



# Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Ein Wegweiser für Gewerkschafter\_innen

Leitung

Dr. Bianca Kühl

Referatsleiterin ILO und Gewerkschaftsrechte Afrika und Nahost,

DGB-Bundesvorstand

Dr. Jens Becker

Referatsleiter, Abteilung Studienförderung, Referat E,

Hans-Böckler-Stiftung

Diese Publikation wurde geschrieben von:

Mario Daum, Simon Habermaß, Andreas Hauptenbuchner,  
Annalena Hinzmann, Julia Kastner, Tim Kaufmann, Bianca Kühl,  
Johanna Lauber, Marina Sahnwaldt, Adulis Tadesse, Dilek Tekin,  
David Vössing, Stefanie A. Wahl, Johanna Wolf, Ramona Woop.



# Inhaltsverzeichnis



|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Die ILO: Geschichte, Inhalte und Aufbau                                                               | 5  |
| Internationale Normen: Grundlagen zur Einordnung<br>der ILO als internationale Organisation           | 9  |
| Die Spielregeln der Internationalen Arbeitsnormen                                                     | 1  |
| Die Agenda für menschenwürdige Arbeit der<br>Internationalen Arbeitsorganisation                      | 16 |
| Soziale Sicherheit und der Weg der ILO                                                                | 19 |
| Die ILO fördert Mindestlohnsysteme                                                                    | 22 |
| Die ILO und die Europäische Union                                                                     | 25 |
| Die ILO und ihre Relevanz für die EU                                                                  | 28 |
| Warum es für den Kampf gegen tödliche Arbeitsbedingungen<br>einer internationalen Organisation bedarf | 30 |
| Welchen Beitrag kann die ILO zur Überwindung der<br>derzeitigen Krise leisten?                        | 34 |
| Die Zusammenarbeit von ILO und WTO                                                                    | 36 |
| Eine Welt nach der Krise                                                                              | 38 |
| Glossar                                                                                               | 40 |



Im März 2013 fuhren 14 Stipendiaten\_innen der Hans-Böckler-Stiftung zur Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nach Genf. Sie hatten selbst die einzelnen Themenblöcke vorbereitet und vermittelten ihr Wissen im Beisein der jeweiligen Expert\_innen ihren Kolleg\_innen. Im Anschluss gab es rege Debatten mit den Expert\_innen. Nach der Studienfahrt fassten sie ihr Wissen in dieser Publikation zusammen.

Insgesamt haben 14 Stipendiaten\_innen sich mehr als ein halbes Jahr gründlich mit dem Thema ILO auseinander gesetzt. Ihrer Ansicht nach erweist die ILO als – teils ungenutzter – Baum, der viele Früchte trägt. Die Organisation ist sehr komplex und bearbeitet eine sehr große Bandbreite an Themen, deren Früchte irgendwann auch gepflückt werden können.

Das gesammelte Wissen soll mit dieser Publikation an die Gewerkschaftskolleg\_innen weitergegeben werden. Denn eins war am Ende klar: die ILO ist nicht nur eine Organisation für Länder des Südens, sie spielt auch für uns in Deutschland eine wichtige Rolle – doch wird diese immer erkannt?

Unser Dank gilt den Expert\_innen der ILO, die sich die Zeit genommen haben, mir uns zu debattieren: Christa Bader, Christina Behrendt, Patrick Belser, Matthes Buhbe, Franz C. Ebert, Martina Hahn, Frank Hoffer, Susanne Hoffmann, Werner Sengenberger, Trine Lise Sundes und Rosalia Vazquez-Alvarez.

Über Rückmeldungen zu dieser Broschüre freuen sich:  
*Bianca Kühl und Jens Becker*

# Die ILO: Geschichte, Inhalte und Aufbau



Die International Labour Organization (ILO) bzw. die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) hat seit ihrer Gründung 1919 nicht an Bedeutung verloren. Menschenwürdige Arbeit weltweit zu schaffen, ist das Ziel der in Genf ansässigen dreigliedrigen UN-Sonderorganisation. Jährlich im Juni wird auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) untersucht, wie die Arbeits- und Sozialstandards weltweit umgesetzt werden und wo Regelungsbedarf besteht.

Basis hierfür sind internationale Übereinkommen und Empfehlungen, die zwischen den 185 Mitgliedsregierungen und den Sozialpartnern ausgehandelt werden. Die verabschiedeten Übereinkommen müssen dann den nationalen Parlamenten zur Ratifikation vorgelegt werden. In Deutschland entscheiden der Bundestag und der Bundesrat, ob ein Übereinkommen ratifiziert und in nationales Recht umgesetzt wird. In regelmäßigen Abständen berichten das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) der ILO über die Einhaltung und Umsetzung von ILO-Übereinkommen in Deutschland.

Die Verfassung der ILO wurde als Teil „Arbeit“ 1919 in die Friedensverträge von Versailles aufgenommen. Dabei sollten nach Art. 427 des Versailler Vertrages folgende neun Grundsätze mit besonderer Dringlichkeit befolgt werden:

1. [...]dass die Arbeit nicht lediglich als Ware oder Handelsgegenstand angesehen werden darf;
2. das Recht des Zusammenschlusses zu allen nicht dem Gesetz zuwiderlaufenden Zwecken sowohl für Beschäftigte als auch für Arbeitgeber;

3. die Bezahlung der Arbeiter mit einem Lohn, der ihnen eine nach der Auffassung ihrer Zeit und ihres Landes angemessene Lebensführung ermöglicht;
4. Annahme des 8-Stunden-Tages oder der 48-Stunden-Woche als zu erstrebendes Ziel überall da, wo es noch nicht erreicht ist;
5. die Annahme einer wöchentlichen Arbeitsruhe von mindestens 24 Stunden, die nach Möglichkeit jedes Mal den Sonntag einschließen soll;
6. die Beseitigung der Kinderarbeit und die Verpflichtung, die Arbeit Jugendlicher beiderlei Geschlechts so einzuschränken, wie es notwendig ist, um ihnen die Fortsetzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen und ihre körperliche Entwicklung sicherzustellen;
7. der Grundsatz gleichen Lohnes ohne Unterschied des Geschlechts für eine Arbeit von gleichem Wert;
8. ...allen im Lande sich erlaubterweise aufhaltenden Arbeitern eine gerechte wirtschaftliche Behandlung zu sichern;
9. ...einen (staatlichen) Aufsichtsdienst einzurichten, an dem auch Frauen teilnehmen, um die Durchführung der Gesetze und Vorschriften für den Arbeiterschutz sicherzustellen.

In den knapp 100 Jahren seit ihrer Gründung wurde viel erreicht. Grundlegende Neuerungen auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit wurden damals eingeführt:

- sozialpolitische Fragen und soziale Rechte sind nicht mehr ausschließlich innere Angelegenheiten eines Staates; und
- diese Rechte sollen durch internationale quasi-gesetzgeberische Rechtsakte geschützt werden.

Von zentraler Bedeutung für die ILO ist bis heute die Konferenz von Philadelphia (1944), auf der Ziele und Zweck der internationalen Organisation neu bestimmt wurden. Seit 1946 ist die Erklärung von Philadelphia Bestandteil der ILO-Verfassung. In dieser heute noch gültigen Verfassung ist der Grundsatz verankert, dass Armut, wo immer sie besteht, eine Bedrohung des Wohlstandes aller ist. Der Kampf gegen die Not sollte durch nationalstaatliches und internationales Recht – in Abstimmung mit den Arbeitnehmer\_innen- und Arbeitgeber\_innenverbänden – unermüdlich weitergeführt werden. Die Erklärung verpflichtet die ILO, sich für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen einzusetzen.

Weitere wegweisende dreigliedrig ausgehandelte Richtlinien wurden mit der „Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“ 1998 verabschiedet. Diese Erklärung legt fest, dass bestimmte Arbeitsstandards (Kernarbeitsnormen) so wesentlich für eine menschenwürdige Arbeit sind, dass sie von allen ILO-Mitgliedstaaten zu wahren sind, egal ob sie die entsprechenden Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.

Dem folgte das 2006 verabschiedete Seearbeitsübereinkommen (Maritime Labour Convention): Mit ihm konnte eine Charta über bessere Arbeitsbedingungen für rund 1,2 Millionen Seefahrer geschaffen werden. In der Charta werden Themen wie Mindestvoraussetzungen für die Beschäftigten auf See, Gesundheits- und Arbeitsschutz, Unterkunft / Verpflegung / Heim-

bringung, soziale Sicherheit sowie Beschäftigungsverträge und tarifliche Mindestbedingungen geregelt.

2008 verabschiedete die ILO die „Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung“. In dieser Grundsatzerklärung wurden Eckpunkte niedergelegt, die eine menschenwürdige Arbeit für alle Arbeitnehmer\_innen auch in Zeiten der Globalisierung gewährleisten sollen. Sie gilt als sozialer Orientierungsrahmen in der globalisierten Wirtschaft des 21. Jahrhunderts.

2009 folgte als Antwort auf die weltweite Finanz- und Beschäftigungskrise der „Globale Beschäftigungspakt“. Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung zu ergreifen, wie etwa Beschäftigungs- und Investitionsprogramme, Mindestlöhne, aber auch die Ausweitung der sozialen Sicherung und des sozialen Schutzes für besonders schutzbedürftige Gruppen. Außerdem fordert er die Mitgliedstaaten auf, eine wirksamere und kohärente globale Aufsicht für die Finanzmärkte zu schaffen, damit diese der Realwirtschaft dienen.

Wie die Arbeitsbedingungen in einer globalen Welt mit hoher Migration und informeller Wirtschaft reformiert werden können, zeigt das 2011 verabschiedete Übereinkommen 189, das die Arbeitsbedingungen für rund 120 Millionen Hausangestellte weltweit regelt. Zum ersten Mal wurde damit ein Übereinkommen für Menschen im informellen Sektor geschaffen.



## Internationale Arbeitsorganisation Organe

### Int. Arbeitskonferenz (IAK) Legislative

- Übereinkommen und Empfehlungen
- Resolutionen
- Arbeitsprogramm
- Haushalt

### Verwaltungsrat Exekutive

- Koordination der ILO-Aktivitäten
- Umsetzung der Beschlüsse der IAK
- Beschwerdesystem

### Int. Arbeitsamt (IAK) Operative

- Technische Zusammenarbeit
- Hilfe für Mitglieder
- Dokumentation
- Forschung
- inhaltliche Vorbereitung der Konferenzen, Übereinkommen und des Haushalts

## Organisation und Aufbau der ILO

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO ist in ihrer Struktur einmalig: Die Sonderorganisation der Vereinten Nationen ist in der Familie der UN-Organisationen die einzige, in der nicht nur Regierungsvertreter\_innen in den Gremien mitarbeiten, sondern gleichberechtigt auch Vertreter\_innen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Diese dreigliedrige Struktur macht die ILO zu einem Forum, in welchem Regierungen und deren Sozialpartner frei und offen diskutieren können, um Arbeitsstandards zu entwickeln.

Die ILO verfügt über drei Organe mit unterschiedlichen und sich ergänzenden Aufgaben:

- die Internationale Arbeitskonferenz, die als Vollversammlung alljährlich zusammentritt;
- den Verwaltungsrat, der das Budget verwaltet und als Steuerungs- und Aufsichtsorgan des Internationalen Arbeitsamtes fungiert;
- das Internationale Arbeitsamt, das die Aufgaben einer ausführenden Behörde übernimmt (im „Amt“ gibt es eine eigene Abteilung für die Wahrung der Interessen von Arbeitnehmer\_innen, ACTRAV<sup>1</sup>).

In den beiden erstgenannten Organen sowie in fast allen Gremien sind dabei neben den Regierungen auch Repräsentant\_innen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten. Diese Dreigliedrigkeit gab und gibt es in keiner anderen Weltorganisation.

<sup>1</sup> Die Mitarbeiter\_innen der Abteilung ACTRAV - aus dem französischen „Agence des Travailleurs“ - werden von der Generalsekretär\_in des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) benannt.

## Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK)

Die Internationale Arbeitskonferenz tritt als oberstes Organ der ILO alljährlich in Genf zusammen. Jeder Mitgliedsstaat stellt zwei Delegierte der Regierung und jeweils eine\_n Vertreter\_in der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite. Ihnen stehen jeweils Stellvertreter\_innen und technische Berater\_innen unterstützend zur Seite. Somit ist der DGB jährlich mit 8 Gewerkschafter\_innen auf der Konferenz vertreten. Die Kosten hierfür muss das BMAS tragen.

Zu den wichtigsten Aufgaben der IAK zählen:

- Beratung und Verabschiedung von Übereinkommen und Empfehlungen,
- Überprüfung der Anwendung und Einhaltung der von der ILO verabschiedeten und von den Mitgliedstaaten ratifizierten Normen im sogenannten Normenanwendungsausschuss,
- Beratung des Berichts des Generaldirektors zu den Aufgabenschwerpunkten,
- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates für drei Jahre.

Angeichts dieser umfangreichen Aufgaben wird die Erarbeitung der internationalen Normen sowie die Kontrolle der Durchführung an Ausschüsse delegiert, die drittelparitätisch mit Vertretern\_innen von Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden besetzt sind.

## Der Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das Exekutivorgan der ILO. Zu seinen Aufgaben zählen insbesondere:

- die Überwachung der Tätigkeiten des Internationalen Arbeitsamtes,

- die Erstellung des Haushaltsplanes,
- die Wahl des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes und
- die Festlegung der Tagesordnungen der Internationalen Arbeitskonferenz.

Von seinen 56 Mitgliedern entfallen 28 auf die Regierungen und je 14 auf die Arbeitnehmer\_innen und die Arbeitgeber/innen. Zehn der den Regierungen zustehenden Sitze sind ständig den wirtschaftlich stärksten Ländern, u. a. Deutschland, vorbehalten. Die übrigen 18 Verwaltungsratsmitglieder werden alle drei Jahre von der Konferenz gewählt (zuletzt 2011). Die Regierungsvertreter\_innen sprechen für ihre Länder, während Arbeitnehmer- und Arbeitgebermitglieder des Verwaltungsrates auf der Konferenz von ihrer eigenen Gruppe gewählt werden. Den DGB vertritt seit Juni 2008 Michael Sommer im Verwaltungsrat.

## Das Internationale Arbeitsamt (IAA)

Das Internationale Arbeitsamt (keine Arbeitsvermittlung!) dient der ILO als ständiges Sekretariat, als administrativer und technischer Apparat mit Sitz in Genf. Darüber hinaus existieren 40 Zweigstellen in verschiedenen Ländern. Das Internationale Arbeitsamt ernennt Sachverständige für die technische Hilfe der ILO in den Entwicklungsländern. Diese technische Hilfe wird vom Internationalen Arbeitsamt organisiert; daneben liefert es Gutachten, gibt Studien heraus und ist für die Außendarstellung verantwortlich. Insgesamt arbeiten dort rund 2700 Menschen aus über 150 unterschiedlichen Nationen. Der Generaldirektor ist seit Oktober 2012 der Brite Guy Ryder. Der Posten ist damit erstmals mit einem Gewerkschafter besetzt.

# Internationale Normen: Grundlagen zur Einordnung der ILO als internationale Organisation



Die ILO ist eine internationale Sonderorganisation der Vereinten Nationen, bei der Normen durch ihre Mitgliedsländer verabschiedet werden. Es handelt sich im juristischen Verständnis um Völkerrecht. Völkerrecht bezeichnet Rechtsnormen, die das Verhältnis von Staaten untereinander und zwischen einzelnen Staaten und internationalen Organisationen regeln. Entscheidend ist, dass Völkerrecht, im Unterschied zu innerstaatlichem Recht, nicht von einer zentralen Gewalt durchgesetzt werden kann, es ist von der Anerkennung durch die Vertragspartner abhängig. In der juristischen Literatur ist die Eigenständigkeit des Völkerrechts als eigenes Rechtssystem umstritten.

Es gilt bei der Beurteilung von internationalen Normen, wie etwa bei den UN-Übereinkommen aber auch bei den Arbeitsnormen der ILO, gewisse Eigenarten des Völkerrechts zu beachten. Die wichtigsten Besonderheiten sind die Entstehung und die Kontrolle der internationalen Normen. Der Grund hierfür ist primär die fehlende Staatlichkeit der verschiedenen Organisationen, sodass eine einfache Aufteilung in Exekutive, Legislative und Judikative, wie wir es aus Deutschland kennen, nicht ohne weiteres möglich ist.

Bevor wir in die Besonderheiten des Völkerrechts einsteigen, ist es zunächst wichtig, die Rechtsquellen des Völkerrechts voneinander abzutrennen. So werden nach Artikel 38 Abs. 1 des Statutes des Internationalen Gerichtshofs drei Quellen voneinander differenziert, nämlich

1. die völkerrechtlichen Verträge (z.B. die allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ILO-Normen, etc.),
2. das völkerrechtliche Gewohnheitsrecht (z.B. Folterverbot) und
3. die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Kulturvölker.

Auch wenn die Grenzen nicht immer klar zu ziehen sind, wird es im Folgenden um die völkerrechtlichen Verträge gehen. So sind verschiedene Verträge schon längst im Völkergewohnheitsrecht durch die ständige Ausübung des Staates sowie der Überzeugung der Rechtmäßigkeit der Ausübung angekommen (z.B. Verbot von Zwangsarbeit). Die genannten Rechtsquellen werden als Primärrechtsquellen des Völkerrechts bezeichnet, neben diesen existieren ebenso sekundäre Völkerrechtsquellen, wie zum Beispiel die bindenden Beschlüsse aus internationalen Organisationen.<sup>2</sup>

## Besonderheiten bei der Rechtsetzung von internationalen Normen

### Verfahren zwischen den Staaten

Völkerrecht besteht im engeren Sinne aus Verträgen zwischen Völkerrechtssubjekten, sprich grundsätzlich Staaten, und kann mit einem schlichten Kaufvertrag verglichen werden. So müssen sich die Parteien auf einen gemeinsamen Inhalt einigen, die Rahmenbedingungen klären und ihn schlussendlich abschließen. Findet diese Willenseinigung zwischen Völkerrechtssubjekten statt, kann man von einem völkerrechtlichen Vertrag sprechen. Wie die Parteien dies nennen, ob Vertrag, Abkommen, Konvention, Satzung, Protokoll, Memorandum, Notenwechsel oder Übereinkommen ist insoweit ohne Bedeutung. Ein sogenanntes Formelfordernis kennt das Völkerrecht nicht.

Haben sich die Völkerrechtssubjekte geeinigt, so werden durch die Begründung des Vertrages Rechte, aber auch Pflichten bestimmt. Das Ziel eines völkerrechtlichen Vertrages ist insoweit mehr als eine politische Absichtserklärung.

<sup>2</sup> Bekanntes Beispiel hierfür sind die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates nach Art. 39 ff UN-Charta.

Diese Verhandlungen, an deren Ende der fertige Vertragstext steht, schließen mit der Unterzeichnung durch die Staatsoberhäupter (oder deren Vertreter\_innen) ab. Diesen Vorgang nennt man Ratifizierung.

### Verfahren in den Vertragsstaaten

Das oben skizzierte Verfahren zwischen den Staaten ist von der innerstaatlichen Umsetzung zu trennen. Hier kennt die juristische Lehre zwei Arten von Verfahren, die sich nach der jeweiligen Verfassung des Vertragsstaates richten. Neben dem in Deutschland geltenden mehrphasigen Verfahren gibt es noch das sogenannte einphasige Verfahren. Das mehrphasige Verfahren unterliegt einem Dualismus: Die Völkerrechtsordnung und die innerstaatliche Rechtsordnung sind getrennt zu betrachten. Das Völkerrecht muss erst in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Im Gegensatz dazu ist das einphasige Verfahren durch Monismus gekennzeichnet, was bedeutet, dass Völkerrecht unmittelbar zu nationalem Recht wird.<sup>3</sup>

Der Ausdruck des dualistischen Verständnisses des Völkerrechts und der Umsetzungsbedürftigkeit in Deutschland findet sich in Art. 91 GG wieder. Demnach vertritt der Bundespräsident die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich. In Art. 91 Abs. 2 GG bedarf es der Mitwirkung der Bundesgesetzorgane zur Umsetzung des Völkerrechts. Diese Umsetzung wird auch als Transformationsakt bezeichnet, da der völkerrechtliche Vertrag durch den Bundesgesetzgeber (Bundestag und Bundesrat) in das nationale Recht transformiert wird. Ist dieser Prozess im internationalen und im nationalen Rahmen beendet, ist Völkerrecht wirksam.

### Besonderheiten bei der „Rechtsprechung“

Eine Rechtsprechung wie im deutschen Recht existiert in dieser Form bei völkerrechtlichen Verträgen nicht. Gründe hierfür sind neben der bereits oben erläuterten fehlenden Staatlichkeit auch die nationalstaatliche Verantwortlichkeit nach der Annahme im nationalen Rechtssystem. Die Frage der Entscheidungskompetenz von nationalen Gerichten bei der Beurteilung von Völkerrecht muss zu diesem Punkt unbeantwortet bleiben.

Zur Überwachung der internationalen Übereinkommen gibt es eigene Kontrollmechanismen. Diese Mechanismen sind zumeist Kontrollausschüsse, die nach einem festen Verfahren Berichte von den Vertragsstaaten einfordern und die Umsetzung der Verträge kontrollieren. Nach diesem Prinzip funktioniert auch das Kontrollorgan der ILO, der sogenannte Normenanwendungsausschuss.

### Was bringt das?

Aufgrund der zunehmenden Globalisierung wird es immer wichtiger, Standards für das Zusammenleben auf internationaler Ebene zu verhandeln. Wenn Menschenrechte durch Staaten verletzt werden, können diese nur schwer innerstaatlich zur Verantwortung gezogen werden. Eine außerstaatliche Gewalt, welche das Vorgehen in einem Staat beobachtet, ist für die effektive Durchsetzung von universellen Menschenrechten deshalb wichtig.

Auch wenn in der juristischen Welt manche Fragen der Weiterentwicklung des Völkerrechts noch ungeklärt sind, können wirtschaftliche Sanktionen und politischer Druck aus der internationalen Gemeinschaft die Situation von Menschen vor Ort stark verbessern.

<sup>3</sup> Dies ist zum Beispiel in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden der Fall.

# Die Spielregeln der Internationalen Arbeitsnormen



Internationale Arbeitsstandards – oder häufig auch einfach „Normen“ genannt – sind länderübergreifende Regelungen zu Arbeits- und Sozialstandards, die bei der ILO verhandelt und festgelegt werden. Die wohl bekanntesten Arbeitsnormen sind die Kernarbeitsnormen, ein Set aus acht Übereinkommen zu den Themen

- Vereinigungsfreiheit
- Kinderarbeit
- Diskriminierung und
- Zwangsarbeit.

Diese wurden 1998 von der ILO als Mindeststandards für menschenwürdige Arbeitsbedingungen festgelegt, auf welche sich mittlerweile ein Großteil der Internationalen Rahmenabkommen zu transnationalen Unternehmen beziehen.

## Doch was genau verbirgt sich hinter den Arbeitsnormen?

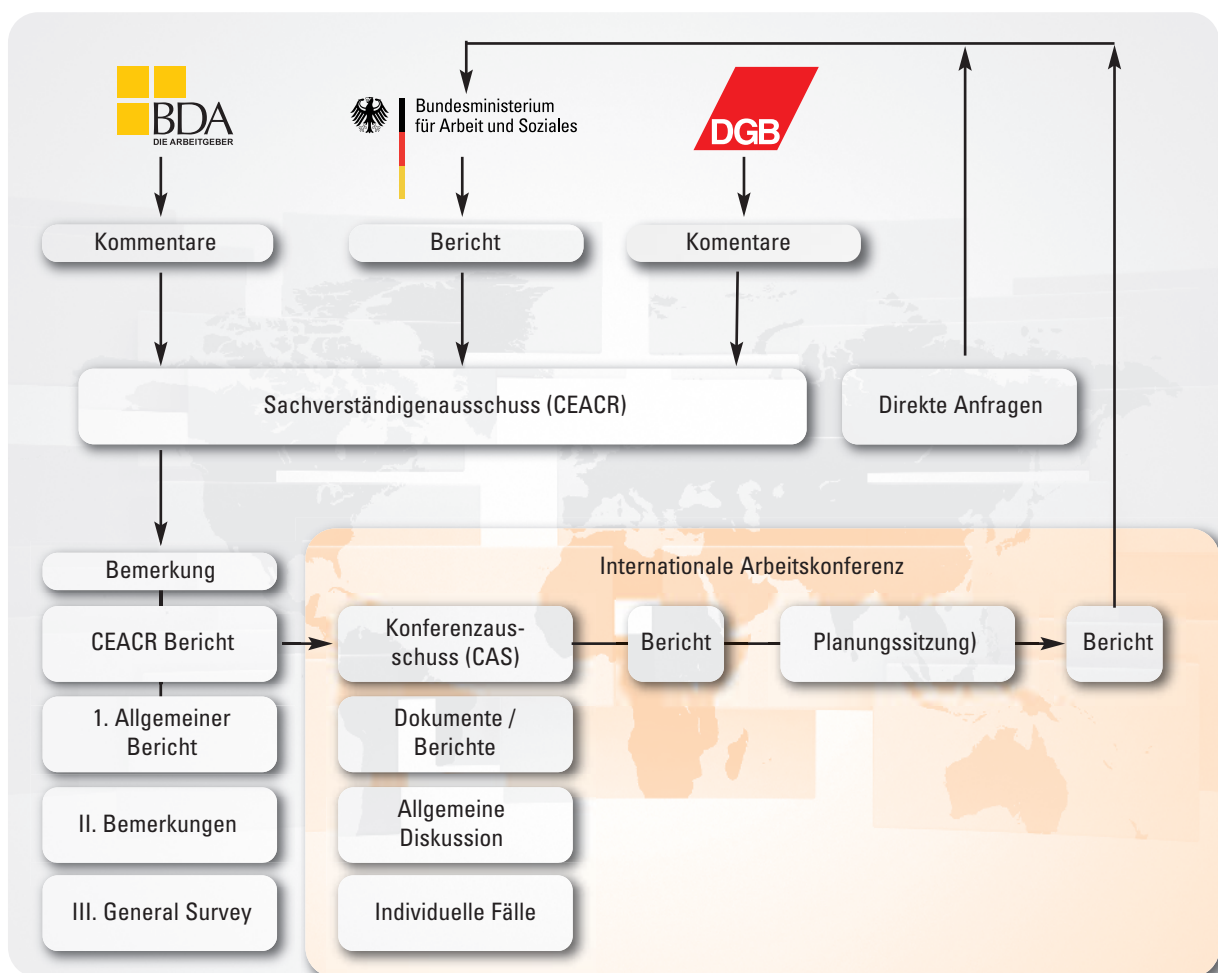
Zunächst einmal unterscheidet man bei Internationalen Arbeitsnormen zwischen Übereinkommen und Empfehlungen, die von den Mitgliedsländern der ILO bei der jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet werden.

## ILO Kernarbeitsnormen



## Das regelmäßige Überwachungsverfahren

Die Normenüberwachung durch den Sachverständigenausschuss (CEACR) und den Normenanwendungsausschuss (CAS) am Beispiel Deutschland



Wird ein Übereinkommen von einem Mitgliedsland ratifiziert, dann ist dieses entsprechend zur Einhaltung und regelmäßigen Berichterstattung verpflichtet. Eine Empfehlung ist mehr als Richtlinie mit Handlungsempfehlungen für die Umsetzung anzusehen. Sie ist rechtlich nicht bindend, dient aber häufig ergänzend zu einem Übereinkommen.

### Wie funktioniert der Überwachungsmechanismus der ILO?

Um die Einhaltung der ratifizierten Übereinkommen zu überwachen, gibt es das sogenannte regelmäßige Überwachungsverfahren der ILO. Zuständig sind hier vordergründig zwei Ausschüsse: Der Sachverständigenausschuss (CEACR) besteht aus 20 hochrangigen,



unabhängigen und unparteilichen Rechtsexperten\_innen, (welche auf Vorschlag des Generaldirektors vom Verwaltungsrat der ILO für drei Jahre ernannt werden). Jeden November tagen die Experten\_innen und geben Einschätzungen zu einzelnen Normenverstößen und aktuellen Themen ab.

Der Normenanwendungsausschuss (CAS) ist ein dreigliedriger Ausschuss, bestehend aus Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter\_innen. Er tagt jedes Jahr während der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni und besteht aus mehr als 150 Mitgliedern.

In Deutschland ist das BMAS zuständig für die Berichterstattung von ratifizierten Arbeitsnormen. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter\_innen haben die Möglichkeit, diese zu kommentieren und eine entsprechende Stellungnahme an den Sachverständigenausschuss zu schicken.

Der Sachverständigenausschuss prüft die Berichte und die Stellungnahmen der Konstituenten (Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen) und richtet dann gegebenenfalls eine direkte Anfrage an das Ministerium – häufig mit der Aufforderung, weitere Informationen zu bestimmten Sachverhalten zu liefern. Die Beobachtungen des Sachverständigenausschusses werden dann im Jahresbericht (Annual Report) veröffentlicht und dienen als Grundlage für die Arbeit des Normenanwendungsausschusses (Committee on the Application of Standards, CAS) bei der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf im Juni jeden Jahres. Dort behandelt der dreigliedrige Ausschuss dann die dringlichsten 25 Fälle aus allen Ländern.

Bei der Frage, welche Fälle verhandelt werden, einigen sich der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) und der Internationale Arbeitgeberverband (IOE) 2-4 Wochen vor der Konferenz auf ca. 50 Fälle – die sogenannte „long list“, welche dann bei Konferenzbeginn auf 25 Fälle begrenzt wird. Faktisch ist die „long list“ ein Warnschuss an die Regierungen: noch können sie tätig werden und Gespräche bzw. Reformen einleiten. Der dreigliedrige Normenanwendungsausschuss verhandelt die 25 Fälle, schlägt Verbesserungswege vor und legt Zielvereinbarungen fest. Dieser Prozess wird abschließend im Plenum vorgestellt und verabschiedet.

Neben dem regelmäßigen Überwachungsverfahren (siehe Grafik), gibt es noch sogenannte besondere Überwachungsverfahren, welche Beschwerden, Klagen und ein Sonderverfahren für Vereinigungsfreiheit beinhalten. Sie dienen als Werkzeuge im Falle von Anschuldigungen gegen einen Mitgliedsstaat aufgrund der Verletzung eines ILO-Übereinkommens.

Beschwerden (Art. 24) können bei ratifizierten Übereinkommen von nationalen und internationalen Arbeitnehmer\_innen- und Arbeitgeber\_innenorganisationen schriftlich mit Verweis auf den Artikel 24 der ILO-Verfassung eingereicht werden. Der Verwaltungsrat entscheidet dann über die Zulässigkeit und setzt ggf. einen dreigliedrigen Ausschuss ein. Dieser hat die Aufgabe, Informationen von der betroffenen Regierung anzufordern und einen Bericht mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen anzulegen. Der Verwaltungsrat prüft diesen und nimmt ihn gegebenenfalls an und übermittelt den Beschluss an die Regierung und Arbeitnehmer\_innen- und Arbeitgeber\_innenorganisationen.



### Michael Sommer zur Ratifizierung der Maritime Labour Convention:

„Was das Seearbeitsübereinkommen betrifft, brauchte Deutschland mehr als sieben Jahre um das Übereinkommen zu ratifizieren, da das gesamte deutsche Seearbeitsrecht neu abgestimmt werden musste. Insgesamt gibt es 4000 deutsche Schiffe, von denen aber nur noch 300 unter deutscher Flagge fahren. Für die 70.000 Seeleute auf den ausgeflaggten Schiffen bedeutet die Ratifikation eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Leider beinhaltet das neue nationale Seearbeitsrecht aber auch einige Rückschritte für deutsche Seeleute, was nach dem Übereinkommen nicht erlaubt ist. Wir werden dem nachgehen, wahrscheinlich indem wir das ILO-Überwachungssystem nutzen.“<sup>4</sup>

Klagen (Art. 26) sind die nächste schärfere Form der Normenkontrolle und können von einem Mitgliedsstaat, dem Verwaltungsrat, oder einem oder mehreren Konferenzabgeordneten (Regierungs-, Arbeitnehmer-, oder Arbeitgebervertreter\_innen) eingereicht werden. Der Verwaltungsrat kann dann einen Untersuchungsausschuss einsetzen mit der Aufgabe, die strittige Frage zu untersuchen und einen Bericht mit Feststellungen und Empfehlungen vorzulegen. Akzeptiert die angeklagte Regierung diese Empfehlungen, ist der Sachverständigenausschuss dafür zuständig, die Durchführung weiter zu verfolgen und zu überwachen. Werden diese Empfehlungen von der Regierung nicht akzeptiert, kann eine Überweisung an den Internationalen Gerichtshof erfolgen.

Werden weder die Empfehlungen im Bericht des Untersuchungsausschusses noch die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs von der betroffenen Regierung umgesetzt, so kann der Verwaltungsrat der ILO gemäß Art. 33 der ILO-Verfassung geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Umsetzung empfehlen. Ob und wie diese empfohlenen Maßnahmen zum Aufbau von Druck auf die betroffene Regierung in die Tat umgesetzt werden, entscheiden die ILO-Mitgliedsländer jeweils innerstaatlich.

### Der Sonderausschuss für Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit wird von Arbeitnehmer\_innen häufig als Herzstück der ILO bezeichnet, wofür bereits 1951 ein Sonderausschuss (Committee on Freedom of Association, CFA) gegründet wurde. Dieser sogenannte Ausschuss für Vereinigungsfreiheit ist ein dreigliedriger Ausschuss mit jeweils drei Vertretern\_innen von Regierungs-, Arbeitnehmer-, und Arbeitgeberseite. Er tagt dreimal jährlich hinter geschlossenen Türen und beschäftigt sich mit ca. 100 Fällen im Jahr. Gegen Regierungen eingereichte Klagen wegen Verletzungen der Übereinkommen und Prinzipien der Vereinigungsfreiheit ist eine Ratifizierung, wie es sonst üblich ist, nicht notwendig. Es ist eine gerichtsähnliche Instanz und eine innerstaatliche Rechtswegerschöpfung ist nicht nötig, das heißt, dass die Prüfung auch stattfindet, wenn die Regierung nicht antwortet.

### Sind ILO-Normen relevant für Deutschland?

Nun könnte man sich fragen, warum ILO-Arbeitsnormen denn für ein Land wie Deutschland interessant sind, wo es doch die Arbeits- und Sozialgesetze gibt.

Die Seeschifffahrt beispielsweise hat durch die Maritime Labour Convention von 2006 einen Mindeststandard an Beschäftigungsbedingungen geregelt. Hier sind insbesondere extreme Ausbeutung durch überlange Arbeitszeiten und Nichtauszahlung oder Zurückhaltung von Löhnen, mangelhafte Unterbringung und Versorgung auf den Schiffen keine Seltenheit. Die Arbeitnehmer sind häufig auf See und somit außerhalb ihres Heimatlandes und ohne jeglichen Rechtsschutz.

<sup>4</sup> Interview Michael Sommer, 9.07.2013 [http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS\\_217254/lang--de/index.htm](http://www.ilo.org/berlin/presseinformationen/WCMS_217254/lang--de/index.htm)



Deutschland hat dieses Übereinkommen im Sommer 2013 ratifiziert. Mit dem Übereinkommen haben die Arbeitnehmervertreter\_innen die Möglichkeit, auf internationaler Ebene Druck auf die Regierung zur Ratifizierung des Übereinkommens auszuüben und letztlich ein Mindestmaß an fairen Arbeitsbedingungen durchzusetzen.

Auch gegen Deutschland wurden bereits mehrere Klagen und Beschwerden eingereicht. 1979 beispielsweise gab es eine Beschwerde zum sogenannten „Radikalerlass“. Dieser Beschluss der deutschen Bundesländer setzte als Voraussetzung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst ein Bekenntnis zum Grundgesetz voraus. Mitgliedschaften in der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) machten eine Beamtenlaufbahn unmöglich. Dies war ein Verstoß gegen das ILO-Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 111 von 1958).

Im Ausschuss für Vereinigungsfreiheit standen das Streikverbot für Beamte und insbesondere für verbeamtete Lehrer in den Jahren 1990, 1992 und 1994 zur Prüfung, denn nach den Kernarbeitsnormen zur Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen 87 und 98) ist es ein Verstoß, Berufsgruppen vom Streikrecht auszuschließen, außer Heer und Polizei. Dass dieser Punkt bis heute noch nicht umgesetzt wurde, zeigt wie sehr es des politischen Willens bedarf – und zwar parteipolitisch übergreifend – hierzu eine Grundgesetzänderung herbeizuführen. Alle zwei Jahre erhält die Bundesregierung im Jahresbericht hierzu auch eine Rüge der Expert\_innen.

## Zum Schluss...

Zwar kann das Überwachungssystem der ILO beispielsweise nicht mit einem klassischen deutschen Arbeitsgericht verglichen werden. Doch bietet es auf internationaler Ebene die Möglichkeit, katastrophale Arbeitsbedingungen öffentlich zu machen und ein „unter den Tisch kehren“ zu verhindern. Das informelle „naming and shaming“-Prinzip kommt zum Tragen, denn eigentlich möchte keine Regierung auf der oben erwähnten Short-List stehen und sich gegenüber anderen Regierungen rechtfertigen müssen. Die höchste Sanktion, die von der ILO gegenüber einem Land jemals ausgesprochen wurde, war die Aufforderung an die Mitgliedstaaten der ILO ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Myanmar einzufrieren, was von westlichen Staaten sowie Unternehmen auch weitestgehend eingehalten wurde.

Zuletzt auf der Long-List stand Deutschland im Jahr 2013 mit dem Übereinkommen „Arbeitsschutz im Bauwesen“ (Übereinkommen 167 von 1988). Die IGBAU hatte argumentiert, die Zahl der Unfälle und gesundheitlich bedingten Frühverrentungen sei im Bauwesen weit über dem Bundesdurchschnitt. Die Expert\_innen forderten hier eine Klärung. Am ersten Tag der Jahreskonferenz nahm dann die Fachabteilung des BMAS endlich Kontakt zur IGBAU auf und bot ein Gespräch an. Sollte sich hier weiter nichts oder nur sehr wenig bewegen, kann die IGBAU nun Beschwerde einreichen.

# Die Agenda für menschenwürdige Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation

„Menschenwürdige und gute Arbeit für alle!“ – ein ideeller Wunsch, möchte man meinen. Aber hinter dieser Forderung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) steckt keine Utopie. Seit 1999 hat sich die Organisation diesem Ziel verschrieben und ihr damaliger Generaldirektor Juan Somavía formulierte:



**Juan Somavía**

„Das vorrangige Ziel der ILO besteht heute darin, Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männer eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten.“

Mit der sogenannten „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ (Decent Work Agenda) formulierte die ILO dringende Antworten auf veränderte Realitäten. Nicht nur der Zusammenbruch des Ostblocks hatte die Welt verändert, auch die Globalisierung, der technische Fortschritt und die Politik der Wirtschaftsliberalisierung verursachen einen wirtschaftlichen und sozialen Wandel, der sich insbesondere auch in der Arbeitswelt niederschlägt. „Für die ILO, die ihren Auftrag an der Schnittstelle zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und dem Leben des Einzelnen zu erfüllen hat, kommen diese Veränderungen einem Erdbeben gleich“, so Somavía.

Zunächst gab 1998 die „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“, die die so genannten Kernarbeitsnormen beinhaltet, wichtige Impulse. Darunter fasst die ILO acht Übereinkommen, die später auch die Basis für das Verständnis

und die Definition von guter und menschenwürdiger Arbeit wurden.

Diese Kernarbeitsnormen bilden wiederum die Basis für die Agenda für menschenwürdige Arbeit.

## Die vier Primärziele der Agenda

Der bereits angesprochene Wandel der Arbeitswelt hat zur Verschlechterung der Situation vieler arbeitender Menschen geführt. Die ILO entwickelte daher vier Primärziele, die Ausdruck ihres Verständnisses von menschenwürdiger Arbeit sind:

- Förderung der Rechte bei der Arbeit
- Beschäftigung und Einkommen
- Sozialschutz und
- Sozialdialog.

Was bedeuten diese Ziele konkret?

### Förderung der Rechte bei der Arbeit

Die Förderung der Rechte bei der Arbeit bzw. die Setzung weltweit geltender Arbeits- und Sozialstandards ist ein klassisches Tätigkeitsfeld der ILO. Im Fokus steht für die ILO die Abschaffung der Zwangs- und Kinderarbeit, der Kampf gegen Diskriminierung und für Vereinigungsfreiheit. Angestrebt wird eine Ratifizierung der entsprechenden Übereinkommen, zusammengefasst in den Kernarbeitsnormen, durch alle Mitgliedstaaten. In diesem ersten Ziel drückt sich sehr deutlich aus, dass die Agenda einen universalen Anspruch hat: „Alle, die arbeiten, haben Rechte bei der Arbeit“, d. h. egal, ob es sich dabei um formal Beschäftigte, in der informellen Ökonomie Tätige oder Alleinselfständige handelt. Heute ist jedes der acht Übereinkommen von mindestens 150 Mitgliedstaaten ratifiziert.



### Beschäftigung und Einkommen

„Der Auftrag der ILO gilt in erster Linie der Beschäftigung“ – mit diesem Satz leitet die ILO das zweite große Kapitel ihres Maßnahmenkataloges ein. Zentrale Kategorien sind die Förderung produktiver Erwerbsarbeit durch Wachstum mit dem Ziel der Vollbeschäftigung und der Bekämpfung struktureller Ungleichheit und Armut.

- Schaffung von produktiver und einträglicher Arbeit
- Vollbeschäftigung

### Ausweitung des sozialen Schutzes im Arbeitsleben

1952 hat die ILO bereits ein umfassendes Abkommen (102) zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer\_innen verabschiedet: medizinische Versorgung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, sozialer Schutz im Alter und bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsschutz, Mutterschutz, Invalidenschutz. Soziale Sicherung sollte für alle Erwerbstätigen, auch für Beschäftigte im informellen Sektor, der Heimarbeit oder in der Landwirtschaft gelten. 2012 verabschiedete die ILO, ergänzend zum Übereinkommen 102, die Empfehlung zum sozialen Basis-

- Soziale Mindeststandards
- Wohlfahrtstaatliches System

schutz (Social Protection Floor Recommendation 202).

### Förderung des sozialen Dialogs

Das vierte Primärziel, die „Förderung des sozialen Dialogs“, stellt zugleich die Grundlage der ILO selbst dar. Ohne Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie gäbe es die UN-Sonderorganisation nicht, jedenfalls nicht in der dreigliedrigen Form. Die ILO trägt damit

dem grundsätzlichen Widerspruch zwischen Arbeit und Kapital Rechnung, geht aber davon aus, dass es durch Verhandlungen grundsätzlich möglich ist, einen Interessenausgleich zu erreichen.

- Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie
- Dreigliedriger sozialer Dialog

Voraussetzung dafür ist es jedoch, dass die Vereinigungsfreiheit gewährleistet ist, denn nur vereinigt können die strukturell unterlegenen Lohnabhängigen genügend Machtpotential entwickeln, ihre Interessen gegenüber dem Kapital zu verteidigen.

Wichtig ist in diesem Kontext das Übereinkommen 144, das besagt, dass innerhalb der Länder über die Förderung und Durchführung der ILO-Normen dreigliedrig beraten werden soll.

### Umsetzung und Werkzeuge der Agenda

Zur Setzung globaler Arbeits- und Sozialstandards gilt das Übereinkommen als das klassische Instrument der ILO. Mit der Konzentration auf acht Kernübereinkommen und der Förderung der Ratifizierung hat die ILO grundsätzlich anerkannte Rechte und Standards weltweit geschaffen. Um sie umzusetzen, sind Regionalprogramme entwickelt worden. Angepasst an die jeweiligen Rahmenbedingungen und Bedürfnisse sollen die Forderungen der Agenda spezifiziert werden, um möglichst über das Übereinkommen hinaus Wirkungskraft zu haben. Insbesondere der Austausch zwischen Regierungen, Gewerkschaften und Unternehmen soll regional gefördert werden, um das Ziel menschenwürdiger Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Die ILO sieht ihre Hauptaufgabe darin,

solche Prozesse zu begleiten, zu beraten, zu überwachen und zu evaluieren. Im Rahmen ihrer Wissensfunktion erstellt sie ihrerseits Berichte und betreibt international vergleichende Forschung. Durch gezielte Medienpolitik wird die Agenda beworben und bekannt gemacht. Der IGB hat als Teil seiner Kampagne für menschenwürdige Arbeit 2007 den 7. Oktober zum Welttag für menschenwürdige Arbeit erklärt und begeht ihn seitdem weltweit mit zahlreichen Aktionen jedes Jahr.

### Menschenwürdige Arbeit in Deutschland?

„Gute und menschenwürdige Arbeit für alle!“ – Dieser Leitsatz drückt sehr gut den Anspruch aus, der hinter der Agenda steckt. Es soll eine globale Kampagne mit universalem und inklusivem Anspruch sein: Doch brauchen wir das in Deutschland überhaupt? Was können deutsche Gewerkschaften mit der Agenda anfangen? Sind die vier Primärziele in Deutschland nicht eigentlich verwirklicht?

Die Forderung nach guter und menschenwürdiger Arbeit ist auch in Deutschland zu vernehmen. Zwar betrifft das weniger die angeführten Kernarbeitsnormen, aber auch hierzulande sind Arbeitnehmer\_innen schlechten Arbeitsbedingungen ausgeliefert, schaut man sich z.B. die Ausbreitung sogenannter

prekärer Beschäftigungsverhältnisse an. Diese haben sich in den vergangenen zehn Jahren massiv ausbreitet und machen heute etwa ein Drittel aller Beschäftigungsverhältnisse aus. Konkret sind gemeint: Leih- und Zeitarbeit, Werkverträge, befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit und Mini- und Midi-Jobs. All diesen atypischen Beschäftigungsformen ist gemein, dass sie einen unsicheren Charakter aufweisen, sei es durch den unsicheren Beschäftigungsstatus, durch die Vertragsbefristung oder mangelnde finanzielle und soziale Absicherung. Auch der wachsende Niedriglohnsektor spricht für die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen in Deutschland. Vor diesem Hintergrund haben die Ziele „Rechte bei der Arbeit“, „Beschäftigung und Einkommen“, „Sozialschutz“ und „Sozialer Dialog“ auch in Deutschland eine hohe Relevanz.

Und seit 2007 nehmen auch die DGB-Gewerkschaften den 7. Oktober immer öfter als Aktionstag gegen prekäre Arbeitsbedingungen und für menschenwürdige Arbeit.



# Soziale Sicherheit und der Weg der ILO



Armut und Einkommensungleichheit sind weltweit drängende Probleme. Vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern, aber auch in Industriestaaten versucht die ILO, soziale Mindeststandards zur Bekämpfung von Armut und Ungerechtigkeit durchzusetzen.

Nach Schätzungen der Weltbank lebten 2010 rund 1,2 Milliarden Menschen unter der internationalen Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar. Zwar konnte die weltweite Armutsrate von 46 % (1990) auf 27 %

(2005) reduziert werden (Vereinte Nationen 2011), doch schätzt die Weltbank, dass sie noch bis 2030 benötigt, um die Anzahl der in extremer Armut lebenden Menschen auf 3% zu senken. Die Reduktion der Armutsrate wird vor allem dem stetigen Wirtschaftswachstum der vergangenen 20 Jahre in den Schwellenländern zugeschrieben. Aber Wirtschaftswachstum alleine reicht nicht aus, um Armut und Einkommensungleichheit zu bekämpfen. Dazu sind funktionierende soziale Sicherungssysteme nötig.

## Relevante Übereinkommen zu Sozialer Sicherheit

| Übereinkommen                                                                                           | Inhalte (Auszüge)                                                                                                                                                                                           | Ratifizierungen |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 102 – Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, 1952                                                       | Ärztliche Betreuung; Krankengeld; Leistungen bei Arbeitslosigkeit, im Alter, bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten; Familienleistungen; Leistungen bei Mutterschaft, bei Invalidität, an Hinterbliebene | 48(*)           |
| 117 – Grundlegende Ziele und Normen der Sozialpolitik, 1962                                             | Hauptziel ist die Verbesserung der Lebenshaltung; Anti-Diskriminierung; Tarif-Mindestlöhne; Schul- und Berufsausbildung;                                                                                    | 32              |
| 121 – Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1966                                        | Errichtung einer beruflichen Unfall- und Krankenversicherung;                                                                                                                                               | 24*             |
| 128 – Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967                                  | Errichtung von Invaliditäts- und Rentenversicherung sowie von Witwen- und Waisenrenten;                                                                                                                     | 16*             |
| 157 – Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der sozialen Sicherheit, 1982 | Regelung zur Umsetzung nationaler Rechtsvorschriften in Bezug auf sozialstaatliche Rechte für Migrant_innen, Flüchtlinge und Staatenlose;                                                                   | 4               |
| 131 – Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer, 1970      | Verpflichtung zur Einführung eines Mindestlohnsystems, welches alle Lohnempfänger erfasst. Ausnahmen müssen begründet werden.                                                                               | 51              |

\* von Deutschland ratifizierte Übereinkommen bzw. (\*) in Teilen ratifiziert.

Mit ihren 189 Übereinkommen zur Regulierung der Welt der Arbeit bekämpft die ILO direkt oder indirekt Armut und soziale Ungleichheit. Fünf ILO-Übereinkommen beinhalten explizit Themen der sozialen Sicherheit (siehe Tabelle). Zusätzlich kann das Übereinkommen 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen ebenfalls zu dieser Kategorie gezählt werden, da es Einkommensungerechtigkeit verhindern soll.

### Ziele der ILO

Die ILO erklärt in ihrem Gründungsdokument, in der Erklärung von Philadelphia 1944 und auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2001, dass sozialstaatlicher Schutz ein Menschenrecht ist.

Die sozialstaatliche Politik soll Arbeitnehmer\_innen und ihren Familien

- I. Zugang zum Gesundheitssystem garantieren
- II. Einkommenssicherheit bei kurzzeitiger Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit zusichern
- III. Menschen im Alter durch Einkommenssicherheit unterstützen
- IV. Leistung für Kinder bzgl. Bildung zur Verfügung stellen

Dabei hat ein sozialstaatliches Sicherungssystem gesamtgesellschaftliche Effekte. Stabile Arbeitsbeziehungen, eine produktive Erwerbsgesellschaft und sozialer Zusammenhalt sind die Grundlage für Wirtschaftswachstum und allgemeinen Anstieg des Lebensstandards.

### Sozialer Basisschutz (Social Protection Floor)

Im Zuge der „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ („Decent Work Agenda“) und der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 startete die ILO gemeinsam mit weiteren UN-Organisationen die Initiative für einen „Sozialen Basisschutz“ („Social Protection Floor“).

Im Kampf gegen strukturelle Ungerechtigkeit innerhalb von Staaten soll der Sozialschutz ausgeweitet und soziale Mindeststandards gesetzt werden. Dieser Soziale Basisschutz soll allen Menschen – ob formell oder informell beschäftigt – eine Mindestabsicherung ermöglichen.

2012 wurde hierzu die Empfehlung zum sozialen Basisschutz verabschiedet. Dieses Konzept besteht aus drei Komponenten:

- Mindesteinkommensgarantien, in Form von finanziellen Leistungen und/oder in Form von Beschäftigungsgarantien und Dienstleistungen für Arbeitslose und arbeitende Arme
- universeller Zugang zu essentiellen Gütern und Dienstleistungen, wie z.B. Nahrung, Wasser, Primärbildung, Gesundheitsversorgung und Wohnen
- staatliche Beschäftigungspolitik, die den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit ermöglicht, um selbstständig aus der Armut zu entkommen.

Gemäß des Sozialen Basisschutzes sollen die Sozialleistungen universell für alle Menschen innerhalb des jeweiligen Staates zugänglich sein, unabhängig von politischen oder wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Errichtung eines solchen Sozialen Basisschutzes stellt daher den ersten Schritt zu einem umfänglichen sozialen Sicherheitssystem dar.



Die Länder der Europäischen Union erfüllen zumeist die Anforderungen des Sozialen Basisschutzes. Dennoch existieren Lücken und bestehen Probleme in der Koordinierung oder Konsistenz der Sozialprogramme, rund 80 Millionen Menschen leben in der EU unter der Armutsgrenze.

Auch Schwellenländer wie Argentinien, Brasilien, Südafrika, Indien und China haben sozialstaatliche Programme errichtet oder ausgeweitet, die universelle Leistungen im Bereich der Familie, Rente oder Gesundheit garantieren.

### Implikationen für Deutschland

Im Zuge der Hartz-Reformen wurde der Druck auf Arbeitssuchende, und damit verbunden auch ihre Stigmatisierung, erhöht. Arbeitssuchende müssen auch solche Arbeit annehmen, die nicht existenzsichernd ist. Wird das verweigert oder kommt es zu anderen sogenannten Pflichtverletzungen, können finanzielle Sanktionen das Arbeitslosengeld drastisch kürzen. Deshalb ist umstritten, ob das Arbeitslosengeld-II überhaupt die Bedingungen einer Grundsicherung erfüllt und somit mit den ILO-Übereinkommen vereinbar ist.

In Bezug auf den Druck, auch Arbeit zu nicht existenzsicherndem Lohn anzunehmen, welche dann durch Arbeitslosengeld-II Leistungen aufgestockt wird, muss gefragt werden, ob eine Wirtschaftsnation wie Deutschland mit starken Unternehmen die Beschäftigung im eigenen Land derart subventionieren muss. Deutschland leistet sich seit den Hartz-Reformen faktisch einen Kombilohn, der von Unternehmen und Staat (Arbeitslosengeld-II) finanziert wird. Dadurch wird das Recht der Arbeitenden, bei Vollzeitarbeit selbstständig die Existenz sichern zu können und nicht auf staatliche Unterstützung angewiesen zu sein, verletzt.

Da Deutschland seit Ende der 90er Jahre einen starken Rückgang der Tarifbindung zu verzeichnen hat, ist es für die Gewerkschaften kaum mehr möglich, existenzsichernde Löhne für alle Menschen in Vollzeitarbeit zu garantieren. Deswegen hat das von Deutschland nicht ratifizierte ILO-Übereinkommen 131 zur Einführung eines effektiven Mindestlohnsystems aus dem Jahr 1970 heute große Relevanz für Deutschland und eine Ratifizierung muss unter den neuen Bedingungen diskutiert werden.

# Die ILO fördert Mindestlohnsysteme

Zu den zentralen Themen der ILO gehören Entlohnungssysteme von Arbeitnehmer\_innen. Um das Thema in die politische Debatte zu bringen, hat die ILO nach jahrelanger Forschung 2008 den ersten Global Wage Report veröffentlicht, der zu dem Ergebnis kam, dass moderate Mindestlöhne der Wirtschaft nicht schaden.

Der seitdem regelmäßig erscheinende globale Lohnbericht gibt im internationalen Vergleich einen Einblick in die Entlohnungsstrukturen und Lohnentwicklungen, die in Deutschland und in anderen Ländern vorherrschen.

Der erste Teil ist in jedem Bericht thematisch gleich und diskutiert die weltweit wichtigsten Lohnrends. Dabei wird neben der Betrachtung der Entwicklung von Durchschnittslöhnen auch bei jeder Ausgabe auf weitere Aspekte eingegangen, welche ein besseres Verständnis der Lohnstruktur und der Verteilung von gesellschaftlichem Wohlstand erlauben, wie z.B. Lohnquote, Lohnverteilung, Lohnungleichheit und Niedriglohnsektor, Mindestlohn oder auch „Working Poor“ (in Deutschland in etwa: „Aufstocker“).

Der zweite Teil hingegen widmet sich einem Schwerpunktthema. Im ersten Bericht 2008/09 ging es um Mindestlöhne und Tarifverträge, 2010/11 wurde aus aktuellem Anlass die Frage nach der Rolle von Lohnpolitik in Krisenzeiten gestellt, während in der aktuellsten Ausgabe (2012/13) die Auswirkungen von fallenden Lohnquoten auf ausgeglichenes Wachstum untersucht und diskutiert werden. Der dritte Teil verbindet die beiden ersten Teile und leitet aus der Zusammenschau Ergebnisse und Politikempfehlungen ab und gibt einen Ausblick auf künftige Themen und Entwicklungen.

## Ein Blick auf die globale Lohnentwicklung

### Der Beginn der Krise: Global Wage Report 2008/09

Die Lohnentwicklung blieb hinter dem Wirtschaftswachstum zurück, insbesondere in Ländern mit ausgeprägtem Außenhandel. Außerdem hat die Lohnungleichheit zugenommen, sowohl durch starke Auswüchse an der Spitze der Lohnverteilung, als auch durch ein weiteres Absinken von bereits sehr niedrigen Löhnen bzw. ein Anwachsen des Niedriglohnsektors. Der ökonomische Ausblick auf die folgenden Jahre war eher düster. Entsprechend empfahl die ILO die Stärkung der Binnennachfrage. Dazu sollten unter anderem Tarifabdeckungs- und Mindestlohnsysteme erhalten und ausgeweitet werden. Langfristig wurde eine Stärkung des sozialen Dialogs im Hinblick auf die Tarifpolitik empfohlen. Denn in Ländern mit einer ausgeprägten Tarifpolitik folgte die Lohnentwicklung deutlich stärker dem Wirtschaftswachstum und führte zu geringerer Lohnungleichheit.

### Das Ergebnis der ersten Krisenjahre: Global Wage Report 2010/11

In der Krise sind die jährlichen Lohnzuwächse im Durchschnitt auf die Hälfte ihrer Vorkrisenwerte gefallen. Dabei gibt es allerdings regionale Unterschiede: Während in Asien und Lateinamerika immerhin noch geringe Zuwächse verzeichnet werden konnten, stagnieren gerade in den Industriestaaten die Reallöhne oder sind sogar gefallen. Allerdings sind diese Zahlen nur beschränkt aussagekräftig: In der Krise gibt es eine Reihe verschiedener Mechanismen, welche unter Umständen das wahre Ausmaß verschleiern.



Ein Beispiel: Da in der Krise als erstes gerade Menschen in Niedriglohnjobs arbeitslos wurden, führte dies zu einer scheinbaren Erhöhung der Durchschnittseinkommen, so dass sich eine eigentlich krisen-bedingte Verschlechterung quasi „statistisch kompensieren“ lassen konnte. Ein kurzfristiger Anstieg der Lohnquote jedoch ist, neben der bekannten Lohnstarrheit (Rigidität), auch auf hohe kurzfristige Verluste bei Kapitalrenditen zurückzuführen – und damit nur als temporärer Effekt zu werten und kein Grund zur Entwarnung. Ein weiterer Aspekt stellt das zum Teil erhebliche Anwachsen des Niedriglohnsektors in einer Reihe von Ländern (darunter auch Deutschland!) dar.

Die ILO warnte in diesem Zusammenhang bereits vor drohenden sozialen Spannungen, wenn die Menschen zunehmend feststellen, dass wirtschaftliche Gewinne eher bei einkommensstarken gesellschaftlichen Gruppen landen, während die Lasten der Krise auf die ökonomisch Schwachen abgewälzt wurden. Darüber hinaus sah die ILO auch frühere Fehlentwicklungen als Mitgründe für die Krise: Wachstum durch Konsum „auf Pump“ (Modell USA) oder durch hohe Exportüberschüsse (Modell Deutschland) hätten sich als nicht nachhaltig herausgestellt – entsprechend wurden für die Zukunft eine Stärkung der Haushaltsnachfrage und ein ausgeglichener Außenhandel sowie geringere Lohnspreizungen empfohlen.

#### Interne und externe Ungleichgewichte: Global Wage Report 2012/13

Hauptbefunde in dieser Ausgabe sind die fallenden Lohnquoten und ein Anstieg der Einkommensungleichheit: Für einen Großteil der Länder, gerade auch Industriestaaten, fallen die Lohnzuwächse hinter der

Zunahme an Arbeitsproduktivität zurück – und zwar bereits seit vielen Jahren. Gleichzeitig steigt der Abstand zwischen den obersten und untersten 10% in der Einkommensverteilung weiter an. Damit einher geht eine stetige Zunahme der Beschäftigung im Niedriglohnsektor.

Diese Entwicklungen (bezeichnet als „interne Ungleichgewichte“) sind verantwortlich für sogenannte „externe Ungleichgewichte“: Die Binnennachfrage konnte in einigen Ländern nur bei gleichzeitigem Anstieg der Verschuldung der privaten Haushalte erhöht werden. In anderen Ländern wurde versucht, die schwächelnde Binnennachfrage durch Exportüberschüsse auszugleichen. Die ILO warnt außerdem vor den möglichen Folgen der Austeritätspolitik: Ein „weiter so“ berge die Gefahr einer langanhaltenden Stagnation oder gar Rezession.

All die genannten Entwicklungen haben sowohl in Entwicklungsländern als auch Industrienationen zu größerer Unzufriedenheit, sozialen Protesten und wiederholten Streiks geführt. Die ILO rät daher dazu, von zu einfachen Lösungsvorschlägen im Rahmen der Krise (wie die Kürzung in Staatshaushalten) abzurücken. Stattdessen sollten die oben angesprochenen Ungleichgewichte abgebaut werden. Dies bedeutet beispielsweise eine Stärkung der Binnennachfrage in Ländern mit hohen Exportüberschüssen (wie z.B. Deutschland) und Lohnentwicklungen, die stärker den Produktivitätszuwächsen folgen. Gerade in der Eurozone wird vor einem „Wettbewerb nach unten“ bei der Lohnquote gewarnt, da dieser u.a. auch die Innovationskraft der Volkswirtschaften in Mitleidenschaft ziehen würde.

Von außen auferlegte Austeritätsauflagen, welche die Tarifautonomie ignorieren, würden außerdem den Arbeitsmarktinstitutionen schaden. Stattdessen wird der Politik empfohlen, ein Klima zu schaffen, welches Sozialpartnerschaft und tarifliche Lohnverhandlungen in den Mittelpunkt stellt.

Erstmalig wird in diesem Bericht auch die andere Seite angesprochen: Exzesse im globalen Finanzsystem haben wesentlich zur Krise beigetragen, eine stärkere Regulierung wird daher empfohlen. Ebenso wird auf die Steuerpolitik verwiesen, welche in vielen Ländern Kapitaleinkommen gegenüber Lohneinkommen zum Teil beträchtlich bevorzugt. Sozialleistungen (insbesondere Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung) spielen eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerschaft. Gerade die letztgenannten Punkte liegen im Wirkungsbereich nationalstaatlicher Politik und können daher – eher noch als Tarifverhandlungen – unmittelbar in Angriff genommen werden, sofern der politische Wille dazu besteht.

#### Mindestlöhne: Theorie der ILO und Realität in Deutschland

Eine Reihe von Übereinkommen der ILO hatte Mindestlöhne zum Gegenstand. Zunächst gibt es die Übereinkommen 26 (Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928) und 99 (Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen in der Landwirtschaft) sowie das Übereinkommen 131 (Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer, 1970). Letzteres hat Deutschland bisher nicht angenommen und beim Übereinkommen 26 gibt es doch starke Zweifel, ob die Bundesregierung dieses Übereinkommen (obwohl angenommen) heute noch erfüllt.

Nach dem Übereinkommen 26 von 1928 fordert die ILO jedes Land auf, Mindestlohnsysteme einzuführen oder auszubauen in industriellen Branchen, in denen es keine Tarifverträge gibt, bzw. dort, wo die Löhne sehr gering sind. In Deutschland gibt es vermehrt Branchenmindestlöhne wie für Maurer oder Gebäude-reiniger, ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn wurde aber bisher nicht eingeführt. Das Übereinkommen 99 von 1953 stellt im Prinzip eine Erweiterung des vorgenannten auf den Bereich der Landwirtschaft dar, wobei Besonderheiten dieses Sektors berücksichtigt werden.

Das weitergehende Übereinkommen 131 aus dem Jahr 1970 wurde von Deutschland bisher nicht angenommen. Bei einer Umsetzung des Übereinkommens und der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns (z.B. 8,50 Euro pro Stunde) würde sich die Bezahlung vieler Arbeitnehmer\_innen in Niedriglohnsegmenten verbessern. Motivation des Übereinkommens war der Schutz von Arbeitnehmer\_innen gegen unangemessen niedrige Bezahlung. Dies brachte die Verpflichtung mit sich, dass die ratifizierenden Länder ein Mindestlohnsystem einzuführen haben, wenn sie es für angebracht erachten. Dabei sind die Bedürfnisse der Arbeitnehmer\_innen und Familien, die allgemeine Höhe der Löhne, Lebenshaltungskosten, Leistungen der Sozialversicherung, aber auch wirtschaftliche Gegebenheiten wie Produktivität und hoher Beschäftigungsstand zu berücksichtigen.

# Die ILO und die Europäische Union



Das Verhältnis zwischen ILO und EU ist komplex und entsprechend schwierig zu durchschauen. Spätestens seitdem sich die EU in der Krise befindet und die Regierungen unter Anleitung von Internationalem Währungsfond (IWF), Europäischer Zentralbank (EZB) und EU-Kommission mit aggressiven Angriffen auf Arbeitnehmer\_innen- und Gewerkschaftsrechte reagieren, ist es ratsam, sich trotz der Komplexität, einen Überblick über das Zusammenspiel von ILO und EU zu verschaffen. Offensichtlich ist, dass IWF und EZB unvergleichlich viel mehr Einfluss auf die EU ausüben als die ILO. Dabei könnte die ILO eine viel größere Rolle spielen. Mit Hilfe der ILO könnten der Arbeitnehmer\_innen- und gewerkschaftsfeindlichen Politik von IWF und EZB Grenzen gesetzt werden.

Dass das Verhältnis von ILO und EU so komplex ist, liegt nicht zuletzt daran, dass es sich bei beiden Organisationen um Organisationen „sui generis“ handelt. Da gibt es auf der einen Seite die ILO, die durch ihre dreigliedrige Struktur und lange Geschichte eine Sonderrolle unter den UN-Organisationen einnimmt und auf der anderen Seite die EU mit ihrem umfangreichen Vertragswerk. In Bezug auf das Verhältnis der EU zur ILO muss man sich ins Gedächtnis rufen, dass die EU Bereiche hat, die supranational geregelt sind und andere, die nationalem Recht unterliegen. Wichtig zu wissen ist, dass in den EU-Verträgen festgehalten ist, dass die Europäische Union keine Kompetenzen in den Bereichen "Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht und Aussperrungsrecht" hat.

Zunächst ist es hilfreich, sich das Zusammenwirken von ILO und EU vereinfacht auf drei Ebenen vorzustellen:

Da gibt es zunächst die ILO-interne Ebene, auf der die EU sich über ihre Mitgliedsländer und als Institution selbst in die Entwicklung von ILO-Übereinkommen einbringt und sich gemeinsam mit der ILO für deren Durchsetzung einsetzt. Allerdings hat die EU in der ILO als Institution weder Sitz noch Stimme. Die europäischen Sozialstaaten haben historisch lange eine „Motor-Funktion“ erfüllt. Die Wurzeln vieler internationaler Arbeitsstandards liegen in der europäischen Sozialgeschichte.

Daneben bzw. damit verbunden existiert die EU-externe Ebene der Kooperation. Hiermit ist gemeint, dass die EU-Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen sich an ILO-Normen orientieren, z.B. bei der Gewährung oder Entziehung von Zollpräferenzen für nicht EU-Länder.

Wichtig für unsere Fragestellung ist die dritte, die EU-interne Ebene. Hier geht es darum, welchen Stellenwert ILO-Übereinkommen in der EU und ihren Mitgliedsländern haben. Die zentrale Problematik, die sich dabei in den letzten Jahren aufgetan hat: Kann und darf EU-Recht ILO-Recht brechen? Darf die EU ILO-Übereinkommen ignorieren?

## Die Rechtslage

### Dokumente

ILO-Normen haben direkt oder indirekt Eingang in mehrere EU-Dokumente gefunden. So bezieht sich die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer\_innen auf die ILO, die Charta wird in der Präambel des EU-Vertrags und im EG-Vertrag genannt. Die Grundrechtecharta von 2000 erwähnt die

ILO-Normen zwar nicht direkt, legt aber fest, dass die Charta-Bestimmungen nicht internationalen Übereinkommen entgegenstehen dürfen, die von allen EU-Mitgliedsländern ratifiziert wurden. Ein anderes Beispiel ist die Arbeitszeitrichtlinie von 2003, die sich direkt auf ILO-Normen beruft.

### Urteile

Auch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beziehen sich auf ILO-Normen. So zum Beispiel das „Defrenne“-Urteil von 1976, in dem in Bezug auf das ILO-Übereinkommen Nr. 100 die direkte Anwendbarkeit des Grundsatzes „gleiches Geld für gleichwertige Arbeit“ abgeleitet wurde. Außerdem wurde durch den EuGH klargestellt, dass der Beitritt eines Landes zur EU keine Auswirkungen auf ILO-Übereinkommen haben darf, die vor dem Beitritt ratifiziert wurden.

Diesen Beispielen, in denen die ILO-Übereinkommen und Normen vom EuGH respektiert werden, stehen aktuellere Urteile gegenüber, die offen gegen ILO-Normen verstoßen. Für Wirbel sorgten unter anderem drei Fälle, die kurz erläutert werden sollen:

1. Im Fall Viking plante die finnische Reederei Viking Line, eines ihrer Fährschiffe auf Estland umzuflaggen, um die Besatzung durch estnische, niedriger entlohnte Seeleute zu ersetzen. Das versuchten die finnische Seeleutegewerkschaft und die Internationale Transportarbeiter-Föderation zu verhindern. Zwar erkannte der EuGH am 11. Dezember 2007 das Streikrecht als ein Grundrecht an und berief sich dabei auf das ILO-Übereinkommen Nr. 87. Allerdings legte es strenge Kriterien dafür an, dass das Streikrecht die Niederlassungsfreiheit eines Unternehmens im Binnenmarkt einschränken darf. Die Rechtmäßigkeit grenzüberschreitender kollektiver Aktionen wurde dadurch stark in Frage gestellt und von einer diffusen, willkürlich auslegbaren „Angemessenheit“ und „Notwendigkeit“ abhängig gemacht. Diese „Verhältnismäßigkeitsprüfung“ wurde vom ILO-Expertenausschuss auf der internationalen Arbeitskonferenz 2010 kritisiert, da es „eine signifikant restriktive Wirkung auf die Ausübung des Streikrechts in einer Art und Weise hat, die dem ILO-Übereinkommen Nr. 87 widerspricht“.
2. Der Fall Laval ist noch problematischer: Die lettische Firma Laval erhielt von einer schwedischen Gemeinde den Auftrag, eine Schule zu renovieren, weigerte sich aber, den schwedischen Flächentarif einzuhalten. Daraufhin wurde die Baustelle von schwedischen Gewerkschafter\_innen blockiert. Laval klagte daraufhin. Der EuGH bekräftigte in seinem Urteil hierzu am 18. Dezember 2007, dass das Streikrecht als Grundrecht anzusehen sei und bezog sich auch hier auf das ILO-Übereinkommen Nr. 87, erklärte aber nichtsdestotrotz die Aktionen gegen Laval als unvereinbar mit der EU-Entsende-richtlinie und der Dienstleistungsfreiheit. Das widerspricht aber mit sehr großer Wahrscheinlichkeit ebenso wie das Viking Urteil dem Übereinkommen Nr. 87, mit dem der EuGH sich offensichtlich nicht ernsthaft auseinandersetzt.
3. Ebenfalls von Bedeutung für das Verhältnis ILO-Übereinkommen und EuGH-Rechtsprechung ist der Fall Rüffert: Am 3. April 2008 entschied der EuGH, dass das Land Niedersachsen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge keine Tariflöhne vorschreiben kann, wenn diese nicht für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Sogenannte Tariftreueklauseln, die Auftragnehmer der öffentlichen



Hand und deren Zulieferer zur Einhaltung von ortsüblichen Tariflöhnen und anderen Tarifvereinbarungen verpflichtet, wurden damit als unzulässig erklärt. Das ist insofern problematisch, als solche Tariftreueklauseln vom ILO-Übereinkommen Nr. 94 vorgeschrieben werden. Das hat Deutschland zwar nicht ratifiziert, es handelt sich in diesem Fall also nicht um einen Bruch mit geltenden ILO-Übereinkommen, aber durch das EuGH-Urteil wird die Ratifizierung und Umsetzung erschwert oder sogar verhindert.

Zusammenfassend muss also festgestellt werden, dass mit den Entscheidungen Viking, Laval und Rüffert, den wirtschaftlichen Grundfreiheiten gegenüber den sozialen (Grund-)Rechten Vorrang eingeräumt wurde. Dabei befinden sich die EuGH-Urteile in den genannten Beispielen im Konflikt mit ILO-Übereinkommen, auf die sich zwar bezogen wird, die aber letztlich ignoriert oder in unzulässiger Weise eingeschränkt werden.

Als Konsequenz aus den Urteilen fordern DGB und Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) eine „Soziale Fortschrittsklausel“ in den Europäischen Verträgen. Zwar hat sich die EU bisher auf eine „Soziale Fortschrittsklausel“ verpflichtet. Der Begriff des sozialen Fortschritts müsste aber in den EU-Verträgen präziser definiert und verbindlich festgelegt werden, so dass die sozialen Grundrechte, und damit auch die entsprechenden ILO-Normen, im Konfliktfall Vorrang vor den wirtschaftlichen Grundfreiheiten haben.

Damit diese Forderungen nicht ebenfalls nur auf dem Papier stehen bleiben, ist eine starke und EU-weit koordinierte Antwort der Gewerkschaften auf die EU-weiten Angriffe auf Gewerkschafts- und Arbeitnehmer\_innenrechte nötig. Eine Antwort kann darin bestehen, die Verstöße mit den Instrumentarien der ILO öffentlich zur kritisieren. Doch da die ILO nur über sehr beschränkte Sanktionsmechanismen verfügt, sollten die Gewerkschaften, neben den mühsamen Abwehrkämpfen auf nationaler Ebene, zu einer besseren Koordinierung und durchsetzungsfähigeren Strategie auf europäischer Ebene kommen. Sinnvoll wäre es, wenn die Gewerkschaften, über das im Vertrag von Lissabon eingeführte Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI), die oben genannte Präzisierung und Verbindlichkeit einer Verpflichtung zum sozialen Fortschritt fordern. Dabei können sie sich auf ILO-Übereinkommen als Mindeststandard berufen, was als supranationaler Bezugspunkt auch die Probleme der unterschiedlichen nationalen Rechtslagen beim Arbeitnehmer\_innen-, Gewerkschafts- und Arbeitskampfrecht reduzieren könnte. Daneben würden die dreigliedrige Struktur der ILO und ihr „Prestige“ als UN-Organisation die Vermittelbarkeit und Legitimation dieser Forderung unterstützen.

# Die ILO und ihre Relevanz für die EU



Die ILO hat eigene Strukturen für die unterschiedlichen Weltregionen, um sich gezielt für menschenwürdige Arbeit einsetzen zu können. Die Europäische Union ist Teil der Regionalstruktur der ILO für Europa und Zentralasien.

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise ist die Europäische Union mit dramatischen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert. Trotz guter Ausbildung haben es zunehmend Jugendliche und junge Arbeitnehmer\_innen schwer, an Jobs und vor allem an gute Jobs zu kommen.

Die Jugendarbeitslosigkeit hat drastisch zugenommen, stellte auch die Direktorin des ILO Regionalbüros für Europa, Susanne Hoffmann, dem „Manager Magazin Online“ gegenüber fest: „Die Wahrscheinlichkeit, auch als Erwachsener arbeitslos zu werden, ist für Personen, die in ihrer Jugend zunächst keinen Job fanden, doppelt bis dreifach so hoch wie im Schnitt der Erwerbstätigen.“<sup>5</sup>

Denn selbst wer in den Krisenländern einen der wenigen Arbeitsplätze ergattert, dem drohen prekäre Lebensverhältnisse mit zeitlichen Befristungen, geringer Bezahlung und schlechten Arbeitsbedingungen. Nach Angaben der ILO arbeiten rund 40 Prozent aller jungen Menschen in Europa als unter- oder gar nicht bezahlte Praktikant\_innen mit untertariflich entlohnenden, zeitlich befristeten Verträgen oder in Teilzeit. Und das trifft nicht nur auf die krisengeschüttelten Länder der EU zu, sondern wird auch zunehmend ein Problem für das vermeintliche Jobparadies Deutschland.

In einem Artikel für „Gegenblende, das gewerkschaftliche Debattenmagazin“ beschreibt die Regionaldirektorin der ILO zusätzlich negative Auswirkungen auf den sozialen Dialog, die Sozialpartnerschaft und die Gewerkschaftsrechte durch die Krise. Nicht nur extreme Formen der Deregulierung des Arbeitsmarkts wie im Fall Georgiens sind eine Variante, auch eine Aushöhlung der Gewerkschaftsrechte wie die Nicht-einbindung von Sozialpartnern in drastische Sparprogramme, wie im Fall Griechenlands, verändern den europäischen Arbeitsmarkt und seine Arbeitsbedingungen nachhaltig.

Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes haben nicht zu mehr Arbeitsplätzen geführt, sondern zu mehr prekären Jobs mit schlechten Bedingungen und mit harten Einschnitten im Lohnbereich, „die, wie im Fall Griechenland, die Sub-Mindestlöhne für Jugendliche zwar unter die Armutsgrenze gedrückt, aber trotzdem keinen einzigen Arbeitsplatz mehr geschaffen haben.“

<sup>5</sup> Susanne Hoffmann zitiert nach: Müller, Eva: Diese Jugend sieht alt aus. In: Manager Magazin online, vom 01.03.2012. Auf: <http://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/a-817304-3.html>



Trotz relativ hoher Ratifizierungsraten im Bereich der ILO-Kernarbeitsnormen und den grundsätzlichen Verbalbekenntnissen zu menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit wächst die Armut in Europa.

Dies zeigt die in zahlreichen Berichten veröffentlichten Zahlen zu menschenwürdiger Arbeit und sozialer Gerechtigkeit deutlich:

- Anstieg der Arbeitslosigkeit von 2008 bis Mitte 2012 von 7% auf 10,4%.
- Eine Jugendarbeitslosenquote, die nahezu doppelt so hoch ist wie die der Erwachsenen mit historisch hohen Ausschlägen in Spanien und Griechenland nahe an 50%.
- Jobs, die zunehmend atypisch und prekär werden.
- 42,5% der jugendlichen Beschäftigten in der EU sind zeitlich befristet beschäftigt. Temporär Beschäftigte verdienen im EU-Schnitt rund 14% weniger als ihre Kollegen in festen Arbeitsverhältnissen und haben einen weit limitierteren Zugang zu sozialer Sicherheit.
- Die Anzahl derer, die von Armut bedroht sind, ist nach Angaben der EU-Kommission inzwischen auf 116 Mio. angestiegen. 50% der Haushalte in Europa, die arm sind, haben zumindest eine Person in Beschäftigung!
- Dementsprechend ist auch der von der ILO entwickelte Index für soziale Unruhen in Europa angestiegen.

„Armut gefährdet den Wohlstand aller“, heißt es in der Erklärung von Philadelphia. Weiterhin formuliert die ILO-Verfassung von 1919: „Das Versagen einer Nation, humane Arbeitsbedingungen anzunehmen, ist ein Hindernis für andere Nationen, die die Bedingungen in ihren eigenen Ländern verbessern möchten.“ Das gilt bis heute: Menschenwürdige Arbeit, Soziale Gerechtigkeit und Solidarität zwischen Ländern und Menschen sind gerade in der aktuellen europäischen Sozial- und Beschäftigungskrise geboten.

Neben dem Regionalbüro für Europa und Zentralasien mit Sitz in Genf gibt es noch ein Büro für die EU und die Beneluxländer in Brüssel, über welches die ILO versucht, gezielt auf die Politik der Europäischen Kommission und des Parlaments einzuwirken.

Auch in einzelnen europäischen Ländern gibt es ILO-Vertretungsbüros oder Ansprechpartner. So befindet sich das deutsche Vertretungsbüro in Berlin. Zu seinen Hauptaufgaben gehört es, durch Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit dafür zu sorgen, dass die Organisation und ihre Arbeit sichtbar ist. Dazu gehört auch ein ständiger Kontakt zum BMAS und dem Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie natürlich zu den Sozialpartnern und auch zu wissenschaftlichen Einrichtungen und Sozialverbänden. Darüber hinaus hat die ILO-Vertretung in Deutschland auch die Aufgabe, die ILO-Zentrale und Fachabteilungen über sozial- und gesellschaftspolitische Entwicklungen, Initiativen und Beschlüsse in Deutschland zu informieren.

# Warum es für den Kampf gegen tödliche Arbeitsbedingungen einer internationalen Organisation bedarf

In regelmäßigen Abständen wird die Weltöffentlichkeit mit der Tatsache konfrontiert, dass Arbeitsbedingungen nicht nur „schlecht“, sondern auch tödlich sein können. Zuletzt war es der Einsturz einer maroden Textilfabrik in Dhaka/Bangladesch, der für Entsetzen und Wut sorgte. Mehr als 1100 Arbeiter\_innen kamen dabei ums Leben. Ein anderes Beispiel ist das Grubenunglück in San Jose/Chile 2010, bei dem über 30 Bergleute 69 Tage unter der Erde eingeschlossen waren. Nur mit viel Glück konnten die Männer gerettet werden. Wie in Dhaka waren auch hier schon vor dem Unfall bekannte Sicherheitsmängel nicht behoben worden.

Manchmal sind nicht nur die Arbeitsbedingungen lebensgefährlich, sondern auch der Versuch die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Im August 2012 sorgten die Bilder der brutalen Niederschlagung der Proteste streikender Bergleute durch die Polizei in Marikana, 70 Kilometer südwestlich von Johannesburg, weit über die Landesgrenzen hinaus für Schlagzeilen. In den Medien wurde vor allem das brutale Vorgehen der Polizei gegen die streikenden und protestierenden Bergleute thematisiert, das 34 Todesopfer und noch mehr Verletzte zur Folge hatte. Der Grund der Proteste, nämlich schlechte Arbeitsbedingungen und zu niedrige Löhne, insbesondere bei den besonders gefährlichen Sprengungsarbeiten, wurde kaum thematisiert. Ebenso wenig der Grund dafür, dass ein Arbeitskampf sich in einen Kampf auf Leben und Tod verwandelt. Der ist vor allem darin zu finden, dass die betroffenen Bergleute keinen Zugang zu effektiven institutionalisierten Formen der Interessenvertretung hatten. Arbeitsschutz, ausreichende Löhne, funktionierende, institutionalisierte Formen der Konfliktlösung in den Industriellen Beziehungen: All das sind Kernthemen der ILO und so wundert es nicht, dass die Organisation sich in der Folge der genannten Beispiele eingeschaltet hat, als nach dem Schock die Frage im Zentrum stand, wie verhindert werden kann, dass sich ein solcher Unfall, eine solche Eskalation der Gewalt, wiederholt. Dafür entwickelt die ILO Normen zum

Schutz der Arbeiter\_innen und Förderung des sozialen Dialogs und setzt sich für deren Ratifizierung durch möglichst viele Länder ein. Unterstützung bei der Umsetzung der Normen können Regierungen und Sozialpartner von der ILO im Rahmen der technischen Zusammenarbeit erhalten.

**Wieso braucht es eine internationale Organisation für rechtliche Regelungen zu Arbeitsschutz und Sozialem Dialog? Kann das nicht besser jedes Land für sich lösen?**

Schon bei der Gründung der ILO war absehbar, dass die kapitalistische Logik von Profitmaximierung und Konkurrenz nicht nur zwischen Unternehmen herrscht, sondern auch die Nationalstaaten zum Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen und die damit verbundenen Steuereinnahmen und Arbeitsplatzgenerierung zwingt. Dieser Wettbewerb wird, wenn er nicht durch international koordinierte Mindeststandards eingeschränkt wird, zu einem „race to the bottom“, „einem Wettbewerb nach unten“, in Bezug auf den rechtlichen Schutz der Arbeiter\_innen des Landes. Das Land mit den niedrigsten Standards hat die besten Aussichten, dass Unternehmen sich ansiedeln und investieren. Dieser Wettbewerb der „Wirtschaftsstandorte“ hat sich durch neue Kommunikationstechnologien und entsprechend mobiles Kapital noch verschärft. Hinzu kommt, dass Produktionsketten sich nicht nur über Kontinente erstrecken, sondern auch in zahlreiche Subunternehmen zergliedert sind. Umso wichtiger ist es, dass endlich in allen Ländern Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmer\_innen rechtlich verankert werden. Das ist noch lange nicht der Fall und viel zu oft muss erst ein Unglück passieren, bevor Bewegung in die Arbeitsgesetzgebung eines Landes kommt. Im Falle Bangladesch wurde in der Folge der Katastrophe ein Vertrag zwischen ILO, EU und der Regierung Bangladeschs abgeschlossen, der die Bedeutung einer schnellen Reform des Arbeitsrechts hervorhebt, um in Überein-



stimmung mit den ILO-Standards grundlegende Rechte bei der Arbeit zu garantieren. Zentral ist dabei, wie in vielen anderen Fällen auch, die Stärkung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und die Aushandlung von Kollektivverträgen. Denn nur wenn die Arbeiter\_innen sich ungehindert in Gewerkschaften zusammenschließen können, können sie gegenüber Unternehmer\_innen und Regierungen genug Macht entwickeln, um selbst vor Ort sichere Arbeitsbedingungen und angemessene Löhne durchzusetzen.

Was auf nationaler Ebene gilt, gilt auch auf internationaler Ebene. Nur wenn die Gewerkschaften hier stärker werden, können sie genügend Druck auf Unternehmen und Regierungen ausüben. Die Forderung nach einer stärkeren Internationalisierung der Gewerkschaftsbewegung angesichts des international agierenden Kapitals ist so alt wie wahr. Der ILO kommt hier als dreigliedriger, internationaler Organisation eine entscheidende Rolle als Plattform zur Kooperation zu. Entscheidend aber ist, dass die Gewerkschaften auf nationaler Ebene aufhören sich der Kapitallogik des Wettbewerbs der Arbeitnehmer\_innen um Arbeitsplätze unterzuordnen. Wer glaubt „seinen“ Standort und damit „seine“ Arbeitsplätze in Konkurrenz zu Arbeitnehmer\_innen in anderen Ländern verteidigen zu müssen, läuft Gefahr sich an dem verhängnisvollen Wettbewerb um die schlechtesten Arbeitsbedingungen zu beteiligen. Stattdessen gilt es, menschenwürdige Arbeitsplätze weltweit gegen die Logik der Profitmaximierung und ihre Vertreter\_innen zu verteidigen. Das kann, wie die Beispiele zeigen, ein Kampf um Leben und Tod sein.

### Die ILO und Technische Zusammenarbeit: Beispiel Bergbau

Die Bestandsaufnahme auf dem Millennium-Gipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 war verheerend:

- Über eine Milliarde Menschen lebten in extremer Armut

- mehr als 700 Millionen Menschen hungerten und waren unterernährt
- 115 Millionen Kinder hatten keinen Zugang zu Bildung und konnten damit weder lesen noch schreiben
- über eine Milliarde Menschen hatte keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser
- zwei Milliarden Menschen hatten keine Möglichkeit, sanitäre Anlagen zu nutzen.

Als Folge entstanden die Millennium-Entwicklungsziele, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollten. Erstes Ziel dieser Erklärung ist die Bekämpfung von extremer Armut und Hunger.

Im Jahr 2005 erkannte die Weltgemeinschaft menschenwürdige Arbeit als zentralen Bestandteil zur Ausmerzung von Armut und der Verwirklichung der globalen Entwicklungsagenda an.

### Nachhaltige Hilfe durch die Stärkung der lokalen Akteure

Das grundlegende Ziel von menschenwürdiger Arbeit ergibt sich für die ILO aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: Mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, Arbeitnehmerrechte respektieren und gesetzlich absichern, Systeme der sozialen Sicherung auf- und ausbauen und den sozialen Dialog zwischen Arbeitgeber\_innen und Gewerkschaften fördern.

Die ILO setzt dabei Prioritäten und konzentriert sich auf eine begrenzte Anzahl von Bereichen, um messbare und beschreibbare Ergebnisse zu erzielen. Diese bilden dabei die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit.

Die große Stärke der ILO ist dabei ihre Dreigliedrigkeit. Sie bindet Arbeitnehmer\_innen, Arbeitgeber\_innen und den Staat im gleichen Maße ein. Das große Ziel bleibt dabei immer der Aufbau und die Verbesserung von nationalen Institutionen. Gewerkschaften und Arbeit-

geber\_innen sollen befähigt werden, selbstständig Programme durchzuführen, um menschenwürdige Arbeit weltweit zu verwirklichen.

#### Ostafrika – Stärkung der Sozialpartnerschaft

Ein Musterbeispiel für die einzigartigen Vorteile der dreigliedrigen Organisation der ILO bei der technischen Zusammenarbeit ist das Projekt zur Stärkung der Arbeitsbeziehungen in Ostafrika (SLAREA). Beamte wurden parallel zu Personal und Mitgliedern von Arbeitnehmer\_innen- sowie Arbeitgeber\_innenverbänden geschult. Während auf der staatlichen Seite Beamte in Aufsicht und Verwaltung weitergebildet wurden, ergab sich für die Gewerkschaften durch Schulungen in Organisations-, Verhandlungs- und Kommunikationsgeschick die Möglichkeit, ihre Mitgliederanzahl auszubauen. Arbeitgeber\_innenverbände wurden ebenso in Schulungen zu Kollektivverhandlungen, Dienstleistungen für ihre Mitglieder und Humanressourcenmanagement unterstützt.

Die Erfolge sind beträchtlich. Zahlreiche ILO-Übereinkommen wurden ratifiziert und das Arbeitsrecht gründlich überarbeitet. In Kenia konnte die zuvor verbotene Gewerkschaft der Kenianischen Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes (UKCS) wieder registriert werden. In Uganda lobte der Arbeitgeberverband FUE die Wahl zum Arbeitgeber des Jahres für die beste Personalführung aus. Bemerkenswert daran ist, dass dieser von Vertreter\_innen des Staats, der Gewerkschaft und der Arbeitgeber\_innen ermittelt wird. Streiks und Arbeitskonflikte wurden durch gemeinsame Schulungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern zu Schlichtungs- und Schiedsverfahren verringert. Damit wurden lokale Akteure zu selbstständiger Arbeit, in verbesserten Rahmenbedingungen, befähigt und damit nachhaltige Strukturen geschaffen.

#### Kambodscha – Arbeitsstandards durchsetzen

Innerhalb der technischen Zusammenarbeit kann die ILO auch als unabhängiger Prüfer auftreten. In Kambodscha bildete sie ein Team von unabhängigen Prüfer\_innen aus, um sie mit unangemeldeten Inspektionen von Bekleidungsfabriken zu beauftragen. Die Grundlage für die Inspektionen bildeten das kambodschanische Arbeitsgesetz und internationale Arbeitsnormen. Durch die Reputation der ILO wurden die Prüfer\_innen durch die Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeber als glaubwürdig, transparent und unabhängig eingestuft. Auch bei internationalen Großkonzernen haben die Berichte, die unter [www.betterfactories.org](http://www.betterfactories.org) veröffentlicht werden, Beachtung gefunden. Das Projekt beschränkt sich allerdings nicht nur auf „naming and shaming“, sondern bietet darüber hinaus unmittelbare Unterstützung bei der Beseitigung von Missständen.

#### Kosovo – Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen

Auf die mittlerweile in der öffentlichen Diskussion angesehene Jugendarbeitslosigkeit hat die ILO in der technischen Zusammenarbeit im Kosovo bereits mit einem integrierten, dreigliedrigen Ansatz geantwortet. Mit diesem sollten von sozialer Ausgrenzung bedrohte junge Menschen mit keiner oder wenig Arbeitserfahrung eine Anstellung finden. Auf staatlicher Seite wurden Coachingprogramme für Mitarbeiter\_innen der staatlichen Arbeitsvermittlung entwickelt.

Zum einen sollten die Mitarbeiter\_innen dadurch befähigt werden, gefährdete Jugendliche zu identifizieren und zu beraten, um Arbeitgeber\_innen letztendlich davon zu überzeugen, diese einzustellen. Zum anderen sollten sie die Mitarbeiter\_innen befähigen, die Maßnahmen zu überwachen und zu bewerten. Zudem wurde eine Datenbank mit Arbeitsmarktinformationen geschaffen, um die lokalen Arbeitsvermittlungen miteinander zu verknüpfen und Stellenbewerber sowie freie Stellen zusammenzubringen.

# Welchen Beitrag kann die ILO zur Überwindung der derzeitigen Krise leisten?



Unter der Krise, wie sie seit 2007 weltweit erlebt wird, vollzogen sich verschiedene Prozesse. Die Krise ist im eine Folge des spekulativen US-Immobilienmarktes. Durch den Anstieg der Zinsen für Interbankfinanzkredite wurden die Banken in Bedrängnis gebracht. Zunächst äußerte sich die Krise weltweit in Verlusten und Insolvenzen bei Unternehmen und in der Finanzbranche. Der Höhepunkt war der Zusammenbruch der US-amerikanischen Großbank Lehman Brothers im September 2008.

Finanzdienstleister, wie UBS, Commerzbank, American International Group und Fannie Mae, mussten durch staatliches Fremdkapital am Leben erhalten werden. Um die Banken zu retten, wurden immer wieder Steuergelder bereitgestellt. Hinzu kam die sogenannte Kreditklemme, die durch herabstufende Benotungen von Ratingagenturen zusätzlich gefördert wurde. Banken zögerten mit Kreditvergaben an Unternehmen und Verbraucher oder lehnten diese ab. Das fehlende Vertrauen an den Kapitalmärkten führte zu einer allgemeinen Vertrauenskrise. Darauf folgten in der Realwirtschaft Produktionssenkungen und Unternehmenszusammenbrüche, Entlassungen von Mitarbeiter\_innen und Staatsverschuldung. In Europa wird seit 2009 vor allem von der Krise im Zusammenhang mit den Staatsverschuldungen gesprochen, die zuletzt Griechenland und Zypern ereilten.

## Reaktionen internationaler Akteure auf die Krise

Seit 2010 versuchten die Euro-Staaten, die Europäische Zentralbank (EZB) und der Internationale Währungsfond (IWF) mit verschiedenen Maßnahmen der Schuldenkrise zu begegnen. In Brüssel begannen die Diskussionen über einen europäischen Rettungsschirms, der zum Ziel hatte, den Euro zu stabilisieren, Spekulationen auf verschuldete Staaten zu stoppen und Kredite zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wurden die betroffenen Länder aber zu umfangreichen Sparmaßnahmen verpflichtet, die von der sogenannten „Troika“, den drei geldgebenden internationalen Gremien EZB, IWF und der EU-Kommission, kontrolliert werden. In diesem Zusammenhang wurde außerdem eine Europäische Fiskalunion gebildet, mit der sich die Länder zu einer besseren Haushaltsdisziplin verpflichten sollten. Alle Staaten sollten eine einheitliche „Schuldenbremse“ in ihre jeweilige Verfassung aufnehmen, die bei Nicht-Einhaltung von der EU-Kommission geahndet und bestraft werde.

Doch seit Anfang 2013 wird zunehmend deutlich, dass die Sparpolitik der internationalen Organisationen negative Effekte für die europäischen Länder hat. Der IWF, der in der Vergangenheit enormen Druck auf die europäischen Institutionen im Sinne einer Austeritätspolitik ausgeübt hatte, gestand ein, dass diese Strategien in den am meisten betroffenen europäischen Krisenländern (Italien, Portugal, Spanien, Griechenland) nicht zu einer verbesserten Wirtschaftsleistung führten, sondern die Krise vielmehr verstärkten.

Durch eine eher sinkende Wirtschaftsleistung fielen in diesen Ländern die Steuereinnahmen und stiegen die Staatsausgaben, was zu noch höheren Verschuldungen und größeren Arbeitslosenzahlen führte. Staatliche Investitionen konnten nicht mehr getätigt, Löhne und Gehälter an Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nicht mehr ausgezahlt werden. Insbesondere der griechische Staat vollzieht seitdem Massenentlassungen. Die soziale Infrastruktur des Landes steht vor dem Zusammenbruch. Mit Ausnahme der Zypernkrise, wo private Gläubiger und Sparer einen Teil ihrer Kredite bzw. Ersparnisse abschreiben müssen, ist dies die Politik der EU, die von Deutschland erfolgreich orchestriert wird. Die ILO hatte schon früh auf die negativen Folgen der Sparprogramme für die Beschäftigungszahlen hingewiesen.

### Antworten der ILO auf die Krise

Schon Ende der 1990er-Jahre hatte die ILO auf mögliche Folgen neoliberaler Wirtschaftspolitik für die globalen Arbeitsmärkte hingewiesen. Darunter fielen die Erklärung zu den Grundprinzipien und Rechten am Arbeitsplatz (1998) und die Agenda für menschenwürdige Arbeit (1999) sowie die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008. Die ILO entwickelte im Juni 2009 – also noch vor den Sparprogrammen der EU-Institutionen – auf der Internationalen Arbeitskonferenz Strategien im Rahmen eines globalen Beschäftigungspaktes.

Folgende Punkte zur Verbesserung der Situation wurden hier angesprochen:

- 1 Stärkung der effektiven Nachfrage und Stützung von Lohnniveaus durch makroökonomische Konjunkturpakete
- 2 Investition in Qualifikation und berufliche Aus- und Weiterbildung
- 3 Beschränkung oder Vermeidung des Abbaus von Arbeitsplätzen
- 4 Unterstützung von Unternehmen bei der Weiterbildung ihrer Arbeitskräfte durch wohl durchdachte Systeme, die durch sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen umgesetzt werden

Einen besonderen Schwerpunkt setzte die ILO bei der Bekämpfung der steigenden Jugendarbeitslosigkeit. Mit einer Resolution von 2005 entwickelte sie einen Aktionsplan, der 2012 noch einmal bekräftigt wurde. In diesem drängte sie die Regierungen, beschäftigungsfreundliche Politiken zu entwickeln und das Thema Jugendarbeitslosigkeit in den Fokus zu nehmen.

Die ILO setzte sich außerdem zum Ziel, die Koordination mit anderen internationalen Institutionen, wie den G20, und die Schaffung eines stärkeren und global einheitlichen Aufsichts- und Ordnungsrahmens voranzutreiben. Als eigene wichtige Tätigkeit ergeben sich die Erstellung analytischer Informationen über den Arbeitsmarkt und über Lohntendenzen als Grundlage für sachkundige politische Entscheidungen. Diese Informationen werden anschließend den Ländern zur Verfügung gestellt.

# Die Zusammenarbeit von ILO und WTO



Es ist alles andere als einfach, bei den vielen internationalen Organisationen den Überblick zu behalten: Was verbirgt sich hinter welcher Abkürzung? Für welche Bereiche ist welche Organisation zuständig? Welche Ziele vertritt sie? Wer ist in ihr vertreten? Wie viel Macht hat die Organisation? Entsprechend kompliziert wird es, wenn man wissen möchte, wie internationale Organisationen kooperieren. Um die Zusammenarbeit verstehen und bewerten zu können, braucht man zunächst Wissen über Aufbau und Ziele der betreffenden Organisationen. Im Folgenden geht es um die Zusammenarbeit von ILO und Welthandelsorganisation (WTO).

## ILO und WTO in Kürze

Die ILO ist eine Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (UN), während die WTO rechtlich nicht Teil der UN ist. Auch im Aufbau unterscheiden sich die beiden Organisationen. Die bereits 1919 gegründete ILO ist dreigliedrig zusammengesetzt, das bedeutet, sie besteht aus Vertreter\_innen der Regierungen, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. In der wesentlich jüngeren WTO (sie ging erst 1995 aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) hervor), sind dagegen nur die Regierungen vertreten. Die Organisationen sind für unterschiedliche Bereiche zuständig, auch wenn eine komplette Trennung gar nicht so einfach ist.

Zuständigkeitsbereiche der ILO sind Arbeitsbedingungen und Industrielle Beziehungen. Das heißt die Beziehungen zwischen Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen und zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Hinzu kommen die Beziehungen der Regierungen zu den Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen. Konkret formuliert die ILO Normen für Arbeitsbeziehungen und sozialen Dialog weltweit. Diese Normen werden durch Ratifizierung

der jeweiligen Regierungen in den Ländern verbindlich. Die ILO setzt sich nicht nur dafür ein, dass in möglichst vielen Ländern möglichst viele Normen ratifiziert werden, sondern unterstützt die Länder auch bei der Umsetzung und übt eine Überwachungsfunktion aus. Allerdings verfügt sie nicht über direkte Sanktionsmöglichkeiten. Ihr bleibt vor allem das öffentliche Anprangern und die moralische Verurteilung von Verstößen oder Nichtratifizierung wichtiger Übereinkommen. Zentral für die ILO sind die acht Kernarbeitsnormen, die sich auf vier grundlegende Prinzipien beziehen:

- Vereinigungsfreiheit
- Abschaffung der Zwangsarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung.

Während die ILO sich also, etwas verkürzt ausgedrückt, mit den Arbeitsbedingungen bei der Produktion von Waren und Dienstleistungen beschäftigt, befasst man sich in der WTO damit, unter welchen Bedingungen diese Waren (auch in Form von Dienstleistungen oder geistigem Eigentum) zwischen Ländern ausgetauscht werden. Die WTO ist eine der wichtigsten internationalen Institutionen für die Handels- und Wirtschaftspolitik, neben dem Internationalen Währungsfond (IWF) und der Weltbank. Auch die WTO hat Prinzipien, nach denen sie ihre Politik ausrichtet. Vorrangiges Ziel ist der Abbau von sogenannten Handelshemmnissen. Solche Hemmnisse sind zum Beispiel Zölle zum Schutz einheimischer Produkte vor Importprodukten. In Bezug auf den freien Handel von Dienstleistungen können Formen staatlicher Daseinsvorsorge (staatliche Bereitstellung von Wasser- und Stromversorgung, Krankenhäusern, Straßen, öffentlichen Verkehrsmitteln, etc.) auch als Hemmnisse eingestuft werden. Das Ziel den Freihandel zu fördern verfolgt die WTO, indem sie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer koordiniert,

meist durch multilaterale Verhandlungen und Abkommen. Daneben übt sie auch eine Streitschlichtungsfunktion aus, wenn es zu Handelskonflikten zwischen Ländern kommt.

Auf den ersten Blick scheinen die beiden Organisationen genau das Gegenteil voneinander zu tun: Während die ILO Normen entwickelt, die Arbeitsbedingungen und Sozialen Dialog reglementieren, ist die WTO scheinbar damit beschäftigt, Reglementierungen abzuschaffen. Die WTO versucht allerdings nur solche Reglementierungen abzuschaffen, die den freien Handel hemmen und stellt durchaus auch selbst Regeln für ihre Mitglieder auf. Eine wichtige Regel ist die, dass es keinen unlauteren Wettbewerb geben darf. Diesen Grundsatz könnte man auch auf die Arbeitsbedingungen anwenden, unter denen die Waren produziert werden, die dann möglichst frei und fair ausgetauscht werden sollen. Denn ein Land, das zulässt, dass Unternehmer\_innen die Arbeitnehmer\_innen im Verhältnis zu anderen Ländern besonders stark ausbeuten, verschafft sich einen Wettbewerbsvorteil. Deswegen gab es schon in den Vorgängerorganisationen und gibt es bis heute in der WTO Versuche, verbindliche Sozialklauseln festzulegen. Länder, die diese Mindeststandards dann nicht einhalten, würden somit unlauteren Wettbewerb betreiben und könnten durch die WTO bestraft werden. Zum Beispiel durch Strafzölle oder den Entzug von Privilegien. Bei der Festlegung des Inhalts von Sozialklauseln kommt die ILO mit ihren Kernarbeitsnormen ins Spiel.

### Das Ringen um Sozialklauseln

Die Verbindlichkeit von Sozialklauseln stand bei den WTO-Ministerkonferenzen 1994, 1996, 1999 und 2001 auf der Tagesordnung. Bisher kam es allerdings zu

keiner Einigung. Das liegt vor allem an der Befürchtung der Entwicklungsländer, dass es sich hierbei um einen versteckten Protektionismus der Industrieländer handle. Sie befürchten, die Sozialklauseln beraubten sie ihrer zentralen komparativen Vorteile gegenüber den Industrieländern, nämlich niedrigere Löhne und weniger soziale Rechte. Weil sich dieser Konflikt nicht lösen ließ, wurde das Thema auf der WTO-Ministerkonferenz 1996 vertagt, indem vereinbart wurde, in sozialen Fragen in Zukunft eng mit der dafür zuständigen Organisation, also der ILO, zusammenzuarbeiten. Dies war damals der kleinste gemeinsame Nenner. 2001 scheiterte der Versuch, die Einhaltung von ILO-Normen in der WTO verbindlich und sanktionierbar einzugliedern.

### Einschätzung und Ausblick

Oftmals wird gesagt, das grundlegende Problem der ILO sei, dass sie, im Gegensatz zur WTO, keine eigenen Strafmechanismen besitze. Der Ansatz der Sozialklauseln, durch welche die WTO die Umsetzung und Verbreitung von ILO-Normen befördern könnte, erscheint dementsprechend vielversprechend. Wie weit dieser Weg noch ist, zeigt die Tatsache, dass bis heute hier keine wirkliche Annäherung hat stattfinden können. Doch auch die Welthandelsrunden der WTO kommen nicht weiter. Die Doha-Runde gilt als gescheitert. Als Konsequenz werden immer mehr bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen, wie z.B. EU-Kolumbien/Peru oder das noch in Verhandlung befindliche EU-USA Abkommen. Die Zusammenarbeit zwischen ILO und WTO auf Arbeitsebene konnte in den letzten Jahren ausgebaut werden, doch bis Arbeitsnormen Eingang in das Regelwerk der WTO finden, wird es wohl noch dauern.

# Eine Welt nach der Krise



Produktionssenkungen, Entlassungen, Unternehmensschließungen und Staatsschulden sind Ergebnisse der weltweiten Wirtschaftskrise, die 2007 in den USA begann und spätestens 2009 mit erheblichen Staatsverschuldungen auch Europa erreichte.

Die Herausforderungen für einen gerechten Arbeitsmarkt sind vor diesem Hintergrund weitreichend und vielfältig. Die International Labour Organisation (ILO) hilft ihren 185 Mitgliedsländern bei der Bewältigung dieser Herausforderungen.

Basis der aktuellen Aktivitäten sind die acht Kernarbeitsnormen und die vier „priority“ Übereinkommen. 1999 wurde mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit von Juan Somavía, dem ehemaligen Generaldirektor der ILO, eine vier strategische Ziele umfassende Agenda, die über die Einhaltung der Menschenrechte hinausgeht, gesetzt:

- Schaffung von mehr und besseren Beschäftigungsmöglichkeiten
- Gesetzliche Absicherung und das Respektieren von Arbeitnehmerrechten
- Auf- und Ausbau von Systemen der sozialen Sicherung
- Förderung des sozialen Dialoges zwischen Arbeitgeber\_innen und Gewerkschaften.

Zentral für den Erfolg des Decent Work Ansatzes sind seine Anerkennung und der kontinuierliche Dialog zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber\_innen. Aber was nutzt allein die Anerkennung? Ein Wertebekenntnis allein reicht nicht aus, um Veränderungsprozesse bewirken zu können.

## Welche Perspektiven hat die ILO als Antwort auf die Krise entwickelt?

Einen grundsatzpolitischen Rahmen, der die Krise bewältigen soll, etablierte die ILO 2009 mit dem Globalen Beschäftigungspakt. Dieser besagt, dass der Fortschritt sowohl auf wirtschaftlicher als auch auf sozialer Ebene gemeinschaftlich verlaufen muss. Haushaltskonsolidierung, Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Reformen müssen gemeinsam mit Konjunkturpaketen, Investitionen in die Realwirtschaft und dem Ausbau von hochwertigen Arbeitsplätzen geschehen. Eine normative Grundlage für soziale Gerechtigkeit ist mit den etablierten Normen, Pakten und Agenden durch die ILO gelegt. Diesen wird in der Realität jedoch mit Zurückhaltung begegnet. Vielfach werden Wettbewerbsnachteile befürchtet. Zwar bekräftigt die ILO, dass Arbeitsstandards zur dynamischen Effizienz der Wirtschaft beitragen, doch versäumt sie es oft, diese Erkenntnisse auch zu vermarkten.

So erfordert der nächste Schritt vor allem Überzeugung und eine positive Durchsetzungskraft. Um dies zu erreichen schlägt Frank Hoffer (Senior Research Officer, ILO-Abteilung für Arbeitnehmer\_innenfragen) die Decent Work Agenda 2.0 mit sieben Schritten für eine effektivere Umsetzung der Arbeitsstandards vor

1. Obligatorische und regelmäßige öffentliche Anhörungen in Nicht-Unterzeichner-Ländern mit Parlamentariern aus Unterzeichner-Ländern, um die Unterzeichnung zu fördern,
2. die Konsolidierung und Modernisierung existierender Arbeitsnormen, ohne bestehende Schutzniveaus zu unterlaufen,



3. finanzielle Verpflichtungen für Regierungen, die die Ratifikation oder Implementierung von Übereinkommen versäumen,
4. ein globaler Fond, um Regierungen bei der Ratifikation oder Implementation von Arbeitsnormen zu helfen,
5. eine Bewertung der Politikempfehlungen anderer internationaler Organisationen und von Regierungspolitiken hinsichtlich des Ziels sozialer Gerechtigkeit gemäß den Arbeitsnormen,
6. die Messung menschenwürdiger Arbeit und die Bereitstellung international vergleichbarer Länderdaten über den Fortschritt in den Bereichen sozialer Schutz und Arbeiterrechte; und
7. ein Decent Work-Label für Länder, die ein interna-

tional vereinbartes Paket wichtiger Arbeitsnormen ratifiziert und implementiert haben.

Diese Schritte zielen auf handlungsweisende Maßnahmen ab. Sie sind erforderlich, um das gemeinsame Ziel einer sozial gerechten Arbeitswelt zu verwirklichen. Ob dies irgendwann gelingt, wird stark auch von der Gruppe der Arbeitnehmer\_innen im Verwaltungsrat der ILO abhängen.

# Glossar



## Agenda für Menschenwürdige Arbeit (Decent Work Agenda)

Sie wurde auf Basis der Kernarbeitsnormen entwickelte Agenda von 1999, welche die Arbeit der ILO in vier strategische Ziele einteilt: Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit, Förderung der Rechte bei der Arbeit, Schaffung produktiver und einträglicher Vollbeschäftigung, Ausweitung des sozialen Schutzes im Arbeitsleben, Förderung des sozialen Dialog.

## Besondere Überwachungsverfahren

Neben den regelmäßigen Überwachungsverfahren durch CEACR und CAS, gibt es die besonderen Überwachungsverfahren, um Vorwürfe ein Mitgliedsland verstoße gegen ILO-Normen überprüfen zu können. Dazu zählen Beschwerde- und Klageverfahren sowie der Sonderausschuss für Vereinigungsfreiheit.

## CAS (Committee on the Application of Standards, Normenanwendungsausschuss)

Dreigliedriger Ausschuss der ILO, bestehend aus Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter\_innen, tagt jedes Jahr während der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni und besteht aus mehr als 150 Mitgliedern. In ihm werden die Fälle der Short List öffentlich verhandelt.

## CEAR (Committee of Experts on the application of Conventions and Recommendations, Sachverständigenausschuss)

Organ der ILO, besteht aus 20 hochrangigen, unabhängigen und unparteilichen Rechtsexperten\_innen, (welche auf Vorschlag des Generaldirektors vom Verwaltungsrat der ILO für drei Jahre ernannt werden). Im November jeden Jahres tagen die Experten\_innen für drei Wochen und geben Einschätzungen zu Fällen von Normenverstößen und aktuellen Themen.

## Decent Work Agenda 2.0

Initiative durch ein handlungsorientiertes Konzept aus sieben Schritten eine effektivere Umsetzung der Arbeitsstandards zu erreichen.

## Globaler Beschäftigungspakt

Als grundsatzpolitischer Rahmen 2009 von der ILO als Antwort auf die Krise ausgearbeitet. Er betont die Notwendigkeit wirtschaftliche Reformen mit sozialen zu koppeln, um das Ziel Wachstum und Soziale Gerechtigkeit zu fördern.

## Globaler Lohnbericht (Global Wage Report)

2008 veröffentlichte die ILO ihren ersten globalen Lohnbericht, der zu dem Ergebnis kam, dass moderate Mindestlöhne der Wirtschaft nicht schaden. Seitdem erscheint regelmäßig ein globaler Lohnbericht der im internationalen Vergleich einen Einblick in die Entlohnungsstrukturen und Lohnentwicklungen gibt und jeweils ein Schwerpunktthema untersucht.

## IAA (Internationales Arbeitsamt)

Es ist das operatives Organ der ILO („ständiges Sekretariat“), zuständig für technische Zusammenarbeit, erstellt Studien und Gutachten und ist für die Außendarstellung zuständig. Es umfasst die Büros in mehr als 40 Ländern und die 2700 Mitarbeiter\_innen der IAO weltweit.

## IAO (Internationale Arbeitsorganisation)

Die Internationale Arbeitsorganisation (engl. ILO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie wurde im Jahr 1919 gegründet und hat ihren Hauptsitz in Genf. Die ILO verfügt über eine dreigliedrige Struktur, die im UN-System einzigartig ist: Die 185 Mitgliedsstaaten sind durch Repräsentant\_innen sowohl von Regierungen, als auch von Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen in den Organen der ILO vertreten.

## IAK (Internationale Arbeitskonferenz)

Es ist das oberste Organ der ILO (Legislative), besteht aus zwei Delegierten der Regierung und je einem Delegierten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite jedes Landes sowie technischen Berater\_innen. Die IAK verabschiedet und berät über Übereinkommen und Empfehlungen, überprüft die Einhaltung der Normen, berät über Aufgabenschwerpunkte und wählt die Mitglieder des Verwaltungsrats für drei Jahre.

#### IGB:

Internationaler Gewerkschaftsbund (International Trade Union Confederation (ITUC) mit Sitz in Brüssel.

#### Initiative für Sozialen Basisschutz (Social Protection Floor)

2012 wurde von der ILO die Empfehlung zum Sozialen Basisschutz verabschiedet. Die Initiative zum Sozialen Basisschutz wurde gemeinsam mit weiteren UN-Organisationen als Antwort auf die Krise entwickelt. Das Konzept besteht aus drei Komponenten: Mindesteinkommensgarantie, universeller Zugang zu essentiellen Gütern und Dienstleistungen (z.B. Wasser, Nahrung, Gesundheitsversorgung und Primärbildung), Beschäftigungspolitik, die Zugang zu menschenwürdiger Arbeit ermöglicht.

#### IOE:

Internationale Organisation der Arbeitgeber (International Employers Organisation) mit Sitz in Genf.

#### Jahresberichte (Annual Report)

Enthalten die Beobachtungen des Sachverständigenausschusses, dienen als Grundlage für die Arbeit des Normen-anwendungsausschusses (Committee on the Application of Standards, CAS)

#### Kernarbeitsnormen

Das Set aus acht Übereinkommen zu den Themen: Vereinigungsfreiheit, Kinderarbeit, Diskriminierung und Zwangsarbeit, wurde 1998 in einer Erklärung der ILO als Mindeststandard für menschenwürdige Arbeitsbedingungen festgelegt, sie gelten für die Mitgliedsländer unabhängig davon, ob sie ratifiziert wurden.

#### Konferenz von Philadelphia

Bei der Konferenz 1944 wurden Ziele und Zweck der ILO neu bestimmt, die Erklärung von Philadelphia ist Bestandteil der Verfassung der ILO. Hier wurde erstmals definiert: Arbeit ist keine Ware.

#### Long List

Ca. 50 Fälle von Verstößen gegen ILO-Normen, die gemeinsam vom Internationalen Gewerkschaftsbund (ITUC) und Internationalem Arbeitgeberverband (IOE) im Vorfeld der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) auf Grundlage des ca. 1000 Seiten umfassenden Berichts des CEAR ausgewählt werden. Sie wird 2-4 Wochen vor der Konferenz veröffentlicht.

#### Normen

Auch Internationale Arbeitsstandards genannt, sind länderübergreifende Regelungen zu Arbeits- und Sozialstandards, die bei der ILO verhandelt und festgelegt werden, damit sie in den Ländern gültig werden, müssen sie von den Regierungen ratifiziert werden.

#### Short List

Sie umfasst die 25 Fälle, die auf der IAK von den Arbeitnehmer\_innen und Arbeitgeber\_innen als dringlichste Fälle aus der Long List ausgewählt werden. Regierungen haben hier kein Mitspracherecht.

#### Sozialklauseln

Seit vielen Jahren im Kontext der WTO diskutiertes Instrument, Arbeits- und Sozialstandards in Zusammenarbeit mit der ILO in Verträge der WTO aufzunehmen und dadurch für die WTO Verstöße gegen diese Standards sanktionierbar zu machen, etwa durch Strafzölle. Bisher hat die WTO keine verbindliche Einführung von Sozialklauseln beschlossen.

#### Verwaltungsrat

Exekutivorgan der ILO, besteht derzeit aus 56 Mitgliedern, 28 aus den Regierungen 14 von der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, der Verwaltungsrat setzt Beschlüsse der IAK um, verwaltet das Budget, koordiniert ILO-Aktivitäten und ist zuständig für das Beschwerdeverfahren.

#### World of Work Report

Jährlich vom International Institute for Labour Studies (IILS), dem Forschungsinstitut der ILO, veröffentlichte Studie, die sich vergleichend mit den Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten weltweit befasst.