

Kampf um globale Schutzstandards

100 JAHRE ILO *In der ILO-Geschichte dominieren Konflikte und der Kampf um Errungenschaften. Die Zukunft der angesehenen Organisation sieht trübe aus, da die Finanzierung gefährdet ist und der Rückgriff auf »private Spender« den Konzernen unzulässigen Einfluss verschafft.*

VON KLAUS PICKSHAUS

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO¹ hat sich zu einer der wichtigsten Unterorganisationen der Vereinten Nationen (UN)² entwickelt. Ihre Geschichte ist allerdings bedeutend älter und ein Ergebnis der Versailler Verhandlungen nach dem 1. Weltkrieg. Erstmals wurden die Unternehmer für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in die Pflicht genommen und es wurde das Ziel verankert, weltweit geltende arbeitsrechtliche Standards zu erarbeiten.

Gegenüber allen anderen UN-Unterorganisationen – WHO, UNESCO u. a. – ist die ILO durch die Besonderheit einer tripartistischen Struktur geprägt, in der neben Regierungsexperten auch Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften mit gleichem Stimmrecht sitzen.³ Konflikte waren damit vorprogrammiert. Auch wenn das Wirken der ILO in der öffentlichen Wahrnehmung hierzulande nur eine Nebenrolle spielt, zeigen ihre ausgehandelten Standards und Veröffentlichungen durchaus Wirkung – insbesondere in den Ländern des globalen Südens.

Gründungsphase

Am 11. April 1919 nahm die Vollversammlung der Friedenskonferenz den Vorschlag zur Gründung der ILO an und verankerte dies im Juni 1919 als Teil des Versailler Vertrags mit der Aussage: »Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit auf-

gebaut werden.« Die politischen Gründungsmotive waren allerdings vielschichtiger als der Friedensimpuls: Angesichts der erstarkten revolutionären Bewegungen im Gefolge der russischen Oktober- und deutschen Novemberrevolution sollten sozialpartnerschaftliche Institutionen gestärkt und zugleich Profilierungschancen für Politiker und Arbeitgeber als Sozialreformer erschlossen werden – verbunden mit partiellen Zugeständnissen. So beschloss die erste ILO-Konferenz im Herbst 1919 in Washington die Forderung nach dem 8-Stunden-Tag und einem Verbot der Nachtarbeit für Arbeiterinnen.

Allerdings blieb die Agenda der ILO in der Zwischenkriegsphase sehr reduziert: Probleme der Kolonien, insbesondere die verbreitete Zwangsarbeit, spielten noch keine Rolle und in den Vertretungsgremien waren Frauen schlichtweg nicht präsent.

Ernsthafte Konflikte entstanden mit dem Erstarken des Faschismus in Europa. Als die Nazi-Regierung 1933 bei der ILO die Anerkennung der »Deutschen Arbeitsfront« als Vertretung auf der Arbeitnehmerbank beantragte, wurde dies einheitlich abgelehnt – ein bedeutender Beschluss: Damit war die ILO die erste internationale Organisation mit einer dezidiert antifaschistischen Positionierung, die zudem eine öffentliche Plattform bereitstellte, um Verletzungen des Vereinigungsrechts und die Diskriminierung von Juden anzuprangern. Die deutsche Regierung beschloss daraufhin den Austritt aus der ILO.

DARUM GEHT ES

1. Mit der Gründung der ILO wurden erstmals internationale Arbeits- und Sozialstandards entwickelt – als ein Arbeits- und Sozialgesetzbuch der Welt.

2. Die Besonderheit dieser UN-Unterorganisation ist die stimmrechtliche Vertretung auch der Gewerkschaften und Arbeitgeber – neben den Regierungsexpert(inn)en.

3. Aktuelle Konflikte um die UN und die ILO stellen die Zukunftsfähigkeit infrage, da Regierungen die Finanzierung gefährden, indem sie ihre Beiträge streichen.

¹ Englisch: International Labour Organization (ILO), frz.: Organisation internationale du travail (OIT), spanisch: Organización internacional de trabajo (OIT).

² UN englisch: United Nations.

³ Ich danke Carolin Vollmann, die beim DGB-Bundesvorstand die zuständige ILO-Expertin ist, für zahlreiche Hinweise.

ILO-Standards: Arbeits- und Sozialgesetzbuch der Welt

Während des 2. Weltkriegs fand 1944 eine Internationale Arbeitskonferenz in Philadelphia (USA) statt, deren Abschlusserklärung wenige Jahre später Bestandteil der ILO-Verfassung wurde. Sie widerspiegelt den politischen Klimawandel durch das Erstarken des Antifaschismus, aber auch der Arbeiterbewegung in vielen Ländern: Der Eingangssatz der Erklärung von 1944 lautet: »Arbeit ist keine Ware« (»labour is not a commodity«). Noch 1919 hatte man zaghafter formuliert, dass Arbeit nicht lediglich als Ware betrachtet werden sollte. Im zweiten Satz wird die »Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit« proklamiert, und weiterhin heißt es: »Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung unter Bedingungen der Freiheit und Würde, wirtschaftlicher Sicherheit und Chancengleichheit zu verfolgen.«⁴

Bis heute wurden 189 Übereinkommen, 205 Empfehlungen und sechs Protokolle verabschiedet, die in den tripartistischen Gremien ausgehandelt und anschließend im Plenum mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden müssen. Sie treten in Kraft, wenn eine Mindestanzahl von Ländern diese ratifiziert haben. Diese Standards bilden faktisch ein glo-

bales Arbeits- und Sozialgesetzbuch und sind in UN-Dokumenten, bei den EU-Institutionen sowie in der internationalen Rechtsprechung wichtige Referenzpunkte.

Von zentraler Bedeutung sind die acht Kernarbeitsnormen, die sich an den historisch herausgebildeten Grundprinzipien in der ILO orientieren (vgl. Kasten unten).

Am weitesten vorangeschritten ist die Ratifizierung der sogenannten Kernarbeitsnormen, denen im Durchschnitt 172 Länder zugestimmt haben (vgl. Grafik S. 39). Deutschland hat alle Kernarbeitsnormen ratifiziert, von den insgesamt 189 Übereinkommen allerdings bisher nur 85.

Die niedrigste Anzahl an Ratifizierungen durch die Mitgliedsländer weisen zwei der wichtigsten acht Kernarbeitsnormen auf, nämlich das Übereinkommen 87 zur Vereinigungsfreiheit (155 Ratifizierungen) und 98 zur Tariffreiheit (166 Ratifizierungen). Angesichts eher zunehmender antigewerkschaftlicher Bestrebungen in vielen Ländern ist dies ein ernstes Problem.

Zu den »Nicht-Ratifizierern« gehören wichtige Schwellenländer wie Brasilien und Indien, aber auch China. Manche ILO-Mitgliedstaaten lassen sich mit der Ratifizierung der Abkommen viel Zeit. So hat Deutschland das Übereinkommen 29 (Beseitigung der Zwangsarbeit) aus dem Jahr 1930 erst 1956 völkerrechtlich bindend verabschiedet.

ILO-KERNARBEITSNORMEN

Vier Grundprinzipien bestimmen Selbstverständnis und Handeln der ILO:

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Beseitigung der Zwangsarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Diese Grundprinzipien haben in acht Übereinkommen, die auch als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden, ihre konkrete Ausgestaltung erfahren:

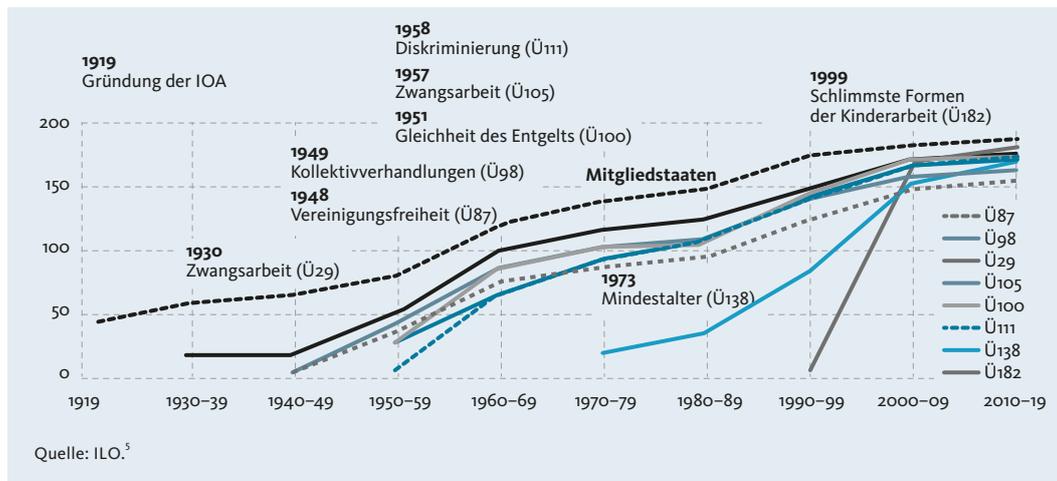
- Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts (1948)
- Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949)

- Zwangsarbeit (1930) und Protokoll von 2014 zum Übereinkommen zur Zwangsarbeit
- Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
- Gleichheit des Entgelts (1951)
- Anti-Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958)
- Mindestalter (1973)
- Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

Die acht Kernarbeitsnormen bilden das Gerüst für die internationalen Arbeits- und Sozialstandards. Im Rahmen der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 wurden sie völkerrechtlich den »klassischen« Menschenrechten gleichgestellt.

⁴ Zitiert nach: www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-en/index.htm.

RATIFIZIERUNG GRUNDLEGENDE ÜBEREINKOMMEN DER ILO



Gegenwärtig profilieren sich die USA in negativer Hinsicht: Sie haben sechs der acht Kernnormen nicht ratifiziert – obwohl die meisten schon vor Jahrzehnten beschlossen wurden. Darunter sind auch Konventionen, die elementare Arbeitnehmerrechte garantieren, wie etwa die Bildung von Gewerkschaften (Übereinkommen 87 und 98). In den Debatten um das TTIP-Abkommen hat diese desaströse Blockadehaltung der USA eine wichtige Rolle gespielt. Infolge politischer Spannungen im Zuge des Kalten Krieges traten die USA 1977 sogar für drei Jahre aus der ILO aus.

Menschengerechte Arbeit – Wirkung und Konflikte

1999 entwickelte die ILO eine mittlerweile weltweit bekannte **Decent Work-Agenda**. Nach eigenem Verständnis bedeutet »decent work« – menschenwürdige Arbeitsbedingungen – noch mehr als nur die Einhaltung von Kernarbeitsnormen.⁶ Denn menschenwürdige Arbeit ist ein Menschenrecht, das sich aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN-Charta (Artikel 23) ableitet. Menschenwürdige Arbeit soll umfassen:

- Chance auf produktive Arbeit, ein gerechtes Einkommen
- Sicherheit am Arbeitsplatz
- Soziale Absicherung für Familien
- Bessere Aussichten für die persönliche Entwicklung
- Freiheit, Sorgen am Arbeitsplatz zu äußern und sich organisieren zu können
- Einfluss auf Entscheidungsbildungsprozesse

- Chancengleichheit mit Blick auf die Behandlung der Geschlechter in der Arbeitswelt.

Insbesondere in den Ländern des globalen Südens wurde das Konzept des »decent work« (»trabajo decento«) zu einem ganz wichtigen Bezugspunkt der Aktivitäten der Gewerkschaftsbewegung. Während in den entwickelten Industriestaaten die Umsetzung der ratifizierten ILO-Übereinkommen ein Konfliktfeld blieben und noch ambitioniertere Projekte wie Gute Arbeit im Mittelpunkt rückten, konnten Gewerkschaften in den Ländern des Südens aus dieser ILO-Vorgabe Kraft schöpfen.⁷ Dennoch musste die ILO im hundertsten Jahr ihres Bestehens resümieren, dass nach wie vor Zwangsarbeit in den globalen Lieferketten existiert und jedes zehnte Kind weltweit von Kinderarbeit betroffen ist.⁸

Generell galt für alle ILO-Mitgliedstaaten: Die Übereinkünfte (»Conventions«) werden innerstaatlich nach einer Ratifizierung rechtlich bindend, und ihre Umsetzung wird von der ILO regelmäßig überprüft. Diese Überprüfung kann von der Arbeitnehmer- wie von der Arbeitgeberseite kommentiert werden, um ggf. Verstöße weiterhin in einem Normenkontrollausschuss untersuchen zu lassen.⁹ Soweit die Regularien. Doch wie sieht die Praxis aus?

Ableich mit der Realität

Am Beispiel der deutschen Arbeitsschutzrealität können die Schwierigkeiten und Ausflüchte verdeutlicht werden. Zwar existiert in

START-Verfahren 2.0



Satzer Gefährdungsbeurteilung mit dem START-Verfahren 2.0

Handlungshilfe für Betriebsräte
2018. 176 Seiten, kartoniert
€ 14,90
ISBN 978-3-7663-6852-2

www.bund-verlag.de/6852



kontakt@bund-verlag.de
Info-Telefon: 069 / 79 50 10-20

⁵ Vgl. www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS_663002/lang-de/index.htm (Grafik auf S. 24).

⁶ www.ilo.org/berlin/arbeitsfelder/kinderarbeit/WCMS_627790/lang-de/index.htm.

⁷ Zum Thema decent work und Gute Arbeit mehr in K. Pickshaus (2014): Rücksichtslos gegen Gesundheit und Leben. Gute Arbeit und Kapitalismuskritik, Hamburg, S. 36 f.

⁸ Handelsblatt vom 12.3.2019.

⁹ Die ILO veröffentlicht auch Berichte zur sozialen Lage und zu den Arbeitsbedingungen, an denen auch Gewerkschafter beteiligt sind.

Deutschland aufgrund der EU-Impulse aus den 1980er Jahren ein fortschrittliches Arbeitsschutzrecht, dessen Umsetzung jedoch von Jahr zu Jahr immer schlechter kontrolliert wird.¹⁰ Verbindliche ILO-Übereinkommen, die von der Bundesregierung ratifiziert wurden, sehen im Übereinkommen 187 ein kohärentes innerstaatliches System von klaren Rechtsvorschriften und verantwortlichen Stellen für die Arbeitsschutzaufsicht vor. Zudem regelt ein älteres Übereinkommen 81 (1947), dass die Zahl der Aufsichtsbeamten ausreichen muss, um eine wirksame Kontrolle zu gewährleisten.¹¹ In einem späteren Dokument eines ILO-Ausschusses, das dieses Übereinkommen 81 konkretisiert, wurde quantifiziert: Das Verhältnis von Aufsichtspersonen pro Beschäftigtenanzahl in Industriestaaten soll 1:10 000 betragen.¹² Angesichts des Abbaus der staatlichen Arbeitsschutzaufsicht und des föderalen Dumpingwettbewerbs der Bundesländer sind die realen Relationen weit von dieser ILO-Vorgabe entfernt.¹³ Die Bundesregierung versucht dies dadurch zu verschleiern, dass sie auf das zusätzliche Personal der Unfallversicherungen verweist, die aber einen anderen Beratungsauftrag nach dem SGB VII haben und wichtige Bereiche wie das Arbeitszeitrecht überhaupt nicht im Blick haben können.¹⁴

Erfolgreiche Strategie der Gewerkschaften

Ein Beispiel für einen folgenreichen Konflikt entwickelte sich 2012 zwischen der Arbeitgebergruppe und den Gewerkschaften in den ILO-Gremien um die Frage des Streikrechts. Während ILO-Konventionen international eher eine Aufwertung erhielten, versuchen insbesondere Kräfte des Arbeitgeberlagers aus Deutschland und Großbritannien die Interpretation der Übereinkommen zur Vereinigungs- und Tariffreiheit einzuengen, um das Streikrecht zu torpedieren. Der Normenkontrollausschuss, bei dem Verstöße gegen Übereinkommen landen, hatte das Streikrecht bislang aus den Übereinkommen abgeleitet. Die Arbeitgeberseite blockierte nun die Arbeit dieses Ausschusses. Die Gewerkschaftsseite konnte diese Blockade vorerst dadurch aufweichen, dass generell eine Evaluierung älterer Übereinkommen akzeptiert wird. Die DGB-Expertin Carolin Vollmann resümiert allerdings: »Bis heute ist der Streit über das Streikrecht auf internationaler Ebene und die Auslegung der

Übereinkommen 87 und 98 nicht gelöst. Er hat das Vertrauen auf Arbeitnehmerseite in eine konsensorientierte Verständigung zwischen den Parteien innerhalb der ILO stark erschüttert.«¹⁵ Wird unter solchen Bedingungen das tripartistische System auf Dauer noch funktionieren?

Turbulente Zukunft

Eine weitaus größere Bedrohung entsteht aus den neuen weltpolitischen Konstellationen:

- Mit dem Ende der bipolaren Weltordnung nach 1989 ist der Anspruch der USA auf einen amerikanischen Unilateralismus entstanden, der durch die Trump-Regierung radikalisiert wurde. Institutionen der UNO und ihre Finanzierung werden infrage gestellt.
- Hinzu kommt eine weltweite Rechtsentwicklung mit der Folge von autoritären Regierungskonstellationen, die mit Menschenrechtsstandards auf Kriegsfuß stehen und deren Interesse an der ILO kaum noch spürbar ist.

In einer Stellungnahme des DGB vom August 2018 heißt es: »Die UN steht nicht erst seit Donald Trump unter zunehmender Kritik. Ihr wird vorgeworfen, zu teuer, fragmentiert und ineffizient zu sein, um in Zeiten von staatlicher Sparpolitik in der derzeitigen Form bestehen zu bleiben. ... Obgleich es gute Gründe für die Reform gibt, gibt es ebenso viele Bedenken, was die Umsetzung und die Position der ILO betrifft. Die Reform könnte der ILO zu größerem politischen Gewicht innerhalb der UN-Familie verhelfen oder ihre Marginalisierung beschleunigen.«¹⁶

Gefahren für die Unabhängigkeit und das Ansehen der ILO drohen durch sogenannte »innovative Finanzierungsinstrumente«, die angesichts von Budgetproblemen durch die Austeritätspolitik vieler Regierungen auf Modelle eines »Public Private Partnership« mit Industrieverbänden und Konzernen setzen. Wie die IUF (International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations) mitteilt, gab es solche Modelle beispielsweise mit der Schokoladen- und Tabakindustrie sowie neuerdings mit dem Weltkonzern McDonald's.¹⁷ Die aktuelle gemeinsame Initiative zwischen ILO und McDonald's soll angeblich Jugendbe-

Klarheit bei den Mindestlöhnen



Lakies Mindestlohngesetz

Basiskommentar zum MiLoG
4., aktualisierte Auflage
2019. 451 Seiten, kartoniert,
€ 34,90
ISBN: 978-3-7663-6875-1

www.bund-verlag.de/6875



kontakt@bund-verlag.de
Info-Telefon: 069/79 50 10-20

¹⁰ W. Kohte hat dies kenntnisreich dokumentiert. Vgl.: Aufsicht im Arbeitsschutz – internationale Anforderungen und Impulse. In: WSI-Mitteilungen 3-2015, S. 170 ff.

¹¹ »Article 10 calls for a »sufficient number of inspectors.«

¹² ILO, Committee on Employment and Social Policy, Strategies and practice for labour inspection, Geneva November 2006, www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-3.pdf.

¹³ Vgl. den Beitrag ab S. 34 und J. Reusch in »Gute Arbeit« 6/2019 (S. 23–25).

¹⁴ Kohte schlägt angesichts des Kompetenzstreits zwischen Bundesregierung und Bundesländern eine »Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern« vor, die zur Einhaltung der ILO-Empfehlung verpflichtet. A.a.O., S. 174.

¹⁵ Carolin Vollmann: 100 Jahre ILO – Vom wilden Traum zur Vision von Morgen. In: Soziale Sicherheit 3-2019, Seite 121.

schäftigung fördern. Lukas Hochscheid vom DGB kommentiert dies so: »Hier inszeniert sich ein offen gewerkschaftsfeindlicher Großkonzern als sozialpolitischer Mäzen und die ILO verleiht ihm mit ihrer Zusammenarbeit auch noch das sozialpartnerschaftliche Gütesiegel.« Der DGB-Experte sieht Gefahren für die Unabhängigkeit der ILO: »Private Geldgeber verfolgen nämlich vor allem wirtschaftliche Interessen, die Einfluss auf die Auswahl und Ausrichtung der Projekte und letztlich auf die Gewichtung von Gewerkschaften innerhalb des UN-Systems haben werden. (...) Dementsprechend steht sowohl für die ILO als auch für das gesamte multilaterale System viel auf dem Spiel.«¹⁸

Risiken für den ILO-Fortbestand

Dass diese Risikoprognose nicht aus der Luft gegriffen ist, zeigt der Blick auf die UN-Organisation WHO. Der Arzt und kritische Gesundheitspolitiker Hontschik schreibt in seiner monatlichen Kolumne in der Frankfurter Rundschau: »Die WHO hat allem voran ihre Unabhängigkeit verloren, seit sich immer mehr Regierungen aus der Finanzierung zurückgezogen haben. Durch viel zu geringe Pflichtbeiträge der Mitgliedsländer wurde die WHO in die Arme der Pharmaindustrie getrieben. Es werden knapp 80% des WHO-Jahresetats von 4,4 Milliarden Dollar von diesen Pharma-Spenden bestritten. An erster Stelle steht die Bill-and-Melinda-Gates-Stiftung, die alleine über 600 Millionen Dollar spendet. Im Vorstand dieser Stiftung sind alle großen Pharmafirmen vertreten. Lukrative Medikamenten- und Impfprogramme werden seitdem von der WHO gefördert, von Basisgesundheitsystemen ist keine Rede mehr. Die WHO macht also Politik für ihre Spender.«¹⁹

Das Jubiläumsjahr der ILO bietet die Chance, eine größere öffentliche Resonanz für das Wirken, aber auch die sich abzeichnenden Risiken dieser Institution zu gewinnen. Die Bedeutung für die Gewerkschaften unterstreicht Hochscheid: »In keiner anderen internationalen Organisation sitzen neben den nationalen Regierungen auch Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften mit am Tisch – und zwar nicht nur als Expertinnen und Experten, sondern als Akteure des Entscheidungsprozesses.«

Zusätzliche öffentliche Resonanz verspricht auch der zum Jubiläumsjahr vorgelegte



Warum in der Digitalisierung, in einer verdichteten, hocheffektiven Arbeitswelt länger arbeiten? Ein historisches Plakat zeigt, was den Beschäftigten und ihren Gewerkschaften seit über 100 Jahren wichtig ist.

Bericht einer »Globalen Kommission zur Zukunft der Arbeit: Für eine bessere Zukunft arbeiten« zu bekommen, in dessen Mittelpunkt die Auswirkungen des digitalen Umbruchs in der Arbeit stehen. Die Kommission wurde 2017 als Teil der ILO-Initiative zur Zukunft der Arbeit ins Leben gerufen. Für Deutschland war der ehemalige Staatssekretär und jetzige SPD-Bundesgeschäftsführer Thorben Albrecht dabei. Die Botschaft des Berichts: Die Arbeitswelt von morgen lässt sich nur mit globalen Mindeststandards für die Plattformökonomie und klaren Regeln für den Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) human gestalten. »Crowdwork-Plattformen und über Apps vermittelte Tätigkeiten, die die Plattformwirtschaft bilden, könnten die Arbeitspraktiken des 19. Jahrhunderts wiederaufleben lassen und künftige Generationen von ›digitalen Tagelöhnern‹ hervorbringen«, heißt es in dem Bericht.²⁰

Die Debatte über diese Thesen zur Zukunft der digitalen Arbeit könnte die zukünftige Bedeutung der ILO-Standards unterstreichen. ◁



Klaus Pickshaus ist nach langjähriger Tätigkeit beim Vorstand der IG Metall als freier Autor und Publizist tätig.

16 DGB-Bundesvorstand: Die Reform der UN und ihre Auswirkungen auf die ILO, Berlin 25. August 2018.

17 www.iuf.org/w/?q=node/1134.

18 IPG-Journal vom 13.2.2019, www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/detail/sie-lieben-es-nicht-3255.

19 www.fr.de/panorama/vorsicht-10962409.html.

20 www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS_663002/lang-de/index.htm.