

## Mission gescheitert?

*Die Internationale Arbeitsorganisation und  
ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit*



## Impressum

Bonn, September 2017

### Herausgeber:

SÜDWIND e.V. –

Institut für Ökonomie und Ökumene

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228-763698-0

info@suedwind-institut.de

www.suedwind-institut.de

### Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

### Autorin:

Sabine Ferenschild

### Redaktion und Korrektur:

Malte Ladewig, Vera Schumacher

Vi.S.d.P.: Martina Schaub

### Gestaltung und Satz:

www.pinger-eden.de

### Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn,

gedruckt auf Recycling-Papier

### Titelfoto:

ILO/Flickr.com

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

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

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL im Auftrag des



Gefördert durch:



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Soziale Gerechtigkeit – die Mission der ILO</b>	<b>4</b>
2.1	Die Vorgeschichte	7
2.2	Von der Gründung bis zum zweiten Weltkrieg	8
2.3	Vom Zweiten Weltkrieg bis 1989	8
2.4	Die ILO nach 1989	10
2.4.1	Nr. 158: Warum nicht einfach kündigen?	11
2.4.2	Nr. 87: Der Angriff auf das Streikrecht	12
<b>3</b>	<b>Wie arbeitet die ILO?</b>	<b>13</b>
3.1	Mitglieder, Normensetzung und Verwaltung	13
3.1.1	Mitglieder	13
3.1.2	Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK)	14
3.1.3	Verwaltungsrat (Governing Body) und Generaldirektor)	14
3.1.4	Internationales Arbeitsamt (IAA)	16
3.2	Das Herz der ILO: Das Aufsichtssystem	16
3.2.1	Das reguläre Aufsichtssystem	16
3.2.2	Besondere Aufsichtsmechanismen	18
<b>4</b>	<b>Grundlegendokumente, Übereinkommen und Empfehlungen</b>	<b>19</b>
4.1	Die Grundlegendokumente	19
4.2	Die Kernarbeitsnormen	20
4.3	Charakter und Themen der weiteren Normen	24
4.3.1	Die Governance-Übereinkommen	24
4.3.2	Die technischen Übereinkommen	24
<b>5</b>	<b>Deutschland und die ILO</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Perspektiven</b>	<b>30</b>
<b>7</b>	<b>Literatur</b>	<b>33</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BDA	Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSCI	Business Social Compliance Initiative / Initiative für soziale Unternehmensverantwortung
CAS	Committee on the Application of Standards / (Konferenz-)Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations / Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
CFA	Committee on Freedom of Association / Ausschuss für Vereinigungsfreiheit
CSI	Confédération Syndicale Internationale / Internationaler Gewerkschaftsbund
CSR	Corporate Social Responsibility / (Freiwillige) Soziale Unternehmensverantwortung
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
DWCP	Decent Work Country Programmes / Länderprogramme zur menschenwürdigen Arbeit
FWF	Fair Wear Foundation
GG	Grundgesetz
GTB	Gewerkschaft Textil-Bekleidung
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
ILC	International Labour Conference / Internationale Arbeitskonferenz
ILO	International Labour Organisation / Internationale Arbeitsorganisation
IOE	International Organisation of Employers / Internationaler Arbeitgeberverband
IPEC	International Programme on the Elimination of Child Labour / Internationales Programm zur Beseitigung von Kinderarbeit
ITUC	International Trade Union Confederation / Internationaler Gewerkschaftsbund
IVGA	Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeitsschutz
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNGP	UN Guiding Principles on Business and Human Rights / UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
WESO	World Employment and Social Outlook / Bericht über globale Beschäftigung und soziale Entwicklung

# 1 Einführung

*Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich.*

*aus: Präambel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (1919)*

Als die Internationale Arbeitsorganisation (ILO – International Labour Organisation) vor fast 100 Jahren gegründet wurde, lag die Welt in Schutt und Asche. Der Große Krieg, der erst nach dem Zweiten Weltkrieg in der Rückschau „Erster Weltkrieg“ genannt wurde, war gerade zu Ende. Die Erkenntnis, „dass dauerhafter Friede von der Schaffung von sozialer Gerechtigkeit abhängt“ (IAA 2014: 5), hat in den leidvollen Kriegserfahrungen, aber auch in den ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und sozialen Verwerfungen des 19. Jahrhunderts ihren Ursprung. Sie führte zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation, die erstmals Arbeits- und Sozialrechte im Völkerrecht verankern sollte. Mit der ILO sollten Rahmenbedingungen für menschenwürdige Arbeit geschaffen, die Arbeits- und Lebensbedingungen aller Menschen verbessert und so der Weltfrieden gesichert werden (vgl. DGVN 2016: 2).

Schaut man sich die Jahrzehnte nach Gründung der ILO im Jahr 1919 und die Realität der globalisierten Arbeitswelt heute an, dann könnte man sagen: „Mission gescheitert!“. Ein Zweiter Weltkrieg folgte auf den ersten großen Krieg des 20. Jahrhunderts, zahllose weitere Kriege prägen das Weltgeschehen bis heute. Und auch die Arbeitswelt ist weit davon entfernt, Sicherheit und Wohlstand für alle Beschäftigten weltweit zu garantieren: Global müssen mehr als 830 Mio. Männer und Frauen mit weniger als 2 US-Dollar am Tag auskommen, 1,5 Mrd. Menschen arbeiten in unsicheren (prekären bzw. informellen) Beschäftigungsverhältnissen. Jeden Tag sterben 6.400 Menschen bei Arbeitsunfällen (vgl. DGVN 2016: 1). Sozialer Schutz ist zudem nur für 27 % der Weltbevölkerung in einem ausreichenden Maße zugänglich (vgl. ILO 2015: 6). Aus diesen wenigen Zahlen wird schon deutlich, dass bei weitem nicht jede Arbeit eine gute Arbeit ist.

Auch wenn es im Rückblick in vielen Ländern arbeitsrechtliche Fortschritte gab, drängt sich die Frage auf: Ist die ILO angesichts dieser verheerenden Bilanz als gescheitert zu betrachten? Wozu braucht die Welt, brau-



*Überlebende des Rana-Plaza-Fabrikeneinsturzes in Bangladesh, Foto: Sarah-Jane Saltmarsh/ILO/Flickr.com*

chen die arbeitenden Menschen eine Organisation, die zwar auf internationaler Ebene Normen setzt, diese in hundert Jahren unermüdlichen Engagements aber höchstens für einen Bruchteil der Beschäftigten umsetzen konnte? Diese Fragen bilden den Ausgangspunkt der vorliegenden Studie, die dennoch in der Überzeugung geschrieben wird, dass eine internationale Regelungsinstanz wie die ILO nötiger ist denn je: Auf welcher Ebene könnte sonst internationales Arbeitsrecht unter Beteiligung der zentralen Interessensgruppen der Arbeitgeberseite (Kapital) und Arbeitnehmerseite (Arbeit) entwickelt werden? Wo sonst sind Gewerkschaften in vergleichbarer Weise involviert in die internationale Normensetzung und -kontrolle? Und wo sonst wird in einem Meer ansonsten „freiwilliger Unternehmensverantwortung“ noch verbindliches Recht für globale Wirtschaftsprobleme geschaffen?

„Als älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen strebt die ILO mit ihrer Agenda für menschenwür-

dige Arbeit (Decent Work Agenda, 1999) vier Ziele an: die Umsetzung der Kernarbeitsnormen, die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen mit ausreichendem Einkommen sowie die Stärkung der sozialen Sicherheit und des Dialogs zwischen den Sozialpartnern.“ (DGVN 2016: 2)

Mit welchen Schwerpunkten, Strukturen und Instrumenten die ILO diese Ziele erreichen will, ist Thema der drei zentralen Kapitel dieser Studie. Sie können jeweils für sich gelesen werden. Denen, die die ILO nicht kennen, bieten sie eine Einführung. Denen, die sich in ihrer Arbeit bzw. ihrem Engagement immer wieder auf die Kernarbeitsnormen beziehen, darüber hinaus aber nicht viel über die ILO wissen, bieten sie hilfreiche Hintergrundinformationen. Und für die schließlich, die die ILO gut kennen, bilden hoffentlich zumindest die im Schlusskapitel enthaltenen Einschätzungen, aus der Perspektive einer zu Arbeits- und Sozialstandards tätigen Nichtregierungsorganisation formuliert, eine interessante Lektüre.

Mit der vorliegenden Studie<sup>1</sup> veröffentlicht SÜDWIND den ersten und einleitenden Baustein einer sechsteiligen Reihe zur ILO. Alle sechs Publikationen erscheinen bis Ende des Jahres 2018. Nach der hiermit vorgelegten Einführung zur ILO vertiefen die nachfolgenden Publikationen einzelne Schwerpunktthemen und deren Bedeutung für die ILO. Zu diesen gehören

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Existenzsichernde Löhne
- Informeller Sektor und Heimarbeit
- Saison- und Wanderarbeit

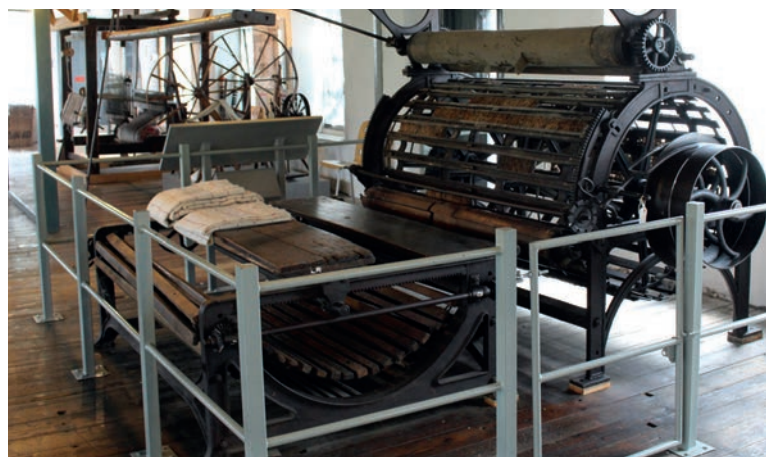
Jede dieser auf einzelne ILO-Übereinkommen konzentrierten Studien wird arbeitsbezogene Probleme aufgreifen, die hier nur angerissen werden können: So arbeiten beispielsweise weltweit vor allem Frauen informell, was nichts anderes als ungesicherte, ungeschützte Arbeit bedeutet. Die ILO hat sich über Jahrzehnte fast ausschließlich mit internationalen Regelungen von formellen Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Erst seit den 1970er Jahren begann sie allmählich, den Blick auch auf den informellen Sektor zu richten (s. Zeittafel Kapitel 2.3). Die Übereinkommen zur Heimarbeit (Nr. 177) und zur menschenwürdigen Arbeit für Hausangestellte (Nr. 189) aus den Jahren 1996 bzw. 2011 sind zwei Beispiele für die jüngeren Bemühungen der ILO, internationale Standards für den informellen Sektor zu schaffen.

Die abschließende sechste Publikation wird Stimmen von ExpertInnen enthalten, die ihre Wünsche für die Zukunft der ILO formulieren. Sie erscheint im letzten Quartal 2018 - kurz vor dem 100. „Lebensjahr“ der ILO, das im Jahr 2019 begangen wird.

## 2 Soziale Gerechtigkeit – die Mission der ILO

In den Jahrzehnten, bevor die ILO gegründet wurde, wälzte der Prozess der Industrialisierung die Arbeits- und Produktionsverhältnisse in Europa und in den USA um: Abhängige Lohnarbeit in der Industrie setzte sich, beginnend mit der Textilindustrie, als zentrale Form der Arbeit und der Existenzsicherung durch. Arbeit (oder besser gesagt: die Arbeitskraft) wurde zur Ware. Was so neutral klingt, ging mit enormen Missständen und massiver Ausbeutung der ArbeiterInnen einher.

Ansätze zur Verbesserung sozialer Missstände durch private, kollektive oder nationalstaatliche Akteure wiesen wegen der wachsenden internationalen Konkurrenz nur geringe Erfolge auf. Die Erfahrung des Ersten Weltkriegs führte schließlich zur Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation, der die Nationalstaaten als Mitglied beitreten konnten und die international zu sozialer Gerechtigkeit beitragen sollte. Der folgende historische Rückblick vermittelt einen (grob-) Überblick über das erste Jahrhundert der ILO.



*Industrialisierung in der Textilindustrie, Foto: Michael Coleman/Flickr.com*

<sup>1</sup> Für kritische und konstruktive Kommentare zur ersten Fassung dieser Studie bedanke ich mich bei Tandive Groß, Hildegard Hagemann, Friedel Hütz-Adams, Ingeborg Wick, Bodo Zeuner und Reingard Zimmer.

## ► 2.1 Die Vorgeschichte

### ZEITTADEL

1890	Erste Staatenkonferenz zu Internationalem Arbeitsschutz in Berlin;
1897	Privat organisierte Arbeitsschutzkonferenzen in Zürich und Brüssel;
1900	Staatenkonferenz zum Internationalen Arbeitsschutz in Paris;
1901	Gründung der IVGA, der Internationalen Vereinigung für Gesetzlichen Arbeitsschutz mit Sitz in Basel;
1905/06	Weitere Staatenkonferenzen in Bern, in deren Verlauf insbesondere die Verwendung weißen Phosphors in der Zündstoffindustrie sowie die Nacharbeit von Frauen in der Industrie verboten wurde;
1916	Gewerkschaftstreffen auf Seiten der Entente in Leeds, das eine Parallelität von Friedens- und Arbeiterkonferenz und ein Internationales Arbeitsamt am Ende des Krieges forderte;
1917	Gewerkschaftstreffen der Mittelmächte und neutralen Staaten in Bern zur Gestaltung der sozialen Nachkriegsordnung

(nach: Viehweger 2013: 17ff.)

Noch bevor der Prozess der Industrialisierung den europäischen Kontinent erreichte, wälzte er die Lebens- und Arbeitsverhältnisse auf der britischen Insel um: Insbesondere die miserablen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den Industriebezirken der boomenden Textil-Metropole Manchester prägten den Begriff des „Manchester-Kapitalismus“, der u.a. von Friedrich Engels in seiner Schrift „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ als „sozialer Krieg“ eindrücklich beschrieben worden ist (Engels 1845:24). In der Folge setzten sich auch auf dem europäischen Festland industrielle Beschäftigungsformen durch, die denen in Manchester glichen: So arbeiteten zum Beispiel die TextilarbeiterInnen in der Mönchengladbacher Baumwollindustrie, dem sog. niederrheinischen Manchester, 14-16 Stunden täglich. Die Löhne der Frauen lagen deutlich unter den Löhnen der Männer, welche schon nicht zum Leben reichten. Die Arbeitsumgebung war aufgrund der Staubbelastung, der hohen Feuchtigkeit und der Gefährdung durch giftige Chemikalien extrem ungesund. Berufsbedingte Erkrankungen wie Schwindsucht und Unterleibsentzündungen, Arbeitsunfälle, aber auch die Lärmbelastung und die monotonen Tätigkeiten belasteten die Gesundheit der Beschäftigten erheblich. Da viele Beschäftigte für die Arbeit aus den ländlichen Regionen in die Stadt gezogen waren, dort aber keine bezahlbaren Unterkünfte fanden, war auch das Schlafen ‚in der Wolle‘, also in den Fabrikräumen, in der niederrheinischen Textilindustrie weit verbreitet (vgl. Ferenschild 1994: 30ff.).

Lohndruck und Ausbeutung bewirkten immer wieder neu aufbrechende Proteste der Beschäftigten und führten zur Gründung von Gewerkschaften und zur Entstehung einer international organisierten Arbeiterbewegung. Der politische Druck dieser Bewegung trug ebenso dazu bei, dass Arbeitsrechte und Arbeitsschutz zu zentralen politischen Themen der Jahre vor dem Ersten Weltkrieg wurden, wie das politische Interesse der damaligen Regierungen, durch soziale Verbesserungen ihre eigene Herrschaft zu stabilisieren (vgl. GTB 1991: 10ff.; Demele 2013: 38). Die zahlreichen Arbeitsschutzkonferenzen seit Beginn der 1890er Jahre zeigen aber, dass die Frage, mit welcher rechtlichen Verbindlichkeit und wie umfassend der Schutz von Beschäftigten umgesetzt werden sollte, heiß umstritten war. Darin liegt eine unverkennbare Parallele zur heutigen Debatte um gesetzliche Verbindlichkeit für Arbeits- und Sozialstandards in internationalen Wertschöpfungsketten. Die Diskussionen, die zur Gründung der ILO führten, sind also nach wie vor hochaktuell.

Einige Jahre vor Beginn des Ersten Weltkriegs war der britische Vorschlag, ein ständiges Kontrollgremium einzurichten, welches „die Umsetzung internationaler Konventionen zur Sozialpolitik in nationales Recht überwachen und auswerten sollte“ (Viehweger 2013: 24), am Widerstand Belgiens, des Deutschen Reiches und Österreich-Ungarns gescheitert. Mit der russischen Oktoberrevolution von 1917 und der wachsenden Furcht der anderen europäischen Regierungen vor Re-

volutionen wuchs in den letzten Kriegsjahren aber die Bereitschaft für die Thematisierung von Arbeitsschutz und Arbeitsrechten in den Friedensverhandlungen. Für die Gründung einer internationalen Struktur, die verbindliches internationales Arbeitsrecht formulierte, war damit der Boden bereitet.

Krieg und Revolution bildeten also die ausschlaggebenden Anreize für die Gründung der ILO – so formuliert es die ILO in ihrer historischen Rückschau zum 90-jährigen Bestehen selbst (vgl. Rodgers u.a. 2009: 2).

## ► 2.2 Von der Gründung bis zum zweiten Weltkrieg

### ZEITTADEL

- 1919 Der Friedensvertrag von Versailles wird unterzeichnet, dessen Teil XIII die Verfassung der ILO ist. Die ILO ist eine ständige Einrichtung des neu geschaffenen Völkerbundes. Im Oktober / November findet die 1. Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) in Washington / USA statt.  
*Das Übereinkommen über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben auf acht Stunden täglich und achtundvierzig Stunden wöchentlich (Nr. 1) wird angenommen.*  
Deutschland tritt der ILO bei.
- 1926 Das Aufsichtssystem wird durch „Gründung des Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen“ und des „Konferenz Ausschusses für die Durchführung der Normen“ ausgebaut.
- 1928 *Das Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Nr. 26) wird angenommen.*
- 1930 *Das Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (Nr. 29) wird angenommen.*
- 1933 Deutschland sendet einen Nazi-Gewerkschafter zur IAK; nach Anfechtungen verlässt er die Konferenz.
- 1934 Die USA und die UdSSR treten der ILO bei.
- 1935 Deutschland tritt aus der ILO aus.

(Quelle: Rodgers u.a. 2009)

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts stellte die 1919 gegründete ILO ein Novum dar: Mit ihr wurde erstmals allgemein anerkannt, dass sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen nicht nur innenpolitische, sondern internationale Fragen sind und dementsprechend internationaler Lösungsansätze bedürfen. Die Gründung der ILO ist also ein wichtiger Meilenstein in der Formulierung und Umsetzung internationalen Arbeitsrechts.

Doch bereits die Geburtsstunde der Internationalen Arbeitsorganisation wurde von einem für die Gewerkschaftsseite schmerzlichen Kompromiss geprägt: Die am Gründungsprozess beteiligten Gewerkschaften wollten die neu zu gründende Organisation mit einer Autorität ausstatten, die ihr die Durchsetzung ihrer Normen in den Mitgliedsstaaten erlaubt hätte. Die schließlich verabschiedete Struktur sah allerdings nicht so weitgehende Kompetenzen für die ILO vor. Stattdes-



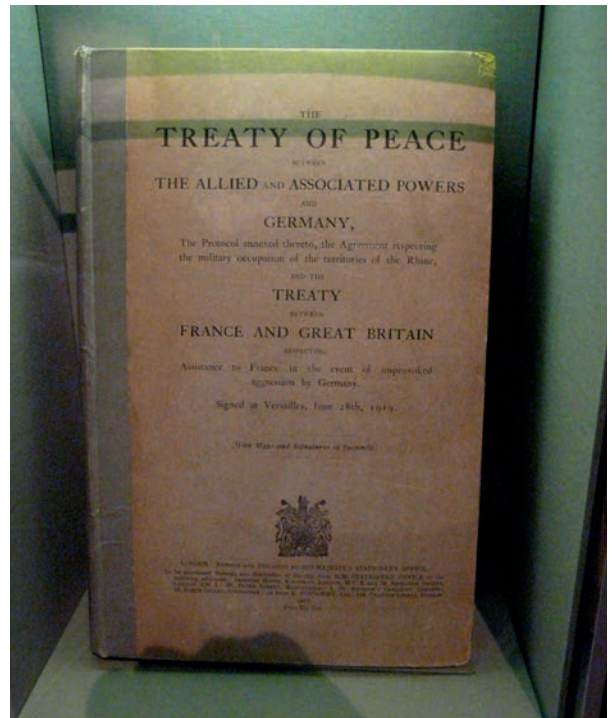
*Delegierte der ersten Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz, Washington DC, USA, 1919, Foto: ILO/Flickr.com*

sen erhielten nationale Interessen insofern Vorrang, als den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit blieb, über den Prozess nationaler Ratifikationen jede ILO-Norm einzeln anzunehmen oder abzulehnen (vgl. DGB 2005: o.p.; Viehweger 2013: 7).

Dass die ILO also von Beginn an einerseits der Versuch war, eine Struktur für internationale Gesetzgebung zu schaffen, andererseits ihre Kompetenz zur Durchsetzung ihres Rechts auf nationaler Ebene beschnitten wurde, verweist auf ein Grunddilemma, das die Handlungsmacht der ILO bis heute massiv beeinflusst: Statt gesetzgeberischer hat sie nur „quasi-gesetzgeberische“ Macht (DGB 2005: o.p.). Laut Präambel der ILO-Verfassung soll sie durch mehr soziale Gerechtigkeit den Weltfrieden stärken und durch internationale Einführung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen den Unterbietungswettbewerb zwischen Staaten und Unternehmen verhindern (vgl. ILO 2003: 7). Dass der ILO aber keine Durchgriffsrechte auf staatlicher Ebene gegeben wurden, schränkte ihre Möglichkeiten zur Umsetzung ihrer wesentlichen Ziele von vorneherein ein.

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

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



*Der Friedensvertrag von Versailles bestimmte die Agenda der ILO mit, Foto: Ashwin Kumar/Flickr.com*

Auch wenn aus heutiger Sicht diese Grundsätze für die damalige Zeit progressiv erscheinen mögen, so blieben sie doch deutlich hinter den Forderungen der Gewerkschaften zurück, die das Streikrecht explizit als einen der Grundsätze genannt haben wollten. Art. 427 benennt als zweiten Grundsatz aber lediglich das Recht von ArbeitnehmerInnen wie ArbeitgeberInnen, sich zusammenzuschließen – sofern der Zusammenschluss gesetzeskonforme Zwecke verfolgt, das Streikrecht wird nicht explizit erwähnt (vgl. DGB 2016: 2).

Die neun ILO-Grundsätze aus Art. 427 finden sich sowohl in den Übereinkommen wieder, die in den Jahren bis zum Zweiten Weltkrieg verabschiedet wurden (Auswahl s. Zeittafel), als auch im Ausbau des Aufsichtsystems, mit dem die Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten überwacht und unterstützt wird. Die jährlich tagende Internationale Arbeitskonferenz (IAK) nahm bis zum Jahr 1939 insgesamt 68 Übereinkommen an, von denen ein Übereinkommen (Nr. 29) zu den seit 1998 so genannten Kernarbeitsnormen gehört, während die übrigen 67 Übereinkommen zu den technischen Übereinkommen zählen. Außerdem sprach die IAK 66 Empfehlungen aus, die ebenfalls Teil des internationalen Arbeitsrechts sind und wichtige Leitlinien für die nationale Politik sowie für die Auslegung des Arbeitsrechts durch nationale Gerichte bieten (s. auch Kap. 4).



## ► 2.3 Vom Zweiten Weltkrieg bis 1989

### ZEITAFEL

- 1944 Die Erklärung von Philadelphia wird angenommen.
- 1946 Die ILO wird die erste Sonderorganisation der Vereinten Nationen.  
Die Erklärung von Philadelphia wird Teil der UN-Verfassung.
- 1948 Das *Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts* (Nr. 87) wird angenommen.
- 1949 Das *Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen* (Nr. 98) wird angenommen.
- 1951 Das *Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit* (Nr. 100) wird angenommen.  
Der ILO-Verwaltungsrat gründet zur Stärkung des Aufsichts- und Beschwerdesystems einen „Ausschuss zur Vereinigungsfreiheit“, das Committee on Freedom of Association (CFA).  
Deutschland (BRD) tritt erneut der ILO bei.
- 1954 Die Sowjetunion (UdSSR), die 1940 ausgeschlossen worden war, wird erneut Mitglied der ILO.
- 1957 Das *Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit* (Nr. 105) wird angenommen.
- 1958 Das *Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf* (Nr. 111) wird angenommen.
- 1959 Der Sachverständigenausschuss erkennt erstmals das Streikrecht an. Die Aufsichtsgremien der ILO stellten diese Auslegung in den folgenden Jahrzehnten nicht in Frage.
- 1969 Die ILO erhält anlässlich ihres 50. Jahrestages den Friedensnobelpreis für ihre Bemühungen, Sozial- und Friedensordnung zu verknüpfen.
- 1972 Erstmalige Befassung der Internationalen Arbeitskonferenz mit der informellen Wirtschaft am Beispiel Kenia
- 1973 Das *Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung* (Nr. 138) wird angenommen.  
Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) tritt der UN und der ILO bei.
- 1984 Die ILO gibt den ersten Weltarbeitsbericht (World of Work Report) heraus, der seit 2015 ersetzt wurde durch den Bericht über globale Beschäftigung und soziale Entwicklung (WESO - World Employment and Social Outlook).

(Quellen: Bangasser 2000; DGB 2017; Rodgers u.a. 2009)



Die ILO erhält 1969 anlässlich ihres 50. Jahrestages den Friedensnobelpreis, Foto: ILO/Flickr.com

Nach dem Zweiten Weltkrieg prägten die Auswirkungen der Entkolonialisierung und des Kalten Krieges die Arbeit der ILO: Durch die Befreiung vieler Kolonialgebiete entstanden in den 1950er und 1960er Jahren neue Staaten, die neben anderen internationalen Organisationen auch der ILO beitraten – mit der Folge, dass sich die Anzahl der ILO-Mitglieder bis zum Jahr 1970 verdoppelte (vgl. Demele 2013: 39). Die Systemkonkurrenz zwischen den kapitalistischen Staaten, angeführt von den USA, und den sozialistischen Staaten, angeführt von der im Jahr 1954 erneut der ILO beigetretenen Sowjetunion, trug entscheidend dazu bei, dass zahlreiche

Arbeitsrechte in Form von ILO-Übereinkommen, also mit einem hohen Verbindlichkeitsgrad, von der IAK angenommen werden konnten. Wahrscheinlich wäre ohne diese Systemkonkurrenz die Annahme der beiden Übereinkommen zu Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Nr. 87 u. 98) in den Jahren 1948 und 1949 nicht erfolgt. Sie können als wichtige Instrumente zur Attraktivitätssteigerung des westlich-kapitalistischen Modells interpretiert werden (vgl. Hoffer 2014:

236). Im Jahr 1980 erlangte das ILO-Übereinkommen Nr. 87 eine große Bedeutung in der Auseinandersetzung zwischen den ArbeiterInnen der Danziger Werft, die für ihr Recht streikten, eine Gewerkschaft gründen zu dürfen, und der sozialistischen Regierung Polens, die dieses Recht verweigerte, obwohl Polen das ILO-Übereinkommen Nr. 87 im Jahr 1957 ratifiziert hatte. Die ILO unterstützte in dieser Auseinandersetzung die WerftarbeiterInnen und ihre unabhängige Gewerkschaft Solidarnosc (vgl. Demele 2013: 39f.).



Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK) nahm zwischen dem Zweiten Weltkrieg und dem Jahr 1989 insgesamt 102 Übereinkommen an, von denen sechs Übereinkommen (Nr. 87, 98, 100, 105, 111 und 138) zu den seit 1998 so genannten Kernarbeitsnormen gehören und vier weitere die sog. prioritären oder Governance-Übereinkommen sind (Nr. 81, 122, 129 und 144). Die übrigen 92 Übereinkommen zählen zu den technischen Übereinkommen. Außerdem sprach die IAK 110 Empfehlungen aus (s. auch Kap. 4).

*Der Gründer der Solidarnosc-Bewegung Lech Wałęsa beim Arbeitsstreik im September 1980, Foto: Wikimedia Commons*

## ► 2.4 Die ILO nach 1989

### ZEITTADEL

- 1992 Das internationale ILO-Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) beginnt.
- 1995 Der erste Weltbeschäftigungsbericht (World Employment Report) erscheint.
- 1996 Das *Übereinkommen über Heimarbeit* (Nr. 177) wird angenommen.
- 1998 Die „Erklärung über die Fundamentalen Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ wird angenommen. Sie erklärt acht fundamentale Übereinkommen zu den sog. Kernarbeitsnormen.
- 1999 Das *Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (Nr. 182) wird angenommen.  
Generaldirektor Juan Somavia legt mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit eine Programmatik vor, die die Arbeit der ILO bis zum Jahr 2015 und darüber hinaus prägt.
- 2002 Das *Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit* (Nr. 182) ist von mehr als 100 Staaten ratifiziert. Dies ist der schnellste Ratifizierungsprozess in der Geschichte der ILO.
- 2008 Die „Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung“ wird angenommen.  
Der erste Weltlohnbericht (Global Wage Report) erscheint und wird in den kommenden Jahren im Zweijahresrhythmus veröffentlicht.
- 2011 Das *Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte* (Nr. 189) wird angenommen.

Schaut man sich die letzten knapp 30 Jahre seit Ende des Kalten Krieges an, so lässt sich allein an der Zahl der in diesem Zeitraum angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen eine Veränderung feststellen: Sie hat sich nämlich drastisch reduziert. Die jährlich tagende Internationale Arbeitskonferenz (IAK) nahm seit dem Jahr 1990 insgesamt 20 Übereinkommen an, von denen ein Übereinkommen (Nr. 182; Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) zu den seit 1998 so genannten Kernarbeitsnormen gehört, während die übrigen 19 Übereinkommen zu den technischen Übereinkommen zählen. Außerdem nahm die IAK 28 Empfehlungen an (s. auch Kap. 4).

An den Diskussionen um zwei bereits vor 1989 angenommene Übereinkommen lässt sich die Veränderung auch inhaltlich verdeutlichen: Das Übereinkommen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber (Nr. 158) aus dem Jahr 1982 und die Kernarbeitsnorm zur Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87) von 1948.

#### 2.4.1 Nr. 158: Warum nicht einfach kündigen?

Das Übereinkommen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber (Nr. 158) formuliert grundlegende Prinzipien, die Beschäftigte vor ungerechtfertigten Entlassungen schützen sollen (vgl. zu diesem Absatz Lörcher 2011: 1f.):

- Im Fall einer Entlassung muss der Arbeitgeber einen triftigen Grund für die Entlassung nennen (Art. 4).
- Nicht als triftige Gründe gelten gewerkschaftliche Betätigung, Beteiligung an einer Klage oder Beschwerde gegen den Arbeitgeber, Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, Schwangerschaft etc. (Art. 5) oder vorübergehende Abwesenheit vom Arbeitsplatz aufgrund von Krankheit oder Unfall (Art. 6).
- Wird dem / der Beschäftigten mit Bezug auf seine / ihre Eignung oder Leistung gekündigt, so muss ihm / ihr die Möglichkeit gegeben werden, sich zur Wehr zu setzen (Art. 7) und in einer angemessenen Frist auch zu klagen (Art. 8).
- Der oder die Gekündigte hat Anspruch auf eine angemessene Kündigungsfrist oder eine Entschädigung (Art. 11).
- Bei Kündigungen im Zuge von Umstrukturierungen muss der Arbeitgeber die betriebliche Interessenvertretung informieren (Art. 13).

Nach seiner Annahme im Jahr 1982 trat das Übereinkommen im Jahr 1985 in Kraft. Bis heute ist es lediglich von 36 Mitgliedsstaaten ratifiziert worden.<sup>2</sup> Während die Arbeitgebergruppe in der ILO noch im Jahr 1987 damit einverstanden war, dem Übereinkommen Priorität

2012	Die Arbeitgeberseite in der ILO stellt das Streikrecht und das Mandat des Sachverständigenausschusses in Frage. In den Folgejahren eskaliert die Auseinandersetzung.
2015	Arbeitgeber und Arbeitnehmer in der ILO geben eine gemeinsame Stellungnahme zum Streikrecht ab. Die <i>Empfehlung betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft</i> (Nr. 204) wird angenommen. Die ILO begrüßt die neue Nachhaltigkeitsagenda (Agenda 2030) der UN, die als 8. Nachhaltigkeitsziel die Förderung von dauerhaftem, inklusivem und nachhaltigem Wirtschaftswachstum, produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für Alle aufnimmt.
2016	Die Internationale Arbeitskonferenz diskutiert zum ersten Mal in der Geschichte der ILO das Thema menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten in Form einer allgemeinen Aussprache.
2017	Die 106. Internationale Arbeitskonferenz tagt vom 05.-16. Juni in Genf und beschäftigt sich u.a. in einer generellen Diskussion mit Arbeitsmigration.

(Quellen: Demele 2013; ILO; Rodgers u.a. 2009)

<sup>2</sup> Deutschland hat das Abkommen nicht ratifiziert.

beizumessen, änderte sie ihr Verhalten nach dem Ende des Kalten Krieges drastisch: Im Jahr 1995 bezeichnete sie das Übereinkommen als veraltet (vgl. Lörcher 2011: a.a.O.). Im Jahr 2011 votierte sie gar für eine Aufkündigung des Übereinkommens (vgl. ILC 2011: 15).

Obwohl die Staaten im Ratifizierungsprozess bestimmte Berufsgruppen und Beschäftigungsformen (wie z.B. Vertragsarbeit oder Saisonarbeit) innerhalb des ersten Jahres nach Ratifizierung vom Übereinkommen ausnehmen dürfen, passen aus Sicht der Arbeitgebergruppe die Bestimmungen des Übereinkommens nicht in ein wirtschaftliches Umfeld, das zunehmende Flexibilität erfordere. Die Klagemöglichkeiten der Beschäftigten behagen ihnen ebenfalls nicht. Und schließlich vertritt die Arbeitgebergruppe die Auffassung, dass die Aufsichtsmechanismen der ILO bei der Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens die Bedürfnisse der ArbeitgeberInnen nicht genügend „berücksichtigen“ (vgl. Lörcher 2011: 2).

Der in den Beratungen des Jahres 2011 geäußerte Wunsch der Arbeitgebergruppe, dieses Übereinkommen zu kündigen oder aufzuheben, richtet sich also nicht nur gegen die Inhalte dieses Übereinkommens, sondern in gleicher Weise gegen das Aufsichtssystem der ILO. Er ist auch kein punktueller Versuch der Schwächung eines speziellen Übereinkommens. Vielmehr ist die massive Infragestellung von Übereinkommen Nr. 158 durch die Arbeitgeberseite im Kontext ihrer zögerlichen Haltung, neuen Übereinkommen zuzustimmen, und ihres Angriffs auf das Streikrecht zu verstehen.

#### 2.4.2 Nr. 87: Der Angriff auf das Streikrecht

Vergleichbar der Kritik der Arbeitgebergruppe am Übereinkommen Nr. 158 in Verbindung mit der Kritik am Aufsichtsmechanismus der ILO eskalierte im Jahr 2012 ein Konflikt um das Streikrecht und seine Verankerung in Übereinkommen Nr. 87. Die Arbeitgebergruppe übte in den ILO-Verhandlungen des Jahres 2012 überraschend deutlich Kritik am Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Nr. 87). Diese Kritik besteht aus einer inhaltlichen und einer strukturellen Komponente: Die ArbeitgeberInnen lehnen inhaltlich die Interpretation ab, Übereinkommen Nr. 87 enthalte ein Streikrecht. Strukturell stellen sie die Kompetenz des ILO-Aufsichtsmechanismus, insbesondere des Sachverständigenausschusses, infrage, die ILO-Übereinkommen interpretieren zu können.

Das Übereinkommen Nr. 87 gehört zu den acht Kernarbeitsnormen. Es regelt in mehreren Artikeln u.a. das Recht der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen, sich zu organisieren (Art. 2) und sich auf nationaler und internationaler Ebene zu Verbänden zusam-

menzuschließen (Art. 5). Obwohl im Text nicht explizit von einem Streikrecht die Rede ist, stützt sich die Auslegung, dass diese Konvention implizit ein Streikrecht beinhaltet, auf Artikel 3 des Übereinkommens Nr. 87, der im Wortlaut heißt:

„1. Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben das Recht, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.

2. Die Behörden haben sich jedes Eingriffes zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmäßige Ausübung zu behindern.“

Die gängige Rechtsinterpretation dieses Artikels, die sich durch die Gründungs- und Grundlagendokumente der ILO ebenso zieht wie durch die Einzelfall-Rechtsprechung des 1951 gegründeten ILO-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit sowie der anderen relevanten ILO-Organe, erkennt ausdrücklich an, dass Übereinkommen Nr. 87 das Streikrecht beinhaltet. Dies bestätigen auch die Aussagen zahlreicher RechtsexpertInnen, die der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) zu der Konferenz „Zur Fundierung des Streikrechts im ILO-Normensystem“ im Frühjahr 2016 in Berlin eingeladen hat (vgl. DGB 2016). Die Interpretation, dass Vereinigungsfreiheit und Streikrecht zusammengehören, ist auch über die ILO hinaus so verbreitet, dass daraus von einem Völkergewohnheitsrecht gesprochen werden kann (vgl. Schubert 2017: 55). Die inhaltliche Begründung für diese Interpretation liegt in der strukturell schwächeren Position der Arbeitnehmerseite gegenüber der Arbeitgeberseite: das Streikrecht ist für die praktische Durchsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit von ArbeitnehmerInnen notwendig.

Der Angriff der Arbeitgeberseite auf das Streikrecht kombiniert mit der Infragestellung der Kompetenz des Sachverständigenausschusses führen aus Gewerkschaftssicht wiederum dazu, dass die Handlungsfähigkeit der dreigliedrigen Struktur der ILO insgesamt zur Disposition stehe (vgl. DGB 2016: 3). Dass dieser Konflikt auch mit dem 2015 vereinbarten gemeinsamen „Schlichtungs“-Statement von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite noch nicht ausgestanden ist, zeigt die „Feststellung“ der Stellvertretenden Vorsitzenden der Arbeitgebergruppe im Konferenzausschuss, Sonja Regenbogen, bei der Sitzung des Sachverständigenausschusses Ende 2016. Sie gab zu Protokoll, „dass der Sachverständigenausschuss bei der Prüfung des Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Streikrecht weiterhin in den Vordergrund stelle, trotz der eindeutig abweichenden Auffassungen im Konferenzausschuss in dieser Frage. (...)“ (IAA 2017: 9).

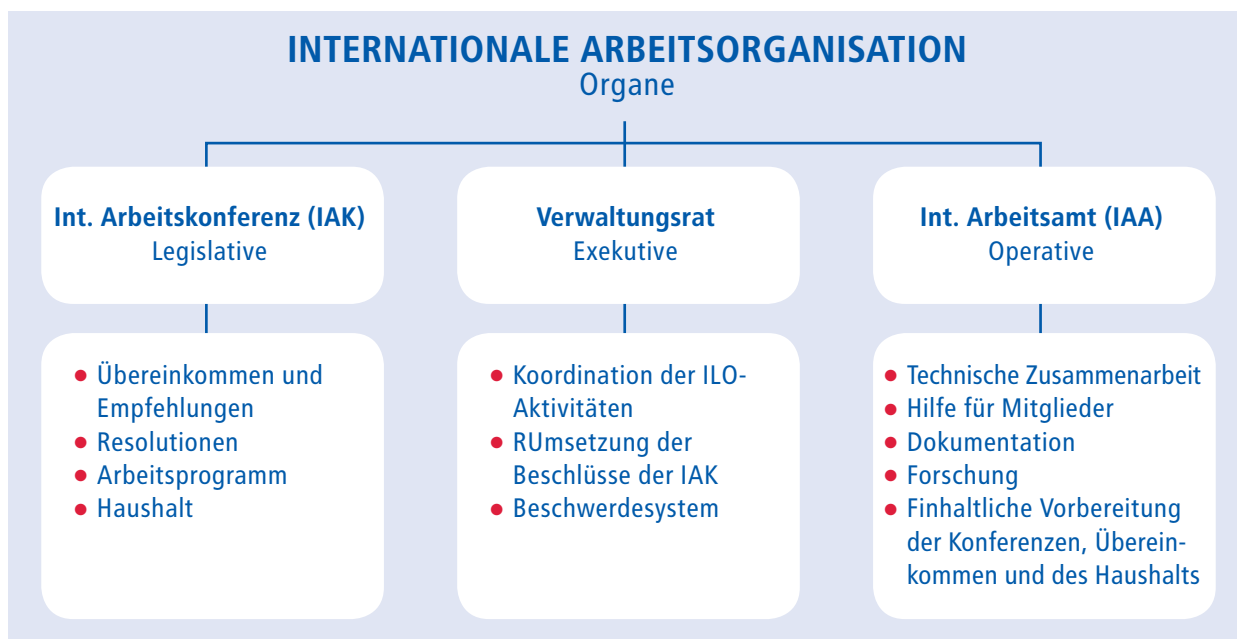
Ohne diesen Konflikt hier weiter vertiefen zu können, macht dieser kurze Einblick doch schon deutlich, dass

grundlegende Normen und Strukturen der ILO in der aktuellen Phase gefährdet sind und auf dem Spiel stehen.

### 3 Wie arbeitet die ILO?

Seit Gründung der ILO im Jahr 1919 haben die Mitglieder der ILO dieser eine umfangreiche Struktur gegeben, die einerseits die Formulierung und Abstimmung von Grundlagendokumenten, Übereinkommen und Empfehlungen regelt und andererseits deren Umsetzung beaufsichtigt und zu ihr beiträgt. Außerdem verfügt die ILO über ein breites Repertoire an Forschung und Berichterstattung zu arbeitsbezogenen Fragen. Einen Überblick über die zentralen Strukturen und Kompetenzen gibt dieses Kapitel.

Grundlegendes Prinzip der ILO ist die sog. Dreigliedrigkeit, d.h. dass Gremien in der Regel aus den drei Akteursgruppen Staaten, Arbeitgeber und Gewerkschaften besetzt werden. Bei den im Folgenden kurz vorgestellten Strukturen wird jeweils erläutert, wie diese sich aus den einzelnen Akteursgruppen zusammensetzen und über welche Kompetenzen die jeweilige Struktur verfügt.



Quelle: Eigene Darstellung nach: DGB (o.J.)

## ► 3.1 Mitglieder, Normensetzung und Verwaltung

### 3.1.1. Mitglieder

Die ILO ist eine Mitgliedsorganisation. ILO-Mitglied können nur Staaten werden, aktuell zählt die ILO laut ihrer Website 187 Mitglieder. Alle Mitglieder verpflichten sich mit ihrem Beitritt zur „Übernahme der sich aus der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation ergebenden Verpflichtungen“ (ILO 2003: 8). Zu diesen Verpflichtungen gehören – neben der Anpassung

des nationalen Rechts und der faktischen Situation im Land an die ratifizierten ILO-Übereinkommen – insbesondere jährliche Berichte, in denen das Mitglied seine Maßnahmen darlegt, mit denen es die ratifizierten Übereinkommen umsetzt. Die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände können diese Regierungsberichte kommentieren, sowie unabhängig davon Kommentare zur Umsetzung der ratifizierten Übereinkommen durch „ihre“ Regierung an das Internationale Arbeits-

amt schicken. Der Verwaltungsrat der ILO bestimmt die Form dieser Berichte (vgl. ILO 2003: 20).

Jeder Mitgliedsstaat kann frei entscheiden, welches Übereinkommen oder welche Empfehlung es ratifiziert. Dieses Freiwilligkeitsprinzip gilt auch dann, wenn die Delegation eines Mitgliedsstaates bei der Internationalen Arbeitskonferenz dem betreffenden Übereinkommen zugestimmt hat (vgl. Deutscher Bundestag 2016: 4f.). Das bedeutet konkret: Selbst, wenn alle (deutschen) Delegierten einem neuen ILO-Übereinkommen zustimmen, ist die (deutsche) Legislative frei, dieses Übereinkommen zu ratifizieren oder eben nicht zu ratifizieren.

### 3.1.2. Die Internationale Arbeitskonferenz (IAK)

Im Mai bzw. Juni jeden Jahres kommt das oberste Organ der ILO, die Internationale Arbeitskonferenz (IAK; engl.: International Labor Conference – ILC) am Sitz der ILO in Genf zusammen. Im Jahr 2017 tagte sie zum 106. Mal (05.-16. Juni). Die Konferenz wählt einen Vorstand, der aus einem Präsidenten und drei Vize-Präsidenten besteht, die aus verschiedenen Ländern kommen müssen. Die drei Vize-Präsidentenposten werden aus den drei Lagern der Regierungsvertretungen, der Arbeitgebergruppe und der Arbeitnehmergruppe besetzt.



Eröffnungspanel der 106. Internationalen Arbeitskonferenz, Foto: Crozet/Pouteau/ILO/Flickr.com

**Kompetenzen:** Als oberstes Organ der ILO ist die IAK die Instanz, die das ILO-Recht setzt und seine Einhaltung überwacht: 1. Die IAK berät und verabschiedet Übereinkommen und Empfehlungen, aber auch Erklärungen, Protokolle u.a.. Übereinkommen und Empfehlungen benötigen eine Zweidrittelmehrheit unter den

Delegierten der Konferenz und können (mit Ausnahmen) erst nach zweimaliger Beratung angenommen werden. Im Beratungsprozess entscheidet der jeweilige thematische Konferenzausschuss, ob es ein Thema als verbindliches Übereinkommen oder als Empfehlung zur Abstimmung stellt. 2. Die IAK überprüft die Umsetzung der von den Mitgliedern ratifizierten ILO-Übereinkommen (vgl. Deutscher Bundestag 2016: 4).

**Zusammensetzung:** Die IAK setzt sich aus je vier Delegierten pro Mitgliedsstaat zusammen. Die Mitgliedsstaaten bilden ihre Delegationen aus zwei VertreterInnen des Staates und je eineR VertreterIn der Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppe. Dabei nominieren die Mitgliedsstaaten die „Delegierten (...), die nicht die Regierung vertreten, im Einverständnis mit den maßgebenden Berufsverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer“ (vgl. ILO 2003: 9). Da nicht jeder Mitgliedsstaat freie Gewerkschaften zulässt, lässt sich auch nicht jedeR Delegierte der IAK, die/der zur Arbeitnehmergruppe seines Landes zählt, als InteressenvertreterIn der ArbeitnehmerInnen seines Landes bezeichnen: Die Volksrepublik China entsendet beispielsweise eineN DelegierteN aus dem Allgemeinen Chinesischen Gewerkschaftsbund (ACFTU – All China Federation of Trade Unions), der von der internationalen Gewerkschaftsbewegung gar nicht als freie oder „echte“ Gewerkschaft anerkannt wird.

### 3.1.3. Verwaltungsrat (Governing Body) und Generaldirektor

Der Verwaltungsrat (engl.: Governing Body) ist das Exekutivorgan der ILO, trifft sich dreimal im Jahr (März, Juni, November) und leitet die ILO zwischen den jährlichen Sitzungen der IAK. Die Amtszeit des Verwaltungsrats beträgt drei Jahre.



Der ILO-Verwaltungsrat hat Luc Cortebeek (Mitte), Präsident der Arbeitergruppe und Vizepräsident des IAO-Leitungsgremiums als Vorsitzender für 2017-2018 bestimmt, Foto: Crozet/ILO/Flickr.com

An der Spitze des Verwaltungsrats steht der Generaldirektor. Seit dem Jahr 2012 ist dies der Brite Guy Ryder (im Foto auf Seite 14 links), der zuvor u.a. für den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften gearbeitet hat. Mit Juan Somavia, Generaldirektor von 1999-2012, hat erst ein einziger Vertreter aus dem Globalen Süden an der Spitze der Organisation gestanden. Bisher waren alle zehn Generaldirektoren in der ILO-Geschichte männlich (s. Kasten).

**Die Generaldirektoren der ILO**

**Seit 2012 Guy Ryder, Großbritannien,**  
Politikwissenschaftler, 2006-2012 Generalsekretär des Internationalen Gewerkschaftsbundes

**1999-2012 Juan Somavia, Chile**  
Akademiker und Botschafter Chiles bei den Vereinten Nationen

**1989-1999 Michel Hansenne, Belgien**  
u.a. Arbeitsminister in Belgien, heute EU-Parlamentarier

**1974-1989 Francis Blanchard, Frankreich**  
Internationaler Beamter in verschiedenen UN-Organisationen

**1970-1973 Clarence Wilfred Jenks, Großbritannien**  
Historiker und Jurist, seit 1931 ILO-Mitarbeiter

**1948-1970 David A. Morse, USA**  
Jurist und Mitarbeiter in verschiedenen US-Behörden und Ministerien

**1941-1948 Edward Phelan, Irland**  
1919 an der Erarbeitung der ILO-Struktur beteiligt im Auftrag der britischen Delegation bei der Friedenskonferenz von Versailles und seitdem ILO-Mitarbeiter

**1939-1941 John G. Winant, USA**  
US-Politiker und ab 1941 US-Botschafter in Großbritannien

**1932-1938 Harold Butler, Großbritannien**  
Beteiligt an der ILO-Gründung und langjähriger ILO-Mitarbeiter

**1919-1932 Albert Thomas, Frankreich**  
Historiker, französischer Politiker und Journalist, der für sozialistische und gewerkschaftsnahe Zeitschriften schrieb

Quelle: ILO

**Kompetenzen:** Der Verwaltungsrat bereitet unter Leitung des Generaldirektors die Tagesordnung der IAK vor, trifft Entscheidungen zur ILO-Politik und nimmt Programm und Budget zur Vorlage für die IAK an. Außerdem wählt der Verwaltungsrat den ILO-Generaldirektor.

**Zusammensetzung:** Der Verwaltungsrat hat insgesamt 56 Mitglieder. Unter diesen sind 28 RegierungsvertreterInnen und je 14 VertreterInnen aus der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe. Zehn der 28 RegierungsvertreterInnen werden durch die ökonomisch bedeutendsten Mitglieder ernannt (sog. „permanente Sitze“). Zu diesen zählen in alphabetischer Reihenfolge Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Russland und die USA. Die übrigen 18 RegierungsvertreterInnen werden von den Regierungsdelegierten der IAK gewählt. Die Regierungsdelegierten der Staaten, die ihre Mitglieder im Verwaltungsrat selbst ernennen, sind von dieser freien Wahl ausgeschlossen (vgl. ILO 2003: 10f.). Von den zehn ökonomisch bedeutendsten Mitgliedsstaaten im Verwaltungsrat haben bei weitem nicht alle die acht Kernarbeitsnormen der ILO ratifiziert. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Ratifizierungen. Nur fünf der zehn ständigen Mitglieder haben alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert, unter ihnen Deutschland. Schlusslicht sind die USA, die nur zwei Kernarbeitsnormen ratifiziert haben.

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

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

Quelle: ILO

### 3.1.4. Internationales Arbeitsamt (IAA)

Das Internationale Arbeitsamt ist das ständige Sekretariat der ILO und befindet sich in Genf. Dort sowie in rund 40 Länderbüros arbeiten mehr als 2.700 MitarbeiterInnen aus 150 Nationen (vgl. ILO 2007: 7; www.ilo.org).

Das IAA arbeitet nach den Vorgaben des Verwaltungsrates in der Vorbereitung der ILO-Tagungen und –Konferenzen, in der Unterstützung der Mitglieder im Bereich der Gesetzgebung und der Umsetzung von ILO-Übereinkommen und –Empfehlungen sowie in der Forschung zu arbeitsbezogenen Fragestellungen.

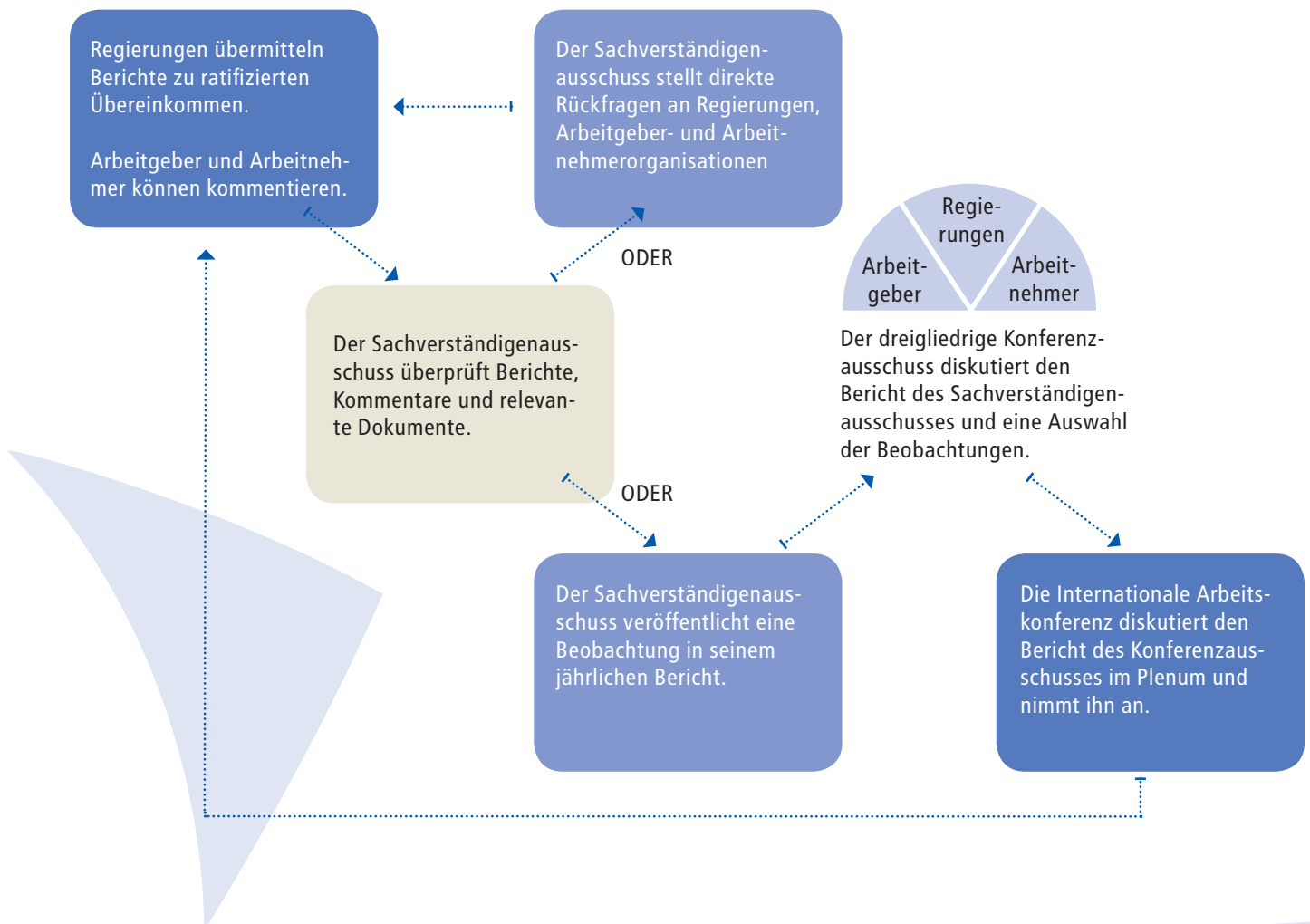
## ► 3.2 Das Herz der ILO: Das Aufsichtssystem

### 3.2.1 Das reguläre Aufsichtssystem

Die Grundsatzdokumente, Übereinkommen und Empfehlungen der ILO sind wichtig, keine Frage. Aber was wären sie ohne ein Aufsichtssystem, das die Umsetzung der vereinbarten Inhalte und Ziele kontrolliert und darüber transparent berichtet? Die ILO hat ein solches System bereits in den 1920er Jahren in seinen Grundzügen entwickelt. Aufgrund der mit der Menge angenommener Übereinkommen wachsenden Zahl an Berichten,

zu denen die Mitgliedsstaaten nach der jeweiligen Ratifizierung verpflichtet waren, wurde es für die IAK zunehmend unmöglich, alle Berichte zur Kenntnis zu nehmen und zu diskutieren. Sie schuf deshalb bereits im Jahr 1926 im Rahmen des regulären Aufsichtssystems zwei Ausschüsse, die die Berichte soweit vorbereiten und filtern sollten, dass die IAK sich auf die wichtigsten Fälle konzentrieren konnte. Das Organigramm veranschaulicht diesen Prozess (s. Abb. 1).

Abb. 1: Das reguläre Aufsichtssystem der ILO





### 3.2.1.1 Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen

Anders als andere ILO-Gremien ist der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations - CEACR), kurz: Sachverständigenausschuss, nicht dreigliedrig aufgebaut. Grund dafür ist, dass seine zentrale Aufgabe der Überwachung neben guter Expertise Unabhängigkeit, Objektivität und Unparteilichkeit erfordert. Die jährlichen Berichte des Ausschusses, in denen schwerwiegende oder länger andauernde Fälle von Rechtsverletzungen aufgenommen werden, werden im Juni jedes Jahres dem Konferenzausschuss der IAK vorgelegt. Weniger schwerwiegende Fälle werden in Form direkter Anfragen den betroffenen Mitgliedern direkt übermittelt. Wichtig ist: Sowohl die Berichte wie auch die direkten Anfragen sind online zugänglich. Die Arbeit des CEACR ist also ein sehr transparenter Prozess. Kritisch hingegen ist, dass weniger als 40% der Mitgliedsstaaten ihre Berichte fristgerecht abgeben und dass lediglich 70 % der anfallenden Berichte bis zum Ende der Sitzungsperiode des Ausschusses vorliegen (vgl. IAA 2016a: 11f.). Man kann sich leicht vorstellen, dass diese Fristüberschreitungen den Sachverständigenausschuss in seiner Arbeit behindern.

**Kompetenzen:** Der CEACR überprüft, inwieweit die Mitgliedsstaaten in ihrer Gesetzgebung und ihrer Praxis die von ihnen ratifizierten Übereinkommen und außerdem ihre Verpflichtungen einhalten, die sich aus den grundlegenden Dokumenten der ILO ergeben (vgl. IAA 2016a: 1ff.). Dafür tritt er jedes Jahr im November und Dezember zusammen, um dann den Bericht zu erstellen, der im Juni des Folgejahres der IAK bzw. dem Konferenzausschuss vorgelegt wird. Aus dem Bericht erstellen der Internationale Gewerkschaftsbund (ITUC) und der Internationale Arbeitgeberverband (IOE) eine sog. Long List der schwersten Verstöße gegen ILO-Übereinkommen.

**Zusammensetzung:** Der Verwaltungsrat der ILO benennt auf Vorschlag des Generaldirektors die insgesamt 20 Mitglieder des CEACR. Sie werden aufgrund „persönlicher Eigenschaft aus einem Kreis uneingeschränkt unparteiischer Personen von hoher fachlicher Kompetenz und Unabhängigkeit aus allen Regionen der Welt (ausgewählt, Einf.d.Verf.), damit der Ausschuss über direkte Erfahrungen unterschiedlicher rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Systeme verfügt“ (IAA 2016a: 2). Die zwanzig Sachverständigen werden für jeweils drei Jahre ernannt. Ihre Amtszeit ist auf maximal 15 Jahre, also vier Verlängerungen, beschränkt. Die Ausschussmitglieder wählen eine Vorsitzende / einen Vorsitzenden aus ihren eigenen Reihen

für einen Zeitraum von drei Jahren. Einmalige Wiederwahl ist möglich. Aktuell besteht der Sachverständigenausschuss allerdings nur aus 19 Personen, sieben Frauen und zwölf Männern.

Seit einigen Jahren stellt die Arbeitgebergruppe in der ILO in Frage, dass der CEACR neben der Evaluierung der Umsetzung der Übereinkommen auch über die Kompetenz der Interpretation der Übereinkommen verfüge. Diese Kompetenz ist relevant, um entscheiden zu können, ob eine Verletzung eines Übereinkommens vorliegt oder nicht (s. Kap. 2.4). Dass sie aktuell angezweifelt wird, schwächt das Aufsichtsinstrumentarium der ILO und damit auch deren Glaubwürdigkeit (vgl. Hoffer 2014: 238).



Tagung der Arbeitgebergruppe bei der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2017, Foto: Crozet/Pouteau/ILO/ Flickr.com

### 3.2.1.2 Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen

Die zweite Säule des regulären Aufsichtssystems ist der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen (engl.: Committee on the Application of Standards – CAS), kurz: Konferenzausschuss. Dieser ist dreigliedrig aufgestellt, wird zu Beginn der IAK von der Konferenz eingesetzt und tagt während der gesamten Konferenzdauer (vgl. ILO 2003: 38).

**Kompetenzen:** Der Konferenzausschuss unterstützt die IAK bei der Erfüllung einer ihrer zentralen Aufgaben, nämlich der Überwachung der Umsetzung der ratifizierten Übereinkommen: Er prüft auf der Grundlage des Berichts des CEACR die Maßnahmen und Berichte der Mitglieder zur Umsetzung ratifizierter Übereinkommen und legt der Konferenz wiederum einen eigenen Bericht vor. Die bereits erwähnte Long List reduziert der Ausschuss auf eine sog. Short List der

schwersten Verstöße gegen ILO-Übereinkommen. Bei dieser Auswahl haben die RegierungsvertreterInnen im Ausschuss kein Stimmrecht, d.h. die Liste wird in Abstimmung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite erstellt.

**Zusammensetzung:** Die Geschäftsordnung der IAK nennt keine Mindest- oder Maximal-Größe für den CAS. Er ist dreigliedrig besetzt und bestand während der 106. IAK-Sitzung des Jahres 2017 aus mehr als 120 RegierungsvertreterInnen sowie jeweils mehr als 90 VertreterInnen der Arbeitgeber- (inkl. StellvertreterInnen) und der Arbeitnehmergruppe.



Der Konferenzausschuss (CAS) während der 106. Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2017, Foto: Crozet/Pouteau/ILO/Flickr.com

### 3.2.2 Besondere Aufsichtsmechanismen

Um das Aufsichtssystem der ILO vollständig zu verstehen, muss man neben den beiden genannten Ausschüssen des regulären Aufsichtssystems noch die in der ILO-Verfassung verankerten besonderen Beschwerde- und Klagemechanismen inklusive des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit betrachten:

Artikel 24 und Artikel 26 der Verfassung sprechen sowohl den Berufsverbänden von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen wie auch den Mitgliedsstaaten das Recht zu, Beschwerde bzw. Klage gegen einen Mitgliedsstaat beim IAA aufgrund der mangelhaften Umsetzung eines Übereinkommens einzulegen. Daraufhin wird der Verwaltungsrat aktiv, tritt in Kontakt mit dem angeklagten Mitglied, spricht Empfehlungen aus und lässt sich über die Umsetzung von Verbesserungen berichten.

Aufgrund der besonderen Bedeutung der ILO-Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Nr. 87 und Nr. 98) richtete die ILO für diese Übereinkommen ein gesondertes Beschwerde-

verfahren in Form des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit (engl.: Committee on Freedom of Association – CFA) ein. Dieser Ausschuss ergänzt das reguläre Aufsichtssystem von CEACR und CAS seit dem Jahr 1951. Eingesetzt wurde er als Ausschuss des Verwaltungsrates. Im Fall des Verstoßes gegen eins der Übereinkommen können Arbeitgeber- oder Arbeitnehmergruppen Beschwerde gegen einen ILO-Mitgliedsstaat beim CFA einreichen.

**Kompetenzen:** Der CFA untersucht Verstöße gegen die ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98. Im Laufe seiner mehr als 60-jährigen Tätigkeit hat er mehr als 3.000 Einzelfälle bearbeitet, unabhängig davon, ob der Mitgliedsstaat, gegen den die Beschwerde eingereicht wurde, die beiden Übereinkommen ratifiziert hat oder nicht (vgl. ILO 2007: 9). Dies ist ein Unterschied zu Beschwerden nach Art. 24 oder 26 der ILO-Verfassung, welche die Ratifizierung des betreffenden Übereinkommens durch den jeweiligen Mitgliedsstaat voraussetzen. Hat der Mitgliedsstaat das entsprechende Übereinkommen ratifiziert, dessen Bruch ihm vorgeworfen wird, so liegt eine Kompetenzüberschneidung mit dem Sachverständigenausschuss vor. Der Fall könnte also auch an den CEACR überwiesen werden. Im Unterschied zum CEACR wird der CFA allerdings nur aktiv, wenn bei ihm eine Beschwerde eingereicht wird.

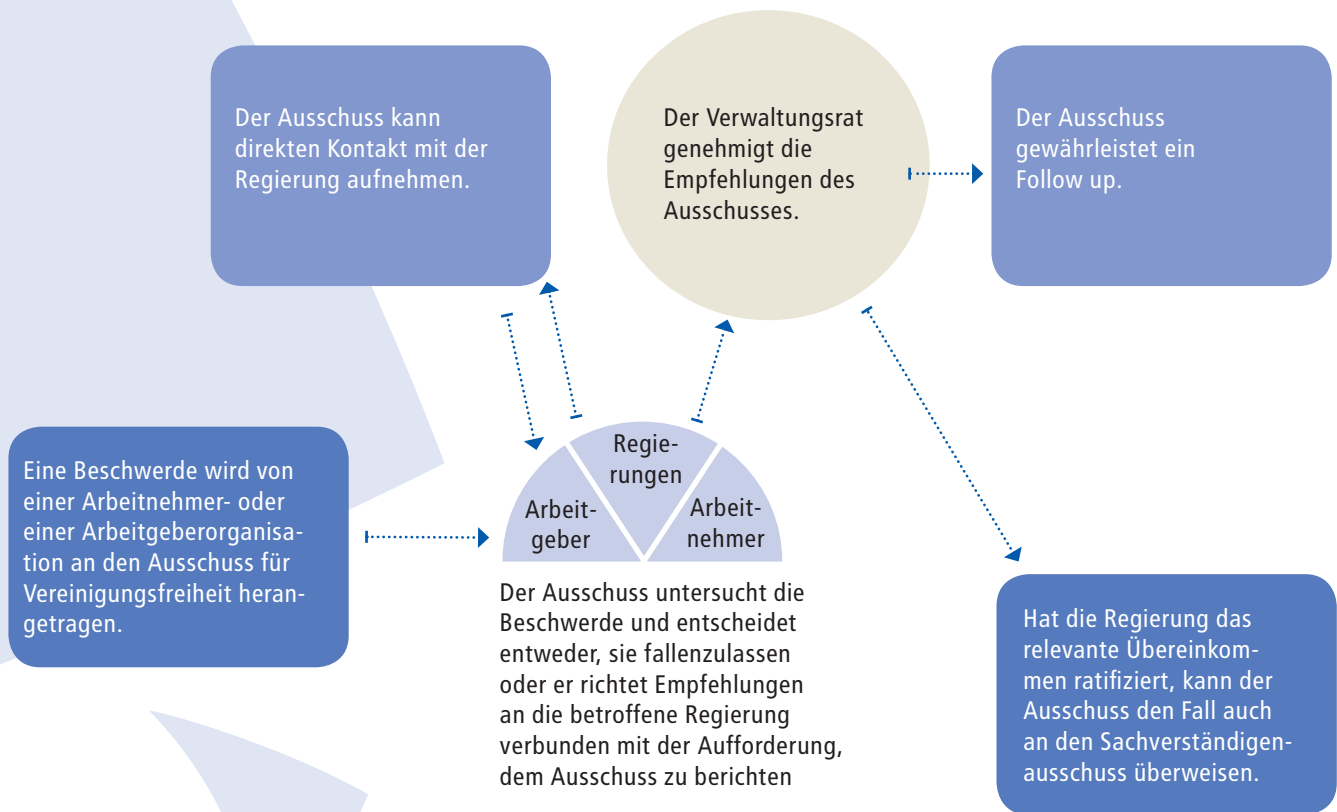
Wenn der CFA eine Beschwerde annimmt, tritt er in Dialog mit der betroffenen Regierung. Erhärtet sich der Vorwurf des Verstoßes gegen die Vereinigungsfreiheit, schlägt der CFA mittels des Verwaltungsrates in einem Bericht Verbesserungen vor. Die Regierungen müssen dann in der Folge über ihre Umsetzung dieser Vorschläge bzw. Empfehlungen Bericht erstatten. Die ILO nennt auf ihrer Website die Zahl von 60 Ländern auf fünf Kontinenten, die in den letzten 35 Jahren auf die Empfehlungen des CFA hin aktiv wurden und über positive Entwicklungen im Bereich Vereinigungsfreiheit berichteten.

Aktuell behandelt der CFA 176 Fälle oder Beschwerden (vgl. ILO Governing Body 2017: 1; s. Abb. 2).

**Zusammensetzung:** Der CFA ist ein dreigliedriger Ausschuss. Er besteht aus einem unabhängigen Vorsitzenden (seit mehreren Wahlperioden ist dies der niederländische Arbeitsrechtler Paul van der Heijden)<sup>3</sup> und je drei (regulären) VertreterInnen aus den drei Akteursgruppen der ILO. Mit der 106. Sitzung der IAK im Jahr 2017 beginnt aufgrund der Neuwahl des Verwaltungsrates eine neue Ausschussperiode, die bis zum Jahr 2020 dauert.

<sup>3</sup> Im Juni 2017 blockierte die Arbeitgeberseite im Verwaltungsrat die erneute Wahl Paul van der Heijdens zum Vorsitzenden des CFA.

Abb. 2: Das Aufsichtsverfahren zur Vereinigungsfreiheit



Quelle: Eigene Darstellung nach ILO

## 4 Grundlagendokumente, Übereinkommen und Empfehlungen

Wenn das Aufsichtssystem der ILO hier als ihr „Herz“ (s.o.) bezeichnet wird, so ist natürlich von entscheidender Bedeutung, für was dieses Herz schlägt. Der historische Überblick in Kapitel 2 hat hier schon einige Hinweise gegeben. Diese sollen im Folgenden vertieft

werden. Wichtig sind dabei sowohl die Grundlagendokumente (Kap. 4.1), die Inhalte und der aktuelle Stand der sog. Kernarbeitsnormen (Kap. 4.2) als auch die Themen und der aktuelle Stand der weiteren Übereinkommen und Empfehlungen (Kap. 4.3)

### ► 4.1 Die Grundlagendokumente

Im Laufe ihrer Geschichte hat die ILO vier Dokumente verabschiedet, die man als ihre Grundlagendokumente bezeichnen kann. Zu diesen gehören die Verfassung sowie drei Grundsatzserklärungen:

Als Teil des Versailler Friedensvertrag von 1919 wurde die Verfassung der ILO, die in späteren Jahren mehrmals abgeändert wurde, angenommen. Artikel 427 des Versailler Vertrages formuliert die allgemeinen Grund-

sätze, auf denen die ILO beruht und die oben schon aufgelistet sind (s. Kap. 2.2).

Ergänzt wurde die Verfassung im Jahr 1944 durch die Erklärung von Philadelphia. Diese Erklärung bekräftigte die in der Verfassung formulierten Grundsätze, dass Arbeit keine Ware ist, dass die Freiheit der Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit „wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts“ sind, dass Armut den Wohlstand aller gefährdet und dass der Kampf gegen Armut und Not innerhalb der Staaten wie auch gemeinsam auf internationaler Ebene durch die Zusammenarbeit der drei Akteursgruppen „unermüdlich weitergeführt“ werden muss (ILO 2003: 26).

Im Jahr 1998 nahm die IAK die Erklärung über die Fundamentalprinzipien und Rechte bei der Arbeit an. Der Erklärung vorausgegangen war der UN-Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen 1995), dessen Aktionsplan Bezug auf die sog. Grundrechte bei der Arbeit nahm: Verbot von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Recht auf gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit und Beseitigung von Diskriminierung bei der Beschäftigung. Mit der Erklärung von 1998 erkannte die ILO nun an, dass diese Grundrechte bei der Arbeit für alle Mitglieder verpflichtend sind, auch wenn sie diese nicht ratifiziert haben. Die Verbindlichkeit die-

ser Grundrechte, die sich in acht ILO-Übereinkommen wiederfinden (s. Kap. 4.2), wurde durch diese Erklärung also deutlich erhöht und die Berichtspflichten der Mitglieder wurden damit verschärft (vgl. ILO 1998: 2). Politisch wollte die ILO laut ihres damaligen Generaldirektors, M. Hansenne, „den Realitäten der Globalisierung der Wirtschaft einen echten ‚Mindestsozialsockel‘ auf weltweiter Ebene“ entgegenstellen (ILO 1998: 3).

Zehn Jahre später, im Jahr 2008, nahm die IAK das vierte Grundlagendokument an, die Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung. Die Erklärung formuliert vier strategische Ziele, die zum Ausdruck bringen, wie die ILO ihr Mandat in einer globalisierten Wirtschaft versteht, und manifestiert damit das Konzept der menschenwürdigen Arbeit mit den gleichen vier Pfeilern:

1. Beschäftigung soll gefördert werden.
2. Maßnahmen des sozialen Schutzes – soziale Sicherheit und Arbeitnehmerschutz - sollen entwickelt und gestärkt werden,
3. Sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit sollen gefördert werden.
4. Die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit sollen geachtet, gefördert und verwirklicht werden (vgl. ILO 2008: 9ff.).

## ► 4.2 Die Kernarbeitsnormen

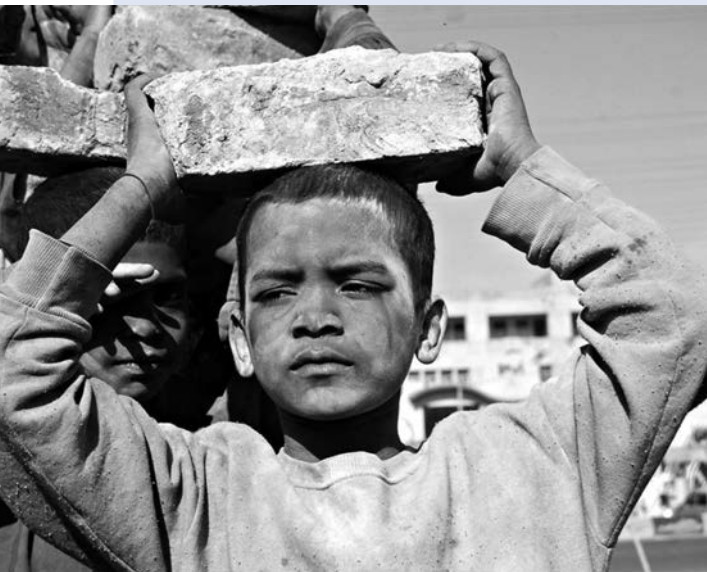
Die oben genannten Grundrechte bei der Arbeit finden ihren Niederschlag vor allem in den acht Übereinkommen, die auch als Kernarbeitsnormen (engl.: core labour conventions) bezeichnet werden. Je zwei Übereinkommen behandeln die Abschaffung der Kinderarbeit, die Beseitigung der Zwangsarbeit, das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen. In juristischen Kreisen wird die Auffassung vertreten bzw. diskutiert, dass die in den Kernarbeitsnormen enthaltenen vier Grundprinzipien zum völkerrechtlichen Gewohnheitsrecht gehören und damit alle Staaten binden, unabhängig davon, ob sie die einzelnen Übereinkommen ratifiziert haben (vgl. DGB 2017:o.p; Zimmer 2015: 12).



*Kinderarbeit in der Schuh- und Lederproduktion in Bangladesch, Foto: GMB Akash*

## Arbeitswelten global

Die Probleme, auf die die acht Übereinkommen reagieren, gehören zu den gravierendsten weltweit: Kinderarbeit betrifft nach aktuellen Angaben der ILO rund 168 Mio. Kinder, von denen rund 85 Mio. von gefährlichen Formen von Kinderarbeit betroffen sind. Dass die ILO Aktivitäten gegen Kinderarbeit in über 80 Ländern durchführt, zeigt, wie verbreitet diese Problematik ist.



*Zu den Kernarbeitsnormen gehören zwei Abkommen zur Abschaffung von Kinderarbeit, Foto: ILO/Flickr.com*

Weltweit sind zwischen 21 Mio. (Schätzung der ILO) und 46 Mio. (Schätzungen des Global Slavery Index) Menschen Opfer von Zwangsarbeit. Der überwiegende Teil von ihnen – nämlich 19 Mio. nach ILO-Schätzung – werden in Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft ausgebeutet. Die ILO geht von jährlichen Profiten in Höhe von rund 32 Mrd. US-Dollar aufgrund von Zwangsarbeit aus. Zwangsarbeit ist besonders häufig in der Prostitution, im Fall von WanderarbeiterInnen, die in Schuldknechtschaft gefangen sind, und bei ArbeiterInnen, die von Unternehmen oder landwirtschaftlichen Betrieben festgehalten werden und wenig oder gar nichts verdienen.

Diskriminierung am Arbeitsplatz betrifft Hunderte Millionen Beschäftigte. Ob sie wegen ihres

Geschlechts, ihrer Herkunft, ihrer Religion, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Aktivitäten wegen diskriminiert werden – die Benachteiligung bestimmter Gruppen durch geringere Löhne, geringere Arbeitsplatzsicherheit, Entlassungen oder andere Maßnahmen kann Existenzen vernichten bzw. gefährden.



*Provisorische Unterkunft von WanderarbeiterInnen auf einer Baustelle in Peking, China, Foto: ILO/Flickr.com*

Beschäftigte in vielen Ländern werden in ihrem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen behindert, wie der Globale Rechtsindex feststellt, der 141 Länder auf die Gewährung von Arbeitnehmerrechten hin untersucht: 46 Länder unterbinden Demonstrationen und bestrafen Beschäftigte, wenn sie ihre Meinung äußern. Knapp 60 % der untersuchten Länder verweigern bestimmten Beschäftigtengruppen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, knapp 70 % verweigern das Streikrecht. Zu den zehn schlimmsten Ländern für Beschäftigte zählt der Globale Rechtsindex im Jahr 2016 China, Guatemala, Kambodscha, Katar, Kolumbien, Indien, Iran, Türkei, die Vereinten Arabischen Emirate sowie Weißrussland.

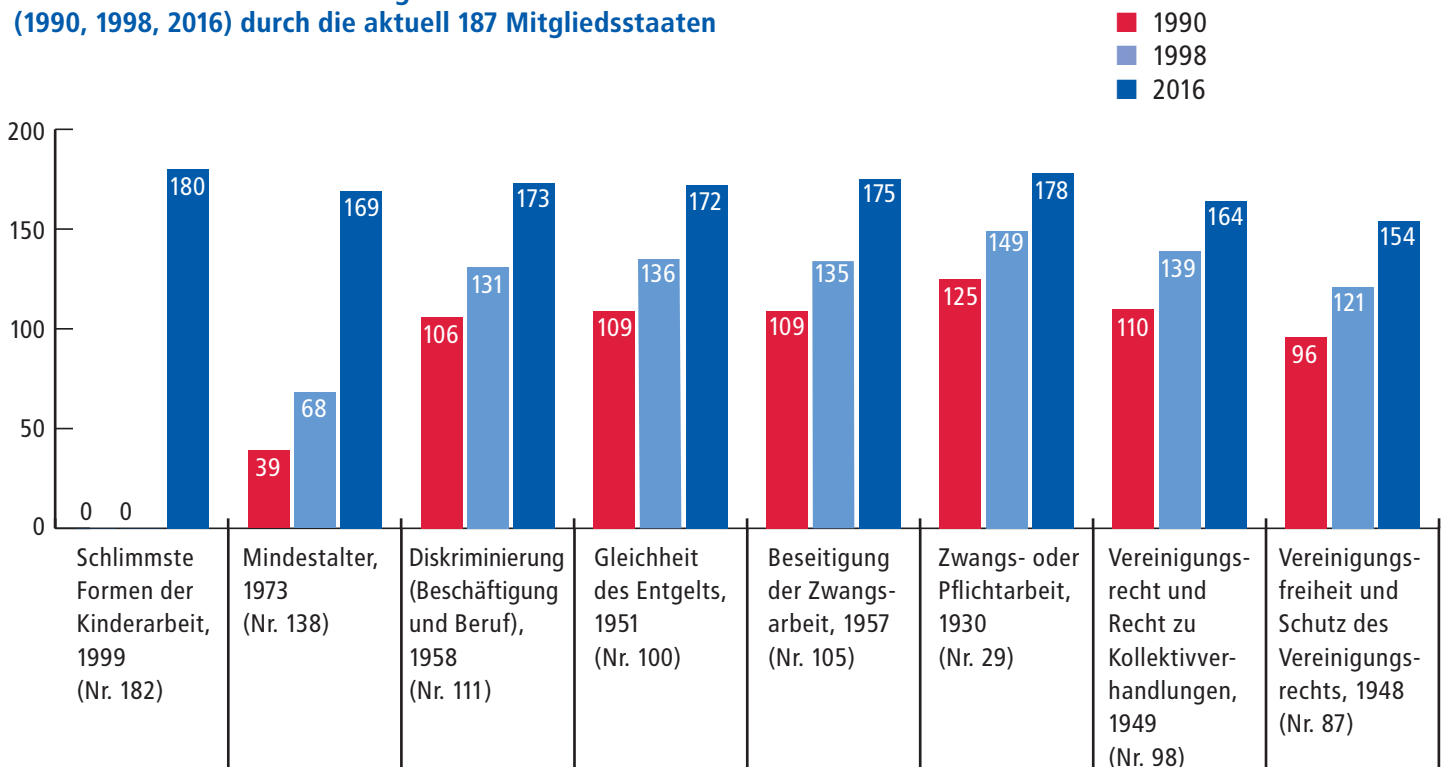
*(Quellen: ILO 2007 und 2017; ITUC CSI IGB 2016; [www.globalslaveryindex.org](http://www.globalslaveryindex.org))*

Die Deklaration der acht Übereinkommen zu Kernarbeitsnormen sollte die Bereitschaft zur Ratifizierung dieser zentralen Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten erhöhen, sozusagen als ein menschenrechtlicher Mindeststandard (vgl. Hoffer 2014: 238). Und diese Kalkulation ist auch aufgegangen, wie Abb. 3 zeigt. Die Anzahl der Ratifizierungen der acht Kernarbeitsnormen hat zwischen den Jahren 1998 und 2016 deutlich zugenommen. Insbesondere im Bereich der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit aus dem Jahr 1999 erlebte die ILO das stärkste Wachstum unter allen je ratifizierten ILO-Übereinkommen: Innerhalb von wenigen Jahren wurde es von fast allen ILO-Mitgliedern ratifiziert. Auch das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973) erfuhr ein enormes Wachstum an Ratifizierungen. Die Anzahl der Ratifizierungen der übrigen sechs Kernarbeitsnormen seit 1998 liegt zwar auch im zweistelligen Bereich, aber dennoch deutlich unter der der beiden Übereinkommen zu Kinderarbeit. Am geringsten profitierten die beiden Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (Nr. 87 und Nr. 98) vom Ratifizierungsschub, den die Grundsatz-Erklärung zur menschenwürdigen Arbeit von 1998 ausgelöst hat.

Anmerkung zu Abb. 3: Indien hat Mitte Juni 2017 die beiden Übereinkommen zur Kinderarbeit ratifiziert. Dies ist in Abbildung 3 noch nicht enthalten, wohl aber in Tabelle 1.

- Insgesamt haben 140 ILO-Mitgliedsstaaten alle acht Kernarbeitsnormen ratifiziert.
- Vier Mitglieder (Marshallinseln, Palau, Tonga, Tuvalu) haben keine einzige Kernarbeitsnorm ratifiziert. Diese vier Inselstaaten sind erst im Zeitraum 2007 bis 2016 der ILO beigetreten und haben, wenn überhaupt, bisher lediglich Seefahrt-bezogene Übereinkommen ratifiziert.
- Neben diesen vier haben 16 weitere Mitglieder keins der Übereinkommen zu Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen ratifiziert: Dies sind Afghanistan, Bahrain, Brunei, China, Cookinseln, Indien, Iran, Laos, Katar, Oman, Saudi Arabien, Süd-Korea, Thailand, USA, Vereinte Arabische Emirate und Vietnam.
- Drei Staaten (außer der vier Inselstaaten) haben die zwei Übereinkommen zu Zwangsarbeit nicht ratifiziert: Brunei, China und Süd-Korea.
- Fünf Staaten (außer der vier Inselstaaten) haben die zwei Abkommen zu Diskriminierung nicht ratifiziert: Dies sind Brunei, Cook Islands, Myanmar, Oman, USA.
- Zwei Staaten (außer der vier Inselstaaten) haben die zwei Abkommen zu Kinderarbeit nicht ratifiziert: Cookinseln und Indien (Stand: Mai 2017, s. Anmerkung zu Abb. 3).

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





*Im Juni 2017 hat Indien die beiden Kernarbeitsnormen zur Abschaffung von Kinderarbeit unterzeichnet, Foto: Crozet/Pouteau/ILO/Flickr.com*



*Im Juni 2017 hat Kanada die Kernarbeitsnorm Nr. 98 „Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen“ ratifiziert, Foto: Crozet/Pouteau/ILO/Flickr.com*

Diese Auflistung macht deutlich, dass wichtige Produktionsländer in internationalen Wertschöpfungsketten grundlegende ILO-Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Die USA sind unter diesen Ratifizierungs-Verweigerern der einzige westliche Staat. Sie haben lediglich zwei der Kernarbeitsnormen ratifiziert, nämlich Übereinkommen Nr. 105 zur Beseitigung der Zwangsarbeit und Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit. Angesichts der Bedeutung der USA in der ILO und für die Weltwirtschaft ist diese fehlende Unterstützung der zentralen ILO-Ziele durch die USA in keiner Weise verständlich oder nachzuvollziehen.

Resümierend lässt sich sagen, dass es zwar einen Boom in der Ratifizierung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit seit dem Jahr 1998 gegeben hat. Dieser Boom ging aber nicht so weit, dass alle ILO-Mitgliedsstaaten die acht Kernarbeitsnormen ratifiziert hätten. Und selbst, wenn dies einmal der Fall sein sollte, stellt sich die Frage, wie es gelingen kann, von der Ratifizierungsebene zur Durchsetzung der Rechte im Beschäftigtenalltag zu kommen. Der knappe Überblick im Kasten „Globale Arbeitswelten“ weist daraufhin, dass die Arbeitsrealität zu Beginn des 21. Jahrhunderts weit von einer allgemeinen Umsetzung der Kernarbeitsnormen entfernt ist.



*Die Arbeitsrealität zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist weit von einer allgemeinen Umsetzung der Kernarbeitsnormen entfernt, Foto: Minette Rimando/ILO/Flickr.com*

## ► 4.3 Charakter und Themen der weiteren Normen

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

Ob ein Thema / ein Problem in der Form eines Übereinkommens oder einer Empfehlung (oder gar nicht) angenommen wird, entscheidet die IAK laut Verfassung bei ihren Tagungen. Beide Instrumente benötigen eine Zweidrittelmehrheit, unterscheiden sich aber in ihrer Verbindlichkeit (vgl. ILO 2003: 16): Die insg. 204 Empfehlungen enthalten nicht-bindende Leitprinzipien und sollen Hilfestellung bei der Umsetzung der Übereinkommen und „Orientierung über die Ausrichtung der ILO für die Politik“ (ILO Berlin o.J.: o.p.) geben. Die Übereinkommen stellen verbindliche internationale Verträge dar, die die Mitgliedsstaaten ratifizieren können. Wurde ein Übereinkommen angenommen, müssen es alle Mitglieder innerhalb von einem Jahr (max. 1,5 Jahre) ihren jeweils zuständigen Stellen zur Beratung darüber weiterleiten, ob das Übereinkommen ratifiziert und in nationales Gesetz umgesetzt werden soll oder nicht (vgl. ILO 2014: 14).

Die Übereinkommen teilen sich in eine Gruppe von insgesamt vier sog. Governance-(Steuerungs-)Übereinkommen und die große Gruppe der technischen Übereinkommen.

### 4.3.1 Die Governance-Übereinkommen

Zur Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der Übereinkommen hat die ILO vier Übereinkommen zu einer Liste der sog. „Governance“- oder Steuerungsübereinkommen zusammengestellt: Diesen vier Übereinkommen spricht die ILO eine besondere Bedeutung „vom Standpunkt der Regierungsführung“ zu (ILO 2008: 20). Zu diesen vier Übereinkommen gehören derzeit

- das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel, 1947 (Nr. 81: 145 Ratifikationen);
- das Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, 1964 (Nr. 122: 111 Ratifikationen);

- das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969 (Nr. 129: 53 Ratifikationen);
- sowie das Übereinkommen über dreigliedrige Beratungen zur Förderung und Durchführung internationaler Arbeitsnormen, 1976 (Nr. 144: 139 Ratifikationen)

### 4.3.2 Die technischen Übereinkommen

Zu den sog. technischen Übereinkommen gehören alle übrigen 177 Konventionen, die die ILO im Laufe ihrer Geschichte angenommen hat. Nicht alle sind noch aktuell, die ILO überprüft regelmäßig, welche Übereinkommen und Empfehlungen als „veraltet“ einzustufen sind und kennzeichnet dies in der Online-Datenbank.

Die technischen Übereinkommen regeln zum einen Themen, die weder in den Kernarbeitsnormen noch in den Governance-Übereinkommen angesprochen sind. Zum anderen ergänzen und unterstützen sie die Kernarbeitsnormen und die Governance-Übereinkommen. Sucht man auf der ILO-Website also nach Übereinkommen und Empfehlungen zum Thema „Beseitigung von Kinderarbeit und Schutz junger Beschäftigter“, so findet man dort nicht nur die bereits genannten zwei Kernarbeitsnormen (Nr. 138 und 182), sondern auch zwei Empfehlungen (Nr. 146 und 190), die sich direkt auf die beiden Kernarbeitsnormen beziehen, sowie mehrere Übereinkommen (Nr. 77, 78 und 124) und Empfehlungen (Nr. 79 und 125), die Fragen der Gesundheit am Arbeitsplatz für jugendliche Beschäftigte verschiedener Sektoren und weitere Arbeitsbedingungen regeln.

Wer sich mit dem Thema „Löhne“ beschäftigt, das weder innerhalb der Kernarbeitsnormen noch in den Governance-Übereinkommen direkt geregelt wird, findet unter den technischen Übereinkommen vier aktuelle Übereinkommen sowie vier Empfehlungen, die den gleichen Titel tragen wie die Übereinkommen:

1. Übereinkommen Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen, 1949 (+ Empfehlung Nr. 84);
2. Übereinkommen Nr. 95 über den Lohnschutz, 1949 (+ Empfehlung Nr. 85);
3. Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer, 1970 (+ Empfehlung Nr. 135);
4. Übereinkommen Nr. 173 über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, 1992 (+ Empfehlung Nr. 180).



Um unter dem Recht der ILO nicht nur den „Mindestsozialsockel“ der Kernarbeitsnormen zu verstehen, sind die technischen Übereinkommen und die sie begleitenden Empfehlungen von elementarer Bedeutung. Deren Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten kann in vielen Ländern ein Hebel für die Verbesserung nationaler Arbeitsgesetzgebung sein. International agierende

Unternehmen argumentieren im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverpflichtungen häufig mit dem jeweils geltenden nationalen Recht, das sie mindestens einhalten. Wenn dieses Recht anspruchsvoller wird, übt dies auch Druck auf die unternehmerischen Sorgfaltspflichten der internationalen Auftraggeber globaler Wertschöpfungsketten aus.

## 5 Deutschland und die ILO

Deutschland gehört zu den klassischen Industrieländern. Das hiesige Arbeits- und Sozialrecht ist weit fortgeschritten und ausdifferenziert. Durch das System der Sozialpartnerschaft sind die Interessenvertretungen der Beschäftigten in vielen Betrieben in der Lage, Arbeitsrechte durchzusetzen und gegen Arbeitsrechtsverletzungen vorzugehen. Viele sozial und / oder ökologisch problematische Verarbeitungsschritte sind längst in andere Länder ausgelagert und finden nicht mehr in der direkten Arbeitgeberverantwortung der

deutschen Unternehmen statt – können aber dennoch in deren Unternehmensverantwortung liegen, sofern sie Teil ihrer Wertschöpfungskette sind.

Wenn die Arbeitswelt in Deutschland also (zumindest überwiegend) nicht mit den Arbeitswelten eines Großteils der Beschäftigten in den Ländern des Globalen Südens zu vergleichen ist, so lässt sich doch auch die Spaltung der Arbeitswelt in Deutschland nicht leugnen: Neben sozial abgesicherten, gut entlohnenden und



*Auch wenn Unternehmen Arbeitsschritte ausgelagert haben, sind Arbeitsrechtsverletzungen in Zulieferbetrieben Teil der Unternehmensverantwortung, Foto: ILO/Flickr.com*

zuverlässigen Arbeitsplätzen ist seit den 1970er Jahren und verstärkt seit den Hartz-Gesetzen zu Beginn der 2000er Jahre ein prekärer Beschäftigungssektor entstanden, in dem mittlerweile mehrere Millionen Erwerbstätige neben ihrem Lohn von staatlichen Unterstützungsleistungen abhängig sind (vgl. Mayer-Ahuja 2017: 275ff.). Armut trotz Arbeit ist auch in Deutschland für immer mehr Menschen zur bedrohlichen Realität geworden und führte u.a. dazu, dass ein staatlicher Mindestlohn eingeführt wurde. Auch für Beschäftigte in Deutschland sind also der Erhalt und die Durchsetzung bestehender Arbeitsrechte und die Anpassung des arbeitsrechtlichen Instrumentariums an veränderte Arbeitswelten von großer Bedeutung für ein menschenwürdiges Arbeiten und Leben. Dies wird mit der zunehmenden Internationalisierung von Wertschöpfungsketten umso wichtiger.

Ein konkretes Beispiel hierfür ist das innerhalb Deutschlands zersplitterte, aber auch international jeweils sehr unterschiedlich aufgebaute System der Arbeitsinspektion. Das Instrument der Arbeitsinspektionen soll gewährleisten, dass Arbeits- und Gesundheitsschutz in den Betrieben eingehalten wird. Es ist eine staatliche Aufgabe, die in mehreren ILO-Übereinkommen verankert ist. Je nach nationaler Ausgestaltung und Ausstattung gelingt dies aber nicht zufriedenstellend. In Deutschland ist ein besonderes Problem, dass im Arbeitsrecht „von der Fiktion gleicher Möglichkeiten der Beschäftigten und der Arbeitgeber vor Gericht aus(gegangen wird, Einschub d. Verf.)“ und dass „gesetzliches und allgemein-verbindliches Tarifrecht als Gegenstand der privaten Rechtsverfolgung an(gesehen wird, Einschub d. Verf.). Allenfalls wird wie bei der Unterschreitung der Mindestlöhne ein Bußgeld zugunsten der Staatskasse verhängt, die Durchsetzung des eigentlichen Erfüllungsanspruches aber ist wieder Sache der Beschäftigten selbst. (DGB / Deutsche Kommission Justitia et Pax 2017:11).



Dr. Annette Niederfranke,  
Direktorin ILO-Deutschland, Foto: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

## Deutschland in der ILO

Deutschland war zunächst von 1919 bis 1935 und ist erneut seit 1951 Mitglied der ILO. Damit ILO-Übereinkommen in Deutschland Gültigkeit erlangen, müssen sie laut Grundgesetz durch den Gesetzgeber in Form eines Bundesgesetzes verabschiedet werden (Art. 59 Abs. 2 GG). Von den ILO-Übereinkommen hat Deutschland alle Kernarbeitsnormen, alle Governance-Übereinkommen sowie weitere 47 der aktuellen technischen Übereinkommen ratifiziert (s. Tabelle 3). Damit gehört die Bundesrepublik nach eigenen Angaben zu den 15 Mitgliedsstaaten mit den meisten Ratifikationen (vgl. BMAS 2017: o.p.).

Die Ratifikationen erfolgten vor allem in der Phase des Kalten Krieges: Zwischen seinem erneuten ILO-Beitritt im Jahr 1951 und dem Ende des Kalten Krieges im Jahr 1989 ratifizierte Deutschland 37 heute noch geltende Übereinkommen, darunter sieben Kernarbeitsnormen und alle Governance-Übereinkommen. In der ersten Phase bis zum Austritt im Jahr 1935 waren es zehn Ratifikationen und in den knapp 30 Jahren seit Ende des Kalten Krieges hat Deutschland noch zwölf Übereinkommen ratifiziert, darunter eine Kernarbeitsnorm.<sup>4</sup>

Die Zuständigkeit für die ILO liegt innerhalb der Bundesregierung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Arbeitgebergruppe wird vom BDA (Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände) vertreten und die Arbeitnehmergruppe vom DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund).

Seit 1954 gehört Deutschland auch zu den zehn ständigen Mitgliedern des Verwaltungsrates der ILO. Die Bundesrepublik ist nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler im Rahmen des regulären ILO-Haushalts und bringt zusammen mit den anderen neun ständigen Mitgliedern des Verwaltungsrates rund 80 % der Mitgliedsbeiträge auf (vgl. DGNV 2016: 8).

Deutschland unterstützt auch die Technische Zusammenarbeit der ILO mit ihren Mitgliedsstaaten finanziell: Dazu gehören zum Beispiel das Internationale Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC – International Programme on the Elimination of Child Labour), die Länderprogramme zu menschenwürdiger Arbeit (DWCP – Decent Work Country Programmes) oder der von den G7-Staaten eingerichtete und von der

<sup>4</sup> Einen guten Überblick über das deutsche Arbeitsrecht in Bezug auf einzelne ILO-Übereinkommen gibt der DGB auf seiner Website in einem Dossier zur ILO (vgl. DGB 2017).

ILO verwaltete „Vision Zero Fund“, der die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle in den Schwerpunktländern auf Null senken will.

Wie bereits für den Normensetzungsprozess der ILO insgesamt festgestellt wurde, so lässt sich auch für Deutschland beobachten, dass sich das Engagement in der ILO nicht auf die Verabschiedung und Ratifizierung von Übereinkommen konzentriert, sondern ausdifferenziert in zahlreiche Programme zur technischen Unterstützung oder in besondere Problembereiche. Einerseits trägt Deutschland dadurch zur globalen Umsetzung existierender Rechts bei. Andererseits setzt es seine starke Position in der ILO als ständiges Mitglied im Verwaltungsrat nur unzureichend zur Schaffung neuen Rechts und mit zu wenig Erfolg zur Umsetzung des bestehenden Rechts ein.

Außerdem liegt die letzte Ratifikation eines ILO-Übereinkommens durch Deutschland bereits vier Jahre zurück (Übereinkommen Nr. 189 zur menschenwürdigen Arbeit von Hausangestellten). Zwar hat es damit das jüngste ILO-Übereinkommen ratifiziert. Mehr als 25 ältere, aber dennoch aktuelle, Übereinkommen hat Deutschland hingegen nicht ratifiziert.

### Die Global Labour University – ein Beispiel für technische Zusammenarbeit

Neben seinem finanziellen Beitrag zum ordentlichen Budget der ILO beteiligt sich Deutschland auch an der Finanzierung der sog. Technischen Zusammenarbeit. Ein bemerkenswertes Projekt im Rahmen der technischen Zusammenarbeit ist die Global Labour University, die ein Netzwerk aus Gewerkschaften, Universitäten, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der ILO darstellt. Die Global Labour University bietet Master-Studiengänge zu Gewerkschaften, nachhaltiger Entwicklung, sozialer Gerechtigkeit, multinationalen Konzernen, Wirtschaftspolitik und globalen Institutionen an und fördert wissenschaftliche Kooperationen zu globalen Arbeitsfragen.

In einer Online-Akademie bietet sie auch frei zugängliche Online-Kurse zu internationalem Arbeitsrecht oder zu Fairen Löhnen an, die für alle sehr empfehlenswert sind, die sich vertieft mit diesen Fragen beschäftigen möchten.

Global Labour University: [www.global-labour-university.org](http://www.global-labour-university.org)  
 Online-Akademie: [www.glu.iversity.org](http://www.glu.iversity.org)



Guy Rider, Generaldirektor der ILO und Dr. Ulrich Seidenberger, der deutsche Vorsitzende des ILO-Verwaltungsrats für die Zeit 2016-2017 im Juni 2017, Foto: Crozet/ILO/Flickr.com

**Tab.2: Ratifikationen von ILO-Übereinkommen durch Deutschland (ohne solche, die nicht mehr in Kraft sind bzw. von Deutschland aufgekündigt wurden)**

<b>Kernarbeitsnormen</b>		<b>Jahr der Ratifikation</b>
C029	Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930	1956
C098	Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, 1949	1956
C100	Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, 1951	1956
C087	Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948	1957
C105	Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957	1959
C111	Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958	1961
C138	Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, 1973	1976
C182	Übereinkommen über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	2002

### **Governance-Übereinkommen**

C081	Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in Gewerbe und Handel, 1947	1955
C122	Übereinkommen über die Beschäftigungspolitik, 1964	1971
C129	Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft, 1969	1973
C144	Übereinkommen über dreigliedrige Beratungen zur Förderung und Durchführung internationaler Arbeitsnormen 1976	1979

### **Technische Übereinkommen**

C011	Übereinkommen über das Vereinigungs- und Koalitionsrecht der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, 1921	1925
C012	Übereinkommen über die Entschädigung bei Betriebsunfällen in der Landwirtschaft, 1921	1925
C018	Übereinkommen über die Entschädigung bei Berufskrankheiten, 1925	1928
C002	Übereinkommen über Arbeitslosigkeit, 1919	1925
C003	Übereinkommen über die Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft, 1919	1927
C019	Übereinkommen über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925	1928
C024	Übereinkommen über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in Gewerbe und Handel und der Hausgehilfen, 1927	1928
C025	Übereinkommen über die Krankenversicherung der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, 1927	1928
C026	Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928	1929
C027	Übereinkommen über die Gewichtsbezeichnung an schweren, auf Schiffen beförderten Frachtstücken, 1929	1933
C088	Übereinkommen über die Organisation der Arbeitsmarktverwaltung, 1948	1954
C099	Übereinkommen über die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen in der Landwirtschaft, 1951	1954
C017	Übereinkommen über die Entschädigung bei Betriebsunfällen, 1925	1955
C102	Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit, 1952	1958
C097	Übereinkommen über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahre 1949), 1949	1959

	Jahr der Ratifikation
C116 Übereinkommen über die teilweise Abänderung der von der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihren ersten zweiunddreißig Tagungen angenommenen Übereinkommen zur Vereinheitlichung der Bestimmungen betreffend die Ausarbeitung von Berichten über die Durchführung der Übereinkommen durch den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, 1961	1963
C114 Übereinkommen über den Heuervertrag der Fischer, 1959	1964
C118 Übereinkommen über die Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern in der	1971
C128 Übereinkommen über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967	1971
C121 Übereinkommen über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964	1972
C115 Übereinkommen über den Schutz der Arbeitnehmer vor ionisierenden Strahlen, 1960	1973
C120 Übereinkommen über den Gesundheitsschutz im Handel und in Büros, 1964	1973
C135 Übereinkommen über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb, 1971	1973
C136 Übereinkommen über den Schutz vor den durch Benzol verursachten Vergiftungs- gefahren, 1971	1973
C126 Übereinkommen über die Quartierräume an Bord von Fischereifahrzeugen, 1966	1974
C130 Übereinkommen über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969	1974
C132 Übereinkommen über den bezahlten Jahresurlaub (Neufassung vom Jahre 1970), 1970	1975
C113 Übereinkommen über die ärztliche Untersuchung der Fischer, 1959	1976
C139 Übereinkommen über die Verhütung und Bekämpfung der durch krebserzeugende Stoffe und Einwirkungen verursachten Berufsgefahren, 1974	1976
C140 Übereinkommen über den bezahlten Bildungsurlaub, 1974	1976
C141 Übereinkommen über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte und ihre Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, 1975	1978
C142 Übereinkommen über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975	1980
C150 Übereinkommen über die Arbeitsverwaltung: Rolle, Aufgaben, Aufbau, 1978	1981
C152 Übereinkommen über den Arbeitsschutz bei der Hafearbeit, 1979	1982
C125 Übereinkommen über die Befähigungsnachweise der Fischer, 1966	1988
C159 Übereinkommen über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983	1989
C160 Übereinkommen über Arbeitsstatistiken, 1985	1991
C148 Übereinkommen über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufsgefahren infolge von Luftverunreinigung, Lärm und Vibrationen an den Arbeitsplätzen, 1977	1993
C162 Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest, 1986	1993
C167 Übereinkommen über den Arbeitsschutz im Bauwesen, 1988	1993
C161 Übereinkommen über die betriebsärztlichen Dienste, 1985	1994
C176 Übereinkommen über den Arbeitsschutz in Bergwerken, 1999	1998
C172 Übereinkommen über die Arbeitsbedingungen in Hotels, Gaststätten und ähnlichen Betrieben, 1991	2006
C170 Übereinkommen über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit, 1990	2007
C187 Übereinkommen über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz (2006)	2010
MLC Seearbeitsübereinkommen, 2006	2013
C189 Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, 2011	2013

## Ausblick

Hätte Deutschland die bzw. einige Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert, könnte man aufgrund der besonderen Bedeutung dieser acht Übereinkommen als grundlegende Regeln des Völkerrechts dennoch davon ausgehen, dass sie laut Grundgesetz unmittelbar anwendbar wären, denn Art. 25 des Grundgesetzes formuliert: „Die allgemeinen Regeln des Völkerrechtes sind Bestandteil des Bundesrechtes. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes.“ Für die unternehmerischen Sorgfaltspflichten, die laut der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gelten, gibt es also auch im Grundgesetz Anknüpfungspunkte – und damit allen Grund, an der Weiterentwicklung gesetzlicher

Initiativen zur globalen sozialen Unternehmensverantwortung und -haftung zu arbeiten.

Themen weiterer ILO-Übereinkommen, die Deutschland nicht ratifiziert hat (wie zum Beispiel das Übereinkommen über Heimarbeit, Nr. 177), sind aber dennoch in Deutschland gesetzlich geregelt (Heimarbeitsgesetz von 1951). Macht dies eine Ratifizierung von ILO-Übereinkommen, deren Anforderungen außerdem unter den gesetzlichen Anforderungen im deutschen Recht liegen können, nicht überflüssig? Nein, denn die Ratifizierung internationaler Übereinkommen kann auch für ein Industrieland wie Deutschland eine Garantie dafür schaffen, dass nationales Arbeitsrecht nicht mit dem Wechsel von Regierungen oder je nach Marktlage verwässert oder abgeschafft wird.

# 6 Zusammenfassung und Perspektiven

Mit der Gründung der ILO vor fast 100 Jahren bewies die Staatengemeinschaft ihr gewachsenes Bewusstsein dafür, dass sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen nicht nur innenpolitische, sondern vielmehr internationale Bedeutung haben. Als Meilenstein in der Formulierung und Umsetzung internationalen Arbeitsrechts bildete die ILO damals die Antwort der Staaten auf die Herausforderungen durch Krieg, soziale Spaltungsprozesse und Revolution. Sie schufen eine Organisation, die mit Legislative (Internationale Arbeitskonferenz), Exekutive (Verwaltungsrat), einem Verwaltungsapparat (Internationales Arbeitsamt) und Kontroll- und Aufsichtsgremien (Sachverständigenausschuss, Konferenzausschuss, Ausschuss für Vereinigungsfreiheit) ausgestattet wurde. Durch sozialen Dialog zwischen Staaten, Arbeitgebergruppen und Arbeitnehmervertretungen sollte sie zur Stabilisierung des Weltfriedens und sicheren Lebensbedingungen für die Beschäftigten beitragen.

In der Schaffung internationalen Arbeitsrechts liegt die Kernkompetenz der ILO. Neben den zentralen Grundlagendokumenten ist dieses Recht vor allem in den acht Kernarbeitsnormen, den vier Governance-Übereinkommen und den zahlreichen technischen Übereinkommen formuliert. Die Ratifizierung dieser Übereinkommen durch die Mitgliedsstaaten macht diese zu nationalem Recht, in Deutschland zu Bundesrecht (Art. 59 Abs.2 GG). Die Kernarbeitsnormen gehören zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, was ihnen in Deutschland auch unabhängig von der Ratifizierung unmittelbar Geltung verschaffen würde (Art. 25 GG).

Angesichts der bald 100-jährigen Geschichte dieser ältesten UN-Organisation fällt der Blick auf die realexistierenden globalen Arbeitswelten allerdings ernüchternd aus: Die Herausforderungen scheinen größer zu sein als die Erfolge, schlechte Arbeitsbedingungen und viele Formen von Arbeitsrechtsverletzungen sind nach wie vor Alltag.



*Der Blick auf die Arbeitsbedingungen weltweit fällt ernüchternd aus – auch knapp 100 Jahre nach der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation, Foto: joydeep Mukherjee/ILO/Flickr.com*

Kein Wunder also, dass eine Debatte, die schon an der Wiege der ILO geführt wurde, heute immer noch aktuell ist: Die Debatte um die Schaffung verbindlichen internationalen Arbeitsrechts, dem sich die Nationalstaaten in ihrem nationalen Arbeitsrecht anzupassen

haben. Dass der ILO keine Durchgriffsrechte auf die staatliche Ebene gegeben wurden, es der freien Entscheidung der Mitgliedsstaaten also überlassen bleibt, welches ILO-Recht sie ratifizieren, schränkt die Wirksamkeit der ILO ein. Andererseits war diese Beschränkung vermutlich die einzige Chance, die ILO ins Leben zu rufen und später in das UN-System zu integrieren, welches das staatliche Souveränitätsprinzip anerkennt. Der Blick in die Geschichte zeigt, dass der Rechtsetzungsprozess der ILO sich in den Jahren seit 1989 deutlich verlangsamt hat. Unter dem Druck der weltwirtschaftlichen Entwicklung seit den 1990er Jahren, dem Vormarsch des Neoliberalismus mit seinen Bemühungen um Privatisierung und Deregulierung schrumpfte die Zahl der angenommenen ILO-Übereinkommen im Vergleich zur vorangegangenen Periode (1945-1989): Waren es zuvor im Durchschnitt mehr als zwei Übereinkommen pro Jahr (und vor dem Zweiten Weltkrieg sogar mehr als drei pro Jahr), wird seit 1989 im Schnitt weniger als ein Übereinkommen pro Jahr angenommen. Es ist bereits vier Jahre her, dass die Internationale Arbeitskonferenz ein Übereinkommen angenommen hat.

Im Fall bereits angenommener Übereinkommen sind außerdem innerhalb der ILO Konflikte über Interpretationen und Aufsichtskompetenzen aufgebrochen, wie an den Beispielen von Übereinkommen Nr. 158 (Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber) und Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts) gezeigt wurde (s. Kap. 2.4).

Vielleicht ist die Fokussierung der ILO auf technische Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten und auf Programme wie zum Beispiel das Better Work-Programm<sup>5</sup> vor diesem Hintergrund verständlich: Je schwieriger es innerhalb der ILO wird, sich auf verbindliche Übereinkommen zu einigen, desto eher ist man versucht, über unverbindlichere Instrumente doch noch zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen beizutragen.

Eine ähnliche Entwicklung kann man auf regionaler oder nationalstaatlicher Ebene in der Beschwörung freiwilliger sozialer Unternehmensverantwortung durch die Politik erkennen. Dabei sollte Kernkompetenz der Politik doch gerade die Schaffung von Verbindlichkeit sein. Ebenso liegt die Kernkompetenz der ILO in der Rechtssetzung und nicht in der Durchführung von (Einzel-)Maßnahmen. Sie ist die Organisation, die der fortschreitenden Globalisierung von Wertschöpfungsketten mit der Schaffung internationalen Arbeitsrechts begegnen kann, auf dessen Grundlage wiederum die nationalen Arbeitsgesetze und -institutionen angepasst werden müssen. Sie ist die Organisation, die jenseits nationalstaatlicher Interessen die



*Bestandteil des Better Work Programms sind regelmäßige Untersuchungen der Beschäftigten, Foto: ILO/Flickr.com*

Formulierung von Arbeitsrechten von MigrantInnen vorantreiben und dem „Vormarsch“ (ILO 2015: 6) der informellen Arbeit mit ihrer Rechtssetzung entgegenzutreten kann. Sie muss weiter „rules of the game“ (Spielregeln) formulieren und nicht lediglich „tools of the game“ (frei übersetzt: Hilfsmittel) bereitstellen (Hoffer 2014: 240) und sollte zudem besser für die Umsetzung dieser Regeln sorgen. Als Spielregeln sind die ILO-Übereinkommen aber – bei allen genannten Ambivalenzen oder Schwächen – zentrale Instrumente auch für die Arbeit von Gewerkschaften und Zivilgesellschaft beim Bemühen um bessere Arbeitsbedingungen für die weltweit Beschäftigten.

Der Blick auf die Strukturen der ILO hat Probleme aufgezeigt, die die Umsetzung existierender und die Annahme weiterer Übereinkommen behindern. Zu diesen gehören die Struktur des Verwaltungsrats, die Schwächen in den Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten und – um es plakativ auszudrücken – die „Lähmung“ durch die Dreigliedrigkeit.

<sup>5</sup> Better Work ist ein Partnerschaftsprogramm zwischen der ILO und der Internationalen Finanzgesellschaft, Mitglied der Weltbank-Gruppe. Das Programm bringt verschiedene Interessengruppen zusammen – Regierungen, Markenunternehmen, Fabrikbesitzer, Gewerkschaften und Beschäftigte – um Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie zu verbessern und den Sektor wettbewerbsfähiger zu machen. Better Work ist aktuell in sieben Ländern tätig: Ägypten, Bangladesch, Haiti, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Nicaragua und Vietnam (vgl. Better Work 2017: o.p.). Kritisch zu den Wirkungen des Vorläuferprogramms Better Factories-Programms in Kambodscha vgl. Ferenschild 2013: 73-76

## Verwaltungsrat reformieren

Derzeit sitzen als ständige Mitglieder im Verwaltungsrat ökonomisch bedeutende Staaten, die einen erheblichen Teil des ILO-Budgets finanzieren. Ob sie zumindest alle Kernarbeitsnormen ratifiziert haben, spielt für ihre Mitgliedschaft im Verwaltungsrat keine Rolle. Das sollte sich ändern, wenn man die Kernkompetenz der ILO – die Rechtssetzung – stärken will. Ständiges Mitglied im Verwaltungsrat der ILO sollten deshalb nur Staaten werden können, die mindestens alle Kernarbeitsnormen und alle Governance-Übereinkommen ratifiziert haben.

## Erklärungspflicht einführen

Ratifiziert ein Mitglied ein ILO-Übereinkommen, unterliegt es einer regelmäßigen Berichtspflicht. Was aber passiert, wenn ein Mitglied ein ILO-Übereinkommen nicht ratifiziert? Jeder Mitgliedsstaat sollte seinen BürgerInnen erklären müssen, warum es ein bestimmtes Übereinkommen nicht ratifiziert. Eine solche Erklärungspflicht könnte das Thema Arbeitsrechte im politischen Diskurs der Mitgliedsstaaten stärken sowie die Möglichkeit der Bevölkerungen, ihre Regierungen bei der Umsetzung internationalen Arbeitsrechts zu kontrollieren.

## Dreigliedrigkeit – eine Stärke?

Die dreigliedrige Struktur, die die ILO-Gremien durchzieht, wird nahezu unisono als ihre große Stärke und Zeichen ihrer demokratischen Verfasstheit gewertet. Ob das auch in Zukunft so bewertet werden kann, ist allerdings offen. Mehrere Aspekte stellen dies infrage: Erstens verschärft die anhaltende Kritik der Arbeitgebergruppe an der Autorität des Sachverständigenausschusses, Übereinkommen zu interpretieren, die Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerlager in der ILO und droht, das Aufsichtssystem der ILO zu lähmen. Zwei Entwicklungen stehen vermutlich im Hintergrund dieses Konflikts: Zum einen wächst im globalen öffentlichen Bewusstsein die Aufmerksamkeit für Arbeitsrechtsverletzungen in globalen Wertschöpfungsketten. Ob es die Verhaltenskodizes von Unternehmen sind, mit denen sie auf diese gestiegene Aufmerksamkeit reagieren, oder internationale Initiativen wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP), die Unternehmensinitiative Business Social Compliance Initiative (BSCI) oder die Multistakeholder-Initiative Fair Wear Foundation (FWF) – sie alle beziehen sich auf die ILO-Übereinkommen und argumentieren mit diesen in Konfliktfällen. Je wichtiger aber die ILO und ihre Übereinkommen als internationales Instrument werden, desto schärfer wird die Auseinandersetzung um die Interpretation

und Überwachung der einzelnen Übereinkommen. Zum anderen muss in der Phase nach dem Kalten Krieg die Arbeitnehmerseite nicht mehr durch soziale Zugeständnisse an das kapitalistische Wirtschaftssystem gebunden werden, da es keine reale Systemkonkurrenz mehr gibt. Eine entscheidende politische Rahmenbedingung, die in der Phase des Kalten Krieges zu (aus Arbeitnehmersicht) anspruchsvollen Übereinkommen beitrug, ist damit weggefallen. Die unterschiedlichen Interessen in der ILO prallen nun deutlicher aufeinander. Die Arbeitnehmerseite droht dabei den Kürzeren zu ziehen: Mitgliederschwund in Ländern, in denen Gewerkschaften traditionell stark waren, Restriktionen für freie gewerkschaftliche Organisation in vielen ILO-Mitgliedsstaaten sowie immer mehr Menschen in informellen, unsicheren Arbeitsverhältnissen, die gewerkschaftlich noch schwieriger zu organisieren sind als die Beschäftigten in den „formellen“ bzw. „Normalarbeitsverhältnissen“ erschweren die Durchsetzung ihrer Positionen zusätzlich.<sup>6</sup>

Zweitens leidet das dreigliedrige System an der Relevanz des Nationalstaatsprinzip. Arbeitnehmerinteressen werden durch nationale Organisationen in der ILO vertreten, die zudem von ihren jeweiligen Regierungen nominiert werden. Angesichts globaler Wertschöpfungsketten müsste internationalen Gewerkschaftsverbänden (und Arbeitgeberverbänden) eine eigenständige Rolle zukommen.

Drittens haben längst zivilgesellschaftliche Gruppen das Thema Arbeitsrechte aufgegriffen und in diesem Bereich an Bedeutung gewonnen. In Ländern, in denen freie Gewerkschaften schwach, gar nicht vorhanden oder bedroht sind, sorgen sie zumindest dafür, dass die Beschäftigten nicht ungehört bleiben, wenn sie über Missstände klagen und unorganisiert Aktionen gegen Arbeitsrechtsverletzungen durchführen. Die Zivilgesellschaft stärkt außerdem oft die Stimmen von Beschäftigten, die (wie Hausangestellte, Heimarbeiterinnen, WanderarbeiterInnen oder informell Beschäftigte) kaum Zugang zu Gewerkschaften haben. Bei der Annahme des Übereinkommens Nr. 189 über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte erwies sich die strategische Allianz zwischen Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen als fruchtbar. Bei diesen ist es erstmalig gelungen, zivilgesellschaftliche Organisationen in größerem Maße in die Verhandlungsstruktur der ILO einzubetten. Eine gute weitere

<sup>6</sup> Mayer-Ahuja 2017 erläutert die Parallelen und Unterschiede zwischen prekärer Arbeit und Normalarbeitsverhältnis in Deutschland (bzw. dem Globalen Norden) einerseits, informeller und formeller Arbeit in Indien (bzw. dem Globalen Süden) andererseits sehr anschaulich.



Gelegenheit für diese strategische Partnerschaft bietet der aktuelle ILO-Schwerpunkt der Förderung von guter Arbeit in globalen Wertschöpfungsketten. Die Zivilgesellschaft kann hier vor allem die Perspektive der nur schwer gewerkschaftlich zu organisierenden informell Beschäftigten und ArbeitsmigrantInnen einbringen.

Viertens scheint die dreigliedrige Struktur ungeeignet zu sein, auf die drängende Frage der Zukunftsfähigkeit menschlichen Wirtschaftens und Arbeiten adäquat einzugehen. Zahlreiche, teils arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche wie die Automobilproduktion, der Erdölsektor oder der Rüstungssektor sind nicht zukunftsfähig. Sie verbrauchen nicht erneuerbare Ressourcen in einem vorher nicht gekannten Ausmaß. Hier kann es nicht nur darum gehen, die Beschäftigung in diesen Sektoren rechtlich abzusichern, sondern alternative, zukunftsfähige Wirtschaftsformen zu entwickeln, die Mensch und Umwelt achten und schützen.

In sozialer Hinsicht hat die ILO schon in ihren Gründungsdokumenten ein über die alltägliche Verwer-

tung der Arbeitskraft hinausreichendes Verständnis der Arbeitswelt. Denn zu ihren Grundbekenntnissen gehört, dass Arbeit keine Ware ist. Damit weist sie auf das besondere Schutzbedürfnis von Beschäftigten hin und bringt zum Ausdruck, dass Beschäftigte keine freie Verfügungsmasse für Unternehmen sein dürfen.

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

## 7 Literatur

- Bangasser, Paul E. (2000): The ILO and the informal sector: an institutional history (Employment Paper 2000/9); URL: [http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/-ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_142295.pdf](http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/documents/publication/wcms_142295.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2017)
- Better Work (2017): About us; URL: <https://betterwork.org/> (letzter Abruf: 13.07.2017)
- BMAS (2017): Internationale Arbeitsorganisation (ILO); URL: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/Internationale-Organisationen/internationale-arbeitsorganisation.html> (letzter Abruf: 30.06.2017)
- Deutscher Bundestag (2016): Normen der Internationalen Arbeitsorganisation in Bezug auf Flüchtlinge am Arbeitsmarkt (WD6-3000-051/16); URL: <https://www.bundestag.de/blob/426720/50704479864022879b4f49f852a66c13/wd-6-051-16-pdf-data.pdf> (letzter Abruf: 05.04.2017)
- Demele, Markus (2013): Entwicklungspolitik als Arbeitspolitik. Kultursensible Decent Work-Strategien der Internationale Labour Organization, Reihe Hochschulschriften Band 143, Metropolis Verlag, Weimar bei Marburg
- DGB / Deutsche Kommission Justitia et Pax (2017): Arbeitsinspektion in einer globalisierten Welt. Ein Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB); URL: [http://www.justitia-et-pax.de/jp/publikationen/pdf/wv\\_099.pdf](http://www.justitia-et-pax.de/jp/publikationen/pdf/wv_099.pdf) (letzter Abruf: 11.08.2017)
- DGB (o.J.): Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Ein Wegweiser für Gewerkschafter\_innen; URL: <http://www.dgb.de/themen/++co++280978d6-9884-11e3-8494-52540023ef1a> (letzter Abruf: 13.09.2017).
- DGB (2016): Konferenzbericht „Zur Fundierung des Streikrechts im ILO-Normensystem“; URL: <http://www.dgb.de/++co++bfcf06d8-976c-11e6-a7e2-525400e5a74a?t=1> (letzter Abruf: 24.05.2017)
- DGB (2005): Die ILO und internationale Arbeitsnormen; URL: <http://www.dgb.de/themen/++co++848d2e14-8acb-11e0-5636-00188b4dc422/@dossier.html> (letzter Abruf: 19.07.2017)
- DGVN (2016): Menschenwürdige Arbeitsbedingungen. Der lange Weg zu internationalen Standards für ein besseres Leben (Eine-Welt-Presse. Nord-Süd-Zeitung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, DGVN); URL: [http://www.dgvn.de/fileadmin/user\\_upload/BILDER/bilder\\_publikationen/Eine\\_Welt\\_Presse/ewp\\_2016\\_web\\_0\\_.pdf](http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/BILDER/bilder_publikationen/Eine_Welt_Presse/ewp_2016_web_0_.pdf) (letzter Abruf: 04.04.2017)
- Engels, Friedrich (1845): Die Lage der arbeitenden Klasse in England, in: Marx-Engels Werke, Berlin 1976, Band 2, Seite 225 - 506
- Ferenschild, Sabine (1994): „Die Bestimmung des Weibes“ und die Standeserziehung der Arbeiterinnen. Ein Beitrag zur Geschichte und Soziologie der katholischen Arbeiterinnenorganisationen im Rheinland (1867-1914), Bornheim

- Ferenschild, Sabine (2013): „Better Factories Program“ in Kambodscha – ist der Name auch Programm?; in: Burckhardt, Gisela (Hg.); *Corporate Social Responsibility – Mythen und Maßnahmen. Unternehmen verantwortungsvoll führen, Regulierungslücken schließen*, Wiesbaden, S. 73-76
- Friedensvertrag von Versailles (1919): Artikel 387 bis 427. Arbeit (28. Juni 1919), in: documentArchiv.de [Hrsg.], URL: <http://www.documentArchiv.de/wr/vv13.html> (letzter Abruf: 19.05.2017)
- GTB (1991): 100 Jahre Gewerkschaft Textil-Bekleidung. Sonderausgabe zum Jubiläum der Gewerkschaft Textil-Bekleidung, Düsseldorf
- Hoffer, Frank (2014): *When Very Little Is Already Too Much. The Struggle for International Labor Standards*, in: Sandbrook, Richard / Güven, Ali Burak (2014): *Civilizing Globalization. A Survival Guide*, New York, S. 233-249
- IAA (2017): Durchführung der Internationalen Arbeitsnormen 2017 (I). Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen Bericht III (Teil 1A); URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_547225.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_547225.pdf) (letzter Abruf: 01.06.2017)
- IAA (2016a): Durchführung der Internationalen Arbeitsnormen 2016 (I). Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen Bericht III (Teil IA); URL: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2016-105-1A\)germ.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2016-105-1A)germ.pdf) (letzter Abruf: 22.05.2017)
- IAA (2014): *Faire Migration. Festlegung einer Agenda der IAO* (Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 103. Tagung 2014, Bericht I(B)); URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_243596.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_243596.pdf) (letzter Abruf: 28.04.2017)
- ILC (2011): *Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations. Report of the Committee on the Application of Standards. Part 1: General Report* (Provisional Record 100th Session, Geneva, June); URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_157817.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157817.pdf) (letzter Abruf: 21.07.2017)
- ILO (1998): Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms\\_193727.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/normativeinstrument/wcms_193727.pdf) (letzter Abruf: 18.05.2017)
- ILO (2003): *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz*; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms\\_193725.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_193725.pdf) (letzter Abruf: 18.05.2017)
- ILO (2007): *Die ILO auf einen Blick*; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--webdev/documents/publication/wcms\\_090711.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/--webdev/documents/publication/wcms_090711.pdf) (letzter Abruf: 18.05.2017)
- ILO (2008): *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit und faire Globalisierung*; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms\\_100192.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_100192.pdf) (letzter Abruf: 17.05.2017)
- ILO (2014): *Rules of the Game. A brief introduction to International Labour Standards*; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_318141.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318141.pdf) (letzter Abruf: 30.05.2017)
- ILO (2015): *Die Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit* (Bericht des Generaldirektors. Internationale Arbeitskonferenz, 104. Tagung, 2015, Bericht I) ; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_369621.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_369621.pdf) (letzter Abruf: 04.04.2017)
- ILO Berlin (o.J.): *ILO-Arbeits- und Sozialstandards*; URL: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/lang-de/index.htm> (letzter Abruf 14.07.2017)
- ILO Governing Body (2017): *382nd Report of the Committee on Freedom of Association (GB.330/INS/4)*; URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_558777.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_558777.pdf) (letzter Abruf: 05.09.2017)
- ITUC CSI IGB (2016): *Der globale Rechtsindex des IGB. Die schlimmsten Orte für erwerbstätige Menschen*; URL: [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey\\_ra\\_2016\\_ger.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_ra_2016_ger.pdf) (letzter Abruf: 13.06.2017)
- Lörcher, Klaus (2011): *Firing at will – the employers' response to the crisis* (Global Labour Column Number 61, March 2011); URL: [http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU\\_Column/papers/no\\_61\\_Loercher.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Column/papers/no_61_Loercher.pdf) (letzter Abruf: 23.05.2017)
- Mayer-Ahuja, Nicole (2017): *Die Globalität unsicherer Arbeit als konzeptionelle Provokation. Zum Zusammenhang zwischen Informalität im „Globalen Süden“ und Prekarität im „Globalen Norden“*, in: Kocka, Jürgen / Schmidt, Jürgen (Hg.): *Arbeit und Kapitalismus* (Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft, Band 43), S. 264-296
- Rodgers, Gerry (2009): *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*; URL: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=books> (letzter Abruf: 18.05.2017)
- Schubert, Jens (2017): *Arbeitsvölkerrecht*, Berlin
- Viehweger, Lutz (2013): *Die internationale Arbeitsorganisation und Deutschland 1919 bis 1933* (Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.) durch die Philosophische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf); URL: <http://dnb.info/1047666278/34> (letzter Abruf: 16.05.2017)
- Zimmer, Reingard (2015): *Das Recht der ILO*; in: SÜDWIND (2015): *Harte Arbeit für weiche Fasern. Ansätze zur Überwindung von Arbeitsrechtsverletzungen in Baumwollproduktion*. Tagungsdokumentation, S. 10-17; URL: [https://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publicationen/2015/2015-24\\_Tagungsdokumentation\\_HarteArbeit\\_weicheFasern.pdf](https://www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publicationen/2015/2015-24_Tagungsdokumentation_HarteArbeit_weicheFasern.pdf) (letzter Abruf: 14.07.2017)

### Bitte schicken Sie mir:

- Publikation (Titel eintragen)
- 
- Exemplare des SÜDWIND-Faltblatts (Anzahl): .....
- Informationen zur Stiftung SÜDWIND
- Einen aktuellen Jahresbericht
- Eine Publikationsliste
- Bitte setzen Sie mich auf den Verteiler für den Newsletter und weitere Informationen.

Meine E-Mail-Adresse:

### Schicken Sie das Material an folgende Adresse:

Name, Vorname

-----

Ggf. Institution

-----

Straße, Haus-Nr.

-----

PLZ, Ort

-----

Datum, Unterschrift

-----

## Mitmachen!

Wir leben von der Unterstützung unserer Mitglieder und FördererInnen. Setzen Sie sich mit SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit ein. Wir möchten unabhängig bleiben, auch unbequeme Fragen stellen und nicht nur einfache Antworten geben. Bitte helfen Sie uns dabei.

Über unsere Veröffentlichungen erhalten Sie Anregungen dazu, was Sie selbst im alltäglichen Leben tun können, um sich gegen Armut und Ungleichheit einzusetzen. Wir bieten einen Einblick in aktuelle Forschungsergebnisse und berichten über die Arbeit von SÜDWIND mit zusätzlichen Hintergrundinformationen. Mit Hilfe unserer Stiftung SÜDWIND wird die Arbeit von SÜDWIND aus den Zinserträgen des Stiftungsvermögens gefördert. Die Stiftung legt ihr Geld nach strengen ethischen und ökologischen Kriterien an.

Unsere Mitglieder und Förderer haben die Möglichkeit, die Arbeit von SÜDWIND mit zu gestalten. So tragen wir Themen und Forderungen im Namen unserer Mitglieder in Netzwerke, Gesellschaft und Politik.

## Machen Sie mit!

Die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit

## Ja, ich möchte Mitglied bei SÜDWIND e.V. werden!

Vorname, Name

-----

E-Mail

-----

Lastschriftinzug    Überweisung    Rechnung

**Die Abbuchung soll erfolgen**

vierteljährlich    halbjährlich    jährlich

Der Mindestbeitrag beträgt für Privatpersonen jährlich 70 €.

70    100    140    210   .....

anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag beträgt für Institutionen jährlich 250 €.

250    500   .....

anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag beträgt für Fördermitglieder jährlich 25 €.

.....

anderer Beitrag

Sie erhalten in Kürze eine schriftliche Bestätigung Ihrer Mitgliedschaft. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

Ort, Datum

-----

Unterschrift(en)

-----

WC 13047

**SEPA-Lastschriftmandat** (SEPA Direct Debit Mandate)  
für SEPA-Basis-Lastschriftverfahren/for SEPA Core Direct Debit Scheme

**Name und Anschrift des Zahlungsempfängers (Gläubiger)**  
SÜDWIND e.V. · Kaiserstraße 201 · 53113 Bonn

**Gläubiger-Identifikationsnummer (CI/Creditor Identifier)**  
DE27ZZZ00000033336

**Mandatsreferenz**  
wird nachgereicht

### SEPA-Lastschriftmandat

Ich/Wir ermächtige(n) SÜDWIND e.V. Zahlungen von meinem/unserem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise(n) ich/wir mein/unser Kreditinstitut an, die von SÜDWIND e.V. auf mein/unser Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

**Hinweis:** Ich kann/Wir können innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrags verlangen. Es gelten dabei die mit meinem/unserem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen.

Kontoinhaber (Vorname, Name)

-----

Straße, Hausnummer

-----

PLZ, Ort

-----

Kreditinstitut

-----

BIC

-----

IBAN

-----

Ort, Datum

-----

Unterschrift(en)

-----

**SÜDWIND e.V.**  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77  
BIC GENODED1DKD  
Umsatzsteuer: DE169920897

# Mission gescheitert?

## *Die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Einsatz für menschenwürdige Arbeit*

Mit der Gründung der ILO vor fast 100 Jahren bewies die Staatengemeinschaft ihr gewachsenes Bewusstsein dafür, dass sozialpolitische und arbeitsrechtliche Fragen nicht nur innenpolitische, sondern vielmehr internationale Bedeutung haben. Als Meilenstein in der Formulierung und Umsetzung internationalen Arbeitsrechts bildete die ILO damals die Antwort der Staaten auf die Herausforderungen durch Krieg, soziale Spaltungsprozesse und Revolution. Sie schufen eine Organisation, die mit Legislative (Internationale Arbeitskonferenz), Exekutive (Verwaltungsrat), einem Verwaltungsapparat (Internationales Arbeitsamt) und Kontroll- und Aufsichtsgremien (Sachverständigenausschuss, Konferenzausschuss, Ausschuss für Vereinigungsfreiheit) ausgestattet wurde. Durch sozialen Dialog zwischen Staaten, Arbeitgebergruppen und Arbeitnehmervertretungen sollte sie zur Stabilisierung des Weltfriedens und sicheren Lebensbedingungen für die Beschäf-

tigten beitragen. Angesichts der bald 100-jährigen Geschichte dieser ältesten UN-Organisation fällt der Blick auf die realexistierenden globalen Arbeitswelten allerdings ernüchternd aus: Die Herausforderungen scheinen größer zu sein als die Erfolge, schlechte Arbeitsbedingungen und viele Formen von Arbeitsrechtsverletzungen sind nach wie vor Alltag.

Ist die Mission der ILO also gescheitert?

**Bezug:**  
SÜDWIND e.V. – Institut für  
Ökonomie und Ökumene  
**Preis:** 5,00 Euro  
Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro  
(zuzüglich Versandkosten)



SÜDWIND e.V.  
Kaiserstraße 201  
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0  
info@suedwind-institut.de  
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77  
BIC GENODE33033  
Umsatzsteuer: DE169920897

