

*Dr. Hans-Friedrich v. Rohland*

## ***Die Wirtschaft im Dienst des Menschen***

### ***Gedanken zum 100-jährigen Bestehen der Internationalen Arbeitsorganisation***

*Der Autor möchte den Jahresbeginn 2020 zum Anlass nehmen, den Blick auf eine in Deutschland wenig bekannte internationale Organisation zu lenken, die im letzten Jahr ihren 100. Geburtstag feierte. Er hat dort 30 Jahre lang gearbeitet, zuletzt als Pressesprecher.*

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO), die ihren Sitz in Genf hat, wurde am 28. Juni 1919 infolge des Friedensvertrags von Versailles gegründet. Dahinter stand die Idee, dass der soziale Friede eine wichtige Voraussetzung für den politischen ist. Die damaligen Akteure, Regierungen, reformorientierte Gewerkschafter und fortschrittliche Arbeitgeber standen unter dem Eindruck der Oktoberrevolution und sahen die ILO als eine Möglichkeit, soziale Spannungen durch soziale Reformen anstelle von Revolutionen auszugleichen.

Dies geschah zunächst durch die Schaffung internationaler Arbeitsnormen, die zentralen Forderungen der damaligen Zeit wie der Einführung der 48-Stunden-Woche (später 40), dem Mutterschutz sowie der Bekämpfung von Kinderarbeit entsprachen. Die Angleichung der Arbeitsbedingungen in den damaligen Industrieländern Westeuropas und Nordamerikas sollte Sozialdumping und die damit verbundene Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen vermeiden – so sind die internationalen Fortschritte in diesem Bereich zu einem guten Teil Verdienst der ILO. Das ökonomische Interesse an einer solchen Harmonisierung der nationalen Arbeitswelten ging einher mit den eher altruistischen Motiven von Teilen der Gewerkschaftsbewegung und der reformwilligen Arbeiterschaft.

Für ihren Beitrag zur Wahrung des sozialen Friedens (und des Weltfriedens) erhielt die Organisation 1969 den Friedensnobelpreis. In den 1980ern profilierte sie sich, indem sie sich neben der katholischen Kirche entschieden für die polnische Gewerkschaft Solidarność einsetzte. 1981 war in Polen von der kommunistischen Regierung das Kriegerrecht ausgerufen worden, um gegen streikende Arbeiter der Danziger Leninwerften unter Führung von Lech Wałęsa vorzugehen. 1984 wurde der katholische Priester und Unterstützer der Solidarność Jerzy Popiełuszko vom polnischen Geheimdienst ermordet. Der Besuch des damaligen Generaldirektors der ILO beim inhaftierten Wałęsa ersparte dem zukünftigen polnischen Präsidenten wohl ein ähnliches Schicksal.

Im Südafrika der Apartheid stand die ILO an der Seite der unabhängigen Gewerkschaften der schwarzen Bevölkerungsmehrheit. Nach seiner Wahl zum Präsidenten des Landes erinnerte Nelson Mandela auf der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO daran, dass diese ihn und die Seinen „nicht vergessen“ habe. In Guinea überlebte eine mutige Gewerkschaftsführerin dank der aktiven Unterstützung der ILO und wurde nach einem zunächst gewaltsamen, aber am Ende durch Wahlen legitimierten Regierungswechsel Arbeitsministerin des Landes... Eines von vielen, wenig mediatisierten Ereignissen, die zeigen, wie eng die soziale (freie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) und die politische Demokratie miteinander verknüpft sind und welche Rolle eine Organisation wie die ILO hier spielen kann.

Dabei setzt sich die ILO, die manche als „Arbeiterorganisation“ missverstehen, ebenso nachhaltig für die Rechte von Arbeitgeberverbänden ein, zuletzt in Venezuela, über das ein Untersuchungsausschuss der ILO in seinem Bericht letztes Jahr ein vernichtendes Urteil abgegeben hat. Obwohl die Organisation im Prinzip Sanktionen ablehnt und stattdessen auf den sozialen Dialog setzt, haben diese Berichte sowie die Klageverfahren, die Drittländer und die Sozialpartner bei Verstößen gegen Arbeitsnormen anstrengen können, in vielen Fällen eine Wende zum Besseren eingeleitet. Auch führen diese Verfahren oft dazu, dass bestimmte Länder aufgrund der Berichte und Verfahren letztlich doch wirtschaftliche Sanktionen ergreifen, von denen z.B. Länder wie Myanmar (wegen Zwangsarbeit) lange Zeit betroffen waren. Viele lenken ein, bevor es zu einem Untersuchungsausschuss kommt.

### **Überlebenskünstler im internationalen System**

Während der Völkerbund als Vorgänger der Vereinten Nationen den Zweiten Weltkrieg nicht überlebte, gelang dies der ILO aufgrund ihrer Fähigkeit, sich neu zu erfinden und den Zeitläuften anzupassen, wenn auch nicht um jeden Preis. Sie meisterte zwei große Herausforderungen dieser Zeit: die Bedrohung durch die totalitären Systeme sowie die Neuordnung des internationalen Systems nach dem Krieg.

Der europäische Faschismus hatte auch auf die ILO seinen langen Schatten geworfen – so gifteten sich auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1933 zwei deutsche „Arbeitnehmervertreter“ an, obwohl jedes Land normalerweise nur einen entsenden kann: der von der NS-Regierung entsandte Mann vom Reichsarbeitsdienst und der legitime Vertreter der deutschen Gewerkschaften, Wilhelm Leuschner. Auf der Rückreise wurde Leuschner in Basel von der Gestapo aus dem Zug geholt und in ein Konzentrationslager gesteckt. Er kam zunächst dank der Intervention des damaligen Generaldirektors der ILO wieder frei, wurde aber später als Mitglied des Kreises der Hitler-Attentäter des 20. Juli hingerichtet.

Der Kommunismus erschwerte die Arbeit der ILO vor allem nach dem Krieg bis zu seinem Zusammenbruch Ende der achtziger Jahre: Die in den Verwaltungsrat und zur Internationalen Arbeitskonferenz entsandten Vertreter der Regierung, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften kommunistischer Staaten wurden von ersterer bestimmt und stimmten gemeinsam auf Weisung ab, was viele Initiativen blockierte.

Eine vielleicht noch größere Gefahr ging von Plänen der Amerikaner zur Neuordnung des internationalen Systems aus. So war zunächst eine große Organisation geplant, die die Rolle von Weltbank, Internationalem Währungsfonds und ILO wahrnehmen sollte. In diesem Projekt war aber kein Platz für die Sozialpartner, die sich entschieden gegen eine solche Unter- und Einordnung des Sozialen in das Ökonomische wehrten.

Arbeitgeber und Gewerkschaften haben in der ILO jedoch gleiches Stimmrecht und erhebliches Gewicht – im Verwaltungsrat sitzen je ein Viertel Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, die andere Hälfte der Sitze halten die Regierungen. In der neuen Megaorganisation wären die Sozialpartner zu „Beobachtern“ herabgestuft worden. Die Tatsache, dass Vertreter der Zivilgesellschaft (Gewerkschaften und Arbeitgeber), in der ILO voll mitbestimmen können, ist ein Unikum, insofern das klassische Völkerrecht nur Staaten als Akteure anerkennt. So sprach der amerikanische Präsident Roosevelt in Bezug auf die ILO von einem „wildem Traum“, wobei aber

gerade die Vitalität der Sozialpartner zum Überleben der Organisation beigetragen haben dürfte.

Die Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg brachte dann eine weitere große Herausforderung. Während ähnliche wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstände der relativ geringen Zahl von Mitgliedstaaten zwischen den beiden Weltkriegen es einfacher machten, Dinge wie Arbeitszeiten, Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen zu harmonisieren, waren die neuen Mitglieder aus der Dritten Welt nicht in der Lage, auf Industrieländer zugeschnittene Arbeitsnormen zu ratifizieren und respektieren.

So schuf sich die Organisation ein starkes zweites Standbein, die Entwicklungszusammenarbeit, um die neuen Mitglieder in die Lage zu versetzen, wenigstens die Kernarbeitsnormen (Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz, Vereinigungsfreiheit der Sozialpartner) zu respektieren. Auch wenn es noch ein langer Weg ist, bis die Welt frei von Kinder- und Zwangsarbeit (letztere selbst in den Industrieländern) ist, zeigen die regelmäßigen Berichte der ILO jedoch, dass es zumindest bei der Beseitigung von Kinderarbeit Fortschritte gegeben hat. Dass Länder wie Katar eine starke ILO-Präsenz akzeptiert haben, um die Abschaffung der *Kafala*, einer Form der Zwangsarbeit, bei der die Pässe von Arbeitsmigranten einbehalten werden und ein Wechsel des Arbeitgebers unmöglich ist, zu überwachen, stimmt hoffnungsvoll.

Die Aktivitäten der ILO haben auch bei anderen wichtigen Fragen Fortschritte gebracht, die leider erst ins Zentrum des öffentlichen Interesses rückten, nachdem viele Menschen ihr Leben verloren hatten. Ein Beispiel ist der Zusammenbruch der Textilfabrik Rana Plaza in Bangladesch, die mehr als 1000 Arbeiterinnen und Arbeiter das Leben kostete. Seither wurden auf Initiative der ILO und von mehr als 100 Weltunternehmen im Textilsektor die rund 5000 Fabriken des Landes in diesem Sektor inspiziert, um ein ähnliches Drama zu vermeiden. Langfristig soll Bangladesch in die Lage versetzt werden, die Sicherheit und die Arbeitsbedingungen in diesen Fabriken selbst zu überwachen.

### **Traum und Wirklichkeit**

Damit die ILO ihren „wilden Traum“ weiterträumen – und den einen oder anderen Traum Wirklichkeit werden lassen – kann, muss sie sich allerdings weiter an die veränderten Realitäten im internationalen System anpassen.

Wie das obige Rana-Plaza-Beispiel zeigt, sind die in der ILO vertretenen nationalen Arbeitgeberverbände auf internationaler Ebene nicht unbedingt die relevanten Akteure: Hier bestimmen das Bild die multinationalen Unternehmen, die die ILO stärker in ihre Arbeit einzubinden versucht.

Bei den Gewerkschaften gibt es ein ähnliches Repräsentativitätsproblem. Der Anteil von Arbeitern an den Beschäftigten betrug in Deutschland 2017 gerade noch 18,1 Prozent und ist seit Jahren rückläufig. Weniger als 20 Prozent der Beschäftigten sind in unserem Land in Gewerkschaften organisiert. Das ist im internationalen Vergleich noch ein hoher Wert – in Frankreich sind es nur noch 7 Prozent. Weltweit suchen Gewerkschaften verzweifelt nach Mitteln und Wegen, um junge Arbeitnehmer für Betriebsräte und Gewerkschaften zu gewinnen – und dies gerade in den Berufsfeldern mit Zukunft.

Hinzu kommt die verschärfte Konfrontation zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern innerhalb

der ILO, die trotz jahrelanger Bemühungen um eine Lösung bisher zu keinem Kompromiss führte. Es geht um so grundlegende Fragen wie das Streikrecht, das die Normenkontrollgremien der ILO immerhin 60 Jahre lang als von den entsprechenden Arbeitsnormen abgedeckt ansahen. In vielen Ländern ist der soziale Dialog zwischen Sozialpartnern und Regierungen schwierig, obwohl ILO-Studien klar zeigen, dass Länder Wirtschafts- und Finanzkrisen wie die von 2008 besser bewältigen, wenn man miteinander redet und Kompromisse schließt.

So fällt es der ILO bisweilen schwer, sich mit solchen wichtigen Botschaften besser zu verkaufen. Dies gilt auch für die Diskussion über die Zukunft der Arbeit, die sie besser hätte lenken und leiten können. Vor unseren Augen begegnen sich die Arbeitswelten von gestern, heute und morgen. Der Bericht zur Zukunft der Arbeit, den eine von der ILO eingesetzte internationale Kommission letztes Jahr vorlegte, kam aber spät und fasste eigentlich nur zusammen, was andere (Weltbank, OECD, Weltwirtschaftsforum in Davos) zum Thema bereits gesagt hatten.

Besser und zeitnaher zur öffentlichen Diskussion gelungen ist der Organisation die erstmalige Annahme einer internationalen Konvention gegen Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz im letzten Juni. Nach zweiwöchigen Beratungen sprach der Diskussionsleiter, der Schweizer Jean-Jacques Elmiger, von einem „historischen Moment“. Wie alle anderen Konventionen (mit Ausnahme der beiden Normen zur Vereinigungsfreiheit) wird diese allerdings nur in jenen Ländern Gesetzesrealität, die den Text ratifizieren. Im Falle einer Ratifizierung sollen die Unterzeichnerstaaten mit gesetzlichen Regelungen dafür sorgen, dass Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz „verboten“ werden. Dazu sollen Kontrollmechanismen eingeführt und Sanktionen angedroht werden.

Auf der Jubiläumskonferenz der ILO im Juni 2019 sprach auch Bundeskanzlerin Angela Merkel. Sie betonte das, was das Credo der Organisation sein könnte: „Die Wirtschaft hat den Menschen zu dienen und nicht umgekehrt“. Sie betonte aber, dass es in der Arbeitswelt auch nach 100 Jahren „noch wahnsinnig viel zu tun gibt“. In ihrer Rede erwähnte sie auch die Treffen der G20, an denen die Staatsoberhäupter der 20 wichtigsten Wirtschaftsnationen teilnehmen. Der Generaldirektor der ILO wird neben den Weltbank- und Währungsfondschefs zu diesen Treffen eingeladen, gehört aber leider nicht zu jenen, deren Stimme hinterher in den Medien breiten Nachhall findet.

Auf der anderen Seite hat die politische Zurückhaltung der Organisation, die sich oft in stiller Diplomatie ausdrückt, bisweilen mehr erreicht als ein zu lautes Auftreten. Ob das noch zeitgemäß ist? Es mag jedenfalls zum finanziellen Überleben der Organisation beitragen, da die ILO im Gegensatz zu anderen – „lauteren“ – internationalen Organisationen bisher noch nicht durch die Kürzung oder Streichung von Finanzbeiträgen abgestraft wurde. Mit einer Ausnahme: 1977 verließen die USA die ILO wegen der blockierenden Rolle der kommunistischen Staaten, die wir bereits erwähnt haben. Nur wenig später waren sie wieder Mitglied, als sie den Nutzen einer Organisation erkannten, die eine unabhängige Gewerkschaft im kommunistischen Polen unterstützte.

So bleibt zu hoffen, dass die internationale Staatengemeinschaft auch in den nächsten 100 Jahren die Rolle der ILO als soziale Feuerwehr erkennt und unterstützt – sie kostet weniger im Jahr als die Feuerwehr in New York.