



Sozialwissenschaftliche Forschung als Vorstufe internationaler Rechtsvereinheitlichung am
Beispiel des Arbeitsrechts

Author(s): Josef Falke, Volkmar Gessner and Armin Höland

Source: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel
Journal of Comparative and International Private Law*, 45. Jahrg., H. 1/2, Rechtseinheit
für Europa: Festgabe für Konrad Zweigert zum 70. Geburtstag (1981), pp. 268-300

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/27876525>

Accessed: 26-06-2024 15:18 +00:00

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Mohr Siebeck GmbH & Co. KG is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*

Sozialwissenschaftliche Forschung als Vorstufe internationaler Rechtsvereinheitlichung am Beispiel des Arbeitsrechts

VON JOSEF FALKE, VOLKMAR GESSNER
und ARMIN HÖLAND, Hamburg*

»Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissens; dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen: die durch den Dienstverkehr erworbenen oder »aktenkundigen« Tatsachenkenntnisse.«¹

I. Einleitung – II. Europäische Arbeitskonferenzen vor 1914 – 1. Frühe Bemühungen um ein vereinheitlichtes Arbeitsrecht – 2. Formen gesetzestvorbereitender Tatsachensammlung – 3. Umsetzung internationaler Diskussions- und Forschungsergebnisse in gesetzgeberische Aktivitäten – III. Die Internationale Arbeitsorganisation – 1. Aufgabenbereich – 2. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Vorbereitung von Übereinkommen und Empfehlungen – 3. Forschungstätigkeit – 4. Ständige Beratungs- und Expertengremien – 5. Normenkontrollverfahren – 6. Zusammenfassung – IV. Europäische Gemeinschaften – 1. Informationsaufgabe der EG-Kommission – 2. Typen sozialwissenschaftlicher Information auf EG-Ebene im Bereich Beschäftigung – Summary

* Es ist Konrad Zweigerts Verdienst, die Verbindung von Rechtsvergleichung und Rechtssoziologie nicht nur in vielen wissenschaftlichen Abhandlungen vorgeschlagen, sondern auch durch Einrichtung der Sozialwissenschaftlichen Forschungsgruppe am Institut konkret in Gang gesetzt zu haben. Die rechtspolitischen Möglichkeiten einer solchen Verbindung belegt dieser Beitrag.

Abgekürzt werden zitiert: Fried, Rechtsvereinheitlichung im internationalen Arbeitsrecht (1965); MEW = Marx/Engels, Werke, II (1976), XVI (1975), XVII (1976).

¹ Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1964) 165.

I. Einleitung

Sowohl an das Fachwissen wie an das Dienstwissen des an der Schaffung neuen Rechts beteiligten Beamten werden heute hohe Anforderungen gestellt, denn Gesetzgebung ist schwieriger geworden. Der Staat muß in immer umfassenderen Bereichen Aufgaben übernehmen und wurde zunehmend zu einem interventionistischen Staat², der »Funktionslücken des Marktes«³ und sozialpolitische Mißstände zu beseitigen hat. Bei der Bewältigung dieses Aufgabenzuwachses setzt er sich dem Legitimitätsdruck der jeweils berührten gesellschaftlichen Interessen aus, die ihrerseits mit Spezialwissen aufwarten und dadurch die Komplexität der Regelungsaufgabe noch weiter erhöhen.

Wirksame staatliche Steuerung setzt also umfassende und zuverlässige Information voraus, wie sie Intuition, Routine und Erfahrung mit Präzedenzfällen nicht mehr bieten können⁴. Als Folge ist eine Tendenz zur Verwissenschaftlichung der Politik zu beobachten, die sich in den entwickelten Industriestaaten in Beratungssystemen für Parlament, Regierung und Ministerialbürokratie niederschlägt.

In der Bundesrepublik hat der Deutsche Bundestag einen stark besetzten wissenschaftlichen Dienst und neuerdings auch Hearings und Enquête-Kommissionen⁵. Am stärksten bedienen sich die Bundesregierung und die Fachressorts der Ministerien der wissenschaftlichen Beratung. Sie erfolgt durch Sachverständige in Beiräten oder durch sonstige durch Gesetz oder Verwaltungsakt konstituierte Sachverständigengremien und durch Vergabe von Forschungsaufträgen an Universitäten oder Auftragsforschungsinstitute⁶. In den Vereinigten Staaten hat die Verwissenschaftlichung der Politik schon solche Ausmaße angenommen, daß die anwendungsorientierte die Grundlagenforschung mehr und mehr zu verdrängen scheint⁷. In Großbritannien liegt das Hauptgewicht der wissenschaftlichen Politikberatung bei den Royal Commissions, während die professionalisierten Formen der wissenschaftlichen Dienste noch zurückstehen.

Die Sozialwissenschaften (Soziologie, Psychologie, Politische Wissenschaft, Verwaltungslehre, Bildungsforschung etc.) haben einen zwar noch relativ kleinen, aber wachsenden Anteil an der Politikberatung in Gremien und an anwen-

² Zur Ausweitung der Staatstätigkeiten vgl. *Waterkamp*, Politische Leitung und Systemveränderung, Zum Problemlösungsprozeß durch Planungs- und Informationssysteme (1974); *Schmid/Treiber*, Bürokratie und Politik (1975).

³ *Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus (1973) 79.

⁴ *Bruder*, Sozialwissenschaften und Politikberatung (1980) 17.

⁵ Vgl. *Lohmar*, Wissenschaftsförderung und Politikberatung (1968) 188 ff.; *Dietzel*, Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung (1978) 48 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶ *Dietzel* (vorige Note) 53.

⁷ Vgl. *Weingart*, Die amerikanische Wissenschaftslobby, Zum sozialen und politischen Wandel des Wissenschaftssystems im Prozeß der Forschungsplanung (1970). Zu den Beratungsformen im einzelnen *Dietzel* (oben N. 5) 81 ff.

dungsorientierten Forschungsaufträgen⁸. Nicht zuletzt aufgrund gezielter staatlicher Forschungsförderung haben sie in den letzten Jahren Arbeitsbereiche wie Rechtstatsachenforschung, Kriminologie⁹ und Verwaltungs- bzw. Implementationsforschung¹⁰ verstärkt entwickelt, die die Wirkungsbedingungen des Rechts und allgemeiner die Möglichkeiten und Barrieren staatlicher Steuerung zum zentralen Gegenstand ihres Interesses gemacht haben. Dabei geht es zum einen um die deskriptive und möglichst breite Erfassung sozialer Zusammenhänge und Problembereiche, für die gesetzgeberische Maßnahmen geplant sind, zum anderen um Wirkungsanalysen, die die konkreten Folgen bereits ins Werk gesetzter staatlicher Steuerungsversuche beleuchten. Diese Trennung in ex-ante- und ex-post-Analysen löst sich in der konkreten empirischen Arbeit aber weitgehend auf, da im allgemeinen auch die Lebensbereiche, für die neues Recht erst geschaffen werden soll, schon rechtlich strukturiert sind. In jedem Fall stehen Rechtswirkungen im Vordergrund, seien es die Wirkungen alten und als änderungsbedürftig angesehenen Rechts, seien es die jüngst erlassener Rechtsformen. Rechtswirkungsanalysen gehören als verwaltungsinterne Evaluation oder als Auftragsforschung mittlerweile zu den etablierten Instrumenten staatlicher Politikplanung¹¹. Sie werden in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland vielfach sogar schon gesetzlich vorgeschrieben.

Unklar ist jedoch die Rolle sozialwissenschaftlicher Beratung und Forschung im Funktionsbereich internationaler Rechtsvereinheitlichung. Angesichts der Bedeutung, die die legislative Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften oder die quasi-legislatorische Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) inzwischen erlangt haben, und wegen der ganz unterschiedlichen politischen, sozialen, wirtschaftlichen, verwaltungsmäßigen und rechtlichen Infrastrukturen, auf die Internationales Einheitsrecht in den jeweiligen Teilnehmerstaaten stößt, erscheint hier gründliche wissenschaftliche Vorarbeit und Evaluation besonders angebracht.

Die Schwierigkeiten dieser Art von internationaler Rechtswirkungsforschung sind aber evident. Sie treten schon im Bereich der rein deskriptiven Statistik, wie sie etwa vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften in Zusammenarbeit mit den nationalen Statistischen Ämtern erstellt wird, zutage. Noch größere konzeptionelle und methodische Probleme sind zu erwarten, wenn sozialwissenschaftliche Daten erhoben werden sollen, die Zusammenhänge aufzeigen und Ursachen für unterschiedliche Rechtswirkungen nachweisen. Die folgende Untersuchung wird der Bedeutung sozialwissenschaftlicher

⁸ *Bruder* (oben N. 4) 20.

⁹ Rechtstatsachenforschung und Kriminologie, Empirische Forschung im Zivil- und Strafrecht, hrsg. von *Hartweg*/Bundesministerium der Justiz (1978).

¹⁰ *Wollmann*, Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: *Politik im Dickicht der Bürokratie*, hrsg. von *Wollmann* (1980).

¹¹ *Hellstern/Wollmann*, Wirkungsanalysen – eine neue Variante wissenschaftlicher Politikberatung, in: *Transfer 4 – Planung in öffentlicher Hand* (1977) 157–168.

Recherchen exemplarisch im Bereich der Schaffung eines international einheitlichen Arbeitsrechts nachgehen. Einer Analyse historischer Unterlagen über die Arbeitsschutzgesetzgebung bis 1914 (II) folgen Darstellungen der Praxis im Bereich der Internationalen Arbeitsorganisation (III) und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (IV).

II. Europäische Arbeitskonferenzen vor 1914

1. Frühe Bemühungen um ein vereinheitlichtes Arbeitsrecht

Obgleich die in den Industriestaaten gleichförmige Neuordnung in Ökonomie und Technik im 19. Jahrhundert international vergleichbare Strukturen und Gefahren für die soziale Ordnung und damit auch einen vergleichbaren Regelungsdruck auf die nationalen Gesetzgeber hatte entstehen lassen, gab es bis zum Ende des 19. Jahrhunderts keine übernationalen Kommunikations- und Koordinierungseinrichtungen, wie sie heute etwa in den Europäischen Gemeinschaften oder der Internationalen Arbeitsorganisation¹² bestehen.

Internationaler gesetzestvorbereitender Fachaustausch über arbeitsrechtliche und sozialpolitische Fragen konnte daher nur in der noch wenig kontinuierlichen Form internationaler Kongresse organisiert werden.

Eine wichtige Rolle bei der Schaffung internationaler Foren zur Erörterung von Fragen und Forderungen aus dem Arbeits- und Sozialbereich hatte zunächst die europäische sozialistische Bewegung gespielt, die sich mit der Gründung der Internationalen Arbeiter-Assoziation im Jahre 1864 (der sogenannten I. Internationale) eine erste Organisationsstruktur gegeben hatte¹³.

Entsprechend ihrer Genese aus der Arbeiterbewegung und später der Gewerkschaftsbewegung heraus liegt der internationale Akzent bei den ersten internationalen, mit Arbeitsverhältnissen befaßten Konferenzen noch deutlich auf politischen und strategischen Erörterungen, wenngleich auch bereits arbeitsrechtlich bzw. arbeitsgesetzlich bedeutsame Fragen impliziert sind. Ein Beispiel hierfür ist die Arbeitszeitverkürzung, ebenso wie Sonntagsarbeit, Kinderarbeit, Frauenarbeit und Nacharbeit eines der Hauptthemen der sozialpolitischen Auseinandersetzung des 19. Jahrhunderts.

So schlägt etwa *Karl Marx* in seinen den Genfer Kongreß der Internationale von 1866 vorbereitenden »Instruktionen für die Delegierten des Provisorischen Zentralrats zu den einzelnen Fragen«¹⁴ unter anderem »8 Arbeitsstunden als gesetzliche Schranke des Arbeitstages« vor und fügt »zur Information der

¹² Zur Qualifikation der IAO als internationaler Gesetzgeber vgl. *Simitis*, Internationales Arbeitsrecht, in: Festschrift Kegel (1977) 153 ff. (159).

¹³ Zum historischen Hintergrund und zu Zielsetzungen dieser Gründung siehe *Marx*, Inauguraladresse der Internationalen Arbeiter-Assoziation: MEW XVI, S. 5 ff.

¹⁴ *Marx*, MEW XVI, S. 190 f.

Mitglieder auf dem Kontinent, deren Erfahrungen auf dem Gebiete der Fabrikgesetzgebung relativ gering sind«, hinzu, daß »alle gesetzlichen Beschränkungen mißlingen und vom Kapital durchbrochen werden, wenn nicht die Tageszeit bestimmt wird, in die die 8 Arbeitsstunden zu fallen haben«¹⁵.

Ungeachtet des unbestrittenen Verdienstes, grundlegende arbeitsrechtliche und sozialpolitische Fragen auf einem internationalen Forum thematisiert zu haben, wird allerdings an dem Genfer Kongreß zu Recht gerügt, daß er sich zur Umsetzbarkeit seiner Forderungen in internationales Recht nicht geäußert habe¹⁶.

Bewußter mit den Möglichkeiten der Verwirklichung international vereinheitlichender Gesetzesvorschläge haben sich hingegen eine ganze Reihe später folgender Kongresse auseinandergesetzt, so vor allem die von den französischen Gewerkschaften im Jahre 1886 nach Paris einberufene internationale Arbeiterkonferenz¹⁷, der Internationale Arbeiter-Congreß von 1889 in Paris, auf dessen Beschluß hin u. a. die internationalen Mai-Kundgebungen zur Durchsetzung des 8-Stunden-Tages weltweit eingeführt wurden¹⁸, die vergleichsweise etatistische und in ihren Wirkungen sehr begrenzt gebliebene »Internationale Arbeiterschuttkonferenz« im Jahre 1890 in Berlin¹⁹, der »Internationale Kongreß für Arbeiterschutz« in Zürich im Jahre 1897²⁰, der internationale Arbeiterschuttkongreß im Jahre 1900 in Paris, auf dem die »Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz« gegründet wurde, die ab 1901 ein Internationales Arbeitsamt in Basel unterhielt²¹, sowie die beiden internationalen Konferenzen von Bern in den Jahren 1905/1906 und 1913²².

Neben diesen großen internationalen Diskussionsveranstaltungen vor dem Ersten Weltkrieg dürfen die Impulswirkungen, die Einzelpersönlichkeiten im 19. Jahrhundert auf die Vereinheitlichung der Arbeiterschutzesetzgebung ausübten, nicht vernachlässigt werden.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Memoranden von *Robert Owen* aus dem Jahre 1818²³, in denen erstmalig eine internationale Arbeiterschutzesetzgebung gefordert wurde, sowie an die vielfältigen Bemühungen des elsässischen Fabrikanten *Daniel Legrand*²⁴, der in erster Linie aus christlich-

¹⁵ *Marx*, a.a.O. 192, 193.

¹⁶ *Decurtins*, Mittel und Wege zur Verwirklichung des internationalen Arbeiterschutzes, in: Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich vom 23.–28. 8. 1897, Amtlicher Bericht des Organisationskomitees (1898) 119ff. (121).

¹⁷ *Fried* 11.

¹⁸ Protokoll des Internationalen Arbeiter-Congresses zu Paris 14.–20. 7. 1889 (1890).

¹⁹ Siehe hierzu: Die Protokolle der internationalen Arbeiterschuttkonferenz (1890).

²⁰ Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz (oben N. 16).

²¹ *Fried* 11; The International Labour Organisation, The First Decade, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1931) 23f.

²² *Fried* 11.

²³ *Fried* 11; *Alcock*, History of the International Labour Organization (1971) 5.

²⁴ Vgl. *Alcock* (vorige Note) 6; Die Internationale Arbeitsorganisation, Dreißig Jahre

ethischen Erwägungen einen die schlimmsten Erscheinungsformen der Kapitalverwertung des 19. Jahrhunderts abmildernden internationalen Arbeiterschutz verlangte. Initiativen in Richtung auf Schaffung internationaler Arbeitsschutzgesetzgebung wurden außerdem außerhalb damit befaßter Kongresse von einer Vielzahl von (zumeist sozialistischen) Abgeordneten und Fraktionen in europäischen Parlamenten ergriffen²⁵.

Eine wichtige Rolle bei der Realisierung der Idee internationaler Arbeitsschutzgesetzgebung und bei der Schaffung der diplomatisch-politischen Voraussetzungen für die ersten Fachkonferenzen auf diesem Gebiet hat überraschenderweise die Schweiz gespielt²⁶, obwohl dieses Land in der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte nicht eben als eines der Kampffzentren um die Lösung der »sozialen Frage« erscheint.

2. Formen gesetztesvorbereitender Tatsachensammlung

Dem Fehlen einer übernational institutionalisierten gesetzgebenden oder zumindest gesetztesvorbereitenden Einrichtung entspricht – wenigstens bis zur Aufnahme der Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamtes in Basel ab 1901 – ein Fehlen übernational koordinierter Tatsachenfeststellung im Bereich des Arbeitsschutzes.

Dieser Umstand kann in Anbetracht der Tatsache, daß auch den nationalen Gesetzgebern in Europa und in den Vereinigten Staaten bis zum Aufkommen der »realistischen Bewegung«²⁷ Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts systematisch erforschte Kenntnis der sozialen Wirklichkeit entsprechend dem heutigen Begriffsverständnis von Rechtstatsachenforschung²⁸ kaum zur Verfügung stand, nicht verwundern.

So erscheinen die auf den Arbeitsschutzkonferenzen des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts zugrundegelegten und ausgetauschten sozialen und rechtlichen Tatsachen als Kompilation verschiedenartiger, in der Regel noch präwissenschaftlicher empirischer Erkenntnisquellen und -methoden.

Es überwiegen bei den Erfahrungs- und Zustandsberichten der Konferenzde-

Kampf für soziale Gerechtigkeit, 1919–1945, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1950) 23 f.; *Fried* 11; The International Labour Organisation (oben N. 21) 22.

²⁵ Beispiele hierfür bei *Decurtins* (oben N. 16) 127 ff.

²⁶ Die Schweizer Regierung begann ab 1880 auf Anregung des Nationalrats *Frey*, bei den europäischen Mächten wegen der Möglichkeit einer internationalen Arbeitsschutzgesetzgebung diplomatisch zu sondieren und lud schließlich im Frühjahr 1889 zu einer internationalen Konferenz nach Bern ein, die dann allerdings auf Intervention des Kaisers Wilhelm II. 1890 nach Berlin verlegt wurde. Siehe hierzu *Die Internationale Arbeitsorganisation* (oben N. 24) 23, 24; *Alcock* (oben N. 23).

²⁷ Näheres zur realistischen Bewegung bei *Nußbaum*, *Die Rechtstatsachenforschung*: AcP 154 (1955) 453 ff. (454 ff.).

²⁸ Vgl. *M. Rehinder*, *Rechtssoziologie*, in: *Evangelisches Staatslexikon*² (1975) Sp. 2036–2041; *Hartwig*, *Rechtstatsachenforschung im Übergang* (1975) 18 ff.

legierten neben eigenen Wahrnehmungen und gelegentlichen privaten Erhebungen statistische Aussagen zu den Arbeitsverhältnissen in den jeweiligen Ländern.

Daß es hierüber statistisches Material gab, hat wohl vor allem zwei Gründe. Zum einen hatte die Industrialisierung und Serialisierung der Produktion relativ leicht zählbare Sachverhalte wie Lohn, Arbeitszeit, Belegschaftsgröße und -zusammensetzung, Arbeitsunfälle bzw. -krankheiten geschaffen. Zum anderen ermöglichte das trotz der liberalistischen Selbstbescheidung der Industriestaaten bereits in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts geschaffene öffentliche Inspektionssystem auch das Zusammentragen quantifizierbarer Erkenntnisse und deren regelmäßige Auswertung in amtlichen Berichten²⁹.

Einschränkend muß allerdings hinzugefügt werden, daß die Unterschiede im Hinblick auf Fülle und Quantität von Informationen über Arbeitsverhältnisse zumindest innerhalb der europäischen Industriestaaten – wohl entsprechend dem unterschiedlichen Stand der Industrialisierung – beachtlich groß sind.

Ein Beispiel für eine relativ früh (1844/45) entstandene, gleichwohl aber bereits sehr statistikreiche Untersuchung gesellschaftlicher Wirklichkeit ist »Die Lage der arbeitenden Klasse in England«³⁰, in die der Verfasser *Friedrich Engels* u. a. umfangreiches, von regierungsbeauftragten Kommissionen erhobenes Tatsachenmaterial einarbeiten konnte³¹.

Auf der anderen Seite wird beispielsweise von den Konferenzdelegierten aus Holland und Dänemark im Rahmen ihrer Berichterstattung auf dem Internationalen Arbeiter-Congreß zu Paris im Jahre 1889 das Vernachlässigen oder sogar völlige Fehlen von Statistiken über die dortigen Arbeitsverhältnisse beklagt³².

Wie verbreitet das Bedürfnis nach internationaler Sammlung und Kommunikation statistischer Erhebungen in diesem gesellschaftlichen Bereich im 19. Jahrhundert war, manifestiert sich im übrigen in darauf zielenden Vorschlägen sowohl der Arbeiterorganisationen als auch der offiziellen Vertreter der europäischen Industriestaaten.

²⁹ Staatliche Gewerbeaufsicht wurde in England bereits 1833 eingeführt, in Preußen gab es ab 1853 eine fakultative und ab 1878 eine obligatorische staatliche Gewerbeaufsicht; hierzu *Erdmann*, Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung² (1957) 4, 5.

³⁰ MEW II, S. 226 ff.

³¹ So z. B. die Untersuchung der Children's Employment Commission »Appendix to the second report of the Commission Trades and Manufacturer, Part. I. Report and Evidence from Sub-Commissioner, Presented to both Houses of Parliament by command of Her Majesty«, aus dem Jahr 1842, MEW II, S. 676; oder den »First Report of the Central Board of His Majesty's Commissioners appointed to collect Information in the Manufacturing Districts, as to the Employment of Children in Factories, and as to the Propriety and Means of Curtailing the Hours of their Labour: with Minutes of Evidence, and Reports by the District Commissioners« der Factories Inquiry Commission aus dem Jahre 1833, MEW II, S. 677.

³² Protokoll des Internationalen Arbeiter-Congresses (oben N. 18) 59 (Bericht des Bürgers *Domela Nieuwenhuis* aus Holland) und 61 (Bericht des Bürgers *Petersen* aus Dänemark).

So hat bereits der im Jahre 1866 durchgeführte Genfer Kongreß der Internationalen Arbeiter-Assoziation eine »statistische Untersuchung der Lage der arbeitenden Klassen in allen zivilisierten Ländern, unternommen von der Arbeiterklasse selbst« beschlossen³³, deren Untersuchungsschema neben Gewerbe, Name, Alter und Geschlecht der Arbeiter auch Informationen über Löhne, Arbeitsstunden, Wirkung der Arbeit auf den Körperzustand und Nahrungs- und Wohnungszustände bei der Arbeit vorsah³⁴.

Aber auch staatlicherseits war man an internationaler Tatsachenkenntnis interessiert. Nach einem von der deutschen Delegation auf der Internationalen Arbeiterschutzkonferenz im Jahre 1890 in Berlin formulierten und von den Vertretern der anderen Teilnehmerstaaten im großen und ganzen angenommenen Antrag sollten alle beteiligten Staaten »periodische und statistische Erhebungen in bezug auf die in den Vorschlägen der Konferenz berührten Fragen« veranlassen (Ziffer 3) und diese statistischen Ermittlungen regelmäßig untereinander austauschen (Ziffer 4c)³⁵.

Beispiele für das Einbringen nationaler statistischer Erhebungen in internationale Konferenzdiskussionen sind nicht schwer zu dokumentieren, schwieriger ist es, Kausalitätszusammenhänge zwischen empiriegestützten Beiträgen und gesetzgeberischen Konsequenzen daraus herzustellen.

Es erscheint der Situation angemessen anzunehmen, daß in der Regel durch das internationale Zusammentragen von Tatsachen nicht unmittelbar Rechtsvereinheitlichungsarbeiten in Gang gesetzt wurden, sondern in den einzelnen Staaten ein Problemklima für die großen Arbeitsschutzthemen Kinder- und Frauenarbeit, Nachtarbeit, Sonntagsarbeit, Achtstundentag, Krankheitschutz, Heimarbeit usw. geschaffen werden konnte. Dieses Problemklima hat wiederum Aktivitäten der Gesetzgeber zur Herstellung einer »iustitia protectiva«³⁶ für die arbeitende Bevölkerung veranlaßt oder gefördert.

Als Beispiele für tatsachenbezogene Berichte auf internationalen Zusammenkünften lassen sich anführen die Darstellungen des Bürgers *Horn* vor den 391 Delegierten des Internationalen Arbeiter-Congresses 1889 über die Lage der deutschen Glasarbeiter³⁷, in deren Mittelpunkt statistische Aussagen über Arbeitszeit, Löhne und Gesundheitsgefahren stehen, oder der auf demselben Kongreß von dem Delegierten *Seffers* erstattete Bericht über die Lage der Baumwollspinner von Gent³⁸.

³³ MEW XVI, S. 191 f.; XVII, S. 448.

³⁴ MEW XVII, S. 449.

³⁵ Die Protokolle der Internationalen Arbeiterschutzkonferenz (oben N. 19) Protokoll Nr. 4, 101.

³⁶ Zu diesem Gerechtigkeitsbegriff *Coing*, Grundzüge der Rechtsphilosophie² (1969) 215; zur Anwendung im Arbeitsrecht *Schnorr*, Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtsetzung (1960) 62 ff.

³⁷ Protokoll des Internationalen Arbeiter-Congresses (oben N. 18) 75 ff.

³⁸ A.a.O. 111 ff.

Im Hinblick auf Tatsachenauskünfte sehr materialreich ist auch die für den Internationalen Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich vorbereitete synoptische Darstellung des Standes nationaler Gesetzgebungsarbeiten zu den Themen Sonntagsruhe³⁹, Wöchnerinnenschutz⁴⁰, Nachtarbeit⁴¹ und Arbeit in gesundheitsgefährdenden Betrieben⁴².

An wirklichkeitsbezogenen Aussagen werden in dieser Zusammenstellung vor allem zitiert: Bericht über die Fabrikinspektion in der Schweiz⁴³, amtliche Mitteilungen aus den Jahresberichten der Gewerbeaufsichtsbeamten in Deutschland⁴⁴, offizielle Statistiken über Kindersterblichkeit in der Schweiz und in Gent⁴⁵.

Eine weitere wichtige Rolle spielen für die Diskussion von Arbeiterschutzgesetzen vor allem in den Themenbereichen Sonntagsruhe, Wöchnerinnenschutz und gesundheitsgefährdende Arbeiten die von Hygienikern und Arbeitsmedizinern erarbeiteten Untersuchungen.

So wurden in die Berichterstattung auf dem Züricher Kongreß beispielsweise aufgenommen die physiologischen und statistischen Untersuchungen des Schweizer Arztes *Hägler* zur Notwendigkeit der Sonntagsruhe⁴⁶, die »Untersuchungen über die Gesundheitsverhältnisse der Fabrikbevölkerung in der Schweiz« von *Schuler* und *Burkhardt* aus dem Jahre 1889⁴⁷ sowie Ergebnisse aus den Arbeiten der hygienischen Sektionen des 17. Internationalen Kongresses für Hygiene und Demographie zu Wien im Jahre 1887 zur Arbeit in gesundheitsgefährdenden Gewerben⁴⁸.

Das staatliche Interesse an thematisch gebundenen, über Statistikergebnisse hinausreichenden Wirklichkeitsaussagen über Zustände in der Arbeitswelt hat ebenfalls eine ganze Reihe von empirischen Untersuchungen veranlaßt.

So wurden auf dem Züricher Kongreß unter anderem auch die vom deutschen Reichsamt des Innern im Jahre 1887 zusammengestellten »Ergebnisse der Erhebungen über die Beschäftigung gewerblicher Arbeiter an Sonn- und Festtagen« zitiert⁴⁹, denen insgesamt 30 438 eingegangene Schriftstücke zugrunde lagen.

In der »Denkschrift, betreffend die Errichtung einer Abteilung für Arbeiterstatistik«⁵⁰ finden sich weitere Hinweise auf »von Reichswegen angestellte Untersuchungen«, so etwa über die Lehrlinge, Gesellen und Fabrikarbeiter (1876), die Frauen- und Kinderarbeit in den Fabriken (1877), die Sonntagsarbeit (1885), die Lohnverhältnisse in der Wäschefabrikation (1887), die Handwerksverhältnisse (1896) sowie die Erhebungen der Kommission für Arbeiterstatistik

³⁹ Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich (oben N. 16) 12 ff.

⁴⁰ A.a.O. 51 ff.

⁴¹ A.a.O. 81 ff.

⁴² A.a.O. 94 ff.

⁴³ A.a.O. 85, 86, 87.

⁴⁴ A.a.O. 84, 99.

⁴⁵ A.a.O. 52, 53.

⁴⁶ A.a.O. 19.

⁴⁷ A.a.O. 30.

⁴⁸ A.a.O. 97.

⁴⁹ A.a.O. 14 ff.

⁵⁰ RABl. 1903/04, 2.

u. a. über das Bäckerei- und Konditoreigewerbe und über die Beschäftigten im Binnenschiffahrtsgewerbe⁵¹.

Erwähnt werden soll schließlich ein ebenfalls nur nationales, wegen seiner Originalität und Ökonomie im Ausnutzen vorhandener Erkenntnisquellen gleichwohl bemerkenswertes Beispiel für Tatsachenforschung zu Beginn dieses Jahrhunderts. Zur empirischen Unterfütterung des Entwurfes eines Gesetzes betreffend Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben und in Ausführung einer darauf bezogenen Resolution des Reichstages vom 23. 3. 1903 hatte der Staatssekretär des Innern den Bundesregierungen vorgeschlagen, über Umfang und Art der Kinderbeschäftigung eine Untersuchung durch die Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen unter Zugrundelegung eines einheitlichen Formulars stattfinden zu lassen⁵².

Eine deutliche Internationalisierung, aber auch Systematisierung hat die Tatsachenbeschaffung und -kommunikation im Bereich des Arbeitsschutzes durch die Einrichtung einer übernationalen Koordinierungsstelle erfahren. Auf dem Arbeitsschutzkongreß im Jahre 1900 in Paris wurde die »Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz« gegründet, die sich nach ihren Statuten unter anderem folgende Aufgabe stellte: »Durch Ausarbeiten von Denkschriften oder in anderer Weise das Studium der Frage zu fördern, wie die verschiedenen Arbeiterschutzgesetzgebungen in Übereinstimmung gebracht werden können«⁵³.

Die Vereinigung beschloß – wie schon erwähnt – auf ihrer konstituierenden Versammlung 1901 die Errichtung eines seit langem geforderten Internationalen Arbeitsamtes mit Sitz in Basel⁵⁴, das als neutrale Wissenschaftseinrichtung vergleichende Untersuchungen zu bestimmten Einzelaspekten des Arbeitsschutzes durchführen und Informationen zum gesetzlichen und faktischen Status quo in den beteiligten Ländern sammeln sollte.

Illustrativ für die Praxis der Gewinnung von Informationen aus den Mitgliedsländern sind die Beschlüsse, welche die Delegierten-Konferenz der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz im Jahre 1904 in Basel gefaßt hat⁵⁵. Darin hat die Internationale Vereinigung ihr Büro aufgefordert, die Sektionen der einzelnen Länder mit der Prüfung der Nacharbeit jugendlicher Arbeiter zu beauftragen und diese Frage auf die Tagesordnung der nächsten Versammlung zu setzen⁵⁶. Zur Strukturierung der nationalen Erhebungen

⁵¹ RABl. 1903/04, 2.

⁵² RABl. 1904, 303.

⁵³ Bulletin des Internationalen Arbeitsamtes III (Jan.–Dez. 1904) S. X; *Alcock* (oben N. 23) 11 ff.

⁵⁴ Zur Forderung siehe Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz (oben N. 19) 102, und den Beschluß des Züricher Kongresses von 1897, in: Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz (oben N. 16) 145.

⁵⁵ Abgedruckt in RABl. 1904, 721 ff.

⁵⁶ A.a.O. 722.

wurde ein »Fragebogen betreffend die Nachtarbeit der jugendlichen Arbeiter« vorgegeben, der u. a. nach der Zahl der mit Nachtarbeit beschäftigten Kinder und jugendlichen Personen (unterteilt nach Alter und Industriezweigen) fragt, nach den Wirkungen der Ausnahmen vom Verbot der Nachtarbeit und danach, in welchen Industrien seit Erlaß des Verbotes Übertretungen zu verzeichnen sind⁵⁷.

In ähnlicher Weise, wenngleich ohne so detaillierte Fragenvorgaben, sollten die einzelnen Landesektionen durch das Internationale Büro für gesetzlichen Arbeiterschutz ersucht werden, Untersuchungen zu den Bedingungen der Heimarbeit anzustellen⁵⁸.

Auf der Ebene der Rechtsvereinheitlichung manifest geworden ist die zentralisierte Sammel- und Untersuchungstätigkeit der Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz in zwei internationalen Konventionen aus dem Jahre 1906. In diesem Jahre wurde auf einer diplomatischen Konferenz – und damit völkerrechtlich verbindlich – in Bern vollzogen, was aus einer internationalen Expertenkonferenz für Arbeiterschutz im Vorjahr ausgearbeitet worden war: die Grundzüge eines internationalen Übereinkommens betreffend das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphor in der Zündholzindustrie und die Grundzüge eines internationalen Übereinkommens betreffend das Verbot der industriellen Nachtarbeit der Frauen⁵⁹.

Nach demselben Modus – der Zweiteilung in eine fachliche und eine politisch-rechtliche Konferenz – waren auf einer weiteren Expertenkonferenz im Jahre 1913 in Bern Übereinkommen über das Verbot der Nachtarbeit Jugendlicher unter 16 Jahren und über die Höchstarbeitszeit von Jugendlichen und Frauen vorbereitet worden, deren politische Verwirklichung durch den Beginn des Weltkrieges 1914 verhindert wurde⁶⁰.

Während der Zeit des ersten Weltkrieges ruhte zumindest die staatliche internationale Diskussion über Rechtsvereinheitlichung in Europa im Bereich des Arbeitsschutzes.

Eine neue Ära in der internationalen Strukturierung und Angleichung der Arbeits(schutz-)gesetzgebung begann im Jahre 1919 mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrages von Versailles, dessen Teil XIII (Artt. 387–427) die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation enthält⁶¹.

⁵⁷ A. a. O.

⁵⁸ A. a. O.

⁵⁹ Bulletin des Internationalen Arbeitsamtes IV (Jan.–Dez. 1905) 1 ff.; *Fried* 11, 12.

⁶⁰ *Fried* 12; The International Labour Organisation (oben N. 21) 24; *Alcock* (oben N. 23) 13.

⁶¹ Zur Vorgeschichte der IAO *Fried* 12; *Alcock* (oben N. 23) 16, 17; Die Internationale Arbeitsorganisation (oben N. 24) 26, 27.

3. Umsetzung internationaler Diskussions- und Forschungsergebnisse in gesetzgeberische Aktivitäten

Zumindest für die Epoche von internationalen Vereinheitlichungsbemühungen, in der es noch keine ständige zentrale Auswertungs- und Initiierungseinrichtung gab, also für die Zeit bis 1901, stellt sich die Frage nach dem Rückfluß der auf internationalen Foren erörterten Tatsachen und Rechtsforderungen zu den nationalen Gesetzgebern.

Die Palette von Möglichkeiten, die für die Multiplikation genutzt wurden, ist sowohl hinsichtlich der Formen als auch hinsichtlich der Effektivität breit. Sie reicht von feurigen Appellen an die Delegierten der frühen internationalen Konferenzen über die stilleren Formen wissenschaftlicher Diskussion und wechselseitiger Kenntnisnahme von Konferenzberichten in den nationalen Fachpublikationen bis zu der direkten Rückmeldung durch die Teilnahme der beteiligten Staaten am internationalen Erkenntnis- und Meinungsaustausch.

Ein Beispiel für einen sehr vagen Umsetzungsappell ist die von dem Reichstagsabgeordneten *August Bebel* auf dem Internationalen Arbeiter-Congreß von 1889 an das »Proletariat aller Länder« gerichtete Aufforderung, sich für eine internationale Arbeiterschutzgesetzgebung auszusprechen, da ein solches Verlangen dann auch Beachtung finden müsse⁶².

Konkreter ist hingegen die auf demselben Kongreß verabschiedete Resolution, wonach sich in allen Ländern, »in denen sich Socialisten in der Gemeinde-, Cantons- oder Landesvertretung befinden, . . . dieselben in Form von Kundgebungen in den Gemeinderäthen, in Form von Gesetzesvorschlägen in den Parlamenten für die Resolutionen des Pariser Congresses eintreten« sollen⁶³.

Wenngleich sich auch hier unmittelbare Verwirklichungserfolge ohne gründliches Studium parlamentarischer Dokumente nicht nachweisen lassen, so liegt doch angesichts der personellen Besetzung der internationalen Arbeiterschutzkonferenzen die Vermutung sehr nahe, daß bestimmte gesetzgeberische Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes auch von heimgekehrten Konferenzdelegierten inspiriert worden sind. So befanden sich beispielsweise auf dem Pariser Kongreß von 1889 unter den 81 deutschen Delegierten 11 derzeitige und 4 frühere Abgeordnete⁶⁴. Auch auf dem Züricher Kongreß für Arbeiterschutz 1897 wurde als ein »wichtiges Mittel, die internationale Arbeiterschutzgesetzgebung zu fördern«, die »gemeinschaftliche Aktion der Vertreter aller Arbeiterparteien in den nationalen Parlamenten« angesehen⁶⁵.

Ein Beispiel für die personelle Verbindung von internationaler Konferenz und staatlicher Administration bietet auch die Arbeiterschutzkonferenz 1890 in

⁶² Protokoll des Internationalen Arbeiter-Congresses (oben N. 18) 29.

⁶³ A.a.O. 120.

⁶⁴ A.a.O. 6 f.

⁶⁵ Internationaler Kongreß für Arbeiterschutz in Zürich (oben N. 16) 4 ff.

Berlin. Die von dem preußischen Minister für Handel und Gewerbe, *Freiherr von Berlepsch*, geleitete Zusammenkunft weist in ihrem »Verzeichnis der Herren Mitglieder der Konferenz« neben Parlamentariern und einigen Praktikern auffallend viele höhere Ministerialbeamte aus den 13 Teilnehmerstaaten aus⁶⁶.

Neben diesem direkten Rücktransport von Tatsachen und Konferenzergebnissen in die nationalen Gesetzgebungsorgane durch teilnehmende Parlamentarier und ministerielle Experten sind die Hauptmittel der Kommunikation international gesammelter Rechts- und Sozialtatsachen und der damit begründeten Gesetzgebungsziele die Publikationen in wirtschaftlichen, gewerkschaftlichen und ministeriellen Fachorganen⁶⁷.

Obleich von systematischer Erforschung der zu regelnden Wirklichkeit noch weit entfernt, läßt sich im Ergebnis bereits an den vielfältigen Aktivitäten des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts zur Schaffung einer international vereinheitlichten Arbeiterschutzgesetzgebung das Bemühen um empirische Fundierung der Absichten und Forderungen feststellen. Bei aller Improvisiertheit in den Formen und Methoden der gesetzsvorbereitenden Untersuchungen ist bereits in der Vorkriegszeit eine erstaunliche Fülle an Tatsachen zu den Arbeits- und Sozialverhältnissen der europäischen Industriestaaten zusammengetragen und international kommuniziert worden.

Eine neue Epoche in dieser Entwicklung wurde 1901 mit der Einrichtung des Internationalen Arbeitsamtes in Basel und vor allem ab 1919 mit der aus dem Versailler Friedensvertrag hervorgegangenen, von der Thematik und dem organisatorischen Umfang her wesentlich bedeutenderen Internationalen Arbeitsorganisation eröffnet.

III. Die Internationale Arbeitsorganisation⁶⁸

1. Aufgabenbereich

Die Internationale Arbeitsorganisation ist die für die Schaffung internationaler Mindestnormen des Arbeits- und Sozialrechts federführende Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie wurde 1919 im Rahmen des Völkerbundes

⁶⁶ Protokolle der internationalen Arbeiterschutzkonferenz (oben N. 19) 4 ff.

⁶⁷ Beispiel hierfür ist neben Konferenzprotokollen die im deutschen Reichsarbeitsblatt ab 1903 erfolgende Berichterstattung über internationale Arbeiterschutzkonferenzen und über ausländische Gesetzgebungsakte auf diesem Gebiet.

⁶⁸ Grundlegende Literatur: *Valticos*, *Droit international du travail* (1970, Suppl. 1973); *ders.*, *Labour Law, International Sources and Institutional Aspects*, in: *Int. Enc. Comp. L.* XV Ch. 1 (1978); *Johnston*, *The International Labour Organisation, Its Work for Social and Economic Progress* (1970); *Schnorr* (oben N. 36); *McMahon*, *The Legislative Techniques of the International Labour Organisation*: *Brit. YB. Int. L.* 41 (1965/66) 1–102; *Der Einfluß der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation*, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1977); *Fried*.

gegründet, um die soziale Gerechtigkeit zu fördern und damit zu einem dauerhaften Weltfrieden beizutragen⁶⁹. Zu diesem Ziel sollten die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten ständig verbessert und nach und nach auf einen annähernd gleichen Stand gebracht werden.

Zu den wichtigsten Instrumenten, dieses Ziel zu erreichen, gehören die von der jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz – einem der drei Organe der IAO – verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen. Während Empfehlungen lediglich als Anregung für sozialpolitische Maßnahmen auf nationaler Ebene dienen, sind Übereinkommen zur Ratifikation bestimmt und werden für Mitgliedstaaten, die sie ratifiziert haben, rechtsverbindlich. Bis 1979 hat die Internationale Arbeitskonferenz 153 Übereinkommen und 161 Empfehlungen angenommen⁷⁰. Die Praxis der IAO, eine Vielzahl von Regelungen über festumrissene Sachgebiete zu schaffen, statt die gesamten Probleme der Arbeit in einem umfassenden Text zu behandeln, ermöglicht es, jede Frage detailliert und nicht nur in einer Grundsatzerklärung zu regeln. Sie läßt auch zu, sich rascher neueren Entwicklungen anzupassen bzw. den jeweils vordringlichen Bedürfnissen der Arbeitnehmer zu dienen, und gibt jedem der mittlerweile 140 Mitgliedstaaten Gelegenheit, die verschiedenen Übereinkommen je nach seinen Möglichkeiten und seinem Entwicklungsstand und nötigenfalls etappenweise zu ratifizieren⁷¹.

Die in den ersten Jahren nach Gründung der IAO angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen zielten vor allem darauf ab, für besonders schutzbedürftige Arbeitnehmergruppen ein Fundament von Mindestnormen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, des Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherheit zu schaffen. Im Jahre 1944 wurden in der Erklärung von Philadelphia die Ziele und Zwecke der IAO neu definiert und zu einem umfassenden, modernen sozialpolitischen Konzept zusammengefaßt⁷². Auf dieser Grundlage wurden in zuneh-

⁶⁹ Vgl. Präambel der IAO-Verfassung, Einleitung zu Teil XIII des Versailler Vertrages; heute gültige Fassung BGBl. 1957 II 317–343.

⁷⁰ Die bis 1951 angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen sind systematisch erfaßt in: *The International Labour Code, 1951*, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1952). Vgl. auch die nach Sachgebieten gegliederte Übersicht aller von der Internationalen Arbeitskonferenz bis zur 63. Tagung (1977) angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen in: *Der Einfluß der Übereinkommen* (oben N. 68) 93–101.

⁷¹ Außerdem ermöglichen zahlreiche Flexibilitätsklauseln Begrenzungen des Geltungsbereichs eines Übereinkommens: Klauseln zur schrittweisen Durchführung; Ausnahmestimmungen für Länder, deren Wirtschaft noch nicht ausreichend entwickelt ist; Gewährung eines breiten Spielraumes bei den Einzelheiten der Erfüllung des Übereinkommens; siehe im einzelnen *McMahon* (oben N. 68).

⁷² Danach soll die IAO folgende Ziele anstreben und fördern: Vollbeschäftigung und Verbesserung der Lebenshaltung; Beschäftigung von Arbeitnehmern in Berufen, in denen sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse voll entfalten können; Ermöglichung der erforderlichen Ausbildung, des Arbeitsplatzwechsels sowie der Wanderungsbewegungen bei angemessener sozialer Sicherheit; gerechte Verteilung der Einkommen sowie anderer Arbeitsbedingungen unter besonderer Berücksichtigung von gefährdeten und schutzbedürftigen

mendem Maße auch bestimmte Gebiete der Sozialpolitik global behandelt. Zu denken ist hier etwa an das 1964 verabschiedete globale Konzept der Beschäftigungsförderung, die Festsetzung von Mindestlöhnen, das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die Gleichheit des Entgelts, die Zusammenarbeit im Betrieb, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, das Verbot der Zwangsarbeit. Neue Arbeitsschwerpunkte ergeben sich insbesondere auf folgenden Gebieten⁷³: Freisetzung von Arbeitskräften in schrumpfenden Industriezweigen infolge grenzüberschreitender Wirtschaftsverflechtungen; Unterwanderung nationaler Vorschriften durch multinationale Konzerne; soziale Folgewirkungen internationaler Wanderungen von Arbeitskräften; Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in Entwicklungsländern; Humanisierung der Arbeit.

2. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Vorbereitung von Übereinkommen und Empfehlungen

Die Ansätze und Möglichkeiten sozialwissenschaftlicher Forschung zur Vorbereitung von Übereinkommen und Empfehlungen sind bei der IAO eng mit dem Verfahren verknüpft, in dem solche Regelungen vorbereitet, ausgearbeitet und beschlossen werden⁷⁴. Der Verwaltungsrat beschließt aufgrund der laufenden Vorarbeiten der einzelnen Fachabteilungen des Internationalen Arbeitsamtes⁷⁵, welche Vorhaben der Internationalen Arbeitskonferenz zur Beschlußfassung vorgelegt werden sollen. Das Internationale Arbeitsamt legt dann den Regierungen der in der IAO vertretenen Staaten einen detaillierten Bericht über Recht und Praxis in einzelnen Ländern vor und ermittelt ein Jahr vor Konferenzbeginn mittels eines Fragebogens, der bereits deutlich die Umrisse eines künftigen internationalen Übereinkommens oder einer Empfehlung erkennen läßt, welche Regelung für möglich und wünschenswert erachtet wird. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen wird ein erster Diskussionstext vorbereitet, der der Konferenz bei ihrer ersten Beratung zugrunde liegt. Die Beschlußfassung

Arbeitnehmergruppen; Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen sowie Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Vorbereitung und Durchführung wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen; angemessener Schutz für das Leben und die Gesundheit der Arbeitnehmer bei allen Beschäftigten.

⁷³ Vgl. *Muhr*, Im Dienst der Arbeitnehmerinteressen: BABl. 1975, 225 f.

⁷⁴ Vgl. *Johnston* (oben N. 68) 92–95; *Fried* 69–81; *Schregle*, Internationale Sozialrechtsvergleichung in der normenschaffenden Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation, in: Sozialrechtsvergleich im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, hrsg. von *Zacher* (1978) 133–159 (144–146).

⁷⁵ Das Internationale Arbeitsamt in Genf (Nachfolger des 1901 in Basel eingerichteten Internationalen Arbeitsamtes) ist das ständige Sekretariat der IAO. Gleichzeitig ist es die Zentrale für den internationalen Informationsaustausch, die Forschungstätigkeit und die technische Zusammenarbeit vornehmlich mit den Entwicklungsländern. 1974 arbeiteten rund 2700 Beamte aus etwa 100 Ländern am Genfer Sitz oder in den Außenstellen in aller Welt.

erfolgt dann in aller Regel nach einer zweiten Beratung auf der nächstjährigen Konferenz.

Im Stadium der rechtsvergleichenden Vorarbeiten kommen sozialwissenschaftliche Untersuchungen allenfalls mittelbar über ein bestimmtes methodisches Vorgehen beim Vergleich zur Wirkung. Angesichts der Vielgestaltigkeit der arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen ökonomischen Voraussetzungen und ideologischen Orientierungen können nicht die einzelnen arbeits- oder sozialrechtlichen Institutionen miteinander verglichen werden, sondern nur ihre gleichen, ähnlichen oder vergleichbaren Funktionen⁷⁶. Bezugspunkt eines Vergleichs kann beispielsweise nicht die Institution des Betriebsrates sein, sondern nur die Funktion und die Rechte und Pflichten einer betrieblichen Arbeitnehmervertretung. Bezugspunkt des Vergleiches ist also ein bestimmtes soziales Anliegen wie z. B. Schutz vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen am Arbeitsplatz. Verglichen werden verschiedene rechtliche Institute unter dem Gesichtspunkt, wie der erwünschte soziale Zustand am meisten begünstigt wird. Damit werden über den juristischen Regelungsgehalt einzelner Normen hinaus auch die von ihnen jeweils bewirkten Zustände jedenfalls dem Ziel nach zum Vergleichsgegenstand. Das müßte auch für solche eindeutigen Regelungen gelten wie die Länge von Fristen für die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber, damit nichtintendierte Folgen und Nebenfolgen – z. B. Umgehung der Kündigungsform oder Nichteinstellung geschützter Arbeitnehmergruppen – erfaßt werden können.

Es ist allerdings nicht einmal vorstellbar, daß auf allen für eine Regelung durch die IAO in Frage kommenden Sachgebieten eine vorbereitende weltweite vergleichende rechtssoziologische Analyse über bestimmte Regelungskomplexe durchgeführt wird. So bleibt nur die Möglichkeit, daß die Fachabteilungen des Internationalen Arbeitsamtes, die für ihr Ressort laufend das Sozialgeschehen in den Ländern der Welt verfolgen, auch Informationen über die Wirkungen bestimmter Regelungen erhalten und verarbeiten. Neben den Stellungnahmen der Regierungen bietet die für die IAO kennzeichnende und zu einem wesentlichen Teil ihren Erfolg mitverbürgende gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände – soweit die Unabhängigkeit von den jeweiligen Regierungen gegeben ist – eine zusätzliche Möglichkeit, die reale Situation in den jeweiligen Ländern einzubeziehen.

3. Forschungstätigkeit der IAO

Neben einer zentralen Forschungs- und Planungsabteilung betreiben nahezu alle Fachabteilungen des Internationalen Arbeitsamtes für ihren jeweiligen

⁷⁶ Hierzu und zum folgenden *Schregle* (oben N. 74) 140–143.

Arbeitsbereich Forschung. Bei Fragen, zu denen kontroverse Meinungen bestehen, werden generell Experten außerhalb der IAO mit eingeschaltet.

Seit 1935 gibt die IAO das *Year Book of Labour Statistics* heraus, in dem für ca. 190 Staaten vergleichende Statistiken zu Punkten wie Beschäftigungsgrad, Arbeitslosigkeit, Arbeitszeit, Löhne, Preise, Arbeitsunfälle, Arbeitskämpfe veröffentlicht werden. Außerdem legt sie regelmäßig Empfehlungen zur Standardisierung von Arbeitsstatistiken vor⁷⁷.

Umfangreiche Forschungsaktivitäten bestehen vor allem auf den Gebieten, auf denen im mittelfristigen Arbeitsprogramm für 1976–1981 das Schwergewicht liegt. Die Weltbeschäftigungskonferenz hat im Juni 1976 zum Themenbereich »Beschäftigung und Bekämpfung der Armut« Vorschläge ausgearbeitet, wie sich Beschäftigung und Befriedigung der Grundbedürfnisse vor allem für die Armen der Weltbevölkerung verbessern lassen. Eine Reihe von Programmen der IAO zielen daher darauf ab, die Beschäftigung in ländlichen Berufen zu fördern, die Lebensbedingungen für die ländliche Bevölkerung zu verbessern, eine ausgewogenere Einkommensverteilung zu bewirken und die bedrückende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in den Entwicklungsländern zu beseitigen⁷⁸. Die in diesem Rahmen durchgeführten Forschungsvorhaben dienen nicht unmittelbar der Vorbereitung von Übereinkommen oder Empfehlungen, sondern sind eher als Grundlagenforschung im Vorfeld möglicher künftiger IAO-Regelungen zu sehen. Vielfach handelt es sich auch um Länderstudien, die eher dem Arbeitsbereich der technischen Zusammenarbeit zuzurechnen sind, in dem die IAO den Entwicklungsländern beim Aufbau von Systemen der sozialen Sicherheit, der Arbeitsverwaltung, bei der Ausarbeitung der Arbeits- und Sozialgesetzgebung, der Aufstellung von Berufsbildungsprogrammen, bei der Entwicklung von Kleingewerbe und Handwerk usw. behilflich ist⁷⁹. *Fried* weist zu Recht darauf hin, daß es für viele Entwicklungsländer weniger wichtig ist, bestimmte Übereinkommen anzunehmen, als erst den institutionellen Rahmen für solche Regelungen zu schaffen⁸⁰.

Beim Weltbeschäftigungsprogramm wie auch auf anderen umfassenderen Forschungsgebieten beschränkt sich die IAO nicht auf die von ihr selbst durchgeführten Forschungen, sondern koordiniert Forschungsvorhaben von Einzelpersonen, Instituten, internationalen Organisationen, Gewerkschaften

⁷⁷ Vgl. *International Recommendations on Labour Statistics*, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1976).

⁷⁸ Etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten der IAO sind als Entwicklungsländer einzustufen.

⁷⁹ Ausführlich zur technischen Zusammenarbeit *Johnston* (oben N. 68) 113–132. Vgl. auch *Zöllner*, Technische Zusammenarbeit: BABI. 1977, 461 f.

⁸⁰ *Fried* 18. Gerade für diese Aufbauphase bleibt allerdings bedeutsam, daß die Grundsatzklärung der IAO zum Weltbeschäftigungsprogramm eine dreifache Zielsetzung enthält, nämlich Erreichung einer vollen, produktiven Beschäftigung unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen und unter Gewährleistung der Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsrechte und -freiheiten.

usw. in aller Welt. Forschungsschwerpunkte im Weltbeschäftigungsprogramm sind folgende Themenbereiche: Ausbildung und Beschäftigung, Arbeitsmarktpolitik, internationale Handelspolitik und internationale Arbeitsteilung, Einkommensverteilung und Beschäftigung, Bevölkerungswachstum und Beschäftigung⁸¹. Die folgende Auswahl abgeschlossener Forschungsvorhaben verdeutlicht die thematische Spannweite.

a) *Weltbeschäftigungsprogramm*

Eine grundlegende Untersuchung wurde zum Themenbereich »Ausbildung und Beschäftigung in Entwicklungsländern« durchgeführt und behandelt folgende Fragen: Haben Umfang und Ausgestaltung der Ausbildung entscheidenden Einfluß auf die Beschäftigungslage in Entwicklungsländern? Wie können Erziehungssysteme so gestaltet werden, daß sie zu einem möglichst hohen Beschäftigungswachstum führen? Welche aktuellen Maßnahmen lassen sich angesichts der unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Ländern durchführen⁸²?

– Zum Thema Mechanisierungs- und Beschäftigungsgrad in der Landwirtschaft wurden Fallstudien in Ostafrika, Lateinamerika, den Philippinen, Sri Lanka, Pakistan und Süditalien durchgeführt⁸³. Hier geht es um die für die meisten Entwicklungsländer lebenswichtige Frage, wie durch Mechanisierung die Produktivität der Landwirtschaft erhöht werden kann, ohne zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu führen.

– Die Beschäftigungsprobleme, zu denen der in vielen Entwicklungsländern ungeheuer schnelle Verstädterungsprozeß führt, werden in drei Fallstudien am Beispiel der rasch zu riesigen Agglomeraten angewachsenen Städte Kalkutta, Abidjan und São Paulo untersucht⁸⁴. Eine weitere Untersuchung über Djakarta ist in Arbeit.

– An drei Projekten im Iran, auf den Philippinen und in Thailand wird dargelegt, welche Möglichkeiten bestehen, in technisch und ökonomisch vernünftiger Weise möglichst personalintensiv Straßen zu bauen und damit unter Kapitalersparnis einen Beitrag zum Abbau der Unterbeschäftigung zu leisten⁸⁵.

⁸¹ Einen umfassenden Überblick gibt *Emmerij*, *Research Priorities of the World Employment Programme*: Int. Lab. Rev. 105 (1972) 411–423.

⁸² *Blaug*, *Education and the Employment Problem in Developing Countries* (1973).

⁸³ *Mechanisation and Employment in Agriculture – Case Studies from Four Continents* (1973).

⁸⁴ *Lurell*, *Urban Development and Employment – The Prospectus for Calcutta* (1974); *Joshi/Lubell/Mouly*, *Abidjan–Urban Development and Employment in the Ivory Coast* (1976); *Schaefer/Spindel*, *São Paulo–Urban Development and Employment* (1976).

⁸⁵ *Irvin*, *Roads and Redistribution–Social Costs and Benefits of Labour-Intensive Road Construction in Iran* (1975); *McCleary*, *Equipment Versus Employment–A Social Cost-Benefit Analysis of Alternative Techniques of Feeder Road Construction in Thailand* (1976); *Lal*, *Men or Machines–A Study of Labour-Capital Substitution in Road Construction in the Philippines* (1978).

Dies ist ein hervorstechendes Beispiel für die Verknüpfung der IAO-Aktivitäten im Bereich der Forschung und der technischen Zusammenarbeit.

- Die technische und ökonomische Durchführbarkeit alternativer Technologien in verschiedenen Industriezweigen und die Auswirkungen auf die Beschäftigungsquoten werden in mehreren zum Teil länderübergreifenden Feldstudien nachgewiesen⁸⁶.
- Eine grundlegende Studie ist der Frage gewidmet, wie sich eine Ausweitung des Exports von zwölf ausgewählten Produkten aus Entwicklungsländern in Industrieländer auf die Beschäftigung in Industrie- und Entwicklungsländern auswirken würde, und leistet damit einen Beitrag zum Thema der Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung⁸⁷. In diesen Themenbereich gehört auch ein quantifiziertes internationales ökonometrisches Modell einer optimalen internationalen Arbeitsteilung⁸⁸.
- Ein ausführlicher Forschungsbericht ist der Binnenwanderung in Entwicklungsländern, ihren Ursachen und den durch sie herbeigeführten Beschäftigungsproblemen und sozialen Folgen gewidmet⁸⁹.
- Mehrere Untersuchungen betreffen den Zusammenhang zwischen Vereinigungsfreiheit und ökonomischer Entwicklung. Hierbei geht es um die Stellung der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern⁹⁰.
- Schließlich sind etliche Fallstudien zum Thema der nichtdemographischen Einflußfaktoren auf den Beschäftigungsgrad unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in den Entwicklungsländern durchgeführt worden⁹¹.

b) Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt

Ein weiterer Schwerpunkt in den Forschungsaktivitäten der IAO liegt im Bereich des internationalen Programms zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt (PIACT)⁹². Dieses IAO-Programm ist weitgehend

⁸⁶ *Technology and Employment in Industry—A Case Study Approach*, hrsg. von *Bhalla* (1975).

⁸⁷ *Lydall, Trade and Employment—A Study of the Effects of Trade Expansion on Employment in Developing and Developed Countries* (1975). Vgl. hierzu auch den Forschungsbericht von *Hsieh, Measuring the Effects of Trade Expansion on Employment—A Review of Some Research: Int. Lab. Rev. 107* (1973) 1–29.

⁸⁸ *Herman, The Optimal International Division of Labour* (1975).

⁸⁹ *Todaro, Internal Migration in Developing Countries—A Review of Theory, Evidence, Methodology and Research Priorities* (1976).

⁹⁰ *Grundlegend Cairo, Freedom of Association and Economic Development* (1977).

⁹¹ *Standing, Labour Force Participation and Development* (1978); *Labour Force Participation in Low-Income Countries*, hrsg. von *Standing/Sheehan* (1978). *Rasevic/Mulina/Macura, The Determinants of Labour Force Participation in Yugoslavia* (1978). Zu den Forschungsaktivitäten der IAO zum Thema »Bevölkerungswachstum und Beschäftigung« vgl. *Blandy, Population and Employment Growth—An Introductory Empirical Exploration: Int. Lab. Rev. 106* (1972) 347–366.

⁹² Einen guten Überblick gibt *Givry, The ILO and the Quality of Working Life—A New International Programme—PIACT: Int. Lab. Rev. 117* (1978) 261–271.

deckungsgleich mit dem Themengebiet »Humanisierung der Arbeitswelt«, in dem in Deutschland eine Fülle von Untersuchungen und Projekten durchgeführt werden. In Lima fand im Jahre 1977 in Zusammenarbeit mit dem Latin American Social Science Council eine erste Konferenz statt, um die Forschungsaktivitäten zu koordinieren, die in aller Welt auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene zu den Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt mit der Zielsetzung einer menschengerechteren Gestaltung der Arbeitsverhältnisse stattfinden. Im Jahre 1977 wurde in Stockholm eine Konferenz abgehalten, die nach Verabschiedung des Übereinkommens und der Empfehlung betreffend die Arbeitsumwelt (Luftverunreinigung, Lärm, Vibrationen) die zur Implementation dieser Regelungen in den Mitgliedstaaten erforderlichen Untersuchungen vorbereiten sollte. Zur Vorbereitung eines Expertentreffens über die Frage, ob die Nachtarbeit zum Gegenstand eines neuen IAO-Übereinkommens gemacht werden sollte, wurden die physiologischen, psychologischen und pathologischen Auswirkungen der Nachtarbeit und ihre Folgen für das Familien- und Sozialleben untersucht⁹³.

Gegenwärtig wird ein umfassendes Forschungsprogramm, das sich weitgehend auf nationale Untersuchungen stützt, zu folgenden Themenkomplexen erarbeitet:

- Formen der Arbeitsorganisation, die ein angemesseneres Arbeitstempo sichern, in geringerem Maße zur Ermüdung führen, größeres Interesse an der Arbeit bewirken und zu einer stärkeren Beteiligung des Arbeitnehmers an der Planung und Organisation seiner Tätigkeit führen;
- Verringerung der unangenehmen oder langweiligen und ermüdenden Tätigkeiten;
- Verbreitung des Wissens um die Auswirkungen der Arbeitsbedingungen und Übertragbarkeit dieses Wissens und dieser Techniken auf die Gesellschafts- und Produktionsbedingungen der Entwicklungsländer;
- Entwicklungsmöglichkeiten der verschiedenen Einrichtungen der Arbeitsaufsicht zur menschengerechteren Gestaltung der Arbeit.

c) *Multinationale Unternehmen*

Ein weiterer Schwerpunkt in den Forschungsaktivitäten der IAO ist in den letzten Jahren auf die Frage der negativen sozialen Auswirkungen multinationaler Unternehmen gerichtet. Im Jahre 1972 führte die IAO, nachdem sie eine vorbereitende Studie vorgelegt hatte, eine Sachverständigentagung mit Vertretern von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über das Verhältnis von multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik durch. Diese

⁹³ *Carpentier/Cazamian, Night Work—Its Effects on the Health and Welfare of the Workers (1977).*

Tagung empfahl ein Forschungs- und Untersuchungsprogramm der IAO⁹⁴, das im Jahre 1976 zu dem Zweck überprüft wurde, geeignete Maßnahmen der IAO vorzuschlagen. Im Jahre 1977 verabschiedete der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes eine dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik⁹⁵, in der mit den Komplexen Beschäftigungsförderung und -sicherung, Chancengleichheit und Gleichberechtigung, Ausbildung, Löhne und Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsrecht, Kollektivverhandlungen auch die Forschungsbereiche für die IAO umrissen sind.

– In mehreren Untersuchungen werden für multinationale Unternehmen in der Metall- und Ölindustrie Fragen der Beschäftigungs-, Ausbildungs- und Lohnpolitik sowie der Arbeitsbedingungen und der Arbeitnehmervertretung behandelt⁹⁶. Hierzu sind Befragungen von multinationalen Unternehmen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden sowie Regierungen von Heimat- und Gastländern durchgeführt worden.

– Andere Studien beziehen sich auf bestimmte Einzelaspekte im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen, wobei folgende Themen zu nennen sind: Lohngestaltung, Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen, Einfluß der Gewerkschaften auf Investitions-, Produktions- und Beschäftigungsentscheidungen, Herausbildung internationaler Beziehungen auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, Auswirkungen auf die Beschäftigungslage in Industrie- und Entwicklungsländern, Technologietransfer in Gastländer⁹⁷.

4. Ständige Beratungs- und Expertengremien

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind neben dieser umfangreichen Forschungstätigkeit die ständigen Beratungs- und Expertengremien, in denen noch vor der Beratung einer internationalen Arbeitsnorm durch die Internationale Arbeitskonferenz von allen beteiligten Ländern und Interessengruppen eine Fülle von Tatsachenmaterial gesammelt und verwertet wird⁹⁸.

Dem Verwaltungsrat und dem Internationalen Arbeitsamt stehen jeweils mit

⁹⁴ *Multinational Enterprises and Social Policy*, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1973) insbesondere 169–173.

⁹⁵ Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt (1977).

⁹⁶ *Social and Labour Practices of Some European-Based Multinationals in the Metal Trades* (1976); *Social and Labour Practices of Multinational Enterprises in the Petroleum Industry* (1977); *Social and Labour Practices of Some US-Based Multinationals in the Metal Trades* (1977).

⁹⁷ *Wages and Working Conditions in Multinational Enterprises* (1976); *Multinationals in Western Europe, The Industrial Relations Experience* (1976); *The Impact of Multinational Enterprises on Employment and Training* (1976).

⁹⁸ Im einzelnen dazu *Johnston* (oben N. 68) 64–69.

Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern besetzte Sachverständigenräte für Fragen wie Berufsausbildung, Fortbildung von Führungskräften, Unfallverhütung und Arbeitshygiene, Probleme der arbeitenden Frauen und Jugendlichen, Arbeiterbildung usw. zur Seite. Industrieausschüsse befassen sich mit arbeits- und sozialpolitischen Fragen bestimmter Branchen. Es bestehen Ausschüsse für den Binnentransport, den Kohlebergbau, für Eisen und Stahl, für die metallverarbeitende Industrie, für die Textilindustrie, für die Erdölindustrie, für Hoch- und Tiefbau und öffentliche Arbeiten, für die chemische Industrie, für Plantagenarbeit sowie für Angestellte und Geistesarbeiter.

Die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Regionalkonferenzen sind Angelegenheiten gewidmet, die von speziellem Interesse für die Arbeitnehmer der einzelnen Weltgebiete sind. Beispielsweise hat die 2. Europäische Regionalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahre 1974⁹⁹ zum Thema »Wanderung von Arbeitskräften in Europa« vorgeschlagen, Fallstudien über die verschiedenen Möglichkeiten durchzuführen, Arbeitsplätze bevorzugt in den Herkunftsländern der Wanderarbeitnehmer zu schaffen und die Chancen der wirtschaftlichen Wiedereingliederung bei der Rückkehr von Wanderarbeitnehmern in ihre Heimatländer zu verbessern¹⁰⁰.

Studien zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung der berufstätigen Frau¹⁰¹ und zum Schutz älterer Arbeitnehmer¹⁰² sollten die Schaffung von Übereinkommen bzw. Empfehlungen vorbereiten.

5. Normenkontrollverfahren

Um die volle Verwirklichung der verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen sicherzustellen, hat die IAO ein spezielles Aufsichtsverfahren entwickelt¹⁰³. Im innerstaatlichen Bereich ist die institutionalisierte Beobachtung der Gesetzeswirkungen für den Gesetzgeber ein geeignetes Mittel, um

⁹⁹ Siehe *Löw*, 2. Europäische Regionalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation vom 14.–23. Januar 1974 in Genf: RdA 1974, 181 f.

¹⁰⁰ Vgl. den vorbereitenden Bericht International Labour Conference, 59th Session, 1974, Report VII: Migrant Workers (1973) und das Übereinkommen Nr. 143 sowie die Empfehlung Nr. 151 betreffend Wanderarbeitnehmer (1975).

¹⁰¹ Vgl. den vorbereitenden Bericht International Labour Conference, 60th Session, 1975, Report VIII: Equality of Opportunity and Treatment for Women Workers (1974).

¹⁰² Vgl. den vorbereitenden Bericht International Labour Conference, 65th Session, 1979, Report VI: Older Workers, Work and Retirement (1978).

¹⁰³ Dazu im einzelnen: Der Einfluß der Übereinkommen (oben N. 68) 47–66; *Valticos*, Labour Law (oben N. 68) 34–37; *Johnston* (oben N. 68) 99–106; *Fried* 196–203; *van der Ven*, Das rechtsvergleichende Forum der IAO, in: Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs-Kolloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft, hrsg. von *Zacher* (1977) 171–193; *Kröner-Moosmann*, IAO-Normenkontrolle – Am Scheideweg?: BABl. 1979, 37–42.

rückkoppelnd die Korrektur einmal geschaffener Gesetze vorzubereiten¹⁰⁴. Das Normenkontrollverfahren der IAO ist allerdings nicht geeignet, gleichzeitig als sozialwissenschaftliches Gremium zur Vorbereitung neuer Normen zu dienen.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben in regelmäßigen Abständen dem Internationalen Arbeitsamt über die Durchführung ratifizierter Übereinkommen anhand eines detaillierten Fragebogens, der sich auch auf Zahlen und Statistiken erstreckt, Bericht zu erstatten. Nach umfangreichen Vorarbeiten der Abteilung für die internationalen Normen der Arbeit überprüft der IAO-Sachverständigenausschuß für die Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen¹⁰⁵, inwieweit die Mitgliedstaaten ihren eingegangenen Verpflichtungen nachkommen, und legt hierüber der Internationalen Arbeitskonferenz einen umfassenden Bericht vor. Der Bericht und seine Erörterung im Normenanwendungsausschuß dienen vor allem dem Ziel, im Dialog mit den betreffenden Regierungen Lösungen für Mängel bei der Durchführung ratifizierter Übereinkommen zu suchen, und entfalten in erster Linie präventive Wirkung. Aufgrund dieses Kontrollverfahrens kann die für eine sozialwissenschaftliche Effektivitätskontrolle maßgebliche Frage, ob in den Mitgliedstaaten die Rechtswirklichkeit so aussieht, wie es sich die IAO nach ihren Abkommen und Empfehlungen vorstellt, nicht beantwortet werden. Wegen der Materialfülle, der unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und weil die Informationen von den betroffenen nationalen Regierungen selbst zur Verfügung gestellt werden müssen, erstreckt sich die Normenkontrolltätigkeit der IAO im wesentlichen auf den Vergleich von Gesetzestexten und läßt das »living law« weitgehend unberücksichtigt. Das kann auch nicht hinreichend dadurch ausgeglichen werden, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände Abschriften der Auskünfte und Berichte erhalten, die ihre Regierungen der IAO erstatten, sodann diese Informationen ergänzen und korrigieren, an den Erörterungen und Entscheidungen des Konferenzausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen teilnehmen und dabei häufig Sachinformationen über die reale Situation in ihren Ländern beisteuern (Kontrolle durch die unmittelbar betroffenen Personengruppen).

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die IAO in umfassender Weise besonders in den Schwerpunktbereichen ihres Programmes Informationen sammelt und sozialwissenschaftliche Forschungen durchführt, anleitet bzw. koordiniert.

¹⁰⁴ Einführend hierzu Noll, *Gesetzgebungslehre* (1973) 146–160, Schröder, *Zur Erfolgskontrolle der Gesetzgebung*, in: *JbRSozRTheorie* 3 (1972) 271–288.

¹⁰⁵ Er setzt sich aus 18 Personen unterschiedlicher nationaler Herkunft zusammen, meist angesehenen Wissenschaftlern auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts, bisweilen auch Präsidenten oberster Gerichtshöfe, ehemaligen Ministern und Diplomaten.

niert. Diese Forschungstätigkeit ist bisweilen eng verknüpft mit dem Aufgabenbereich der technischen Zusammenarbeit. Häufig handelt es sich um Grundlagenforschung, die nicht unmittelbar mit der Vorbereitung und Verabschiedung eines Übereinkommens oder einer Empfehlung verknüpft ist. Eine wichtige Ergänzung der rechtstatsächlichen Vorbereitung von Übereinkommen bzw. Empfehlungen besteht in der Tätigkeit von Sachverständigen- und Industrieausschüssen sowie Regionalkonferenzen, in der vorbereitenden Anhörung der Regierungen der Mitgliedstaaten und in der gleichberechtigten Mitwirkung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

IV. Europäische Gemeinschaften

1. Informationsaufgabe der EG-Kommission

Jede Aktion der Europäischen Gemeinschaft beginnt bei der Kommission. Sie hat Vorschläge und Entwürfe zu machen; im Durchschnitt sind es im Jahr 530 Vorschläge und 150 Entwürfe¹⁰⁶. Für die Erledigung ihres weiten in Art. 155 EWGV umschriebenen Aufgabenfeldes steht ihr eine in 20 Generaldirektorate gegliederte Verwaltung mit (im Jahre 1979) 8300 Beamten zur Verfügung.

Präzise und aktuelle Informationen über politische, wirtschaftliche und soziale Vorgänge in der Gemeinschaft sind erforderlich für die Zielerfüllung dieses Apparates. Entsprechend sind sowohl im EG-Vertrag¹⁰⁷ wie in einer Reihe von Verordnungen Informationsrechte der Kommission vorgesehen, und andere Vorschriften¹⁰⁸ verpflichten die Mitgliedstaaten zur Erteilung von Auskünften. Ein Dokumentationssystem der Kommission (ECDOC) speichert nicht nur die Vorarbeiten für Beschlüsse, Sitzungsprotokolle und andere Dokumente¹⁰⁹, sondern auch Daten zur Kontrolle der Anwendung der Richtlinien und regionalisierte Informationen¹¹⁰.

Das Statistische Amt in Luxemburg ist eine Dienststelle der EG-Kommission, die die Basisdaten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Bevölkerungs- und Sozialstatistik, der Statistik für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, der Industrie-, Umwelt- und Dienstleistungsstatistik sowie der Statistik des Außenhandels bereitstellt. Im weiteren statistischen Programm für die

¹⁰⁶ Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft⁵ (1979) 82.

¹⁰⁷ Vgl. Artt. 79 IV, 89 EWGV. Nach Art. 213 kann der Rat weitere Informationskompetenzen erteilen. Im übrigen wird von Smit/Herzog, The Law of the European Community (1976) Nr. 155.08, angenommen, daß die Kommission unabhängig von solchen speziellen Ermächtigungen ein allgemeines Informationsrecht im Rahmen ihrer Aufgabenbereiche habe.

¹⁰⁸ Vgl. z. B. Artt. 14 VI, 15 I, 31, 72, 73 II, 93 III, 109 II, 111 V, 115 EWGV.

¹⁰⁹ EG-Kommission, Achter Gesamtbericht (1974) 54.

¹¹⁰ EG-Kommission, Zehnter Gesamtbericht (1976) 39.

Jahre 1979–81 wird ein Gleichgewicht angestrebt zwischen den Statistiken, die über die wirtschaftliche und soziale Lage Aufschluß geben sollen, und den Statistiken, die bei der Beschreibung der Strukturen oder der Gesellschaftsanalyse als Grundlage dienen¹¹¹.

Das Bedürfnis nach spezifisch sozialwissenschaftlichen Informationen, das sich hier ausdrückt, hat die Generaldirektion Forschung, Wissenschaft und Bildung zur Formulierung eines Dreijahresplans für Sozialforschung veranlaßt, der in den Jahren 1980–82 das Schwergewicht legen soll auf die Analyse sozialer Probleme, die in allen Mitgliedstaaten auftreten, aber nur unzureichend untersucht sind, sowie auf den Gesellschaftsvergleich innerhalb der Gemeinschaft¹¹².

2. Typen sozialwissenschaftlicher Information auf EG-Ebene im Bereich Beschäftigung

Die folgende Diskussion des sozialwissenschaftlichen Informationsangebots wird sich beschränken auf den Zuständigkeitsbereich der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten. Die verschiedenen Formen der sozialwissenschaftlichen Aufbereitung von Problemen, für deren Lösung Maßnahmen der EG-Kommission eingesetzt werden sollen, werden dabei gemessen am Informationsgehalt der Aussagen und am Vergleichsniveau.

Der Informationsgehalt solcher Aussagen ist –jedenfalls für den Praktiker, der darauf Entscheidungen aufbauen will– größer, wenn sie empirisch sind und sich nicht auf spekulative Entwürfe beschränken; er ist dann größer, wenn sie analytisch-erklärend sind und sich nicht mit bloßer Deskription begnügen; und er ist ferner dann größer, wenn sie kritisch sind und sich nicht von vornherein den augenblicklichen Zielvorstellungen der Praxis unterwerfen. Das Vergleichsniveau ist dann höher, wenn den einzelnen nationalen Untersuchungen eine gemeinsame Struktur zugrunde liegt und nicht lediglich heterogene Länderberichte nebeneinander gestellt werden.

a) Freie wissenschaftliche Forschung

Während für die nationalen Gesetzgeber die freie wissenschaftliche Forschung, jedenfalls im Bereich der Sozialwissenschaften, immer noch das größte Informationsreservoir darstellt, das lediglich zu ergänzen ist durch die Vergabe spezieller Themen in Form von Auftragsforschung, ist das entsprechende

¹¹¹ EG-Kommission, Zwölfter Gesamtbericht (1978) 37.

¹¹² Der Entwurf vom Februar 1979 (XII/49/79-EN) enthält folgende Schwerpunktthemen: (1) The population of the Community: long-term economic and social implications of demographic trends; (2) The socio-economic dynamics and technological innovation: technology-capital-labour relations; (3) The economic and social function of the State: the public sector; (4) The integration of societies in Europe.

Angebot im zwischenstaatlichen Bereich erheblich geringer. Nur ausnahmsweise steht man hier vor der optimalen Situation, daß ein Thema zufällig in allen Mitgliedstaaten eine etwa gleichartige Behandlung gefunden hat, so daß eine Kumulation der Ergebnisse eine ausreichende Problembeschreibung für die EG-Gesellschaften hergibt. Im allgemeinen ist diese nur zu erlangen durch Studien, die von vornherein vergleichend angelegt sind. Solche Studien zu erstellen, gibt es aber wenig Motivation und – abgesehen vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz – kaum institutionelle Voraussetzungen in den Sozialwissenschaften der Mitgliedstaaten¹¹³. Gleichwohl lassen sich im Themenbereich Beschäftigung einzelne sehr verdienstvolle Arbeiten der gesuchten Art finden.

– Eine empirische Untersuchung aus dem Jahre 1971 über die Arbeits- und Familienverhältnisse der abhängig erwerbstätigen Frauen in den Privatsektoren der (damals) sechs nationalen Wirtschaften innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde im Forschungsverbund anhand eines einheitlichen Befragungsinstrumentes durchgeführt. Die Finanzierung erfolgte durch verschiedene Frauenzeitschriften. Die Befunde wurden der EWG-Kommission übermittelt und führten zu verschiedenen Einzelveröffentlichungen¹¹⁴.

– Den Entstehungsbedingungen industrieller Demokratie und den Bemühungen um eine innerbetriebliche und überbetriebliche Institutionalisierung von Arbeitnehmerinteressen in Europa widmen sich zwei empirisch reich belegte Studien, die am soziologischen Lehrstuhl der Universität Münster angefertigt wurden¹¹⁵.

– Die unterschiedlichen Formen, in denen die nationalen Arbeitsverwaltungen von vier EG-Mitgliedstaaten und von Schweden das gemeinsame Ziel der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« praktisch umzusetzen versuchen, waren Thema einer Studie am Wissenschaftszentrum Berlin¹¹⁶. Der vergleichende Bericht baut auf empirischen Einzelstudien einheimischer Forscher auf, die sich über Zielrichtung und Methode weitgehend abgestimmt hatten.

– Eine empirische Untersuchung einer Gruppe von 25 Sozialwissenschaftlern aus 20 akademischen Institutionen widmet sich der Frage, inwieweit die verschiedenen rechtlichen Formen betrieblicher Mitbestimmung in 11 europäischen

¹¹³ Das von uns speziell für diesen Zweck befragte Informationszentrum Sozialwissenschaften in Bonn gab zwar viele Hinweise auf Systemvergleiche BRD/DDR, aber nur ganz wenige auf Beiträge zur vergleichenden Analyse innerhalb der EG. Die alle EG-Staaten umfassende Bibliographie *Etudes Universitaires sur L'Intégration Européenne* (hrsg. von der Université Catholique de Louvain) nennt auffällig viele Arbeiten, die Einstellungsmessungen zur Europaidee vornehmen. Empirische Vergleiche zu anderen Themen finden sich kaum. Beide Sammlungen sind aber naturgemäß unvollständig: das Bonner Informationszentrum im Hinblick auf EG-Vergleiche, die Bibliographie aus Louvain im Hinblick auf Sozialwissenschaften.

¹¹⁴ Z. B. *Pross*, Gleichberechtigung im Beruf? (1973).

¹¹⁵ *Nagels/Sorge*, Industrielle Demokratie in Europa (1977); *Nagels*, Überbetriebliche Partizipation von Arbeitnehmern in Europa (1978).

¹¹⁶ *Blankenburg*, Arbeitsmarkt, Mehr Steuerung durch weniger Kontrolle – Einige Lehren aus einem Ländervergleich von Arbeitsverwaltungen: *Soziale Welt* 1980, 113–135.

Ländern (und Israel) faktisch zu Mitentscheidungsmacht der Arbeitnehmer geführt haben¹¹⁷.

Diese vier Beispiele aus dem kleinen Arsenal sozialwissenschaftlicher Vergleiche innerhalb Europas sind nach unserer Einschätzung wegen ihres empirischen, analytisch-erklärenden und kritischen Vorgehens durchweg von hohem Informationsgehalt, der sowohl die zwischenstaatliche Entscheidungskompetenz wie auch den sozialwissenschaftlichen Theorievorrat zu erhöhen imstande ist. Auch das Vergleichsniveau ist – wohl mit Ausnahme der schon einige Jahre zurückliegenden Frauenstudie – auf hohem Standard, der sich in einer engen theoretischen Verbindung der Länderergebnisse ausdrückt.

b) Statistisches Amt (EUROSTAT)

Soweit die Arbeit von EUROSTAT lediglich darin besteht, einzelstaatliche Statistiken zusammenzufassen, ist seine Dienstleistung für die EG-Kommission mehr technischer Art. Aber das Amt übt auch originär-wissenschaftliche Funktionen aus, wenn es Sozialindikatoren und Methoden für einheitliche Erhebungen im EG-Raum entwickelt¹¹⁸. Ein Beispiel für letztere ist die Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte¹¹⁹, der umfangreiche eigene und an Dritte vergebene¹²⁰ Studien vorausgingen, die zum Ziel hatten, die Vergleichbarkeit der Daten zu erhöhen. Wissenschaftlichen Charakter hat auch der jährliche »Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in den Gemeinschaften«, für den harmonisierte Statistiken erstellt und ausgewertet werden.

Am hohen Vergleichsniveau dieser Arbeiten kann kein Zweifel bestehen. Ihr Informationsgehalt entspricht dem aller statistischen Aussagen: Sie setzen ein Verständnis gesellschaftlicher Prozesse voraus und geben Aufklärung über ihre Veränderungen im Zeitablauf. Sie verhelfen aber nicht zu neuartiger Problematik, geben meist keine Antworten auf theoretische Fragestellungen, mit denen Zusammenhänge erklärt werden sollen, und sie sind für sich selbst genommen nicht kritisch.

c) Wissenschaftliche Tagungen der EG-Kommission

Wie es schon früh einer Tradition bei der Vorbereitung von internationalem Einheitsrecht auf dem Gebiete des Arbeitsrechts entsprach und im Rahmen der IAO besonders wichtig wurde, werden auch von der EG-Kommission im

¹¹⁷ *International Research Group*, *Industrial Relations in Europe* (1979); *Industrial Democracy in Europe* (1979).

¹¹⁸ EUROSTAT-Mitteilungen 11-12-1979, 9, 11.

¹¹⁹ Vgl. z. B. EUROSTAT, *Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte – Methoden und Definitionen* (1977). Die Ergebnisse finden sich z. B. in EUROSTAT, *Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte* (1976).

¹²⁰ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, *International Comparison of Unemployment Rates*, EG-Dok. V/780/77-EN.

Zusammenhang mit künftigen Regelungsaufgaben wissenschaftliche Tagungen veranstaltet. Im Bereich Beschäftigung werden dabei sowohl grundsätzliche Themen angesprochen, die die Komplexität eines sozialen Problems vor Augen führen und keineswegs direkt auf die Formulierung bestimmter Maßnahmen zielen: Eine Konferenz »Arbeitsorganisation, technischer Fortschritt und Motivierung des Menschen« (Brüssel, November 1974) stand zwar im Rahmen des sozialpolitischen Aktionsprogramms »Humanisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen«, erbrachte aber überwiegend grundsätzliche Referate zu den Themen Arbeitsdemokratie, Automation und Ausbildung¹²¹. Doch werden ebenso auch Themen behandelt, die unmittelbar mit geplanten Maßnahmen im Zusammenhang stehen. So diente ein Seminar über die »Ausbildung von Gemeinwesenarbeitern zur Entwicklung der Landgemeinden« (Dublin, Oktober 1978) der Auswertung der vom Europäischen Sozialfonds finanzierten Studien und Modellvorhaben¹²². Ein Seminar unter dem Motto »Gemeinsam arbeiten« (Chantilly, September 1977) diente der Ausweitung von Studien und Modellvorhaben zur Bekämpfung der Armut¹²³.

Der Informationsgehalt dieser Tagungen ist insoweit als hoch einzuschätzen, als sie wissenschaftlich-erklärenden Beiträgen vielfach freien Raum lassen. Empirische Information beziehen sie überwiegend aus Einzelfallstudien, was jedenfalls auf der Basis von Modellversuchen eine durchaus komplexe Form der Datensammlung darstellt. Im übrigen fällt auf, daß an den Tagungen und Seminaren regelmäßig Praktiker aus Wirtschaft und Verwaltung teilnehmen, die ihrerseits ein großes Maß an empirischer Erfahrung einzubringen vermögen. Durch ihre Beiträge dürften auch vergleichende Komponenten in die Diskussion eingehen, die ansonsten in systematischer und strukturierter Form fehlen.

d) Forschungsaufträge

Die EG-Kommission hat im Aufgabenbereich Beschäftigung in den letzten Jahren eine große Zahl von sozialwissenschaftlichen Forschungsaufträgen vergeben. Dies geschieht entweder in unmittelbarem Zusammenhang mit der Vorbereitung bestimmter Maßnahmen oder im Rahmen des mehr auf Grundlagenforschung gerichteten »Forschungs- und Aktionsprogramms über die Entwicklung des Arbeitsmarktes« und schließlich durch die EG-eigenen sozialwissenschaftlichen Institute im Rahmen ihres Tätigkeitsfeldes. Auf diesen letztgenannten Typus von Forschungsaufträgen werden wir im folgenden Abschnitt näher eingehen.

Im Typus der unmittelbar »gesetzesvorbereitenden« Forschung findet sich

¹²¹ EG-Kommission, Konferenz über Arbeitsorganisation, technischer Fortschritt und Motivierung des Menschen (1974).

¹²² EG-Bull. 1978 Nr. 10, Ziff. 2.1.54.

¹²³ EG-Bull. 1977 Nr. 9, Ziff. 2.1.32.

eine breite Palette von Arbeiten, die kaum einheitlich zu bewerten sind und zum Teil für eine Auswertung auch nicht zugänglich waren.

– Drei soziologische Untersuchungen über die Frauenerwerbstätigkeit wurden wichtige Grundlage eines Memorandums der Kommission zur Gleichbehandlung von männlichen und weiblichen Arbeitnehmern¹²⁴. Die Studien basieren auf harmonisierten Daten des Statistischen Amtes der EG sowie auf nationalem Datenmaterial¹²⁵.

– Eine Studie über den Bildungsurlaub in den Mitgliedstaaten beruht auf acht Länderberichten, die nur zum geringen Teil empirische Fragen wie die tatsächliche Inanspruchnahme des Bildungsurlaubes behandeln¹²⁶.

– Eine Gruppe von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten führte im Jahre 1975 eine soziologische Untersuchung über »Die Wohnraumversorgung der Gastarbeiter – ein Fall sozialer Nichtvorsorge?« durch, die die Grundlage bildete für einen Bericht der Kommission an den Rat über die Wohnverhältnisse ausländischer Arbeitnehmer¹²⁷.

– Im Zuge des Gemeinschaftsprogramms zur Bekämpfung der Armut vergab die Kommission im Jahre 1978 Modellstudien über die Rolle der freien Wohlfahrtsverbände, über Gebiete in Großbritannien, die von großer Armut betroffen sind, sowie eine vergleichende Studie über die Wirksamkeit der sozialpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut in Großbritannien, der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich¹²⁸. Im Rahmen desselben Programms liegt bereits eine von acht Fachinstituten für die EG-Kommission durchgeführte Meinungsbefragung über das erforderliche Mindesteinkommen, die Wahrnehmung der Lebensbedingungen und die »Wahrnehmung und das Bild des Elends« vor¹²⁹. Ziel aller Studien ist die Vorbereitung von Hilfsmaßnahmen für die ärmsten Bevölkerungsschichten der Gemeinschaft¹³⁰.

Das Aktionsprogramm über die Entwicklung des Arbeitsmarktes hat seit 1975 etwa 70 Forschungsaufträge zu den Themenbereichen Arbeitslosigkeit, Beschäftigungsstrukturen, Ausbildung, Randgruppen des Arbeitsmarktes, Sektorale Beschäftigungsprobleme, Arbeitszeit vergeben. Ein überwiegender Teil dieser Analysen ist ökonomischer, ein kleinerer Teil im engeren Sinne sozialwissenschaftlicher Art. Zu nennen sind theoretische Arbeiten (z. B. Theorien der Segmentierung des Arbeitsmarktes¹³¹), vergleichende Arbeiten (z. B. Teilzeit-

¹²⁴ Dok. KOM (75) 36 endg.

¹²⁵ *Sullerot*, Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (1970); *Volk*, Die Arbeitsbedingungen der erwerbstätigen Frauen der sechs Mitgliedstaaten der EG (1972); *Cornu*, Die Erwerbstätigkeit der Frauen in Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich (1974).

¹²⁶ EG-Kommission, Studie über den Bildungsurlaub in den Mitgliedstaaten (1975).

¹²⁷ EG-Bull. 1977 Nr. 12, Ziff. 2.1.78.

¹²⁸ EG-Bull. 1978 Nr. 3, Ziff. 2.1.41.

¹²⁹ EG-Bull. 1977 Nr. 7/8, Ziff. 2.1.49.

¹³⁰ EG-Bull. 1977 Nr. 12, Ziff. 2.1.79.

¹³¹ *Loveridge/Mok*, The Theory of Labour Market Segmentation, Dok. V/213/78-EN.

beschäftigung in der EG¹³²), empirische Studien auf nationaler Datenbasis (z. B. Übergang von Schule zu Beruf in drei Regionen Englands¹³³), eher maßnahmebezogene Untersuchungen (z. B. Barrieren gegen eine flexiblere Arbeitszeitgestaltung¹³⁴) und Primärerhebungen in allen EG-Staaten (z. B. Personen auf Arbeitssuche¹³⁵).

Bei der Vergabe solcher Forschungsaufträge treten nach Auskunft der die Programme verwaltenden Beamten Schwierigkeiten auf, für jedes Thema die am besten geeigneten Experten zu finden. Schon für nationale Ministerialverwaltungen ist es nicht leicht, sich im Wissenschaftssystem zu orientieren. Dies gilt erst recht für die Brüsseler Behörden. Vielfach sind es Zufallskontakte, die zur Erteilung von Aufträgen führen.

Auffällig ist, daß ein großer Teil der Studien gar nicht vergleichend angelegt ist. Offensichtlich sind für die Entscheidungsfindung auf Gemeinschaftsebene auch Auswertungsergebnisse von Modellversuchen und empirische Berichte über bestimmte soziale Situationen in einem einzelnen Mitgliedstaat von Belang – etwa für Maßnahmen im Bereich des Programms zur Bekämpfung der Armut, die schon vom Konzept her nur auf bestimmte Regionen oder Situationen zielen.

Soweit vergleichend vorgegangen wird, ist das Vergleichsniveau zumeist nicht befriedigend. Als einzelne sind Gutachter nicht in der Lage, Erhebungen in mehreren Gesellschaften durchzuführen, und müssen sich auf die Auswertung offizieller Statistiken beschränken, die aber meist für spezifische sozialwissenschaftliche Fragestellungen nicht genug hergeben. Bei der Zusammenarbeit mehrerer nationaler Forscher wird durchweg versäumt, dem Vergleich das notwendige Gewicht in der Gesamtkonzeption zu geben. Er wird regelmäßig nur in Form von Zusammenfassungen der wichtigsten Einzelergebnisse vorgenommen.

Festzustellen ist auch, daß kritische Beiträge weitgehend fehlen. Sicherlich wird auf Notlagen und Mißstände, auf Diskriminierungen und Strukturschwächen hingewiesen. Aber die Gutachter halten sich auffällig zurück, auf Systemmängel oder politische Fehlentscheidungen, auf Planungsfehler, Korruption oder irgendwelche anderen Faktoren als die Ursachen der beschriebenen Mißstände hinzuweisen. Dadurch können Fehleinschätzungen bei der EG-Kommission entstehen, die dann zu rechtlichen Steuerungsmaßnahmen greift, die das gewünschte Ziel nicht erreichen können.

¹³² *Robinson*, Part-time Employment in the European Community, Dok. V/1280/77.

¹³³ *Youthaid*, The Transition from School to Working Life, Dok. V/915/79-EN.

¹³⁴ Forschungsgruppe Arbeit und Gesundheit GmbH, Barrieren gegen eine flexible Arbeitsplatzgestaltung, Dok. V/93/79-DE.

¹³⁵ The European Omnibus, Chômage et Recherche d'un Emploi: Attitudes et Opinions des Publics Européens, Dok. V/780/79-FR.

e) *EG-Schwerpunktinstitute*

Der Abstand zwischen dem Wissenschaftsbetrieb in den Mitgliedstaaten einerseits und der zuständigen Fachabteilung innerhalb des Brüsseler Verwaltungsapparats andererseits, der für einige Mängel der Auftragsarbeiten verantwortlich sein dürfte, ist erheblich verringert worden in den Bereichen Humanisierung der Arbeitswelt und Berufsbildung, für die die EG im Jahre 1975 zwei Schwerpunktinstitute errichtet hat¹³⁶: Die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin und das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung in West-Berlin. Sie haben beide die Funktion, in enger Zusammenarbeit mit der EG-Kommission den Informations- und Erfahrungsaustausch durch gezielte Dokumentation, Verbreitung von Informationen sowie durch Forschungsförderung und -koordinierung zu erleichtern. Im Forschungsbereich werden Aufträge vergeben, Seminare veranstaltet, Arbeitsgruppen zusammengestellt und im beschränkten Ausmaß auch eigene Studien unternommen. Ziel ist in jedem Fall, die Ergebnisse schnell an Entscheidungsträger in Brüssel und in den nationalen Fachverwaltungen weiterzuleiten.

– Die Europäische Stiftung in Dublin vergab einen Auftrag zur Erforschung der Beziehungen zwischen Berufsausbildung und neuen Organisationsformen der Arbeit. Durch einheimische Experten wurden in 6 Mitgliedstaaten 15 Fallstudien vorgenommen, die durch eine Arbeitsgruppe koordiniert wurden. Der Vergleichsbericht wertet die Einzelstudien in theoretisch hoch strukturierter Weise aus und kommt zu einer Reihe von Empfehlungen¹³⁷.

– Das Europäische Zentrum in Westberlin ließ durch verschiedene empirische Studien nachprüfen, ob Ausbildungsmaßnahmen die Lage der Wanderarbeitnehmer verbessern können. Zu diesem Zweck wurden die Bildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland untersucht, heimgekehrte italienische Wanderarbeitnehmer befragt und Fallstudien aus Italien, der Bundesrepublik und Großbritannien zu den objektiven und subjektiven Voraussetzungen für die Mobilität von Arbeitnehmern vorgelegt. Auf einem Kolloquium wurden theoretische Folgerungen gezogen und ein Aktionsplan vorbereitet¹³⁸.

Die Funktion der Schwerpunktinstitute ist die einer Clearingstelle. Der Informationsbedarf der EG-Kommission wird gezielt an die Sachverständigen des jeweiligen Fachgebietes weitergeleitet und in Form von Forschungsvorha-

¹³⁶ Gegründet durch die EG-Verordnungen Nr. 1365/75, ABl. EG 1975 Nr. L 139/1, und Nr. 337/75, ABl. EG 1975 Nr. L 39/1.

¹³⁷ *Oliver du Roy*, Training and New Forms of Work Organization—Study of Six European Countries, Final Summary Report, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Contract EF-SC/77/II/9 (1978).

¹³⁸ Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung CEDEFOP MR 1/78, MR 2/78, MR 3/78.

ben, Seminaren und Dokumentationen befriedigt¹³⁹. Umgekehrt hat die einschlägige Wissenschaft hier ein Forum für Vorschläge und Ideen, das die Gewähr bietet, im politischen Entscheidungsprozeß der EG-Behörden und der nationalen Verwaltungen gehört zu werden.

Will man diesen Typus sozialwissenschaftlicher Zuarbeit zum EG-Einheitsrecht bewerten, so wird man nicht die im Arbeitsprogramm vorgelegte Einzelarbeit, sondern die Gesamtergebnisse von Arbeitsschwerpunkten heranziehen. Man muß diesen dann nach Informationsgehalt und Vergleichsniveau hohe Werte zuerkennen. Die Ergebnisse sind durchweg empirisch gewonnen und werden in einem theoretischen Bezugsrahmen diskutiert. Kritische Akzente werden vorwiegend in den Seminaren und Arbeitsgruppen eingebracht und haben zu interessanten Innovationen geführt¹⁴⁰. Das Vergleichsniveau ist besonders in Dublin sehr hoch zu veranschlagen, da die Betriebsstrukturen, die unter dem Gesichtspunkt der Humanisierung der Arbeit verglichen werden, im EG-Raum sehr ähnlich sind. Dagegen ist die Organisation der Berufsbildung in den Mitgliedstaaten außerordentlich heterogen, so daß die vergleichende Forschung im Zentrum in West-Berlin vor größeren Schwierigkeiten steht.

Summary

LABOUR LAW AS AN EXAMPLE FOR SOCIOLOGICAL RESEARCH AS A PRELIMINARY STAGE IN THE INTERNATIONAL UNIFICATION OF THE LAW

The growing intervention of the industrial state in daily, and especially in commercial life has increased the influence of scientific research on politics. Within this research the social sciences to a growing extent have to meet the need of governmental and political institutions to be informed. In keeping with the strong influence of law on social structures empirical research plays an important part in the investigation of social affairs which are to be governed by law, and in the subsequent controlling of the effects of legal provisions.

The gathering and evaluating of social facts before and after legislative activities has also a tradition in the field of international standardization of law. An early example of the striving for standardization of legal provisions and of

¹³⁹ Z. B. hat das Europäische Zentrum in West-Berlin im Jahre 1978 44 Fachtagungen und Arbeitsgruppensitzungen sowie 2 Seminare veranstaltet. Mitarbeiter des Instituts nahmen an 21 externen Veranstaltungen offiziell teil. Ein vom Zentrum herausgegebenes Berufsbildungsbulletin erscheint in 6 Sprachen.

¹⁴⁰ Vgl. insbesondere das Referat von *Edding*, Probleme des grenzüberschreitenden Ausgleichs von Ausbildungskapazitäten auf dem CEDEFOP-Kolloquium vom 27. 9. 1979. Ein weiteres Beispiel sind die oben genannten Studien über Wanderarbeitnehmer, die die italienische Regierung unmittelbar zu Wiedereingliederungshilfen (in Form von Kooperativen) veranlaßt haben.

the importance of factual knowledge in the preparation of legislative activities is the legislation of the 19th century up to 1914 concerning labour protection law.

During this period international conferences were the main vehicle for the limited systematic exchange of factual and technical knowledge concerning the protection of labour. Although primarily political meetings, organized by political parties and trade unions of the labour movement, they also served for the dissemination of the latest informations, standards and demands concerning the main aspects of labour protection.

Since 1919 there is in the International Labour Organization (ILO), founded as a result of the Treaty of Versailles, a permanent working institution for coordinating and running conferences. It uses two main instruments – recommendations and conventions – in order to meet its global task of promoting social justice by setting minimum standards for international recognition. Besides the documentation and research run by the International Labour Office and the employment statistics published every year by the ILO, information enters the process of discussion and standardization via reports of the member countries issued to supply the international conferences of the ILO with required information on law and practice in certain social areas. The Commission of the European Community also initiates and coordinates standardization and harmonization of law in the sphere of the EEC and for that purpose needs up-to-date comparative analyses of social issues. The classification of social scientific research information within the competence of the Directorate General for Employment and Social Affairs shows five main methods of gaining and evaluating comparable information: there are non-commissioned research activities; the analyses and reports of the Statistical Office of the EEC (EURO-STAT); conferences of experts arranged by the EEC-Commission; research projects commissioned by the EEC-Commission and, lastly, the studies conducted by the two research institutes of the EEC: the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin and the European Centre for the Development of Vocational Training in West Berlin.