihren Ehemann hatten. Diese sozialstrukturellen Rahmenbedingungen erklären noch nicht die fehlende Fürsorge und Selbstsorge angesichts der tödlichen Bedrohung durch AIDS. Vielmehr ist eine tiefer greifende Analyse und praktische Veränderung von Sorgeverhältnissen zwischen den Geschlechtern notwendig.

Es fehlt nicht an öffentlichen Aufklärungskampagnen und Informationen zur Prävention. Sie führen trotz des Wissens um die tödliche Gefahr nicht unmittelbar zur Änderung des Verhaltens. Durch die Analyse der sozialen Organisation von Fürsorge öffnet die Studie den Blick

auf tiefer liegende Zusammenhänge und Hindernisse: Fürsorge und Fürsorgearbeit werden meist als eine Folge der Epidemie thematisiert und auch von den Hilfsorganisationen in Anspruch genommen, als die Last, die den Frauen zufällt, die Kranken und Waisen zu versorgen. Die Ergebnisse der Studie von Mathai stellen jedoch das einseitige Fürsorgeverhältnis zwischen Frauen und Männern als einen ursächlichen und schädigenden Faktor für die soziale Vulnerabilität von Frauen heraus. Unter der tödlichen Gefahr der Krankheit wird die Transformation traditioneller Fürsorgeverhältnisse unabdingbar: Sorge für andere verlangt die reflexive Wendung, dass auch der andere sich in meine Lage versetzt; Selbstsorge als Rücksicht auf den eigenen Körper und Zurückweisung delegierter Sorge um sich.

Die älteren Gemeinschaften der Frauen in der untersuchten Region verstehen sich in der Tradition der Sorge für andere und gegenseitiger Hilfe. (Religiöse Gruppen setzen sie auf diese Orientierung). Diese Tradition wird angesichts von AIDS zum tödlichen Hindernis für die individuelle, egoistische Selbstsorge von Frauen. Eine Individuierung der Frauen, sich loszulösen von diesem sie fesselnden Gemeinschaftsverständnis der Sorge für andere, ist (über-) lebensnotwendig für die einzelne Frau, wird aber häufig mit Repressionen und Aggressionen der anderen Frauen beantwortet.

Zur Selbstsorge gehört die Entwicklung sexueller Subjektivität der Frauen und ökonomische Selbstständigkeit. Die durch die genitale Beschneidung kontrollierte Sexualität der Frauen ist ihnen ein Tauschmittel für die ökonomische Unterstützung durch die Männer. Die traumatisierende Tradition der genitalen Beschneidung (in der gegenwärtigen Müttergeneration nahm der Widerstand dagegen folgenreiche Formen an) behindert eine Tradierung von sexuellen Selbstbewusstsein zwischen den Frauengenerationen. Die Erfahrung sexueller Subjektivität und der Sorge für sich selbst ermöglicht den Frauen, die erpresserische Rücksichtslosigkeit der Männer zurückweisen zu können.

Die analytische Perspektive von Care klärt unmissverständlich darüber auf, dass den Männern in der untersuchten Region in der Tradition geschlechtlicher Arbeitsteilung und einseitiger Fürsorgeverhältnisse die Erfahrung von selbstverantwortlicher, aktiver körperlicher Sorge fehlt. Es fehlt ihnen ein Selbstverhältnis der Fürsorge für den eigenen Körper und ein entsprechend reziproker Umgang mit Frauen als sexuellen Subjekten. Die Arbeitsmarktindividualisierung und -mobilität der Männer lässt deren Abhängigkeit von einem Pool von Frauen noch größer werden: für sexuelle Dienste und für die Pflege im Fall der Erkrankung. AIDS-Hilfeprogramme rekurrieren besonders auf die Frauen in der Tradition der care-giver. Gestärkt werden muss demgegenüber die Individuierung durch Selbstsorge.

Meine These lautet also: Decent Work muss die Praxis aktiver Fürsorge von Männern und Frauen und beiden die Erfahrung fürsorglicher Beziehungen ermöglichen.



Birgit Volmerg

Zur offiziellen Verabschiedung von Eva Senghaas-Knobloch

Birgit Volmerg

Zur offiziellen Verabschiedung von Eva Senghaas-Knobloch

Das artec – Forschungszentrum hat für das heutige Symposium seinen inhaltlichen Schwerpunkt auf das Thema „Menschenwürdige Arbeit“ gelegt. Und die hier auf dem Symposium mitwirkenden Forscherinnen und Forscher haben alle – soweit ich das überblicken kann – eine wissenschafts-biografische Verbindung zu Eva Senghaas-Knobloch, mit der Sie die Frage der menschenwürdigen Arbeit auf unterschiedlichen Ebenen, zu unterschiedlichen Zeiten und in vielfältigen Kooperationszusammenhängen bearbeitet haben.

Mir obliegt es an dieser Stelle in meiner Rolle der Dekanin unseres Fachbereichs – anlässlich der offiziellen Verabschiedung von Eva – einige zentrale Stationen und Gegenstände ihrer wissenschaftlichen Arbeit ins Gedächtnis zu rufen.

Und als Kollegin, Freundin, Weggefährtin im mitunter rauen Klima wissenschaftlicher Auseinandersetzungen um Gegenstandsdefinitionen, Zugänge und um Forschungsgelder möchte ich von der Art und Weise etwas erzählen, wie wir das Thema „menschengerechte Arbeit“ seit den 1980er Jahren erforschen.

Zunächst etwas zu Evas Biografie, die ich dem von Ulrike Vogel herausgegebenen „autobiografischen Notizen der ersten Generation von Professorinnen an der Universität“ (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006) entnehme:

- Eva wird 1942 in Berlin geboren und nimmt nach ihrem Abitur 1961 ihr Studium in Soziologie mit den Nebenfächern Psychologie, Geschichte und Theologie an der Freien Universität Berlin auf.
- Zwei Semester verbringt sie in Tübingen, um dann 1966 ihre Diplomarbeit in Berlin abzuschließen.
- Eva arbeitet im Anschluss als wissenschaftliche Assistentin bei Dietrich Goldschmidt und für die Evangelische Kirche in einem Forschungsvorhaben.
- Ihre Diplomarbeit erscheint – was außergewöhnlich ist – unter dem Titel „Die Theologin im Beruf. Zumutung, Selbstverständnis, Praxis“ 1969 im Christian Hansen Verlag in München.
- Sie geht dann – nachdem sie Dieter Senghaas kennen lernt – mit diesem für 2 Jahre in die USA. Zurück in Frankfurt/M. kommt 1970 Tochter Tanja zur Welt.

Evas wissenschaftliche Themen sind in dieser Zeit die Friedensforschung und die Bedeutung internationaler Organisationen für die Konfliktregelung sowie das Selbstverständnis von Frauen in beruflichen Zusammenhängen, in denen ihre Beteiligung nicht vorgesehen war. An diesen – wie Eva schreibt – lebensgeschichtlich begründeten Themen, arbeitet sie in den folgenden Jahren theoretisch, empirisch und mit praktischem Engagement

- in der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (AFK) und
- auf internationaler Ebene (International Peace Research Association (IPRA)).

1979 erscheint Evas Dissertation im Frankfurter Campus Verlag mit dem Titel „Reproduktion von Arbeitskraft in der Weltgesellschaft. Zur Programmatik der Internationalen Arbeitsorganisation“.

Ende der 1970er Jahre wechselt Eva von Frankfurt/M. an die Universität Bremen und forscht zusammen mit mir und Thomas Leithäuser in zwei Projekten des Programms zur Humanisierung des Arbeitslebens, aus denen eine Reihe von Veröffentlichungen entstehen – diese Projekte begründen neben der Friedens- und Konfliktforschung Evas dritten wissenschaftlichen Schwerpunkt: die Arbeitsforschung.

Mit den Projekten des Programms zur Humanisierung des Arbeitslebens erweitert Eva ihre Forschungsperspektive auf Arbeit nicht nur theoretisch, sondern auch methodologisch.

In den Untersuchungen zur „Betrieblichen Lebenswelt“ (1979-1983) und in der Erforschung des Verantwortungsbewusstseins von Ingenieuren (1983-1986) im Bereich der I. und K.-Technologien ging es um die methodologische Umsetzung der theoretisch durch den symbolischen Interaktionismus, durch Sprachphilosophie und Hermeneutik und durch die Psychoanalyse aufgeklärten Konstruktionsprinzipien und Regeln sozialer Realität.

Sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden – so unser Anspruch – müssen sich diesen Konstruktionsprinzipien und Regeln sozialer Realität anpassen. Dieses Postulat der Gegenstandsangemessenheit stellte die am naturwissenschaftlichen Objektivitätsideal orientierten traditionellen sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden in Frage. Dies betraf besonders das Selbstverständnis und die Rolle des Forschens als „neutralen Beobachtens“ und die „Kontextunabhängigkeit“ der Erhebungs- und Auswertungsmethoden.

Das sozialpsychologische Axiom: „man kann nicht nicht kommunizieren“, stellt die Neutralitätsvorstellung eines unbeteiligten Beobachters radikal in Frage. Wir müssen uns vielmehr fragen, was bewirkt das Verhalten des Forschers im Feld und wie beeinflusst das jeweilige Forschungssetting, wie beeinflussen die gewählten Methoden das Geschehen und die Ergebnisse. In dieser Perspektive löst sich die dem naturwissenschaftlichen Objektivitätsideal entnommene Subjekt-Objekt-Trennung auf: Beide Seiten sind an dem Herstellungsprozess in der Forschungssituation als Subjekte beteiligt. Berücksichtigt man diese Erkenntnis systematisch, ändern sich die Forschungsmethoden.

Zu unserer Untersuchung zur betrieblichen Lebenswelt kreierten wir in Anlehnung an das Lewinsche Konzept der Aktionsforschung – Forschungsseminare mit betrieblichen Gruppen, in denen diese in Gruppendiskussionen, Rollen- und Planspielen in sprachlicher und symbolischer Form ihre Arbeitserfahrungen thematisierten.

In unserer Untersuchung zum Verantwortungsbewusstsein von Ingenieuren, initiierten wir im jeweiligen beruflichen Feld themenzentrierte Technikdialoge, in denen wir uns selbst bewusst als Sozialwissenschaftlerinnen mit unserer Perspektive einbrachten.

Eine solche Forschung ist in jeder Beziehung aufregend und anregend. Nicht umsonst werden sozialwissenschaftliche Methoden dazu verwendet, die Kontrolle über den Forschungsgegenstand zu behalten, um eigene Ängste und Involviertheit zu minimieren. Wenn man den anderen Weg wählt, sich involvieren zu lassen, entsteht mehr Dynamik und mit ihr die Chance, über die im Feld wirksamen Kräfte und Mechanismen etwas zu erfahren, weil man sie auch am eigenen Leibe spürt.

Im Kontext dieser Forschung ist die Selbstreflexion und die Rekonstruktion des Forschungshandels bei der Interpretation des Materials eine notwendige und wesentliche Erkenntnisquelle. Das hat uns in unserer Forschungskoooperation zu einem starken Team gemacht.

Dies nicht nur im Feld, sondern auch im Paradigmenstreit (um die „richtige Methode“), der bis heute anhält und der immer auch ein Streit um wissenschaftspolitische Definitionsmacht und um Personen ist (siehe Stellentableau HEP V unserer Universität).

In der Nachfolge dieser Projekte entwickelt Eva ihren Strang der Arbeitsforschung weiter:

- 1987 habilitiert sie im Studiengang Politikwissenschaft an der Universität Bremen
- 1989 wird das Forschungszentrum Arbeit und Technik (heute: artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit) mit Evas Beteiligung gegründet.
- 1992 erhält Eva den Ruf auf die Professur für Arbeitswissenschaft mit dem Schwerpunkt sozialwissenschaftliche Humanisierungsforschung an der Universität Bremen.

Im artec – Forschungszentrum baut Eva in einer Reihe von Projekten einen interdisziplinären Schwerpunkt der Arbeitsforschung auf, in der die subjektwissenschaftliche Perspektive Früchte trägt. Die Untersuchung von Transformationsprozessen infolge der Wiedervereinigung, die Untersuchung neuer Arbeitsformen bei VW, das Thema soziale Nachhaltigkeit und andere Forschungsfragen werden von Eva und ihren beteiligten Kooperationspartnern nicht nur aus der Außenperspektive, sondern stets auch aus der Perspektive subjektiver Sinngebung betrachtet.

In der Lehre engagiert sich Eva im Magisterstudiengang Arbeitswissenschaft, den sie mit aufbaut. Und sie gründet und betreibt mit Kollegen den an der Universität einzigartigen vernetzten internationalen Masterstudiengang „European Labour Studies“ (der infolge der Sparbeschlüsse nun nicht mehr weitergeführt werden kann).

Eva war und ist in zahlreichen wissenschaftlichen Beiräten und Forschungskommissionen aktiv, von denen ich ihre langjährige Aktivität

- im Beirat der Zeitschrift Feministische Studien,
- im Beirat für den Projektträger des Landesprogramms Arbeit und Technik, Bremen
- und in den Vereinigungen der Friedens- und Konfliktforschung (DGFK, AFK)

hervorhebe.

Evas Liste der Veröffentlichungen ist lang. Über die Jahre hat sie kontinuierlich in allen drei lebensgeschichtlich verankerten Forschungsfeldern:

- der Friedens- und Konfliktforschung,
- der Frauenforschung und
- der Arbeitsforschung

publiziert und sich öffentlich engagiert.

Für mich war es ein gutes Gefühl, all die Jahre eine Kollegin und Kooperationspartnerin zu haben, die das Grundverständnis eines hermeneutischen Zuganges in der Forschung teilte. Wie sich die von Eva aufgebauten Stränge in der universitären Landschaft weiterentwickeln werden, ist äußerst unklar.

Die Nachfolge der Professur wurde zwar seit Jahren von allen betroffenen Kollegen und in meiner Rolle dringlich betrieben. Aber gegenwärtig scheint es keine Lobby in der Politik zur Wiederbesetzung dieser Stelle zu geben.

Wir dürfen also nicht locker lassen!

Verzeichnis der AutorenInnen

Brigitte Nagler

Dipl.-Soz., artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit, Universität Bremen

Eva Senghaas-Knobloch

Prof. für Arbeitswissenschaften, artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit und FB Human- und Gesundheitswissenschaften, Universität Bremen

Jan Dirks

Dr., Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

Heide Gerstenberger

Dr., Prof. em., Universität Bremen

Jochen Tholen

Dr., Institut für Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen

Hermann Kotthoff

Dr., Prof., Universität Darmstadt

Guido Becke

Dr., Privatdozent, artec – Forschungszentrum Nachhaltigkeit und FB Human- und Gesundheitswissenschaften, Universität Bremen

Ute Gerhard

Dr., Prof. em., Universität Frankfurt/M.

Christel Kumbruck

Dr., Prof., FH Osnabrück

Christel Eckart

Dr., Prof., Universität Kassel

Birgit Volmerg

Dr., Prof., Dekanin FB Human- und Gesundheitswissenschaften, Universität Bremen







18. April 2008

