

Eva Senghaas-Knobloch

„Arbeit ist keine Ware“ – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation

2. Auflage



Springer VS

„Arbeit ist keine Ware“ – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation

Eva Senghaas-Knobloch

„Arbeit ist keine Ware“ – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation

2., aktualisierte Aufl. 2022

Eva Senghaas-Knobloch
Universität Bremen
Bremen, Deutschland

ISBN 978-3-658-35978-2 ISBN 978-3-658-35979-9 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-35979-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019, 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geographische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Daniel Hawig

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die IAO heute – ein weltweites Programm gegen Externalisierung negativer Folgen der dominanten Wirtschaftsweise

„Arbeit ist keine Ware.“ Das ist der Ausdruck einer Selbstbehauptung arbeitender Menschen, um die vor 100 Jahren gerungen wurde. Als normativ-politische Verpflichtung für die Gestaltung von Arbeit und Beschäftigung wurde die Aussage Teil der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Arbeitsvermögen und Arbeitskraft sind ohne die Person, der sie gehören, nicht zu haben. Die Art, wie sie genutzt werden, berührt unmittelbar die zu achtende Würde der Menschen. Heute sind wir von solcher Achtung entfernt, obwohl 2019 der 70. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte begangen wurde. Es weht derzeit ein anderer Wind in der globalisierten Arbeitswelt. Millionenfach wird die Würde der arbeitenden Menschen nicht nur im globalen Süden missachtet. Karriereberater im globalen Norden empfehlen allen Ernstes, sich selbst als Marke zu betrachten, um so auf dem Arbeitsmarkt zu reüssieren. Umso wichtiger ist es, angesichts der nunmehr mehr als 100-jährigen Geschichte der IAO zu erkennen, dass das Ziel einer weltweit menschenwürdigen (Erwerbs-)Arbeit unter den sich ständig ändernden Lebensbedingungen immer erneut fest in den Blick genommen werden muss.

Gegenwärtig zeichnet sich eine widersprüchliche Situation ab. Die globalen Probleme, deren politische Wahrnehmung einmal am Ende der 1980er Jahre dazu beigetragen hatte, den weltpolitisch dominierenden Ost-West-Konflikt zu überwinden, haben zugenommen; eine weltweit klimasensible Arbeits- und Wirtschaftspolitik ist mehr denn je ein Gebot der Stunde. Demgegenüber hat aber das politische Interesse an umfassend fairen kooperativen Beziehungen in der multipolar gewordenen Staatenwelt bei Regierungen und den Bevölkerungen vieler Länder abgenommen. Die Asymmetrien der Lebensverhältnisse zwischen Ländern des globalen Südens und Nordens, aber auch innerhalb der Länder beider Regionen haben

sich eher verstärkt. Nur einigen Ländern des globalen Südens, besonders in Ostasien ist es aufgrund einer selbstbestimmten Politik gelungen, eine eigene Machtposition in internationalen Verhandlungen auszubilden.

Durch die Enttäuschung vieler Menschen in Nord und Süd und die Entstehung neuer Nationalismen ist das kooperative System der Vereinten Nationen unter Druck geraten, nicht nur von einzelnen Staaten, deren Regierungen, wie in den USA, sich schon immer vorbehalten haben, selbst zu entscheiden, welches Völkerrecht für sie gilt, sondern auch von neuen Mächten wie u. a. China, Russland oder Iran. Die Regierungen dieser und weiterer Länder stellen die grundlegenden Menschenrechte – dazu gehören auch die Rechte bei der Arbeit – als Bevormundungs- und Unterdrückungsmittel westlicher Politik dar. Doppelte Maßstäbe, die von westlicher Seite praktiziert werden, haben solcher Kritik immer wieder Nahrung gegeben.

Gleichwohl zeigen die gegenwärtigen ökologischen Signale sowie die sozialen Verwerfungen und Gewaltkonflikte, dass es mehr denn je darauf ankommt, gemeinsame Auffassungen über die aktuellen und zukünftigen Problemlagen und über praxisorientierte Leitlinien zu ihrer Besserung zu finden. In dieser Situation zeigt die 100-jährige Geschichte der Internationalen Arbeitsorganisation, dass Kooperation für Analyse und Handeln auf weltgesellschaftlicher Ebene durchaus möglich ist, aber auch immer erneuter dialogischer Bemühungen aus verschiedenen Perspektiven bedarf. Nur so können sichtbar gewordene Fehler auch korrigiert werden.

Seit ihrer Gründung fordert diese internationale Organisation von ihren Mitgliedsländern sowohl eine staatliche als auch eine gesellschaftliche Repräsentation. Die gesellschaftliche Repräsentation gliedert sich in Vertretungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern. Eine solche dreigliedrige Repräsentanz in internationalen Organisationen ist so einzigartig wie voraussetzungsvoll. Bei Entscheidungen zur internationalen, arbeitsrechtlichen Normensetzung haben Regierungen je zwei Stimmen, die Sozialpartner je eine. Es hat sich allerdings herausgestellt, dass diese beiden verfassungsmäßigen Gruppierungen, die die gesellschaftlichen Interessen und Bedürfnisse in der IAO repräsentieren sollen, allein nicht mehr ausreichen, um in den Ländern vor Ort tatsächlich die Ziele und Normen zur praktischen Geltung zu verhelfen, die in der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen wurden. Es werden weitere zivilgesellschaftliche Stimmen gebraucht und inzwischen auch gehört.

Bei ihrer Gründung hatte die IAO nur einen Bruchteil der heute vertretenen Staaten als Mitglieder. Heute ist ihre Mitgliedschaft fast universal. Dank dieser Inklusivität konnte sie ihre Problemwahrnehmung und Politik korrigieren und erweitern. Dies kann als ein Beispiel für politisch-organisatorisches Lernen begriffen

werden. Die IAO stellt heute eine internationale Plattform gegen den katastrophenträchtigen Trend der Externalisierung negativer Folgen nationaler oder regionaler Wirtschaftspolitik in der Weltgesellschaft dar. Anders als noch vor wenigen Jahren wird ihrem grundlegenden Ansatz im System der Vereinten Nationen heute wieder Bedeutung zugemessen; ihre Politikvorschläge sind zumindest teilweise in neue Programme für Entwicklung und Frieden eingeflossen. Auch von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen wurden in letzter Zeit eigene Fehler durch die Nichtbeachtung der von der IAO immer wieder benannten Probleme und Fehlentwicklungen eingeräumt; die Praxis dieser Institutionen wurde davon allerdings noch nicht grundlegend berührt.

Das hundertjährige Bestehen der IAO gab den Anlass für dieses Buch, die Geschichte, Politikmittel und Herausforderungen dieser Organisation in der politisch interessierten Öffentlichkeit breiter bekannt zu machen. Am Anfang der hier vorgelegten Analyse steht ein erster allgemeiner Überblick über Entstehung und Programmatik dieser ungewöhnlichen internationalen Organisation im Wandel der zu meisternden Herausforderungen. Im zweiten Kapitel werden die Politikmittel und Möglichkeiten der IAO näher beleuchtet und ihr Einsatz beispielhaft in zwei Problembereichen, der Kinderarbeit und dem maritimen Bereich, näher erörtert. Das dritte Kapitel geht genauer auf Bedeutung und den langsamen Wandel der Geschlechterbeziehungen in der Welt der Arbeit ein und stellt eines der neuesten Übereinkommen der IAO vor: Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte, womit das große Thema Sorgetätigkeiten angesprochen wird. Im vierten Kapitel werden die großen Probleme der weltweit sich ausbreitenden informellen Erwerbsarbeit sowie die Ansätze der IAO, um schutzlose Informalität zu überwinden, näher beschrieben. Korrespondierend geht das fünfte Kapitel auf die dichten, weltwirtschaftlichen Verflechtungen durch multinationale Unternehmen und globale Zulieferketten ein und erörtert die Ansätze zur Überwindung der Defizite menschenwürdiger Arbeit. Das sechste Kapitel skizziert den schwierigen Weg der IAO, die ökologischen Herausforderungen in der Folge von Naturvernutzung, Naturvergiftung und den Klimawandel in ihre Agenda für menschenwürdige Arbeit zu integrieren. Beim Thema Nachhaltigkeit ist die IAO dabei, sich umfassend neu zu orientieren.

Am Schluss geht es um die immer noch überfällige Frage: Wie passt der in der Verfassung der IAO verankerte Grundsatz: „Arbeit ist keine Ware“ zu dem Leitsatz der IAO, durch gerechte Arbeits- und Sozialverhältnisse in einer zunehmend vermarktlichten Welt Grundlagen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen? Die Weltgemeinschaft hat sich dafür mit dem Nachhaltigkeitsziel 16 ein Ziel gesetzt.

Dieser Band basiert auf meinem langjährigen sozial- und friedenswissenschaftlichen Interesse an der Internationalen Arbeitsorganisation und stützt sich entsprechend auf frühere Veröffentlichungen zu einzelnen Themen, für die viele

Gespräche u. a. mit Mitgliedern des Stabs der Internationalen Arbeitsorganisation geführt worden waren. Unbenommen meiner Verantwortung für das Ergebnis, gilt mein besonderer Dank Werner Sengenberger und Anne Trebilcock, deren unermüdlich hohes Engagement, auch Jahre nachdem sie den Stab der Internationalen Arbeitsorganisation verlassen haben, fortwirkt. Mein Dank geht auch an die Cheflektorin Cori Mackrodt und ihr Team bei Springer VS.

Diese aktualisierte Auflage enthält ein Nachwort zur Bedeutung des Pandemie COVID 19 für die Internationale Arbeitsorganisation und ihr Wirkmöglichkeiten. In einer Zeit, in der internationale Organisationen und Multilateralismus vielerorts infrage gestellt werden, zeigte sich, wie notwendig diese sind, aber zugleich auch, wie voraussetzungsvoll und lernbedürftig.

Inhaltsverzeichnis

1 Die IAO – eine ungewöhnliche Internationale Organisation	1
1.1 Gründungsauftrag, Werte und Interessen	1
1.2 Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg	9
1.3 Die vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit weltweit	15
1.3.1 Rechte bei der Arbeit	15
1.3.2 Produktive Beschäftigung	21
1.3.3 Sozialschutz	24
1.3.4 Sozialdialog	29
1.4 Ausblick	32
Literatur	35
2 Überzeugen, verpflichten, befähigen – Politikmittel in einer Welt struktureller Zerklüftung	41
2.1 Die IAO aus der Perspektive der Verrechtlichung internationaler Beziehungen	41
2.2 Verfahren der Rechtsetzung	46
2.3 Aufsichtssystem und Verfahren der Rechtsprechung	49
2.4 Strategien zur Normerfüllung und Verfahren zur Rechtsdurchsetzung	55
2.5 Anwendung der IAO-Normen in Zeiten der Globalisierung	57
2.5.1 Kinderarbeit	60
2.5.2 Arbeit an Bord von Handelsschiffen	64
2.6 Ausblick	68
Literatur	69

3	Frauen in der sich ändernden Welt der Arbeit	73
3.1	Die Repräsentation der Fraueninteressen in der IAO	73
3.2	Frauen im globalen Süden	77
3.3	Die wachsende Bedeutung der Sorgetätigkeiten im Nord-Süd-Verhältnis	82
3.4	Das IAO-Übereinkommen für menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte	87
3.5	Wege zu einer „fürsorglichen Gesellschaft“?	92
3.6	Ausblick	96
	Literatur	98
4	Informelle Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit	103
4.1	Arbeit in der informellen Ökonomie	104
4.2	Probleme der Definition und Messung informeller Arbeit	107
4.3	Analytische Streitpunkte	113
4.4	Wege zur Formalisierung der informellen Ökonomie	118
4.5	Ausblick	122
	Literatur	127
5	Herausforderungen der vertieften globalen Arbeitsteilung	131
5.1	Multinationale Unternehmen in der Debatte	131
5.2	Arbeitsbedingungen in der vertieften internationalen Arbeitsteilung und zivilgesellschaftliche Antworten	135
5.3	Ansätze transnationaler und internationaler Regelung	142
5.4	Fähigkeitsorientierte IAO-Aktivitäten	149
5.5	Ausblick	153
	Literatur	156
6	Die Nachhaltigkeitsagenda der IAO	161
6.1	Ökologie – (k)ein Thema für die IAO	161
6.2	Nachhaltigkeit und Rechte bei der Arbeit	169
6.3	Nachhaltigkeit bei Beschäftigung und Sozialschutz	173
6.4	Nachhaltigkeit und Sozialdialog	177
6.5	Herausforderungen	178
	Literatur	182
7	Frieden durch Gerechtigkeit	185
7.1	Der Gründungsauftrag der IAO in einer veränderten Welt	185
7.2	Die Friedensbemühungen der IAO und der Friedensauftrag der Vereinten Nationen	192
7.3	Ausblick	195
	Literatur	198

8 Ein Nachwort in Pandemiezeiten	201
8.1 Auswirkungen auf die Arbeitsweise der IAO	202
8.2 Folgen für Wirtschaft und arbeitende Menschen	203
8.3 Der Appell	207
Literatur	208

Abkürzungsverzeichnis

BDA	Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
EU	Europäische Union
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
ILO	International Labour Office (auch: International Labour Organization)
CFA	Committee on Freedom of Association
CAS	Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations
ECOSOC	Economic Council of Social of the United Nations
IDWN	International Domestic Workers Network
IPEC	International Program for the Elimination of Child Labour of the ILO
ITUC	International Trade Union Confederation
SEWA	Self-employed Women's Association SEWA
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research

WHO	World Health Organization of the United Nations
WIEGO	Women in Informal Employment – Globalizing and Organizing
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Die acht grundlegenden (Kern-)Übereinkommen der IAO	44
Abb. 2.2	Die Normenüberwachung durch den Sachverständigenausschuss (CEACR) und den Konferenzausschuss (CAS) am Beispiel Deutschlands. (Quelle: DGB und Hans-Böckler-Stiftung 2014, S. 12)	49
Abb. 6.1	Die Struktur der Internationalen Arbeitsstandards, Übereinkommen (C) und Empfehlungen (R) aus der Perspektive des Umweltschutzes. (Quelle: ILO 2018, S. 76)	173
Abb. 6.2	Grüne Beschäftigungspotenziale. (Quelle: ILO (o. J.) Green Jobs Programme; Department for multilateral cooperation: multilaterals@ilo.org)	175
Abb. 6.3	Verknüpfung sozio-ökonomischer und umweltspezifischer Herausforderungen. (Quelle: ILO 2018, S. 106)	176

Die IAO – eine ungewöhnliche Internationale Organisation

1

Zusammenfassung

In der Bestürzung über die verheerenden Gewalttaten fanden am Ende des Ersten Weltkriegs reformorientierte Gewerkschaftsbewegungen und sozialdemokratische Regierungen zusammen, denen es gelang, im Rahmen der Friedensverhandlungen von Versailles 1919 die Gründung einer Internationalen Arbeitsorganisation (IAO, in den englischen Initialen ILO für International Labour Organization) mit 44 überwiegend industriegesellschaftlichen Mitgliedsländern zu verankern. Das Kapitel gibt einen knappen historischen Überblick über die damit verbundenen Motive und Interessen, beschreibt die besondere Struktur der Organisation sowie ihre Handlungsformen und skizziert die Herausforderungen, die mit dem Gründungsauftrag für eine konstruktive, internationale Zusammenarbeit zur Förderung von sozialer Gerechtigkeit und friedlichem Zusammenleben verbunden waren und sind. Im Zentrum steht die Agenda der IAO für weltweit menschenwürdige Arbeit im 21. Jahrhundert mit den vier sich wechselseitig stützenden Säulen: Rechte bei der Arbeit, produktive Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog.

1.1 Gründungsauftrag, Werte und Interessen

In der Bestürzung über die verheerenden Gewalttaten fanden am Ende des Ersten Weltkriegs reformorientierte Gewerkschaftsbewegungen und sozialdemokratische Regierungen zusammen, denen es gelang, im Rahmen der Friedensverhandlungen von Versailles 1919 die Gründung einer Internationalen Arbeitsorganisation (IAO,

in den englischen Initialen ILO für International Labour Organization)¹ mit 44 überwiegend industriegesellschaftlichen Mitgliedsländern zu verankern. Nachdem die vielfältigen internationalen und transnationalen zivilen Vorkriegsverbindungen zwischen den Staaten zerrissen waren und das Ideal internationaler Solidarität der Arbeiterklassen den nationalistischen Kriegshandlungen nicht standgehalten hatte, sollte die neue internationale Organisation den Weltfrieden auf dem Boden konstruktiver Zusammenarbeit und sozialer Gerechtigkeit aufbauen. Destruktive Konkurrenz im Innern der Handelsstaaten als auch zwischen ihnen sollte neuen kooperativen Wirtschaftsbeziehungen weichen, indem international geltende Mindeststandards für Arbeits- und Lebensbedingungen vereinbart und praktisch zur Geltung gebracht werden.

In den Formulierungen der Präambel zur Verfassung der IAO wurden 1919 grundlegende Werte und Prinzipien wie Bemühungen um gerechtigkeitsbasierten Weltfrieden mit nüchternen Interessen an fairen Austauschbeziehungen innerhalb und zwischen Staaten verknüpft, Formulierungen, deren Aktualität heute bestürzend ist:

„Der Weltfrieden 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, zum Beispiel durch Regelung der Arbeitszeit, einschließlich der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstages und der Arbeitswoche, Regelung des Arbeitsmarktes, Verhütung der Arbeitslosigkeit, Gewährleistung eines zur Bestreitung des Lebensunterhaltes angemessenen Lohnes, Schutz der Arbeitnehmer gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, Schutz der Kinder, Jugendlichen und Frauen, Vorsorge für Alter und Invalidität, Schutz der Interessen der im Auslande beschäftigten Arbeitnehmer, Anerkennung des Grundsatzes ‚gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit‘, Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, Regelung des beruflichen und technischen Unterrichtes und ähnliche Maßnahmen. (...). Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen“ (IAA 1997, S. 7).

Ungerechte Arbeitsbedingungen sind auf Dauer nicht mit Weltfrieden und Welteintracht vereinbar. Die Lebenslagen und Probleme, die Unzufriedenheit verursachen und der entsprechende politische Regelungsbedarf werden sehr konkret benannt und verdeutlichen, dass verbesserte Arbeitsbedingungen und Sozialschutz

¹ ILO ist aber auch die Abkürzung für International Labour Office, den Verwaltungsstab der IAO, in der deutschen Begrifflichkeit: Internationales Arbeitsamt, IAA. Aus Präzisionsgründen werden im Folgenden die deutschen Initialen benutzt.

unabdingbar zusammengehören. Entscheidend dabei ist, dass es der Einführung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen nicht nur in einer Nation, sondern in allen Nationen bedarf, die miteinander in Austausch stehen. Die innere Gerechtigkeit wäre gefährdet, wenn wirtschaftlicher Austausch zwischen Nationen jenen, die sich im Inneren um Gerechtigkeit bemühen, dadurch nach außen einen Nachteil verschaffen würde. Dann würde es zu einem destruktiven Wettbewerb, einer Spirale nach unten kommen. Gerechtigkeit muss umfassend gelten, wenn sie denn gilt. Die Inschrift auf dem Grundstein, auf dem das erste Gebäude dieser Organisation in Genf errichtet wurde, lautet entsprechend: „si vis pacem cole iustitiam“: Wenn Du den Frieden willst, Sorge für Gerechtigkeit (Dore 2004, S. 41).

Bemühungen um internationale Vereinbarungen im Politikfeld Arbeit und Sozialpolitik hatte es schon Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg gegeben. Dazu gehörten vielfältige Bemühungen von Gewerkschaften und sozialpolitischen Vereinigungen sowie einzelnen Persönlichkeiten, die von der Idee einer internationalen Arbeiterschutzgesetzgebung bis zu der eines Weltarbeitsparlaments reichten.² Anstöße dazu waren u. a. von Unternehmern wie dem Schweizer Daniel Legrand gekommen, der internationalen Arbeiterbewegung in Gestalt des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IFTU) und der Zweiten Sozialistischen Internationale, insbesondere von Mitgliedern der Sozialdemokratischen Partei in Deutschland sowie von Engagierten in der Gewerbeaufsicht, der 1900 gegründeten, nicht staatlich getragenen Internationalen Vereinigung für Arbeitsgesetzgebung sowie von sozialpolitisch aktiven Frauen, die auch um ihre eigenen Freiheitsrechte kämpften.

Während des Ersten Weltkrieges wurden sowohl aufseiten der Gewerkschaften als auch der Sozialisten je getrennte Konferenzen entlang der kriegführenden Regierungskoalitionen in Leeds und Bern durchgeführt, die aber zu ähnlichen Beschlüssen gelangten, so auch im Februar 1919 auf einer gemeinsamen außerordentlichen Konferenz in Bern (Tossdorff 2005). Seit Januar 1919 hatte ein reger internationaler Austausch zwischen Gewerkschaftsführern und Politikern aus europäischen Ländern und den USA entlang der Kriegsbündnisse stattgefunden, der während der Versailler Friedenskonferenz schließlich in die Einsetzung eines *Ausschusses für Internationale Arbeitsgesetzgebung* mündete³. Dessen Auftrag lautete:

² Zu den enttäuschten Gewerkschaftserwartungen siehe Tossdorff (2005).

³ Zu den Ausschussmitgliedern zählten Delegierte aus Belgien, Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Kuba, Polen, Tschechoslowakei und USA.

„die Arbeitsbedingungen vom internationalen Gesichtspunkt aus zu untersuchen, die internationalen Maßnahmen zu erwägen, die zur Sicherstellung gemeinsamen Vorgehens in Fragen der Arbeitsbedingungen notwendig sind, und die Organisation eines ständigen Amtes zu empfehlen, daß derartige Untersuchungen und Erwägungen in gemeinsamer Tätigkeit mit und unter der Leitung des Völkerbundes fortführen soll“ (Eckardt und Kuttig 1920, S. 108).

Die Ausschussmitglieder kamen aus durchaus verschiedenen Gewerkschaftstraditionen und hatten verschiedene politische Auffassungen, wobei die revolutionäre Richtung, die seit der Revolution in Russland gestärkt war, allerdings nicht vertreten war; ihr sollte vielmehr das dialogische Konzept der neu zu gründenden internationalen Organisation entgegengehalten werden. Im Ergebnis setzte sich die Auffassung der britischen Regierung durch: Gegen die Überzeugung des Ausschussvorsitzenden und amerikanischen Gewerkschaftsführers Gompers, der sich von staatlicher Gesetzgebung nichts erwartete, wurde am Ziel internationaler, also staatlich getragener Normensetzung festgehalten. Und gegen die Vertreter der Zweiten Internationale wurden die Interessen der Unternehmenseite auf die gleiche Ebene wie die der organisierten Arbeiterschaft gestellt⁴, indem für die Beschlussfassungen in der zu gründenden internationalen Organisation eine dreigliedrige Vertretung der Staaten vorgesehen wurde. Jedes Mitgliedsland sollte durch Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter im Stimmverhältnis von 2:1:1 tätig werden. Da aber diese technisch-organisatorischen Ergebnisse, in denen es nicht um Inhalte, sondern die Form künftiger Beschlussfassung ging, den hohen Erwartungen von Gewerkschaftsseite keineswegs genügten, wurde auch eine *Arbeitscharta* mit neun konkreten Grundsätzen und Methoden angenommen. In dieser findet sich als Ziffer 1 der „Leitsatz, daß die Arbeit nicht einfach als eine Ware oder als ein Handelsartikel betrachtet werden darf.“ (Senghaas-Knobloch 1979, S. 28 nach Friedensvertrag von Versailles, Berlin 1925, XIII. Abschnitt Arbeit, Artikel 427).⁵

⁴ Der deutsche Gewerkschaftsführer Wilhelm Jansson hatte die Forderung nach einem Weltarbeitsparlament erhoben (Tossdorff 2005, S. 420).

⁵ Shotwell (1934, Bd. 2, S. 425) beschreibt den Protest der amerikanischen Gewerkschaftsdelegierten gegen diese Formulierung; sie sahen in dem Wort „einfach“ eine Pervertierung der Grundaussage. In der Erklärung von Philadelphia 1944, die der Verfassung als Bestandteil beigegeben wurde, ist dieses Wort gestrichen worden.

Ihr umfassendes Mandat nimmt die IAO seit ihrer Gründung in drei Tätigkeitsbereichen wahr. Dazu gehören erstens die Errichtung und Überwachung *Internationaler Arbeitsstandards*, zweitens *technische Hilfe* und *Entwicklungszusammenarbeit* sowie drittens *Forschung und Verbreitung*.⁶ Internationale Arbeitsstandards oder Arbeits- und Sozialnormen werden in Gestalt von internationalen Übereinkommen (*Conventions*) und von Empfehlungen (*Recommendations*) gebildet. Die Übereinkommen müssen von den einzelnen Mitgliedsstaaten ratifiziert werden, um dort Rechtsverbindlichkeit zu erlangen; Empfehlungen geben detaillierte Hinweise für eine gute Praxis vor Ort. Technische Hilfe und Entwicklungskooperation dienen den Mitgliedern zur Herausbildung der staatlichen Fähigkeiten, um internationale Arbeits- und Sozialnormen ratifizieren und umsetzen zu können. Die Forschungs- und Verbreitungstätigkeit war von Beginn an ein sehr beachtetes und für die Normenbildung hochrelevantes Feld. In allen drei Feldern spielt das Internationale Arbeitsamt (IAA) mit dem Amt des *Generaldirektors* an der Spitze eine hervorgehobene Rolle. Das IAA ist weit mehr als ein Sekretariat.

Oberstes beschlussfassendes Organ ist die Allgemeine Konferenz der Mitgliedsstaaten, die *Internationale Arbeitskonferenz* (IAK), die als Plenarorgan der IAO, alljährlich im Juni in Genf zusammentritt. Hier wie auch im zwischenzeitlich tagenden *Verwaltungsrat* sind gemäß dem Prinzip der Dreigliedrigkeit (*tripartism*) neben den Regierungen auch Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Mitgliedsländer vertreten. Er umfasst für je dreijährige Amtszeiten gegenwärtig 56 Personen, darunter 28 Regierungsvertreter. Von diesen werden 10 Regierungsvertreter (nach Artikel 7 der Verfassung) durch diejenigen Mitgliedsländer ernannt, denen „wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt“, darunter Deutschland.⁷ Die anderen 18 Regierungsdelegierten und die je 14 Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrepräsentanten werden im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz von den Mitgliedsgruppen (d. h. Regierungen – unter Ausschluss der genannten 10 – sowie Arbeitnehmern und Arbeitgebern) gewählt.

Die Mitgliedschaft der IAO war von ihrem Auftrag her umfassend angelegt, doch standen zur Zeit der Gründung Industrieländer und sich industrialisierende Länder im Vordergrund und das internationale Umfeld war durch Imperialismus und Kolonialismus geprägt, woran der Völkerbund nichts änderte. Deutschland durfte dem Völkerbund erst 1926 beitreten, wurde aber auf Druck des Internationalen Gewerkschaftsbunds (IFTU) schon Ende Oktober 1919 in die IAO

⁶ Heute wird eher von internationalen Normen als von Standards gesprochen. Zu Tätigkeitsbereichen und Politikmitteln sowie ihrem inneren Zusammenhang siehe Kap. 2.

⁷ Wer dazu zählt, wird durch einen unparteiischen Ausschuss geprüft, bevor der Verwaltungsrat darüber entscheidet.

aufgenommen. Japan war von Anbeginn Mitglied, ebenso Britisch Indien. Die britische Regierung hatte darauf Wert gelegt, dass mögliche Konkurrenten auf dem Weltmarkt einbezogen wurden. Entsprechend hatte sich George Barnes, vor dem Krieg führender Politiker der Labour Party und während der Verhandlungen in Versailles Leiter der britischen Delegation sowie stellvertretender Vorsitzender des Interalliierten Ausschusses, im Jahr 1926 rückblickend auf die Gründungszeit der IAO geäußert:

Um ganz offen zu sein, unsere Motive waren nicht ausschließlich humanitärer Art. Wir wußten, daß Männer, Frauen und Kinder in den Ländern des Ostens benutzt wurden, und wir wollten die industriellen Bedingungen in diesen Ländern so verbessern, daß die Arbeiter dort einen besseren Lebensstandard haben würden. Aber wir wußten auch, daß der Osten ein großer Lieferant für die Rohstoffe der europäischen Industrien war, und daß dieses Rohmaterial zunehmend an Ort und Stelle mit Hilfe billiger östlicher Arbeitskraft verarbeitet wurde und dadurch die Güter von den Ländern der alten industriellen Welt ersetzt wurden. (...) Der Osten hört auf, nur Kunde zu sein und wird zunehmend zum Konkurrenten. (...) Die gleichen Überlegungen gelten für die Länder mit niedrigeren Löhnen und langen Arbeitsstunden in der westlichen Welt. Wir mußten eine Organisation aufbauen, die für eine geeignete Untersuchung der jeweiligen Bedingungen in den verschiedenen Ländern verantwortlich sein würde und die dementsprechend geeignete und gleichläufige nationale Aktionen im Bereich der Industrie in die Wege leiten würde (Barnes 1926, S. 45 ff.).

Die offenherzigen Darlegungen von Barnes mit Blick auf Asien erinnern zudem daran, dass trotz grundlegender Veränderungen der Staatenwelt die Vorstellung in Europa, sich Länder des Südens als kolonialen Besitz bemächtigen zu dürfen, auch nach dem ersten Weltkrieg noch ungebrochen war. Die IAO hatte sich zwar von Anbeginn darum bemüht, die Anwendbarkeit der angenommenen Übereinkommen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch auf die Kolonien, Besitzungen und Protektorate, die keine völlige Selbstregierung hatten, zu beziehen; die Mitglieder wurden verpflichtet, dem Amt ihr diesbezügliches Vorgehen mitzuteilen. Doch wurden in den sechs Übereinkommen, die während der ersten Tagung der IAK in Washington 1919 angenommen wurden, bezeichnenderweise erhebliche Abstufungen in die Übereinkommen eingeschrieben. So z. B. bei der Frage der Arbeitszeit in Übereinkommen 1: Während allgemein der Grundsatz des Achtstundentages und der Achtundvierzigstundenwoche gelten sollte, wurden für Japan Sonderregeln vorgesehen. Diesen zufolge durften bei Personen im Alter von mindestens fünfzehn Jahren siebenundfünfzig Stunden wöchentlich in angegebenen gewerblichen Betrieben nicht überschritten werden (Übereinkommen 1 zu *Arbeitszeit Gewerbe*, Artikel 9). In Britisch Indien wurde für bestimmte Gewerbe der Grundsatz der Sechzigstundenwoche eingeführt (Artikel 10); für

China, Persien und Siam sollten die Bestimmungen des Übereinkommens nach Artikel 11 gar nicht gelten, sondern auf einer späteren Tagung des IAK erwogen werden. Und in Griechenland und Rumänien wurde das Inkrafttreten des Übereinkommens hinausgeschoben (Artikel 12 und 13). Das Übereinkommen 1 trat 1921 in Kraft, war 2021 von 52 Ländern ratifiziert, hatte im Zusammenhang mit dem Mechanismus für Normenrevision einen Interimsstatus und war offen für Kündigungen.⁸

Tief greifende Veränderungen hatte es nach Ende des Ersten Weltkriegs in vielen Industrieländern besonders mit Blick auf das von den Frauen nach langen Kämpfen gewonnene, allgemeine, geheime, gleiche und freie Wahlrecht gegeben, so auch in Deutschland. Das Recht auf Erwerbsarbeit von Frauen war ebenso wie gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit – so die Formulierungen der Präambel – von Beginn an ein Thema in den Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz. In den USA, europäischen Ländern und weiteren Staaten, die zu den Gründungsmitgliedern der IAO gehörten, hatten sich die an Arbeits-, Friedens- und Sozialpolitik interessierten Frauen in Bündnissen verschiedener politischer Orientierungen zusammengeschlossen und während der Friedensverhandlungen und im Ausschuss für internationale Arbeitsgesetzgebung um Gehör und Stimme bemüht. Dennoch war bei der Ersten Internationalen Arbeitskonferenz, die 1919 in Washington stattfand, keine einzige stimmberechtigte Frau in den nationalen Delegationen. Doch war es Frauen gelungen, als sog. Technische Beraterinnen in verschiedenen nationalen Gewerkschafts-, Arbeitgeber- oder Regierungsdelegationen Einfluss zu nehmen. Das galt ebenso für professionelle Frauen, die ins Internationale Arbeitsamt berufen wurden (Cobble 2018; Thebaut 2018; Scheiwe und Artner 2018). Gleichwohl bedurfte es noch langer, steter Bemühungen, bis sich eine Politik der Nichtdiskriminierung mit Blick auf Frauen und nationale Herkunft auch bei der Personalgewinnung für den Stab der IAO durchzusetzen begann.⁹

Von grundlegender Bedeutung ist seit der Gründung der IAO auch das Thema Zwangsarbeit. Während der 14. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wurde das *Übereinkommen 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit* angenommen, das 1932 in Kraft trat. Es verpflichtet gemäß Artikel 1 jedes Mitgliedsland dazu, „den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst

⁸ Zur Aktualisierung der Übereinkommen und Empfehlungen siehe unten und Kap. 2. Neuere Initiativen und Entwicklungen für die Arbeitszeitgestaltung beschreibt der Bericht der ILO (2018b).

⁹ Siehe Kap. 3.

bald zu beseitigen.“¹⁰ Allerdings hatte die IAO keine Mittel, um die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung in den Kolonial- und Mandatsmächten unter ihren Mitgliedern sicherzustellen.¹¹

Die IAO hatte dem Faschismus getrotzt und sich rechtzeitig vom Völkerbund gelöst, aber den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern können. Seitdem anstelle des gescheiterten Völkerbunds am Ende des Zweiten Weltkriegs 1945 die neue Organisation der Vereinten Nationen gegründet worden war, zählt die IAO zu deren ältesten Sonderorganisationen. Die IAO strebt eine universale Mitgliedschaft an und umfasst gegenwärtig 187 Staaten. Insbesondere seit den 1960er Jahren ist die Mitgliedschaft durch die erkämpfte staatliche Unabhängigkeit zuvor kolonial beherrschter Länder, besonders in Afrika, um mehr als 100 Staaten gewachsen.

Während des Zweiten Weltkriegs hatte die IAO ihren regulären Amtssitz in Genf vorübergehend nach Nordamerika verlegen müssen. Noch während des Kriegs war eine Internationale Arbeitskonferenz in Philadelphia einberufen worden, in der die Weichen für die Folgepolitik gestellt wurden. In der *Erklärung von Philadelphia über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation* im Jahre 1944 wurden Mandat und Grundsätze der IAO bestätigt und mit grundlegenden Freiheitsrechten verbunden. Die Verpflichtung aus der Präambel von 1919 wurde erneuert. In Abschn. I (von fünf Abschnitten) heißt es:

„a) Arbeit ist keine Ware, b) Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts, c) Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller, d) Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden, wobei die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sich gleichberechtigt mit den Vertretern der Regierungen in freier Aussprache und zu demokratischen Entscheidungen zusammenfinden, um das Gemeinwohl zu fördern“ (IAA 1997, S. 25).¹²

¹⁰ „Als „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.“ (Artikel 2, Absatz 1) 2014 wurde zu diesem Übereinkommen ein Protokoll angenommen. Das Übereinkommen gehört heute zu den acht Übereinkommen, deren Prinzipien zu den sog. Kernnormen bei der Arbeit zählen, die für jedes Mitgliedsland auch ohne Ratifikation des Übereinkommens allein aufgrund der IAO-Verfassung als verpflichtend gelten (siehe Kap. 2).

¹¹ Siehe dazu Maul (2007) sowie mit Blick auf die Einbeziehung in Schutzrechte, vor allem im Untertagebergbau von Frauen in den Kolonien und Mandatsgebieten: Zimmermann (2018).

¹² Alle Dokumente finden sich auf der Webpage der IAO www.ilo.org, grundlegende Dokumente neben den Amtssprachen Französisch und Englisch auch in deutscher Übersetzung und vielen weiteren Sprachen.