

Die Zukunft der Arbeit – und der ILO. Von der Normsetzung zur Normdurchsetzung

Markus Demele

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO), älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN), feiert in diesem Jahr ihren 100. Geburtstag. Und das mitten in der vermutlich größten Krise des Multilateralismus seit dem Ende des Kalten Krieges. Doch während das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF), die UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) oder die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit ihren Kernaufgaben bekannt sind, rufen die drei Buchstaben ILO selbst nach 100 Jahren bei der Mehrheit auch der politisch interessierten Bevölkerung nur ein Achselzucken hervor. Darum wissend hat der ILO-Generaldirektor Guy Ryder bereits 2013 in seinem Bericht zur jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz in Genf unter dem Titel „Auf dem Weg zum hundertjährigen Bestehen der ILO: Realitäten, Erneuerung und dreigliedriges Engagement“ sieben Initiativen vorgelegt, mit denen sich die ILO auf dem Weg in die zweiten 100 Jahre befassen müsste. Erstes und vordringliches Ziel war die Ausrichtung auf die „Zukunft der Arbeit“. Eine 27-köpfige „Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit“ unter dem Ko-Vorsitz des Präsidenten Südafrikas Cyril Ramaphosa und dem schwedischen Premierminister Stefan Löfven erarbeitete seit 2017 den Bericht, der den Anspruch hat, die Zukunft der Arbeit auf dem Planeten in den Blick zu nehmen und Handlungsperspektiven zur Erreichung des Zieles guter Arbeit für alle Menschen zu formulieren. Am 22. Januar 2019 wurde der Bericht der Öffentlichkeit vorgestellt. Als Startschuss für die Feierlichkeiten zum 100-jährigen Jubiläum taugt er jedoch nur

bedingt. Warum dies so ist und welche Schritte für eine erfolgreiche Durchsetzung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen erforderlich wären, wird im Folgenden erläutert.

100 Jahre ILO: eine kurze Bilanz

1969 erhielt die ILO den Friedensnobelpreis. Genau 50 Jahre später den Fokus der Feierlichkeiten zum Gründungsjubiläum in die Zukunft zu lenken, ist angesichts der verheerenden Arbeitsbedingungen weltweit dringlich notwendig und auch institutionell klug. Denn ein Blick zurück auf die vergangenen 100 Jahre offenbart eine recht durchwachsene Bilanz der Wirksamkeit der ILO. Größte Erfolge sind ohne Zweifel die Setzung, leider nicht die Durchsetzung, der Kernarbeitsnormen (siehe Box auf S. 2) als zunehmend stärker anerkannte Referenznormen und Völkervertragsrecht sowie die erfolgreiche Aufnahme und Fortentwicklung des Diskurses um menschenwürdige Arbeit und sozialen Dialog.

Darüber hinaus hat vor allem der ehemalige ILO-Generaldirektor Juan Somavía mit seiner 1999 vorgestellten Agenda für menschenwürdige Arbeit (Decent Work Agenda) die internationale arbeitspolitische Debatte geprägt. Die Agenda umfasst die vier Säulen „Umsetzung der Kernarbeitsnormen“, „Menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen“, „Stärkung der sozialen Sicherheit“ und „Stärkung des Dialogs zwischen den

Sozialpartnern“. Sie wurde 2008 in der „Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung“ weiterentwickelt.

Dieses gelungene Agenda-Setting hat auf der internationalen Bühne hinsichtlich neuer Global-Governance-Strukturen aber auch klare Grenzen. Während sich die ILO und die tendenziell einem marktliberalen Grundverständnis verpflichteten Organisationen wie Weltbank und Welthandelsorganisation (WTO) vor 1999 eher als Rivalen im Ringen um das richtige Entwicklungskonzept wahrnahmen, setzte Somavía auf eine neue Kooperationskultur mit gemeinsamen Analysen und Stellungnahmen. Ob die Abkehr von den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank hin zu einem ganzheitlicheren, nicht mehr allein angebotsorientierten Verständnis wirtschaftlicher Entwicklung auch diesen Dialogen zu verdanken ist, bleibt unklar.

Trotz der vielfältigen Netzwerkarbeit und der redlichen Versuche des Internationalen Arbeitsamtes in Genf (IAA), die Programmatik der ILO und ihren Governance-Ansatz im Miteinander der UN-Organisationen kenntlicher zu machen, bleiben die Wirkungen selbst auf der rein deklaratorischen Ebene recht begrenzt. In den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der Agenda 2030, seit 2015 der zentrale Bezugspunkt für globale Entwicklungsprozesse der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedsländer, wird das Ziel „menschenwürdiger Arbeit“ erst als achttes von insgesamt 17 Zielen genannt – und nur als nachgeordnete Nebenbedingung zu einem „nachhaltigen Wirtschaftswachstum“. Dennoch hat die ILO in den vergangenen Jahren Sprache und Duktus des Diskurses um arbeitspolitische Inhalte weitgehend gesetzt. Möglicherweise wird ihr das auch mit dem aktuellen Bericht gelingen.

Bericht der Kommission zur Zukunft der Arbeit

Der aktuelle Bericht „Work for a Brighter Future“ („Für eine bessere Zukunft arbeiten“ in der offiziellen deutschen Übersetzung) anerkennt in einem ersten Schritt, dass „neue Kräfte“ die Arbeitswelt (S. 19) prägen. Vor allem die fortschreitende Automatisierung wird zu einer drastischen Verschiebung, vielleicht sogar Netto-Reduktion, der Arbeitskräftenachfrage führen. Um diesen und anderen Herausforderungen zu begegnen, bedarf es einer „Wiederbelebung des Gesellschaftsvertrags“ (S. 23), nach dem arbeitende Menschen einen fairen Anteil am erwirtschafteten Wohlstand erhalten müssen. Konkret schlägt der Bericht zur Um- und Durchsetzung seiner „menschenzentrierten Agenda“ (S. 28) drei Investitionsbereiche vor: (1) in die Fähigkeiten von Menschen, (2) in die Institutionen der Arbeit, (3) in menschenwürdige und nachhaltige Arbeit.

Die Kernarbeitsnormen der ILO umfassen folgende Übereinkommen:

Übereinkommen 87	Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (1948)
Übereinkommen 98	Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949)
Übereinkommen 29	Zwangsarbeit (1930) und Protokoll von 2014 zum Übereinkommen zur Zwangsarbeit
Übereinkommen 105	Abschaffung der Zwangsarbeit (1957)
Übereinkommen 100	Gleichheit des Entgelts (1951)
Übereinkommen 111	Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958)
Übereinkommen 138	Mindestalter (1973)
Übereinkommen 182	Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999)

Quelle: eigene Darstellung

(1) Investitionen in die Fähigkeiten von Menschen (S. 29ff.) bedeuten für die Kommission den Anspruch auf lebenslanges Lernen. Vor allem an den Übergangsstationen von Schule in Beruf und von Beruf zur Rente sollte eine aktive Arbeitsmarktpolitik begleitend unterstützen. Die Durchsetzung einer Agenda für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern wird sowohl im Bereich unbezahlter Haus- und Sorgearbeit als auch in einzelnen Branchen als dringlich erachtet. Das Konzept lebensbegleitender Sozialversicherungssysteme wird in dieser Säule besonders betont.

(2) Investitionen in die Institutionen der Arbeit sind notwendig, da sie das Fundament einer gerechten Gesellschaft darstellen (S. 38ff.). Die Universalität von Rechten bei der Arbeit soll garantiert werden durch Institutionen, die existenzsichernde Löhne und gute Arbeitsbedingungen befördern. Mehr Souveränität bei der Einteilung der Arbeitszeit soll ebenso möglich sein wie Schutzmaßnahmen vor einem gänzlichen „Verwischen“ von Arbeit und Freizeit. Von Regierungen werden besonders die Ausweitung und der garantierte Schutz des Sozialdialogs erwartet. Neue Technologien sollen gefördert, aber auch immer durch Menschen kontrolliert werden. Arbeitsrechte müssen auch auf digitalen Plattformen der Arbeits- und Werkvertragsvermittlung durchgesetzt werden.

(3) Der Bericht fordert Investitionen in menschenwürdige und nachhaltige Arbeit (S. 45ff.) unter Bezugnahme auf die Agenda 2030. Investitionsanreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Mittel-, Klein-

und Kleinunternehmen besonders in den ländlichen Gebieten der Erde sollen priorisiert werden. Eine gute digitale Infrastruktur ist dafür zentral. Das Investitionsklima für den Privatsektor soll so gestaltet werden, dass langfristige Engagements angestrebt werden. Dazu bedarf es fiskalischer Impulse, aber auch neuer verbesserter Berichtspflichten von Unternehmen. Wohlstandsmessungen müssen künftig vermehrt auch unbezahlte Arbeit in Haushalt und Ehrenamt berücksichtigen.

Für die Implementierung dieser „menschenzentrierten Agenda“ empfiehlt der Bericht die Wiederbelebung eines Gesellschaftsvertrages (im deutschen Original Sozialvertrag genannt) durch nationale Strategien (S. 55). Die ILO soll im Konzert der internationalen Organisationen zwar mit der WTO und dem Internationalen Währungsfond strukturell zusammenarbeiten. Sie soll aber selbst das Zentrum des Austausches darüber sein, mit welchen Strategien die Zukunft der Arbeit gestaltet werden kann. Die intensive Befassung mit den Folgen des digitalen Wandels wird dringlich angeraten. Abschließend wird der ILO Mut zugesprochen, ihr universelles Mandat auch mit Blick auf die informell Beschäftigten zu reklamieren.

Einordnung des Berichts

Wer die Berichte und Strategien der ILO aus den letzten Jahrzehnten kennt, bleibt angesichts dieses Berichts etwas ratlos zurück. Licht und Schatten halten sich die Waage. Doch ein fulminanter Startschuss in ein Aktions- und Jubeljahr hätte inhaltlich pointierter ausfallen müssen, um einen nachhaltigen Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Arbeit auf unserem Planeten und ihrer Gestaltung durch eine reformierte Global-Governance-Architektur zu leisten. Sehr wahrscheinlich blockierten dieselben Mechanismen, die auch die Durchsetzungsschwäche der ILO ausmachen, klarere Appelle und Vorschläge durch die Kommission. Schon im Vorwort wird von den beiden Ko-Vorsitzenden offengelegt, dass „mehrere gute Ideen (...) wie unsere Empfehlungen umzusetzen sind“ aufgrund von Meinungsverschiedenheiten der Kommissionsmitglieder „außer Acht gelassen werden mussten“ (S. 5).

Während sich die „Agenda für menschenwürdige Arbeit“ oder „Decent Work Agenda“ als Konzept einen festen Platz im internationalen Politikdiskurs erstritten hat, wird dies der „am Menschen orientierten Agenda“ (human-centred Agenda) voraussichtlich nicht gelingen. Zu sperrig und zu konzeptionell unscharf sind Sprache und Gestaltung der Programmatik.

Inhaltlich fallen die Empfehlungen leider an einigen Stellen hinter bereits formulierte und weiterentwickelte Konzepte zurück. Zum Beispiel hat die ILO

den „Fähigkeiten-Ansatz“ (capability approach) von Amartya Sen nach seinem Vortrag bei der 87. Arbeitskonferenz 1999 umfassend rezipiert und in ihre Konzepte integriert. Der Bericht führt zwar die Werke von dessen Mit-Entwicklerin Martha Nussbaum im Literaturverzeichnis auf, doch „Fähigkeiten“ werden im Duktus der ersten Säule der Agenda zu „Fertigkeiten“ (skills) verkürzt.

Eine große Leerstelle und politische Fehlleistung ist die Nicht-Beachtung der Zivilgesellschaft. Es erfolgt sogar eine negative Abgrenzung, wenn formuliert wird, dass Akteure der Zivilgesellschaft Arbeitnehmervereinigungen nicht ersetzen können (S. 42). In der Tat können und sollen sie dies auch nicht tun. Die Einsicht aber, dass zivilgesellschaftliche Vereinigungen oft gewerkschaftlichem Engagement vorangehen und in manchen Kontexten kollektive Freiheitsrechte erst erstritten haben, hat in der Forschung durch die ILO bereits zu einer sukzessiven Aufwertung der Zivilgesellschaft auch struktureller Natur geführt. Unter der Bezeichnung „Tripartismus Plus“ wird die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Gruppen bei den Beratungen im Sozialdialog betont, weil sich so die Ergebnisse dieses Dialogs nicht nur besser kommunizieren, sondern auch implementieren und gesellschaftlich legitimieren lassen. Es geht gegen jede sozialwissenschaftliche Evidenz anzunehmen, dass sich auch nur ein Bruchteil der im Bericht formulierten Ziele ohne eine aktive und resiliente Zivilgesellschaft durchsetzen ließe. Der Hinweis auf wichtige wechselseitige Ergänzungen und Unterstützungen von den dreigliedrigen Partnern und Akteuren der Zivilgesellschaft wäre an dieser Stelle wichtig gewesen.

Neben der Wiederholung vieler wichtiger, aber bisher uneingelöster politischer Maßnahmen finden sich im Bericht auch neue Impulse. So wird der Sozialdialog erstmalig als „öffentliches Gut“ bezeichnet (S. 41). Damit wird der Anspruch transportiert, dass niemand von diesem Instrument ausgeschlossen werden darf (Nichtausschließbarkeit) und dass dieses Gut von allen genutzt werden kann, ohne dass es aufgezehrt wird (Nichttrivalität). Vor allem der erste Anspruch ist in vielen Ländern bisher nicht durchgesetzt worden.

Auch der Hinweis, dass bei Wohlstandsmessungen jenseits des Bruttoinlandsprodukts externe Effekte wie Umweltverschmutzung oder Belastungen von Familien Berücksichtigung finden müssen (S. 50), lenkt den Blick auf ein ganzheitliches Paradigma menschlicher Entwicklung über reine Fortschrittskennzahlen hinaus.

Der Hinweis auf die arbeits- und sozialrechtlichen Probleme der Plattform-Ökonomie (S. 36) ist richtig und nimmt an den verschiedenen Stellen des Berichts breiten Raum ein. Und in der Tat warten hier ganz neue Fragen der Transformation von Arbeitsverhältnissen, die mit dem klassischen Inventar der

Implementierung von Arbeitsnormen nur schwer zu lösen sind. Dass der ILO hier weitere Forschungen und Aktivitäten verordnet werden, ist dringlich und zurecht angezeigt. Dazu gehört auch, konkrete Umsetzungswege für die bereits in Genf gewonnenen Erkenntnisse zur Ausweitung des Sozialschutzes in der Plattform-Ökonomie zu entwickeln.

Schon die Agenda für menschenwürdige Arbeit sollte in Landesprogramme übertragen werden. Nur wenige Mitgliedstaaten haben dies getan und noch weniger haben versucht, sich an den formulierten Strategien auch tatsächlich zu orientieren. Dass der Bericht für die neue Agenda nationale Strategiepläne fordert (S. 55), mag richtig sein, umsetzen werden dies abermals nur wenige.

Empfehlungen

Um dem Ziel menschenwürdiger Arbeitsbedingungen für alle arbeitenden Menschen der Erde, also einer „menschenzentrierten“ Wirtschaftsweise näher zu kommen, sind Absichtserklärungen nur ein erster Schritt. Zwar ist es gut und hilfreich, wenn die normativen Erkenntnisse darüber, was Menschen brauchen, um gut arbeiten zu können, immer wieder auf neue Länder, Branchen und Kontexte angewandt werden. Allerdings bedarf es auch der Durchsetzung dieser Normen. Länder mit schwachen Regierungen, in denen Verwaltung und Behörden schlecht ausgestattet sind, benötigen hier die Unterstützung jener Länder, deren Unternehmen in internationalen Wertschöpfungsketten z.B. in Asien, Lateinamerika oder Afrika die mangelnde Durchsetzung von Arbeitsstandards ausnutzen.

Dies kann jedoch nur gelingen, wenn die ILO oder weitere internationale Institutionen mit der Normdurchsetzung mandatiert werden. Ein Internationaler Arbeitsgerichtshof könnte ein wirksames und Öffentlichkeit schaffendes Instrument der Erzwingung von Arbeitsnormen sein. Denn anders als beim Internationalen Gerichtshof der UN in Den Haag und beim bisherigen ILO-internen Klageverfahren wären nicht nur Staaten verklagbar, sondern auch Unternehmen, die ihren Sitz in einem Mitgliedsland haben, das die in Frage stehende Konvention ratifiziert, also in den Status eines nationalen Gesetzes

erhoben hat. Um ein ständiges Internationales Arbeitsgericht zu errichten, bedarf es eines eigenen Statuts, das durch die Mitgliedsländer separat zu ratifizieren wäre.

Weder die Richtlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen, noch irgendeiner der UN-Pakte zu Menschenrechten und Wirtschaft oder irgendein bi- oder multilaterales Handels- oder Investitionsabkommen haben bisher Strukturen geschaffen, in denen die Behandlung der Verletzung von Arbeitsrechten ein hinreichendes Forum erhalten würde. Die ILO hat durch ihre dreigliedrige Struktur gegenüber allen anderen UN-Organisationen einen Legitimationsvorsprung, arbeitsrechtliche Normen zu verhandeln und Recht zu setzen. Nun muss sie auch genutzt werden, um diese Rechte durchzusetzen. Weniger Harmonie, sondern mehr Mut zur Konfrontation werden die ILO in den kommenden 100 Jahren prägen müssen. Der sanfte Weg der Normsetzung allein hat bisher keine Strukturen zur globalen Governance der Arbeit geschaffen, die es verhindern, dass Sklavenarbeit, ausbeuterische Kinderarbeit, Tod und Krankheit bei und durch die Arbeit für die Mehrheit der arbeitenden Menschen weiterhin Realität ist.

Autor

Dr. Markus Demele | Generalsekretär des katholischen Sozialverbands KOLPING INTERNATIONAL, der einen Konsultativstatus bei der ILO wahrnimmt. Zudem ist Markus Demele assoziierter Wissenschaftler am Oswald von Nell-Breuning Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik. 2012 promovierte er mit einer Arbeit über die ILO als Akteurin der Entwicklungspolitik.

Literatur

Global Commission on the Future of Work: Work for a brighter future, Genf: ILO 2019. (Deutsche Fassung: Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit. Für eine bessere Zukunft arbeiten, Genf, IAA 2019.)

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Dr. Michèle Roth

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2566-6258 (online)

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

© sef: 2019