

Achim Seifert

Globalisierung und Schutz von Arbeitnehmerrechten durch die Internationale Arbeitsorganisation (IAO)

1. Einleitung

Die zentrale Aufgabe des modernen sozialen Arbeitsrechts besteht darin, den in Abhängigkeit arbeitenden Menschen vor der Übermacht seines Vertragspartners, dem Arbeitgeber, zu schützen. Das typischerweise bei Abschluss des Arbeitsvertrages gestörte Verhandlungsgleichgewicht zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber – mit anderen Worten: das Versagen des (freien) Arbeitsmarktes – soll mit den Mitteln zwingender Rechtsregeln kompensiert werden, um auf diese Weise eine faktische Vertragsparität zwischen den Parteien des Arbeitsvertrages zu schaffen.

Diese sozialstaatliche Schutzaufgabe ist nicht nur den nationalen Arbeitsrechtsordnungen eigen, wie sie sich seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert insbesondere in den europäischen Staaten und in den USA herausgebildet haben. Auch auf der internationalen Ebene ist das Arbeitsrecht seit langem Gegenstand einer ausgedehnten Regulierung geworden. Wenn auch das internationale Arbeitsrecht durch eine Vielzahl von regional (z.B. Europäische Gemeinschaft und Europarat) und global agierenden Akteuren (insbesondere Vereinte Nationen und IAO) entwickelt worden und infolgedessen durch einen Pluralismus von Akteuren geprägt ist, hat es doch auf Weltebene stets seinen bedeutendsten Ausdruck in den Instrumenten der IAO gefunden.

Diese zentrale Bedeutung der IAO mag es rechtfertigen, die von ihr geschaffenen internationalen Arbeitsstandards in den Mittelpunkt der folgenden Überlegungen zum internationalen Arbeitsrecht zu stellen. Dabei sollen nach einem kurzen Überblick über die Funktionen internationaler Arbeitsstandards (2.) und über die Normensetzende Tätigkeit der IAO (3.) vor allem die Probleme, die sich im Rahmen der Durchsetzung der Normen der IAO stellen, diskutiert werden (4.).

2. Funktionen internationaler Arbeitsstandards

Eine der grundlegenden und bis heute äußerst kontrovers diskutierten Fragen des internationalen Arbeitsrechts ist die Frage nach den Funktionen internationaler Arbeitsstandards. Auch nach einer mehr als einhundertjährigen Geschichte des internationalen

Arbeitsrechts ist ihre Gewährleistung alles andere als unumstritten. Dieser Dissens ist Ausdruck unterschiedlicher Welthandelskonzeptionen. Die Vertreter des Freihandels stehen der Schaffung internationaler Arbeitsstandards grundsätzlich skeptisch gegenüber, da sie davon ausgehen, dass die *invisible hand* des Freihandels gleichsam automatisch einen angemessenen Arbeitnehmerschutz in den einzelnen Ländern herbeiführen werde und eine internationale Harmonisierung von Arbeitsstandards entbehrlich mache. Die Befürworter internationaler Arbeitsstandards führen hingegen eine Reihe von Argumenten für eine internationale Regulierung der Arbeitsbeziehungen ins Feld. Für die Arbeit der IAO sind drei von ihnen von besonderer Bedeutung.

Historisch am Anfang des internationalen Arbeitsrechts steht der Gedanke, dass die Entwicklung der Sozialpolitik in den Nationalstaaten nicht nur eine interne Angelegenheit ist, sondern sich auf deren Stellung innerhalb der Weltwirtschaft auswirkt. Dementsprechend soll eine internationale Harmonisierung des Arbeitsrechts eine wettbewerbsregulierende Funktion im internationalen Wirtschaftsverkehr besitzen¹ und verhindern, dass die Schaffung arbeitsrechtlicher Schutzgesetze auf nationaler Ebene Unternehmen, die diesen Gesetzen unterworfen sind, im Wettbewerb mit Unternehmen aus anderen Ländern, die einer weniger strengen Arbeits- und Sozialgesetzgebung unterliegen, benachteiligen. Die Kosten des Faktors Arbeitskraft im internationalen Wirtschaftsverkehr sollen so weit wie möglich neutralisiert und Verzerrungen des grenzüberschreitenden Wettbewerbs („*race to the bottom*“) von vornherein verhindert werden. Dieser Schutz eines fairen Wettbewerbs im internationalen Handelsverkehr vor den Folgen eines *social dumping* findet noch heute in der Präambel der IAO-Verfassung ihren Ausdruck.² Auch bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft spielte dieser Gedanke eine nicht unwesentliche Rolle: Immerhin ist das Verbot der Entgeltdiskriminierung wegen des Geschlechts in Art. 119 EG-Vertrag a. F. (= Art. 141 EG) ausschließlich zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen eingeführt worden, welche die Regierung der Republik Frankreich für französische Unternehmen befürchtete, da in anderen Mitgliedstaaten (insbesondere in Deutschland und Italien) das *gender wage gap* weitaus höher als in Frankreich war.

Jenseits dieser ökonomischen Legitimation erfüllen internationale Arbeitsstandards aber auch weitere wichtige Funktionen. Von zentraler Bedeutung für die IAO ist die Verknüpfung von sozialem Mindestschutz und Weltfrieden. Der Schaffung der IAO in der Folge des ersten Weltkriegs hat ganz wesentlich die Überzeugung zugrunde gelegen, dass Weltfriede auf Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden kann.³ Ähnlich wie *Kant* in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ die republikanische Verfassungsordnung von Staaten als *condicio sine qua non* einer friedfertigen Ordnung

der internationalen Beziehungen ansah,⁴ ist nach der Vorstellung der Gründer der IAO die Gewährleistung eines sozialstaatlichen Minimums innerhalb der Nationen unabdingbare Voraussetzung für das friedliche Miteinander der Völker. Nur durch eine Harmonisierung der nationalen Sozialordnungen soll sozialer Unzufriedenheit entgegengesteuert werden können, die oftmals den Weltfrieden gefährdet habe.⁵

Last but not least rückt die IAO seit einigen Jahren den Kampf gegen Armut und Ungleichheit in der Welt in den Vordergrund ihrer Tätigkeit. Die Schaffung und Durchsetzung internationaler Arbeitsstandards zielt danach vor allem auf die Verwirklichung einer menschenwürdigen Existenz des arbeitenden Menschen (*decent work*).⁷ In neuerer Zeit hat deshalb der Schutz der Menschenrechte der arbeitenden Menschen eine wachsende Bedeutung in der Tätigkeit der IAO erlangt. Der Ausgleich zwischen wirtschaftlichem Wachstum und sozialem Fortschritt erfordert vor allem die effektive Garantie von Grundrechten der Arbeitnehmer. Grundlegend hierfür ist die Erklärung vom 19. Juni 1998 über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, mit der die IAK die Vereinigungsfreiheit, das Verbot von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf, das Verbot von Zwangsarbeit sowie das Verbot von Kinderarbeit zu Grundrechten der Arbeit erhoben hat, an welche die Mitgliedstaaten der IAO auch dann gebunden sind, wenn sie die einschlägigen Übereinkommen nicht ratifiziert haben.⁶

3. Die normsetzende Tätigkeit der IAO

Die IAO hat seit ihrer Gründung im Jahre 1919 – sie erfolgte auf der Grundlage des Friedensvertrags von Versailles – eine eindrucksvolle Normsetzungstätigkeit auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts entfaltet. Bis zum Sommer 2009 hat sie insgesamt 188 Übereinkommen und 199 Empfehlungen verabschiedet.⁸

Das zentrale normsetzende Organ der IAO ist die Internationale Arbeitskonferenz (IAK), die jedes Jahr im Juni in Genf zusammentritt. Im Unterschied zu den Generalversammlungen anderer internationaler Organisationen sind in ihr nicht nur die Regierungen der Mitgliedstaaten der IAO repräsentiert. Vielmehr besteht jede Delegation eines Mitgliedstaates aus vier Vertretern – zwei Regierungsdelegierten sowie jeweils einem Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände des Mitgliedstaates.⁹ Diese Dreigliedrigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte Organisationsstruktur der IAO.¹⁰ Die auf diese Weise die Interessen innerhalb des Arbeitslebens widerspiegelnde und den Charakter eines internationalen Parlaments der Arbeit aufweisende IAK verabschiedet mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Delegierten Übereinkommen und Empfehlungen.¹¹

Die Empfehlungen sind schon *per definitionem* für die Mitgliedstaaten unverbindlich. Doch auch die Übereinkommen entfalten nicht automatisch für die Mitgliedstaaten Rechtsverbindlichkeit. Eine Umsetzungspflicht besteht nur bei Ratifizierung der einzelnen Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten. Somit bedarf eines einer freiwilligen Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter die internationalen Arbeitsstandards der IAO; nur an die Kernarbeitsnormen der IAO (dazu sogleich) sind die Mitgliedstaaten unabhängig von einer Ratifizierung der betreffenden Übereinkommen gebunden. Gerade diese Freiwilligkeit ist auch ein Problem: Die IAO hat in den letzten Jahren immer wieder beklagt, dass Mitgliedstaaten teilweise Übereinkommen von grundlegender Bedeutung (z.B. zum Schutz der Vereinigungsfreiheit) nicht ratifiziert haben.¹²

Inhaltlich deckt die Normsetzung der IAO nahezu sämtliche Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts ab.¹³ Ein paar Stichworte mögen an dieser Stelle genügen. So schützen Übereinkommen und Empfehlungen die Vereinigungsfreiheit, verbieten Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf, verfolgen die effektive Abschaffung von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, schaffen einen Rahmen für die Festlegung von Mindestlöhnen, verbessern den technischen Arbeitsschutz sowie den Arbeitszeitschutz und schützen Wanderarbeitnehmer. Auch hat sich die IAO der Arbeitsbeziehungen in einzelnen Branchen besonders angenommen: Das gilt namentlich für Seearbeitnehmer, Plantagenarbeiter sowie für Arbeitnehmer des Hotel- und Gaststättengewerbes. Gewiss ist es übertrieben, die Gesamtheit der von der IAO geschaffenen internationalen Arbeitsnormen als ein in sich kohärentes „Internationales Arbeitsgesetzbuch“ zu bezeichnen.¹⁴ Man kommt jedoch nicht umhin anzuerkennen, dass die Normsetzungsarbeit der IAO alle relevanten Bereiche der Arbeitsbeziehungen erfasst.

Der Fokus hat sich seit der bereits erwähnten Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit stärker auf den Schutz der Grundrechte der Arbeitnehmer verlagert. Die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit, des Verbots von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf, das Verbot der Zwangsarbeit sowie die Abschaffung der Kinderarbeit bilden inzwischen das Epizentrum der Tätigkeit der IAO, die in einem jährlichen Bericht zu einem der vier Grundrechte seinen besonderen Ausdruck findet.¹⁵ Daran hat auch die oben angesprochene Erklärung vom 10. Juni 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine gerechte Globalisierung festgehalten, die der *decent-work*-Agenda von *Juan Somavia* noch stärkere institutionelle Gestalt verliehen hat.