

Jens Becker

Keine Arbeit ohne Rechte: 100 Jahre ILO

Es war eine konzertierte Aktion demokratischer Staaten, veränderungsbereiter Kapitalisten und reformistischer Gewerkschaften: Vor hundert Jahren wurde auf der Friedenskonferenz in Versailles die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) gegründet, damals als Bestandteil des Völkerbundes. Bis heute wird sie getragen von Gewerkschafts-, Staats- und Unternehmensvertretern und ist somit nicht nur die älteste, sondern auch die einzige tripartistische Unterorganisation der Vereinten Nationen.

Bei ihrer Gründung 1919 sollte die ILO dazu beitragen, die verheerenden Folgen des Ersten Weltkriegs und die fortlaufenden revolutionären Eruptionen inner- und außerhalb Europas durch eine sozialpolitisch ausgerichtete Agenda einzudämmen: Die ILO ist damit eine auf der universalistischen Menschenrechtsagenda des damaligen US-Präsidenten Woodrow Wilson basierende Reaktion auf die Russische Revolution von 1917. Sie gibt eine sozialpartnerschaftliche Antwort auf das Gespenst des Kommunismus, das seinerzeit die Welt erschütterte. Der weltweiten Empörung über Krieg, Ausbeutung und Hunger musste Rechnung getragen werden, um die Existenzkrise des kapitalistischen Weltsystems abzuwenden. Man kann es auch mit den Worten des DGB-Vorsitzenden Reiner Hoffmann formulieren: „Es ist im wohlverstandenen Interesse kapitalistischer Ökonomien – wenn sie nicht untergehen wollen – Entlohnungsbedingungen so zu gestalten, dass es gerecht zugeht.“¹

Letztlich kann der Kapitalismus nur überleben, wenn das Bedürfnis der Menschen nach sozialer Gerechtigkeit gewahrt bleibt. Diese Erkenntnis führte zur Schaffung der ILO. Der Weltfriede, so steht es in ihrem Gründungsmanifest, könne auf Dauer nur erreicht werden, wenn soziale Gerechtigkeit herrscht – ein Prinzip, dem sich die Organisation bis heute verpflichtet fühlt.

Nach dem Weltenbrand

In der Zwischenkriegszeit hatte die ILO damit keinen leichten Stand: Das sich abzeichnende Ende des Kolonialismus, der aufkommende Faschismus und der amerikanische Isolationismus erschwerten ihre Arbeit ebenso wie die anhaltende politische und wirtschaftliche Instabilität, verschärft durch die Weltwirtschaftskrise von 1929. Immerhin gelang es den Sozialpartnern und Mitgliedsstaaten 1930, die „Konvention 29“ zur Regulierung der Zwangs- oder Pflichtarbeit auf den Weg zu bringen. Tatsächlich durchgesetzt wurde die internationale Ächtung bzw. Abschaffung der Zwangsarbeit jedoch erst 1957.

Eine Sternstunde der ILO-Geschichte in den 1930er Jahren war die Weigerung der Internationalen Arbeitskonferenz, die Deutsche Arbeitsfront (DAF) anzuerkennen. Der Plan Hitlers, mit der DAF das Mandat Wilhelm Leuschners zu übernehmen – der den von den Nazis zerschlagenen Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund vertreten hatte – scheiterte insbesondere am Widerstand der internationalen Gewerkschaftsbewe-

¹ Vgl. Gewerkschaftschef: „Die Arbeitswelt ist in Unordnung“, www.dw.com, 13.3.2019.

gung.² Sie drückte der ILO damit das Gütesiegel der ersten antifaschistischen internationalen Organisation auf. Einige Monate später kehrte das Naziregime der ILO den Rücken.

Als wegweisend für die Entwicklung der ILO erwies sich die Erklärung von Philadelphia 1944. Darin findet sich der Schlüsselsatz „Arbeit ist keine Ware“, womit der Subjektcharakter und damit die Würde der Beschäftigten gegenüber dem verdinglichten Charakter der objektivierten (Handels-) Ware hervorgehoben wurde. Fortan prägte „würdige Arbeit“ in verschiedenen Facetten die Agenda der ILO. Zugleich reagierte die Erklärung auf die Verheerungen eines noch schrecklicheren Weltenbrandes. Es war zu dieser Zeit absehbar, dass Deutschland den Zweiten Weltkrieg verlieren und eine Neuordnung der Staatenwelt bevorstehen würde. Wie schon 1919 waren es erneut die US-Amerikaner, von denen dabei ein wichtiger Anstoß für eine supranationale, völkerrechtliche Einhegung internationaler Konflikte ausging und denen die soziale Frage wichtig zu sein schien: 1945 wurde mit der UNO als Nachfolgerin des Völkerbundes eine federführende Konfliktregulierungsinstanz geschaffen und zugleich die ILO als soziales Überwachungskorrektiv wiederbelebt. Das waren wichtige Bausteine für eine neue Weltordnung. Je nach Lesart ließ sich mit ihnen entweder das „amerikanische Jahrhundert“ gestalten, ein verheißenes Zeitalter von Freiheit, Freihandel und politischer Demokratie – oder die kurze, „goldene“, sozialdemokratisch-keynesianische Ära des sozialen Fortschritts.

So postuliert die Erklärung von Philadelphia denn auch die Durchsetzung globaler Menschenrechte – in Formulierungen, die nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben und bis heute für viele Menschen unerreichbar

scheinen: „Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.“ Und: „Die Schaffung der hierfür notwendigen Voraussetzungen muss das Hauptziel innerstaatlicher und internationaler Politik sein.“³

Standards für gute Arbeit

Anders als nach dem Ersten vergrößerten sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Handlungsspielräume der ILO. Das lag auch am Systemantagonismus zwischen Kapitalismus und Sozialismus, den widersprüchlichen Kooperations- und Konkurrenzverhältnissen zwischen entwickelten und weniger entwickelten Staaten und einer enger zusammenrückenden Weltgesellschaft. Die ILO übernahm wichtige Missionen auf ganz unterschiedlichen Schauplätzen, wobei ihre Initiativen zu Südafrika, Polen und Guatemala besonders hervorstechen: Zur Bekämpfung des südafrikanischen Apartheid-Regimes setzten internationale Gewerkschaften die Regierung in Pretoria mit der Forderung nach Einhaltung internationaler Arbeitsstandards unter Druck. Die polnische Gewerkschaft *Solidarność* berief sich in den 1980er Jahren auf die ILO-Kernarbeitsnorm zur Vereinigungsfreiheit, und 1996 leistete die ILO-Konvention zum Schutz der indigenen Bevölkerung wichtige Hilfe für das Friedensabkommen in Guatemala. Anlässlich ihres 50jährigen Bestehens erhielt die ILO 1969 sogar den Friedensnobelpreis.

Begleitet von Rückschlägen, bemühte sich die Organisation zwischen 1948 und 1999 sukzessive darum, Ar-

2 Vgl. Reiner Tosstorff, Wilhelm Leuschner gegen Robert Ley. Ablehnung der Nazidiktatur durch die Internationale Arbeitskonferenz 1933 in Genf, Frankfurt am Main 2007.

3 Zit. nach der deutschen Übersetzung der Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation auf www.ilo.org.

beit international zu normieren, etwa durch die Niederlegung von acht Kernarbeitsnormen. Die ILO stärkte die Gewerkschaften, indem sie völkerrechtlich verbindliche Konventionen zur Vereinigungsfreiheit, zum Schutz des Vereinigungsrechtes und von Kollektivverhandlungen auf den Weg brachte. Zudem wurden auf ihren Anstoß hin Konventionen zur Abschaffung der Zwangsarbeit, zum Gebot der Gleichheit des Entgelts und zum Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verabschiedet. Es ist ihr zu verdanken, dass ein Mindestalter für die Erwerbsarbeit festgelegt und die schlimmsten Formen der Kinderarbeit beseitigt wurden. Insgesamt gelang es der ILO, 189 rechtsverbindliche Konventionen und 205 unverbindliche, aber mitunter öffentlichkeitswirksame Empfehlungen festzuschreiben. ILO-Konventionen sind Teil des Völkerrechts und verankern dort substantielle Normen wie Mindestlöhne, Lohnzahlung, Arbeits- und Ruhezeiten sowie Mutterschutz. Sie widmen sich Wander- oder Heimarbeitern und indigenen Bevölkerungsgruppen. Ferner gibt es ILO-Normen zur Förderung von Erwerbsarbeit, Berufsbildung und beruflicher Rehabilitation sowie von Arbeitsverwaltung, sozialer Sicherung, Arbeitssicherheit oder Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Ihre Konventionen zu den Kernarbeitsnormen wurden von rund 75 Staaten ratifiziert. Die ILO-Regelung zur Vereinigungsfreiheit haben Staaten ratifiziert, die knapp die Hälfte der Weltbevölkerung repräsentieren, die Konvention zur Abschaffung der Zwangsarbeit gilt sogar für mehr als 90 Prozent der Erdenbürger.

Ein zahnloser Tiger?

Hat die ILO auf den ersten Blick also eine Erfolgsgeschichte geschrieben, folgt auf den zweiten Blick bisweilen Ernüchterung: Vielfach versuchen Re-

gierungen, das Regelwerk zu unterlaufen oder sie ratifizieren es schlicht nicht. Mehr als 48 ILO-Mitgliedsstaaten haben bislang nicht alle Kernarbeitsnormen ratifiziert, viele Staaten missachten beispielsweise die Konvention 102, in der Mindeststandards bei der sozialen Sicherheit festgelegt sind. Besonders beschämend verhalten sich ausgerechnet die bei der Gründung so wichtigen USA: Sie haben bislang gleich sechs der acht Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert. Kategorisch weigern sich zudem China und Indien, die Konventionen zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverträgen umzusetzen. Deutschland wiederum hat nach Angaben des Bundesarbeitsministeriums bisher 85 Konventionen – darunter die acht Kernarbeitsnormen – ratifiziert, von denen 59 in Kraft sind. Damit hinkt die Bundesrepublik anderen EU-Staaten hinterher. Spanien etwa hat 133, Italien 113 und Frankreich 112 ILO-Konventionen ratifiziert.

Die Stärken der ILO – ihr langer Atem, ihr institutionelles Gedächtnis und das Konsensfindungsprinzip – sind zugleich ihre Schwäche. Mit ihren tripartistischen Strukturen und dem Sozialdialog verfügt sie zwar über ein signifikantes Alleinstellungsmerkmal unter dem Dach der Vereinten Nationen. Doch die seit ihrer Gründung bestehende gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Gewerkschafts- und Unternehmensvertretern mit den Regierungen fordert ihren Preis. Die ILO gilt zuweilen als hierarchische, bürokratische Organisation ohne reale Machtbefugnisse. Manche sehen in ihr gar einen zahnlosen Tiger, der auf den Goodwill seiner Mitglieder angewiesen ist und nur *blaming and shaming* betreiben kann, indem er Regierungen oder Konzerne an den Pranger stellt.

Zu Recht kritisiert beispielsweise der DGB die laxen Sanktionsmöglichkeiten der ILO gegenüber normenverstößenden Staaten oder Unternehmen. Es könne nicht sein, dass etwa deutsche Konsumenten Produkte von Un-

ternehmen kaufen, welche die ILO-Arbeitsnormen nicht einhalten. Der Grundsatz der Freiwilligkeit, den Unternehmen gerne preisen, reiche nicht aus. Vielmehr seien konkrete Sanktionsmechanismen notwendig. „Da muss“, bilanziert Reiner Hoffmann, „der Druck von den Vereinten Nationen über die Internationale Arbeitsorganisation deutlich erhöht werden.“⁴ Doch angesichts gegenläufiger Interessen innerhalb der UNO müssen insbesondere die Freien Gewerkschaften, namentlich der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) und der Europäische Gewerkschaftsbund, aber auch die nationalen Dachverbände weiterhin beharrlich dicke Bretter bohren. Denn für die Gewerkschaften bildet die ILO das einzige halbwegs wirksame Organ, das die Globalisierung der Arbeit gestalten kann. Das ist nicht viel, aber, um ein Bonmot Lenins zu zitieren: Lieber weniger, aber besser!

Hausgemachte Probleme

Wenn die ILO von der Öffentlichkeit nicht ausreichend wahrgenommen wird, so liegt dies auch an hausinternen, mitunter intransparent wirkenden Strukturen. Die Organisation verfügt über eine relativ große Maschinerie mit weltweit 2700 Beschäftigten, verteilt auf die Genfer Zentrale und die über 40 Auslandsbüros. Sie gewährleisten die teils unverzichtbare technische Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bei der Implementierung von Arbeitsnormen und anderen Standards und sie überwachen die Konventionen und Empfehlungen. So besteht ein Sonderausschuss für die Verletzung von Gewerkschaftsrechten, in dem Streitigkeiten zwischen den Sozialpartnern und den Mitgliedsstaaten verhandelt werden. Auf seiner Tagesordnung stehen Repressionen, Verfah-

tungen und sogar die Ermordung von Gewerkschaftsaktivisten – Schätzungen zufolge werden weltweit pro Jahr rund 90 Gewerkschafter ermordet.

Ein weiteres Manko ist die prekäre Finanzkraft der ILO, die aus Haushaltskürzungen resultiert. Das knappe Budget lässt sich nur partiell durch Sonderzuwendungen einiger gutwilliger Regierungen oder privater Spender kompensieren. Außerdem schafft die Abhängigkeit von solchen Zuwendungen nicht nur Unsicherheit bei der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit, sondern hat ein Geschmäckle.

Die Geschichte zeigt zudem, dass rationale und ethische Postulate für internationale Arbeitsstandards wie Gerechtigkeit und soziale Fairness nicht ausreichen, um Sozialdumping und Ausbeutung einzudämmen. Um ILO-Normen forciert durchzusetzen, bedarf es daher des politischen und gesellschaftlichen Drucks – der paradoxerweise gerade in Krisenzeiten wirksam werden kann: Seit der Wirtschaftskrise von 2008 und dem wachsenden Interesse an der Bekämpfung des Klimawandels gelingt es der ILO verstärkt, eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie die Hinwendung zu einer „Green Economy“ einzufordern.⁵

Gleichwohl bleibt es ratsam, wie auch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier bei den 100-Jahr-Feierlichkeiten der ILO in Berlin anmahnte, wenn sich die Organisation stärker auf ihr eigentliches Kerngeschäft fokussiert und dabei durchsetzungsfähiger wird: „Denn internationale Normen [...] ermöglichen der Weltgemeinschaft, einem großen Ziel etwas näher zu kommen: menschenwürdige Arbeit für alle!“⁶ Davon aber ist die Weltgesellschaft noch weit entfernt.

4 Vgl. Gewerkschaftschef: „Die Arbeitswelt ist in Unordnung“, a.a.O.

5 Vgl. etwa: Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All. ILO ACTRAV Policy Brief 2018.

6 Vgl. Frank-Walter Steinmeier, 100 Jahre ILO, www.bundespraesident.de, 12.3.2019.