

## GLOBAL GOVERNANCE

# Arbeit ist keine Ware

09.12.2018 - von Raymond Saner

**Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization - ILO) wurde 1919, am Ende des Ersten Weltkriegs, als Teil des Versailler Vertrags gegründet. Die ursprünglichen Statuten mahnen, dass dauerhafter Frieden von sozialer Gerechtigkeit abhängt. Um nicht an Bedeutung zu verlieren, muss sich die ILO nun großen Aufgaben stellen und an der Lösung der sozioökonomischen Probleme der Menschheit mitwirken.**

Anfang 1919 entwarf eine aus neun Ländern bestehende Kommission eine Verfassung für die neue Organisation. Deutschland und Österreich als Kriegsverlierer nahmen nicht teil. Der erarbeitete Text wurde später Teil XIII des in Versailles unterzeichneten Friedensvertrages. Die erste Jahreskonferenz der neu gegründeten ILO fand im Oktober 1919 in Washington statt. Seit 1920 ist sie in Genf angesiedelt.

Aus bestehenden politischen Gründen war 1919 soziale Gerechtigkeit das Hauptthema. Europa erlebte politische Unruhen, der Krieg hatte schreckliche Zerstörung und Leid gebracht. Nach vier Jahren des Blutvergießens traten die Gewerkschaften in den Streik. Was die Sache erschwerte, war, dass die Gewerkschaften zwischen Kriegsbefürwortern und Kriegsgegnern zerstritten waren.

Ende 1918 wurden bei revolutionären Aufständen der deutsche und der österreichische Kaiser gestürzt. Ein Jahr zuvor hatten die Bolschewisten in Russland die Zarenherrschaft beendet. Industrielle wünschten sich ein Ende der Wirren; in ihren Augen war es sinnvoll, die Arbeitsbedingungen durch mehr soziale Gerechtigkeit zu verbessern. Es gab sogar den Vorschlag, die neue Einrichtung „Internationale Organisation für soziale Gerechtigkeit“ zu nennen.

Über das, was eine internationale Institution tun sollte, war man sich uneins. Sozialisten und Sozialdemokraten wollten eine internationale Gewerkschaft



gründen. Samuel Gompers dagegen überzeugte US-Präsident Woodrow Wilson davon, dass eine internationale Organisation soziale Probleme marktwirtschaftlich angehen sollte. Als ehemaliges Mitglied des britischen Parlaments war Gompers in die USA emigriert und wurde erster Vorsitzender der American Federation of Labour (AFL). Er war klar antikommunistisch und antisozialistisch eingestellt und wollte Arbeitsthemen nicht den Linken überlassen.

### **Drei-Parteien-Ansatz**

Tatsächlich lehnte die ILO die sozialistische Idee, die Industrie zu verstaatlichen, immer ab. Sie bestand von Anfang an aus drei Parteien: Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Ihre Zusammenarbeit sollte zu sozialer Gerechtigkeit führen. Sie diskutierten Themen und schlugen Lösungen vor, die durch neue Gesetze (wie etwa staatliche Krankenversicherungen) oder durch Tarifverhandlungen von Gewerkschaften und Industrieverbänden (z. B. Löhne oder Urlaubszeiten) erreicht werden können. Anfang des 20. Jahrhunderts war der Drei-Parteien-Ansatz, auch Tripartite-Ansatz genannt, innovativ und erwies sich als nützlich und sinnvoll.

Natürlich gab es viele politische Herausforderungen für die ILO. Freie Gewerkschaften kollidierten mit denen totalitärer Regime wie der stalinistischen Sowjetunion, des faschistischen Italiens und ab 1933 auch Nazi-Deutschlands. Dem Zweiten Weltkrieg folgte die Zeit des Kalten Krieges mit seinen Spannungen zwischen Ost und West. In der Zeit erwies sich die Tripartite-Struktur für Westeuropa und Nordamerika tatsächlich als vorteilhaft, denn den Arbeitern im Westen ging es besser als denen im Osten.

Die ILO hatte nicht vor, den Kapitalismus abzuschaffen, und so wurde sie in den ideologischen Kämpfen des Kalten Krieges Verbündete des Westens. Die Führungsriege der ILO bestand aus Ex-Regierungsbeamten und politischen Entscheidern aus westlichen Ländern. Das änderte sich erst, als 2012 Guy Ryder Generaldirektor der ILO wurde. Er ist Gewerkschaftsführer und war Generalsekretär des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften.

Heute hat die ILO 187 Mitgliedstaaten. Ihre wichtigsten Errungenschaften sind die in internationalen Übereinkommen festgelegten Kernarbeitsnormen. Dazu gehören:

- Versammlungsfreiheit und Recht auf Tarifverhandlungen,
- Abschaffung von Zwangs- und Pflichtarbeit,
- Aufhebung von Kinderarbeit,
- Abschaffung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und
- international anerkannte Arbeitsrechte inklusive des Anspruchs auf existenzsichernden Lohn, eine regelmäßige Arbeitswoche von maximal 48 Stunden, keine erzwungenen Überstunden, sichere und gesunde Arbeitsplätze sowie ein anerkanntes Arbeitsverhältnis mit Sozialschutz.

Tatsächlich sind die Standards in vielen Ländern kaum mehr als Wunschziele. Wichtigere Mächte wie die USA, China und Indien haben nicht alle Vorgaben

ratifiziert. Auch halten sich nicht alle Länder an die von ihnen zugesagten Verpflichtungen. International verlieren Gewerkschaften seit Jahrzehnten an Einfluss, und die Sozialpolitik wurde geschwächt - nicht zuletzt aufgrund der marktorthodoxen Ideologie, der Globalisierung und in jüngster Zeit auch des Rechtspluralismus.

In den westlichen Industrieländern lässt sich oft nicht mehr zwischen Anstellung und Selbstständigkeit unterscheiden, und die Digitalisierung fördert diesen Trend. Plattformunternehmen, Teilzeitjobs, Flexibilisierung, Verarmung und Deindustrialisierung bedeuten: Massen von Menschen aus den reichen Ländern genießen nicht mehr den vor einer Generation noch selbstverständlichen Sozialschutz. Soziale Gerechtigkeit und Arbeitsbeziehungen müssen neu verstanden werden. In Entwicklungs- und Schwellenländern bedeutet informelle Beschäftigung, dass sehr viele Menschen bis auf Familie und Gemeinschaft keine sozialen Sicherheitsnetze haben.

Die Weltbank beschäftigt sich in ihrem jüngsten Weltentwicklungsbericht mit diesen Fragen. Sie schlägt vor, dass staatliche Behörden künftig universellen Sozialschutz bieten sollen - unabhängig vom Beschäftigungsstatus einer Person (siehe auch [Hans Dembowski im E+Z/D+C e-Paper 2018/11, Schwerpunkt](#)). Natürlich muss sich auch die ILO mit diesen Themen befassen - sie steht somit vor großen Herausforderungen.

Im ILO-Führungsgremium sind Kooperativen und Zivilgesellschaft nicht vertreten. In vielen Ländern generieren Kooperativen sieben bis 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts und haben beeindruckend hohe Beschäftigungsraten. Sie tragen zu sozialer Inklusion und Kohäsion bei. Die ILO ist die einzige internationale Organisation, die Kooperativen überhaupt berücksichtigt, sie sind aber nicht im Governance Board vertreten und sind somit keine gleichberechtigten Partner, so wie Regierungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Um relevant zu bleiben, muss die ILO ihre Rolle hinsichtlich Struktur, Mission und Anwaltschaft überdenken und neu definieren. Die Reformagenda muss mehrere Punkte zu Governance, Mitgliedschaft und Durchsetzungsmechanismen der Organisation beinhalten ([siehe meinen zweiten Beitrag](#)).

## Grenzen der Tripartite-Struktur

Die wohl wichtigste Frage ist, ob die Drei-Parteien-Struktur noch angemessen ist. Die anfangs wichtige Neuerung erwies sich als nützlicher Rahmen, um Fragen zu Arbeitsrecht und sozialer Gerechtigkeit zu diskutieren - vor allem aber auch, um rechtliche Standards auszuhandeln. Zunehmend zeigen sich jedoch auch Grenzen dieses Ansatzes.

Ein Problem ist es, dass er nicht bei informellen Arbeitsverhältnissen greift. Denn diese sind staatlich nicht registriert, werden nicht von offiziellen Unternehmen angeboten und werden so gut wie nicht von Gewerkschaften vertreten. Es zeigt sich auch, dass die Drei-Parteien-Struktur zunehmend zugunsten der Arbeitgeber ausgelegt wurde. Die wichtigsten Gründe sind:

- Die Regierungen favorisieren niedrige Lohnkosten, um die Wirtschaft wettbewerbsfähig zu halten und ausländische Investoren anzulocken,

- die Gesetzgebung erschwert es Gewerkschaften somit, sich zu organisieren und zu streiken, und
- sozialer Schutz gilt oft als Belohnung für erfolgreiche Entwicklung statt als wichtige Basis für Entwicklung (siehe [Markus Loewe im Schwerpunkt des E+Z/D+C e-Pa pers 2018/11](#)).

Es werden sogar einige der Kernarbeitsnormen kontrovers diskutiert. Arbeitgeberverbände etwa sprechen sich zunehmend gegen das Streikrecht der Arbeitnehmer aus. Auch sind Arbeitgebervertreter immer weniger zu Diskussionen über Themen wie etwa das Existenzminimum bereit - obwohl das Konzept schon in den ersten ILO-Dokumenten erwähnt wurde.

Im Zuge der Vorbereitung ihres 100. Jubiläums sollte die ILO überdenken, warum sie einst gegründet wurde. Soziale Gerechtigkeit ist tatsächlich die Grundlage für Frieden. Die Vision der ILO wurde in Gemälden und Fresken dargestellt, die im ursprünglichen Gebäude der ILO und dem heutigem Hauptsitz der Welthandelsorganisation (WTO) hängen. Kürzlich wurden die Bilder restauriert. Sie stellen das Leben im frühen 20. Jahrhundert dar und zeigen Arbeiter und Bauern, die menschenwürdige Leben führen. Die Inschrift auf dem großen Denkmal vor dem Gebäude besagt: Arbeit "ist keine Ware" (Le travail "n'est pas une marchandise").

**Raymond Saner** ist Direktor des Zentrums für sozio-ökologische Entwicklung in Genf. Er unterrichtet auch internationale Beziehungen an der Sciences Po in Paris und an der Universität Basel.

[saner@csend.org](mailto:saner@csend.org)