



Foto: Phan Hien/ILOR/flickr.com

Mission gescheitert? Die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit

Die Kriegserfahrungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts, aber auch die ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und sozialen Verwerfungen des 19. Jahrhunderts führten zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die erstmals Arbeits- und Sozialrechte im Völkerrecht verankerte. Mit der ILO sollten Rahmenbedingungen für menschenwürdige Arbeit geschaffen, die Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen verbessert und so der Weltfrieden gesichert werden.

Schaut man auf die Arbeitswelt des 21. Jahrhunderts, könnte man sagen, dass die Mission der ILO gescheitert ist: Global müssen mehr als 830 Mio. Männer und Frauen mit weniger als 2 US-Dollar am Tag auskommen, 1,5 Mrd. Menschen arbeiten in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen. Jeden Tag sterben 6.400 Menschen bei Arbeitsunfällen. Sozialer Schutz ist zudem nur für 27 % der Weltbevölkerung in einem ausreichenden Maße zugänglich. Aus diesen wenigen Zahlen wird schon deutlich, dass bei weitem nicht jede Arbeit eine gute Arbeit ist.

Dennoch ist die ILO ein wichtiger Meilenstein in der Formulierung und Umsetzung internationalen Arbeitsrechts. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts stellte sie ein Novum dar. Mit der Gründung der ILO wurde erstmals allgemein anerkannt, dass sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen nicht nur innenpolitische, sondern internationale Fragen sind und dementsprechend internationaler Lösungsansätze bedürfen. Diese Erkenntnis ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts aktueller denn je.



Foto: Minette Rimando/ILOR/flickr.com



Foto: Solidarity Center/Sifat Shamin Arita

- 1919
- Der Friedensvertrag von Versailles wird unterzeichnet, dessen Teil XIII die Verfassung der ILO ist. Die ILO ist eine ständige Einrichtung des neu geschaffenen Völkerbundes.
 - Das *Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich* (Nr. 1) wird angenommen. Deutschland tritt der ILO bei.
- 1926
- Das Aufsichtssystem wird durch Gründung des Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen ausgebaut.
- 1928
- Das *Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen* (Nr. 26) wird angenommen.
- 1930
- Das *Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit* (Nr. 29) wird angenommen.
- 1935
- Deutschland tritt aus der ILO aus.
- 1944
- Die Erklärung von Philadelphia wird angenommen.
- 1946
- Die ILO wird die erste Sonderorganisation der Vereinten Nationen.
 - Die Erklärung von Philadelphia wird Teil der UN-Verfassung.
- 1948
- Das *Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts* (Nr. 87) wird angenommen.
- 1949
- Das *Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen* (Nr. 98) wird angenommen.
- 1951
- Das *Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit* (Nr. 100) wird angenommen.
 - Der ILO-Verwaltungsrat gründet zur Stärkung des Aufsichts- und Beschwerdesystems einen Ausschuss zur Vereinigungsfreiheit, das Committee on Freedom of Association (CFA).
 - Deutschland (BRD) tritt erneut der ILO bei.
- 1957
- Das *Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit* (Nr. 105) wird angenommen.
- 1958
- Das *Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf* (Nr. 111) wird angenommen.
- 1969
- Die ILO erhält anlässlich ihres 50. Jahrestages den Friedensnobelpreis für ihre Bemühungen, Sozial- und Friedensordnung zu verknüpfen.
- 1973
- Das *Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung* (Nr. 138) wird angenommen.
 - Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) tritt der UN und der ILO bei.
- 1998
- Die Erklärung über die Fundamentalen Prinzipien und Rechte bei der Arbeit wird angenommen. Sie erklärt acht fundamentale Übereinkommen zu den sog. Kernarbeitsnormen.
- 1999
- Das *Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (Nr. 182) wird angenommen.
- 2002
- Das *Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (Nr. 182) ist von mehr als 100 Staaten ratifiziert. Dies ist der schnellste Ratifizierungsprozess in der Geschichte der ILO.
- 2008
- Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung wird angenommen.
- 2016
- Die Internationale Arbeitskonferenz diskutiert zum ersten Mal in der Geschichte der ILO das Thema menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten in Form einer allgemeinen Aussprache.
- 2017
- Die 106. Internationale Arbeitskonferenz tagt vom 05.-16. Juni in Genf und beschäftigt sich u.a. in einer generellen Diskussion mit Arbeitsmigration.

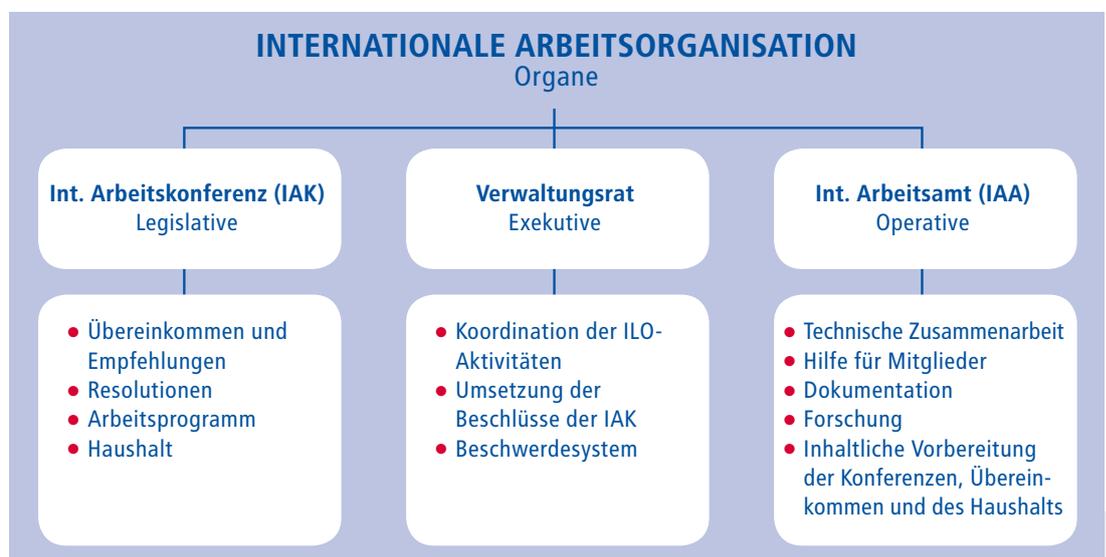


Doch bereits die Geburtsstunde der Internationalen Arbeitsorganisation wurde von einem Kompromiss geprägt: Die am Gründungsprozess beteiligten Gewerkschaften wollten die neu zu gründende Organisation mit einer Autorität ausstatten, die ihr die Durchsetzung ihrer Normen in den Mitgliedsstaaten erlaubt hätte. Die schließlich verabschiedete Struktur sah allerdings nicht so weitgehende Kompetenzen für die ILO vor. Stattdessen erhielten nationale Interessen insofern Vorrang, als den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit blieb, über den Prozess nationaler Ratifikationen jede ILO-Norm einzeln anzunehmen oder abzulehnen.

Neben dieser Strukturfrage wurde die Agenda der ILO in den ersten Jahren nach ihrer Gründung von der Umsetzung der neun Grundsätze bestimmt, die in Art. 427 des Friedensvertrags von Versailles formuliert wurden:

1. Arbeit darf nicht lediglich als Ware oder Handelsgegenstand angesehen werden.
2. Sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber haben das Recht, sich (zu gesetzeskonformen Zwecken) zusammenzuschließen.
3. Der Lohn, mit dem die Beschäftigten entgolten werden, muss ihnen „eine nach der Auffassung ihrer Zeit und ihres Landes angemessene Lebensführung“ ermöglichen.
4. Der Achtstundentag oder die 48-Stunden-Woche sollen überall da angenommen werden, wo sie noch nicht erreicht sind.
5. Eine wöchentliche Arbeitsruhe von mindestens 24 Stunden, die nach Möglichkeit immer den Sonntag einschließt, soll erreicht werden.
6. Kinderarbeit soll beseitigt werden und die Arbeit Jugendlicher soll weder Ausbildung noch die weitere körperliche Entwicklung verhindern bzw. beeinträchtigen.
7. Für gleiche Arbeit soll gleicher Lohn ohne Unterschied des Geschlechts gezahlt werden.
8. Allen Beschäftigten, die sich legal im Land aufhalten, ist eine gerechte wirtschaftliche Behandlung zuzusichern.
9. Jeder Mitgliedsstaat soll einen Aufsichtsdienst (unter Beteiligung von Frauen) einrichten, um die Durchführung der Gesetze und Vorschriften für den Arbeiterschutz sicherzustellen.

Abb. 1



Die neun ILO-Grundsätze aus Art. 427 finden sich sowohl in den Übereinkommen wieder, als auch im Ausbau des Aufsichtssystems, mit dem die Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten überwacht und unterstützt wird. Bis heute nahm die ILO insgesamt 189 Übereinkommen und 204 Empfehlungen an.

Wie arbeitet die ILO?

Grundlegendes Prinzip der ILO ist die sog. Dreigliedrigkeit, d.h. dass Gremien in der Regel aus den drei Akteursgruppen Staaten, Arbeitgeber und Gewerkschaften besetzt werden.

Mitglieder

ILO-Mitglied können nur Staaten werden, aktuell hat die ILO 187 Mitglieder. Alle Mitglieder verpflichten sich mit ihrem Beitritt, die Verpflichtungen einzuhalten, die sich aus der ILO-Verfassung ergeben. Zu diesen Verpflichtungen gehören – neben der Anpassung des nationalen Rechts und der faktischen Situation im Land an die ratifizierten ILO-Übereinkommen – insbesondere jährliche Berichte, in denen das Mitglied über die Umsetzung der ratifizierten Übereinkommen berichtet.

Jeder Mitgliedsstaat kann frei entscheiden, welches Übereinkommen oder welche Empfehlung es ratifiziert.

Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK)

Die IAK ist das oberste Organ der ILO und tagt jährlich am Sitz der ILO in Genf. Sie berät und verabschiedet Übereinkommen und Empfehlungen, überprüft aber auch die Umsetzung der von den Mitgliedern ratifizierten Übereinkommen. Sie setzt sich aus jeweils vier Delegierten pro Mitgliedsstaat zusammen. Die Mitgliedsstaaten wiederum bilden ihre Delegationen aus zwei VertreterInnen des Staates und je einer VertreterIn der Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppe.

Verwaltungsrat und Generaldirektor

Der Verwaltungsrat ist das Exekutivorgan der ILO und leitet die ILO zwischen den jährlichen Sitzungen der IAK. An der

Spitze des Verwaltungsrats steht der vom Verwaltungsrat gewählte Generaldirektor. Der Verwaltungsrat hat insgesamt 56 Mitglieder. Unter diesen sind 28 RegierungsvertreterInnen und je 14 VertreterInnen aus der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe. Zehn der 28 RegierungsvertreterInnen werden durch die ökonomisch bedeutendsten Mitglieder ernannt. Zu diesen zählen in alphabetischer Reihenfolge Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Russland und die USA.

Von den zehn ökonomisch bedeutendsten Mitgliedsstaaten im Verwaltungsrat haben bei weitem nicht alle die acht Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert (s. Tabelle).

Internationales Arbeitsamt (IAA)

Das Internationale Arbeitsamt ist das ständige Sekretariat der ILO und befindet sich in Genf.

Das Herz der ILO: Das Aufsichtssystem

Mit einem mehrstufigen Aufsichtssystem kontrolliert die ILO die Umsetzung der vereinbarten Inhalte und Ziele und berichtet transparent darüber. Zwei Ausschüsse, der sog. Sachverständigenausschuss und der Konferenzausschuss, bereiten die Mitgliedsberichte soweit vor, dass die IAK sich auf die wichtigsten Fälle konzentrieren konnte (s. Abb. 2).

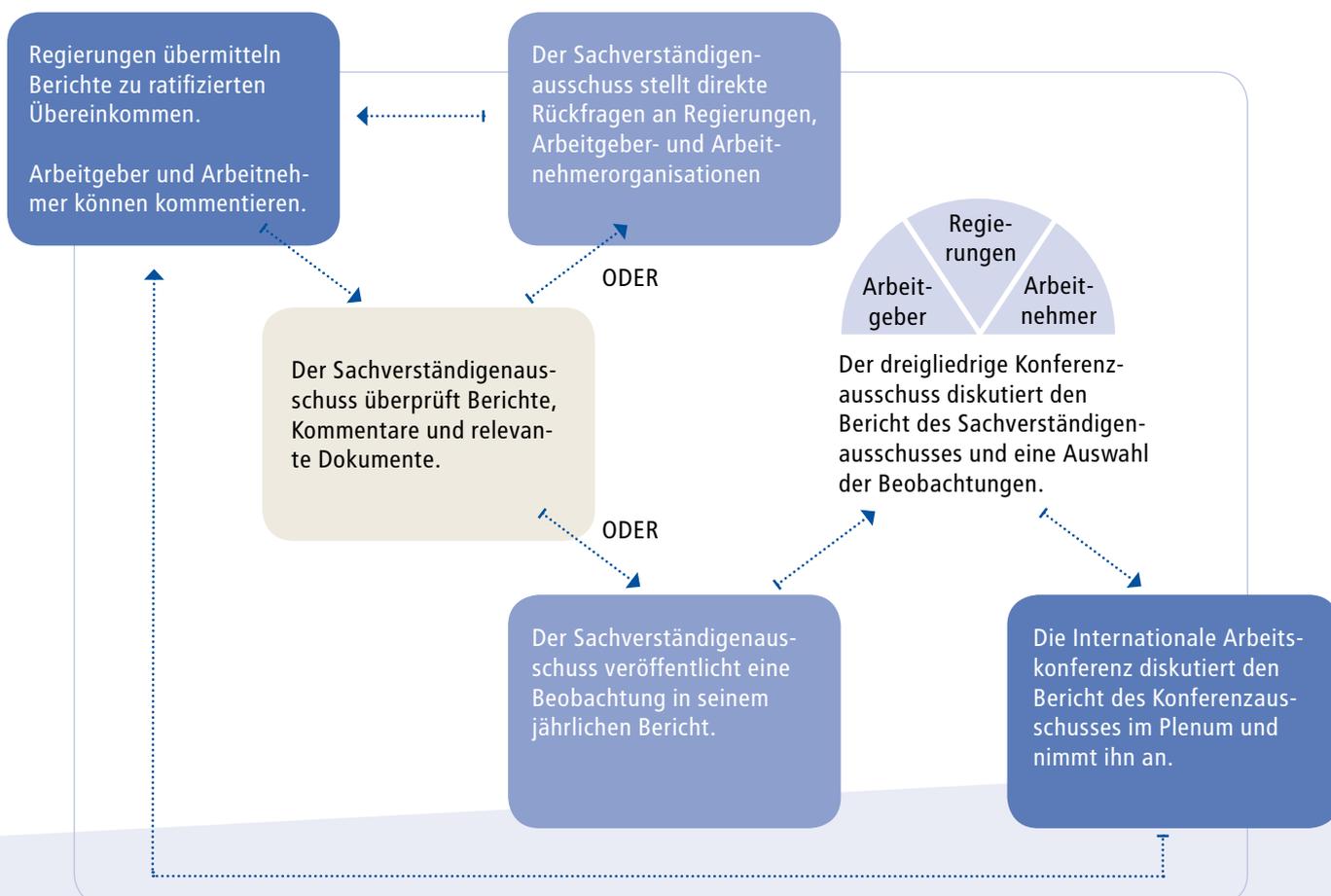
Tab. 1: Ratifikationen der Kernarbeitsnormen durch die zehn ständigen Mitglieder des Verwaltungsrates (Jahr der Ratifizierung)

	Vereinigungsfreiheit		Zwangsarbeit		Anti-Diskriminierung		Verbot von Kinderarbeit	
	Nr. 87	Nr. 98	Nr. 29	Nr. 105	Nr. 100	Nr. 111	Nr. 138	Nr. 182
Brasilien	-	1952	1957	1965	1957	1965	2001	2000
China	-	-	-	-	1990	2006	1999	2002
Deutschland	1957	1956	1956	1959	1956	1961	1976	2002
Frankreich	1951	1951	1937	1969	1953	1981	1990	2001
Großbritannien	1949	1950	1931	1957	1971	1999	2000	2000
Indien	-	-	1954	2000	1958	1960	2017	2017
Italien	1958	1958	1934	1968	1956	1963	1981	2000
Japan	1965	1953	1932	-	1967	-	2000	2001
Russland	1956	1956	1956	1998	1956	1961	1979	2003
USA	-	-	-	1991	-	-	-	1999

Quelle: ILO

Neben diesen zwei Ausschüssen kennt die ILO noch besondere Beschwerde- und Klagemechanismen für Mitgliedsstaaten und Berufsverbände von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Außerdem hat sie mit dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit ein Gremium geschaffen, das speziell die Umsetzung des wichtigen Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen überwacht. Im Laufe sei-

Abb. 2: Das reguläre Aufsichtssystem der ILO



Quelle: Eigene Darstellung nach ILO

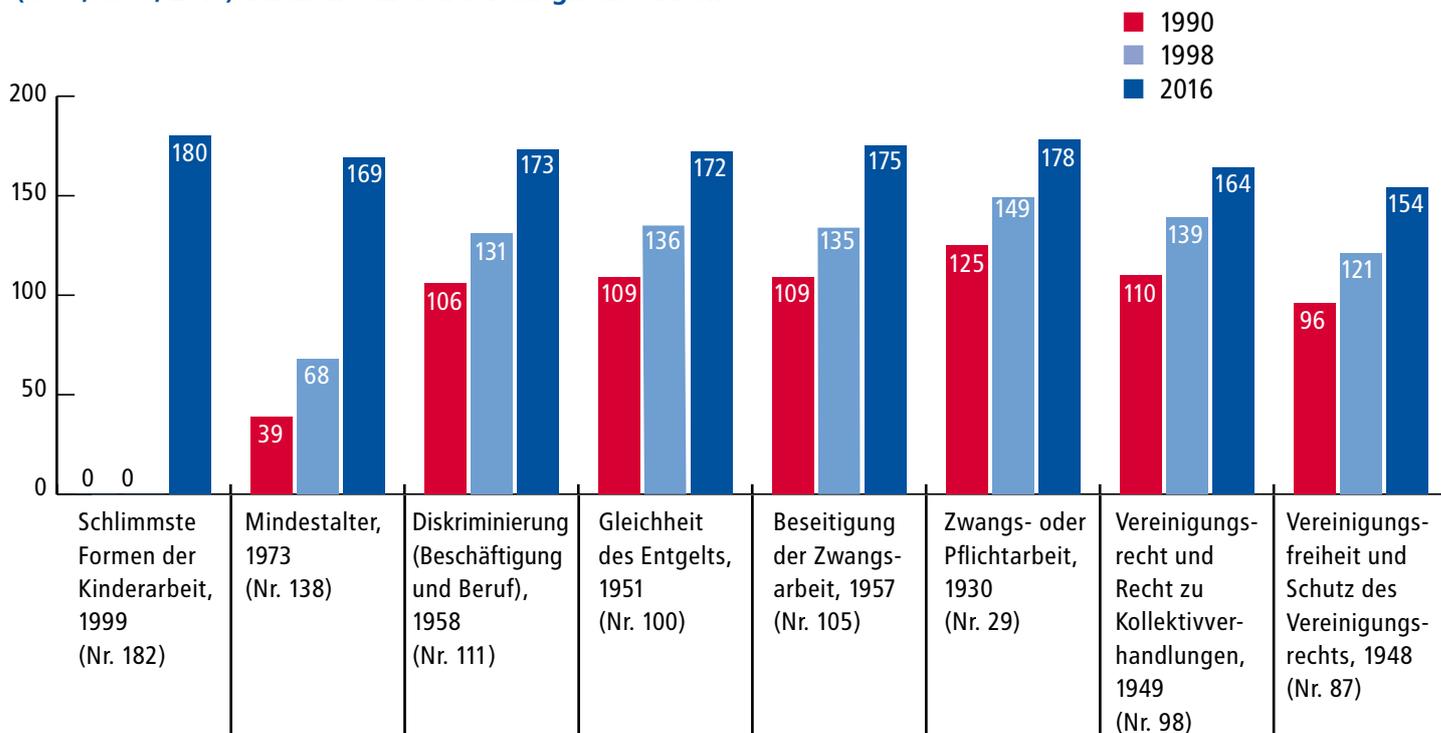
ner mehr als 60-jährigen Tätigkeit hat der Ausschuss mehr als 3.000 Einzelfälle bearbeitet. Aktuell behandelt der Ausschuss mehr als 170 Fälle oder Beschwerden.

Grundlagendokumente und Übereinkommen

Im Laufe ihrer Geschichte hat die ILO vier Dokumente verabschiedet, die man als ihre Grundlagendokumente bezeichnen kann: die Verfassung von 1919, die Erklärung von Philadelphia von 1944, die Erklärung über die Fundamentalprinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 sowie die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008. Letztere formuliert vier strategische Ziele: Beschäftigung soll gefördert werden. Maßnahmen des sozialen Schutzes – soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz – sollen entwickelt und gestärkt werden. Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit sollen gefördert werden. Die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit sollen geachtet, gefördert und verwirklicht werden.

Diese Grundrechte bei der Arbeit finden ihren Niederschlag vor allem in den acht Übereinkommen, die auch als Kernarbeitsnormen bezeichnet werden. Je zwei Übereinkommen behandeln die Abschaffung der Kinderarbeit, die Beseitigung der Zwangsarbeit, das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen. In juristischen Kreisen wird die Auffassung vertreten bzw. diskutiert, dass die in den Kernarbeitsnormen enthaltenen vier Grundprinzipien zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht gehören und damit alle Staaten binden, unabhängig davon, ob sie die einzelnen Übereinkommen ratifiziert haben. Die Deklaration der acht Übereinkommen zu Kernarbeitsnormen sollte die Bereitschaft zur Ratifizierung dieser zentralen Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten erhöhen, sozusagen als ein menschenrechtlicher Mindeststandard. Und diese Kalkulation ist auch aufgegangen, wie Abb. 3 zeigt.

Abb. 3: Anzahl der Ratifizierungen der acht Kernarbeitsnormen (1990, 1998, 2016) durch die aktuell 187 Mitgliedsstaaten



Abgesehen von den acht Kernarbeitsnormen hat die ILO im Laufe der Jahrzehnte ein umfangreiches Werk an Übereinkommen und Empfehlungen angenommen. Mit diesen deckt sie fast alle vorstellbaren, relevanten Themen im Bereich der Arbeitswelt ab – ob dies Löhne, Arbeitszeiten, Beschäftigungspolitik, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Mutterschutz, Arbeitsinspektionen oder soziale Sicherheit oder spezielle Gruppen wie WanderarbeiterInnen, informell Beschäftigte, indigene Bevölkerungen, Hausangestellte oder Beschäftigte auf See sind.



Deutschland in der ILO

Deutschland war zunächst von 1919 bis 1935 und ist erneut seit 1951 Mitglied der ILO. Damit ILO-Übereinkommen in Deutschland Gültigkeit erlangen, müssen sie laut Grundgesetz durch den Gesetzgeber in Form eines Bundesgesetzes verabschiedet werden (Art. 59 Abs. 2 GG). Von den ILO-Übereinkommen hat Deutschland alle Kernarbeitsnormen, die vier Steuerungs-Übereinkommen sowie weitere 47 der aktuellen technischen Übereinkommen ratifiziert. Damit gehört die Bundesrepublik nach eigenen Angaben zu den 15 Mitgliedsstaaten mit den meisten Ratifikationen. Die Zuständigkeit für die ILO liegt innerhalb der Bundesre-



gierung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Arbeitgebergruppe wird vom BDA (Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände) vertreten und die Arbeitnehmergruppe vom DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund). Seit 1954 gehört Deutschland auch zu den zehn ständigen Mitgliedern des Verwaltungsrates der ILO. Die Bundesrepublik ist nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler im Rahmen des regulären ILO-Haushalts und bringt

zusammen mit den anderen neun ständigen Mitgliedern des Verwaltungsrates rund 80% der Mitgliedsbeiträge auf.

Das Engagement Deutschlands in der ILO konzentriert sich nicht auf die Verabschiedung und Ratifizierung von Übereinkommen, sondern drückt sich auch in ILO-Programmen zur technischen Unterstützung aus. Einerseits trägt Deutschland dadurch zur globalen Umsetzung existierender Rechts bei. Andererseits setzt es seine starke Position in der ILO als ständiges Mitglied im Verwaltungsrat nur unzureichend zur Schaffung neuen Rechts und mit zu wenig Erfolg zur Umsetzung des bestehenden Rechts ein.

Ausblick

In sozialer Hinsicht hat die ILO schon in ihren Gründungsdokumenten ein über die alltägliche Verwertung der Arbeitskraft hinausreichendes Verständnis der Arbeitswelt. Denn zu ihren Grundbekenntnissen gehört, dass Arbeit keine Ware ist. Damit weist sie auf das besondere Schutzbedürfnis von Beschäftigten hin und bringt zum Ausdruck, dass Beschäftigte keine freie Verfügungsmasse für Unternehmen sein dürfen.

Viele Beschäftigte erleben aber tagtäglich das Gegenteil: Sie werden zur Ware degradiert, ihre Rechte stehen nur auf dem Papier. In Ländern, in denen Arbeitsrechte erfolgreich durchgesetzt werden, verteuert sich der Faktor Arbeit und in der Folge wird die Produktion automatisiert oder verlagert. Die verschiedenen technologischen Revolutionen der letzten 100 Jahre haben unzählige Arbeitsplätze wegrationalisiert und menschliche Arbeitskraft in vielen Bereichen überflüssig gemacht. Die vielleicht größte Herausforderung für die ILO und für ihre aktuelle Diskussion um die Zukunft der Arbeit wird deshalb sein, auf umweltfreundliche Arbeits- und Produktionsverhältnisse hinzuwirken, die alle Menschen integrieren und keinen überflüssig machen.

SÜDWIND

Seit 25 Jahren engagiert sich SÜDWIND e.V. für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit. Das Institut deckt ungerechte Strukturen auf, macht sie öffentlich und bietet Handlungsmöglichkeiten durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Gespräche mit den Verantwortlichen aus Politik oder Unternehmen, Engagement in Kampagnen und Netzwerken oder Beraten und Begleiten von Aktionen für VerbraucherInnen.



Impressum

Bonn, September 2017

Herausgeber

SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn
Tel.: +49(0)228-763698-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank
IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC: GENODED1DKD

Autorin:

Sabine Ferenschild

Redaktion und Korrektur:

Malte Ladewig, Vera Schumacher

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung: www.pinger-eden.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn
Gedruckt auf Recycling-Papier

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein SÜDWIND e.V. verantwortlich. Die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.



Alle Informationen aus diesem Fact Sheet stammen aus der Studie: „Mission gescheitert? Die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit“.

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes durch Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region sowie die Evangelische Kirche im Rheinland.

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL
im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Gefördert durch:

