

Solidarität und Zusammenarbeit mit dem Süden

Yvonne Zimmermann, SOLIFONDS

Input an der Tagung Movendo/SGB: Die International Labour Organisation (ILO) am 25. Juni 2019 in Bern

Fünf Schlaglichter auf die ILO aus Perspektive der SOLIFONDS-Partnerorganisationen aus dem Globalen Süden, und warum es internationale Solidarität braucht. Zuerst zwei positive Sichtweisen, danach ein paar kritische Punkte.

1. Hausarbeiterinnen

Mit der ILO-Konvention 189 für Hausarbeiter*innen wurden erstmals grundlegende Rechte für 67 Millionen Arbeiter*innen definiert (80% Frauen).¹

Hausarbeiter*innen gehören zu den prekärsten und informellsten Arbeiter*innen weltweit – die gleichzeitig möglich machen, dass andere einer Erwerbsarbeit nachgehen können, und damit die Wirtschaft am Laufen halten. Sie wohnen nicht selten an ihrem Arbeitsplatz, müssen rund um die Uhr zur Verfügung stehen.

Hausarbeiterinnen sind aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses besonders verletzlich und oft betroffen von sexuellen Belästigungen und Übergriffen. Für diese Arbeitsverhältnisse gelten mancherorts noch heute nicht einmal die Arbeitsgesetze, z.B. in Ägypten, sie werden vielmehr als Privatsache angeschaut, weil sie in privaten Haushalten stattfinden. Hausarbeiterinnen gelten nicht als Arbeiterinnen, sondern als „Dienstmädchen“ oder „Helferinnen“. Hausarbeiterinnen sind unsichtbar, werden ausgebeutet, gleichzeitig sind sie unabdingbar.

Sich als Hausarbeiterinnen für Arbeitsrechte organisieren ist schwieriger, als dasselbe in einem Betrieb zu tun. Die Hausarbeiterinnen sind verstreut in verschiedenen Haushalten, haben nicht einen gemeinsamen Arbeitgeber, an den sie ihre Forderungen richten könnten, sondern viele verschiedene. Umso wichtiger war es für die Hausarbeiterinnen, die sich in Gewerkschaften zusammengeschlossen hatten, dass – dank ihrer hartnäckigen Arbeit und dank Unterstützung von Mitstreiter*innen – ein internationales Regelwerk entstand, eine Konvention zum Schutz der Hausarbeiterinnen.

2006 fand ein erstes internationales Treffen von Hausarbeiterinnengewerkschaften in Holland statt (bis dahin diverse Gewerkschaften und in Lateinamerika sogar ein regionaler Verband). Hier wurde beschlossen, die Möglichkeit einer ILO-Konvention auszuloten. Viele Teilnehmerinnen hatten zuvor nicht viel über die ILO und ihre Prozesse gewusst. In der Folge war die Unterstützung durch IUF und das globale Netzwerk WIEGO² sehr wichtig, ebenso wie vom IGB, um in die Strukturen der ILO zu gelangen und eine Konvention durchzubringen. Der IGB bezog seine Mitglieds-

¹ Laut ILO ist eine von 25 Frauen weltweit Hausarbeiterin, in einigen Regionen deutlich mehr, z.B. im Nahen Osten eine von drei, in Lateinamerika eine von vier.

² WIEGO: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

verbände ein, um im Dialog mit ihren Länderregierungen zu erreichen, dass diese für die Konvention stimmten.

Interessanterweise war der Schutz von Hausarbeiterinnen bereits in den 30er und 60er Jahren in der ILO thematisiert, aber dann zur Seite gelegt worden. An ILO-Konferenz in Genf im Juni 2011 wurde die ILO-Konvention 189 für Würdige Arbeit der Hausarbeiterinnen angenommen. Innerhalb einer Rekordzeit von zwei Jahren wurde die Konvention von acht Ländern formal ratifiziert und trat 2012 in Kraft. Diese Länder verpflichten sich, deren Inhalt in ihre nationale Gesetzgebung einzubauen. Heute sind es 28.³

Wie die Hausarbeiterinnengewerkschaften festhalten, ist die Konvention ein Motor für eine Veränderung, für welche die Hausarbeiterinnen kämpfen. Sie ist ein Instrument für die weitere Arbeit: Damit die Konvention von den Ländern ratifiziert und auch umgesetzt wird. Dafür ist die Organisation und Mobilisierung der Hausarbeiterinnen unabdingbar. So hat denn auch das Netzwerk der Hausarbeiterinnengewerkschaften IDWN auf diesen zwei Gleisen gearbeitet: Hausarbeiterinnen weltweit für eine Konvention mobilisieren und gleichzeitig die Konvention nutzen, um die Organisationen der Hausarbeiterinnen und den Kampf für ihre Rechte zu stärken.⁴

„We got it because we worked for it. No-one else gave it to us. It is the result of our own efforts. Now we have it, but there is still much to do – to get the laws improved, and put into practice. But we made history!“

Sayuti, Tunas Mulia Domestic Workers' Trade Union, Jogjakarta, Indonesia

Die Konvention ist für die Hausarbeiterinnen ein Instrument, ein Druckmittel, um dafür zu sorgen, dass ihre Regierungen bzw. das Parlament in ihren Ländern ein Gesetz erlässt und einen Mindestlohn festlegt, welche Hausarbeiter*innen explizit einschliessen.

Um die Konvention zu erreichen, war es wichtig, dass sich die Hausarbeiterinnen bereits in Gewerkschaften organisiert hatten und ein Regelwerk einforderten. Ebenfalls wichtig war die internationale Solidarität, um die Konvention zu erreichen.

2. Heimarbeiterinnen

Ähnlich – und gleichzeitig anders – ist es bei den Heimarbeiterinnen. Die ILO-Konvention C177 wurde bereits 1996 angenommen und ist seit 2000 in Kraft, allerdings ist sie bisher erst von 10 Ländern ratifiziert.⁵ Dass dies so ist, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass Heimarbeiterinnen weniger stark organisiert sind als Hausarbeiterinnen und über keine Lobby verfügen.

Gemäss der Konvention müssten Heimarbeiterinnen die gleichen Rechte wie andere Arbeiter*innen haben, sprich auf angemessene Entlohnung, sozialen Schutz (u.a.

³ Argentinien, Belgien, Bolivien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Dom. Rep., Ecuador, Finnland, Deutschland, Grenada, Guinea, Guyana, Irland, Italy, Jamaica, Mauritius, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Portugal, Südafrika, Schweden (ab April 20 in Kraft), Schweiz (seit 2014), Uruguay.

⁴ IDWN formal 2009 gegründet

⁵ Albanien, Argentinien, Belgien, Bosnien Herzegowina, Bulgarien, Finnland, Irland, Niederlanden, Nordmazedonien, Tadschikistan

Mutterschaftsschutz, OHS), das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, keine Diskriminierung. Damit würden Heimarbeiter*innen als Lohnarbeiter*innen anerkannt.

Hier gibt es also noch einiges zu tun, damit die Konvention ratifiziert und auch umgesetzt wird. Für die Heimarbeiterinnen in Pakistan, die sich in Gewerkschaften organisiert haben, ist die Konvention wichtig, weil sie sie als Instrument brauchen können. Seit mehreren Jahren machen die Heimarbeiterinnen mit Demonstrationen und Pressekonferenzen auf ihre Situation aufmerksam, sie berufen sich auf die ILO-Konvention und fordern ihre Ratifizierung. Gleichzeitig haben sie in tripartiten Kommissionen im Land mitgearbeitet – mit dem Erfolg, dass die südliche Provinz Sindh im Mai 2018 ein Gesetz erlassen hat, das Heimarbeiter*innen erstmals als Arbeiter*innen anerkennt. Damit erhalten fünf Millionen Heimarbeiter*innen, 80 Prozent von ihnen Frauen, Zugang zu denselben Sozialversicherungen wie die Arbeiter*innen der Industrie. Dies ist ein Novum in Südasien – die Provinz Sindh nimmt damit eine Vorreiterrolle ein. Kürzlich wurde zudem ebenfalls in der Provinz Sindh ein Mindestlohn für die Heimarbeiter*innen der Glasarmreifen-Industrie festgelegt.

Heimarbeiterinnen nahmen auch an der ILO-Konferenz 2016 teil, um sich in die Diskussion zu „Decent Work in Global Supply Chains“ einzubringen und ihre Forderungen für bessere Arbeitsbedingungen und -rechte sichtbar zu machen. Dabei wiesen sie auch auf die Notwendigkeit hin, die C177 zu ratifizieren (anlässlich von deren 20. Geburtstags).

Dieses Beispiel zeigt uns im Vergleich zu den Hausarbeiterinnen, dass die Organisierung und Beteiligung der betroffenen Arbeiter*innen unabdingbar ist.

3. Fehlende Sanktionsmöglichkeiten

Für Arbeiter*innen in Ländern des Globalen Südens und für ihre Gewerkschaften hat die ILO ebenso wie für die Arbeiter*innen des Globalen Nordens Fortschritte gebracht: nämlich dass ihre Länder Konventionen der ILO ratifiziert und die entsprechenden Normen in ihre Gesetzgebung aufgenommen haben. Das ist ein wichtiger Punkt – wenn auch hinzugefügt werden muss, dass Millionen informelle Arbeiter*innen, die über keinen Arbeitsvertrag verfügen, bei vielen Konventionen nicht eingeschlossen sind – Ausnahme sind die beiden erwähnten Konventionen (Haus- und Heimarbeiterinnen). Gerade in den Ländern des Globalen Südens betrifft dies die Mehrheit der Erwerbstätigen. (In Südostasien arbeiten zwei von drei Menschen ohne formelle Anstellung, in Afrika und Lateinamerika jeder zweite. Auch bei uns ist die Tendenz steigend.)

Aber auch für diejenigen Arbeiter*innen, für die die ILO-Konventionen Fortschritte gebracht haben, bleibt ein bitterer Beigeschmack: Die ILO hat nämlich keine Durchsetzungsmöglichkeiten. Stellt sie auf Beschwerden von Gewerkschaften hin fest, dass ein Land gewisse Konventionen immer wieder verletzt, kann sie Empfehlungen abgeben, hat aber keine Möglichkeit der Sanktionierung. Im Fall Algerien haben unabhängige Gewerkschaften wiederholt angeprangert, dass die Vereinigungsfreiheit nicht eingehalten wird. Obwohl das Arbeitsgesetz vorsieht, dass unabhängige Gewerkschaften gebildet werden können, verweigern staatliche Stellen

in der Praxis, die Anmeldung dieser Gewerkschaften festzuhalten. Stattdessen «klonen» sie die unabhängigen Gewerkschaften und führen mit diesen Dialoge. Das hat zu mehrfachen Interventionen bei der ILO geführt, aber es hat sich bis heute nichts geändert. Die unabhängigen Gewerkschaften in Algerien sind damit vom sozialen Dialog ausgeschlossen. Gerade deswegen ist für sie die ILO wiederum wichtig, als Forum, um die Probleme anzuprangern und internationale Solidarität einzufordern.

4. Nicht-Vertretung in der ILO

Die Zusammenstellung der ILO als tripartite Organisation ist eine Besonderheit, geht aber davon aus, dass Arbeiter*innen und Unternehmer*innen einander entgegengesetzt sind, die Regierung irgendwo zwischendrin steht und alles einigermaßen demokratisch funktioniert. Was aber, wenn sich nicht nur Regierung und Unternehmer nahe stehen, wie das immer öfter der Fall ist, und damit einen Block gegen die Gewerkschaften darstellen, sondern wenn selbst die Gewerkschaften von Regierungen kontrolliert sind und nicht die Interessen der Erwerbstätigen vertreten? Nochmals das Beispiel Algerien, wo Staatsangestellte gleich zu Zwangsmitgliedern des regierungsnahen Gewerkschaftsbunds UGTA gemacht werden. Unabhängige Gewerkschaften – zusammengeschlossen im Gewerkschaftsbund CGATA – sind nicht Teil der algerischen Delegation an die ILO. Via IGB konnten sie zwar trotzdem an die ILO-Konferenz gelangen und ihre Sicht in den Kommissionen einbringen, Stimmrecht haben sie aber keines. Für sie ist die ILO-Konferenz nichtsdestotrotz eine wichtige Bühne, um solidarische Beziehungen herzustellen und Unterstützung für ihre Anliegen zu generieren. Für andere Gewerkschaften kann selbst dies heikel sein: In Ländern, wo ihnen Repression droht, weil sie die Regierung kritisieren, und sie gar von Geheimdiensten überwacht werden, müssen sie in manchen Fällen selbst an einem ILO-Treffen in Genf vorsichtig sein.

Andere Gewerkschaften wiederum monieren, dass die ILO sie schlicht nicht einbezieht, weil sie nicht zur offiziellen Vertretung gehören. Das führt etwa in Pakistan dazu, dass der Fokus ausschliesslich auf einer Region liegt – der Provinz Punjab – und damit ganze Bereiche – etwa die gefährliche, aber auch informelle Schiffsabwrackung – völlig ausgeblendet werden. Nach dem Brand in der Textilfabrik Ali Enterprises (in der Provinz Sindh), bei dem über 280 Arbeiter*innen ihr Leben verloren, intervenierte zwar das regionale ILO-Büro, vorerst aber ohne die zuständige Gewerkschaft oder die Überlebenden und Angehörigen einzubeziehen.

5. „Schwarze Listen“

Jedes Jahr wird im Rahmen der ILO-Konferenz der Normenkommission eine Liste der 25 Länder vorgelegt, welche ILO-Normen verletzen. Die Aufgabe der Normenkommission ist es zu überprüfen, wie die vor die Kommission geladenen Staaten die ratifizierten Übereinkommen in ihrer Gesetzgebung und in der Praxis umsetzen. Für Gewerkschaften in Ländern, wo Gewerkschaftsrechte systematisch verletzt werden, ist es wichtig, dass ihre Länder auf dieser „schwarzen Liste“ erscheinen. Dies erzeugt

Druck auf die Regierungen und führt zur erwähnten Überprüfung durch die Normenkommission.

Beispiel Kolumbien: Das Land war während Jahren auf dieser Liste und wurde von der Expertenkommission beobachtet. Und das war dringend nötig: In Kolumbien ist die Lage bei der Verletzung des Vereinigungs-, Verhandlungs- und Streikrechts sehr ernst. Kommt hinzu, dass das Land seit langem einen traurigen ersten Platz belegt, was Gewalt, Drohungen und Ermordungen von Gewerkschafter*innen angeht. Diese Verbrechen bleiben meist in absoluter Straflosigkeit. Die Situation in Kolumbien hat sich nicht gebessert. Trotzdem war das Land ab 2009 über mehrere Jahre nicht mehr auf der Liste der 25 normverletzenden Länder. Der Expertenausschuss begründete dies damit, dass die Regierung einer Einladung einer hochrangigen Mission nach Kolumbien zugestimmt habe und er jetzt auf die entsprechende Information der Regierung warte. Die Gewerkschaften sahen einen anderen Grund, nämlich dass das Internationale Arbeitsamt und der Expertenausschuss ihr Interesse an der Lage in Kolumbien verloren haben könnten. Sie befürchteten zudem, dass auf Grund dieses Ausschlusses die normativen Kontrollmechanismen nicht mehr greifen würden.

Tatsächlich hat die Regierung gejubelt und behauptet, dass der Ausschluss aus dieser Liste zeige, dass die Gewerkschaftsrechte respektiert würden. Kolumbianische Gewerkschafter drücken dies so aus: „Dass die ILO die Beschwerden und Berichte nicht aufgenommen hat, welche die verschiedenen Gewerkschaftsverbände gemeinsam zusammengetragen und die wichtigsten Punkte hervorgehoben haben, sehen die Unternehmer als Triumph und als Bestätigung, dass sie die Rechte der Arbeiter*innen weiter verletzen können, ohne dass etwas passiert. Für uns ist das ein Rückschritt, denn nach unserem erfolglosen Versuch, die Verletzungen anzuklagen, werden die Angriffe aggressiver. Das hat beispielsweise dazu geführt, dass das Streikrecht in Kolumbien heute nur noch auf dem Papier existiert.“

Zusammenfassend:

- Die ILO-Konventionen sind für viele Gewerkschaften im Süden ein wichtiges Instrument, um ihre Rechte einzufordern, national und international.
- Die ILO ist ein wichtiger Raum, um Misstände aufzudecken, anzuprangern und internationale Solidarität einzufordern. Bereits dies kann für Vertreter*innen von unabhängigen Gewerkschaften aber ein Risiko darstellen.
- Die Zusammensetzung der nationalen Delegationen ist gerade im Falle von undemokratischen Regierungen ein Problem. Regimetreue «Vertreter*innen» der Arbeiter*innen sind Teil der tripartiten Delegationen, demgegenüber bleiben unabhängige Gewerkschaften aus den offiziellen Delegationen ausgeschlossen und müssen schauen, ob und wie sie sich in Genf in die Diskussion einbringen können.
- Die ILO hat einen eingeschränkten Aktionsradius: Bei Verletzungen der Konventionen können nur Empfehlungen an die zuständigen Regierungen abgegeben werden, es gibt keine Sanktionsmöglichkeiten.
- Gerät ein Land auf die „schwarze Liste“, kann dies einen gewissen Druck ausüben. Erscheint jedoch ein Land trotz Normverletzungen nicht (mehr) auf der Liste, können Regierung und Unternehmer dies als Freipass ansehen.