

DOI: 10.5771/0342-300X-2020-5-343

# Globale Solidarität?

## Hundert Jahre International Labour Organization (ILO)

In ihrer 100-jährigen Geschichte war die International Labour Organization (ILO) stets ein Seismograph für Entwicklungen der Arbeitswelt – zunächst vor allem in Europa und später im globalen Maßstab. Zur selben Zeit beschrieb die ILO immer auch einen Raum der Konflikte, welche diese Welt prägen: zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Nord und Süd, zwischen Männern und Frauen, zwischen Menschen in „normalen“ und solchen in prekären Arbeitsverhältnissen. Wie viel Raum blieb angesichts dieser widerstreitenden Interessen für die Solidarität unter den Arbeitenden? Wo lassen sich Praktiken und Diskurse der Solidarität identifizieren und wo liegen die Grenzen? Diese Fragen stehen im Zentrum des folgenden Beitrags.

DANIEL MAUL

---

### 1 Einleitung

Gerade mit Blick auf diese Grundsätze bietet die Geschichte der ILO reichlich Ansatzpunkte, um über die Grundlagen der Solidarität zwischen Staaten, Gesellschaften, sozialen Gruppen und Individuen im globalen Maßstab nachzudenken. Die ILO erscheint dabei nicht nur als ein Resonanzraum für Ideen transnationaler Solidarität, sondern auch als Aktionsfeld für deren praktische politische Umsetzung. Gleichzeitig bietet die Geschichte der Organisation die Gelegenheit, über die Grenzen globaler Solidarität zu reflektieren. Woran also lag es, dass der Begriff der Solidarität – anders als der der „sozialen Gerechtigkeit“ – kaum jemals einen prominenten Rang in den Debatten der ILO einnahm? In diesem Umstand spiegelt sich, so lautet die zentrale These, der spezifische Charakter der ILO als einer internationalen Organisation, in der sich divergierende Interessen und Konflikte sowohl im internationalen Staatensystem als auch auf gesellschaftlicher Ebene abbilden. Diese Konflikte, die hier ausgetragen wurden – entlang der Ost-West- und der Nord-Süd-Achse, zwischen Kapital und Arbeit, zwischen männlichen und weiblichen Arbeitskräften, zwischen industrieller und landwirtschaftlicher, formeller und informeller Beschäftigung sowie auf einer Vielzahl von weiteren Gebieten –, definierten und beschränkten innerhalb der ILO den Raum für Praktiken und Diskurse der Solidarität.

Vor rund 100 Jahren, im Juni 1919, wurde in Paris die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) gegründet (Maul 2019; Kott/Droux 2013; Jensen/Lichtenstein 2016) – ein Datum, das im Schatten des Versailler Vertrages unter Zeitgenossen kaum Aufmerksamkeit erfuhr. Und doch steckte schon in der im selben Jahr verabschiedeten ILO-Verfassung beachtlicher Sprengstoff für die künftige Ausgestaltung sozialpolitischer Beziehungen. Denn dort war von einem Zusammenhang der Beschäftigten und der Abhängigkeit von Nationalstaaten die Rede, die in internationalen Dokumenten bis dahin kaum thematisiert worden waren. Die „Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation“, so heißt es hier, hemme die „Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern“. In der Erklärung von Philadelphia von 1944, die die Arbeit der ILO auf ein neues menschenrechtliches Fundament stellte und gewissermaßen als zweiter Gründungsakt der ILO gilt, findet sich dieses Postulat in vereinfachter Form wieder: „Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller“ – eine Feststellung, aus der die Erklärung ein umfassendes Sozialziel „aller nationalen und internationalen Politiken und Maßnahmen“ ableitete.

Gleiches gilt auch für den im Spektrum internationaler Organisationen einzigartigen dreigliedrigen, „tripartistischen“ Aufbau der ILO: Neben den Regierungen nehmen hier Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgebern aus allen Mitgliedsländern gleichberechtigt an den Entscheidungsprozessen teil. Wenngleich die Dreigliedrigkeit ein

Modell des friedlichen Interessenausgleichs etabliert und institutionalisiert hat, in dem im Dreieck zwischen den Vertretern von Kapital und Arbeit sowie den Regierungen um Prinzipien der Arbeits- und Sozialpolitik gerungen wird, macht sie die Organisation keineswegs zu einer konfliktfreien Zone (Tapiola 2017). Darüber hinaus erschweren freilich auch die teils gravierenden Unterschiede innerhalb der drei Gruppen die Herstellung von Solidarität. Im Mittelpunkt stand und steht dabei stets die Frage, wessen Organisation die ILO eigentlich ist, welche Art der Arbeit und welche Gruppen von arbeitenden Menschen sie repräsentiert. Es sind diese Interessenkonflikte und anhaltenden Debatten um die soziale Gerechtigkeit, die die Geschichte der ILO zu einem Seismographen des Wandels globaler Vorstellungen von Solidarität machen. Die Frage der Solidarität war und ist vor diesem Hintergrund stets eng mit der Frage der Inklusion und Exklusion verknüpft. 100 Jahre Geschichte der ILO sind damit auch Teil einer Geschichte des mehrfachen Grenzziehungsprozesses. Um diese Grenzziehungsprozesse soll es in dem Beitrag vor allem gehen.

## 2 100 Jahre ILO – eine Geschichte der Erweiterung

Der Blickwinkel, mit dem die ILO an die Probleme der Arbeit herantrat, war dabei von Anbeginn selektiv: Das galt geografisch, aber auch für ihre thematische Ausrichtung. Denn die ILO war zunächst alles andere als eine globale Organisation, sodass sich in ihr die unterschiedlichen Realitäten der Arbeitswelt nur sehr bedingt abbildeten. Vielmehr war das Profil der Organisation zunächst vorwiegend europäisch geprägt. Die Mehrzahl der verabschiedeten internationalen Arbeitsnormen, die das Hauptaufgabengebiet der ILO ausmachen, richtete sich am Leitbild des (männlichen) Industriearbeiters aus, der im globalen Maßstab freilich nur eine Minderheit der arbeitenden Bevölkerung darstellte.

In ihrer Arbeit spiegelte die ILO dabei immer auch die jeweiligen geopolitischen Realitäten der Zeit wider. Dies betraf etwa während der ersten Jahre den Einfluss der imperialen Mächte Großbritannien und Frankreich auf die Arbeit der ILO. Innerhalb der riesigen Kolonialreiche, die sich über einen gehörigen Teil Afrikas und Asiens spannten, blieben einheimische Arbeitskräfte im Wesentlichen außerhalb des Einflussbereichs der ILO. Allenfalls unter humanitären Vorzeichen wurden die damaligen Exzesse kolonialer Arbeitsregime, die sich vor allem in der systematischen und flächendeckenden Anwendung von Zwangsarbeit äußerten, zum Gegenstand der Debatte und spezieller internationaler Arbeitsstandards, die sich der „native labour“ als einem separaten Bereich der

Arbeit widmeten (Zimmermann 2010, Maul 2012). Nach 1945 prägte dann der Systemkonflikt zwischen den beiden Supermächten USA und Sowjetunion die Debatten in der ILO. Viele der Diskussionen um menschenrechtliche Normen, etwa auf dem Feld der Gewerkschaftsfreiheit, waren vom Gegensatz zwischen Ost und West geprägt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Geschichte der ILO in einem doppelten Sinn als die einer stetigen Erweiterung lesen – in geografischer Hinsicht, aber auch mit Blick auf die Gruppen von Arbeitern und Formen der Arbeit, die sich in der Tätigkeit der Organisation vertreten fanden und finden. Waren die Anfangsjahre von einem klaren Übergewicht europäischer Industriestaaten geprägt, so erfuhr die Arbeit der ILO bereits während der Zwischenkriegszeit eine erste Ausdehnung nach Nordamerika, insbesondere durch den Beitritt der USA unter der Präsidentschaft Franklin D. Roosevelts, und nach Lateinamerika. Die beiden ersten Regionalkonferenzen der amerikanischen Mitgliedstaaten der ILO 1936 in Santiago de Chile und 1939 in Havanna waren in dieser Hinsicht wichtige Etappen der Erweiterung, die eine Präzedenz für eine regionale Vertiefung für Asien, Afrika und den Nahen Osten nach 1945 schufen (Jensen 2011). Das einschneidendste Ereignis im Hinblick auf die geografische Erweiterung war die Auflösung der europäischen Kolonialreiche nach 1945, versinnbildlicht durch die Entwicklung der ILO-Mitgliedschaft: Von knapp 50 Mitgliedern im Jahr 1946 wuchs die Organisation im Zuge der Dekolonisierung auf 121 im Jahr 1970 an. Die neuen Mehrheiten, die innerhalb der Organisation aus diesem Wandel resultierten, gaben der ILO insbesondere einen entscheidenden Impuls, ihre Aktivitäten verstärkt auf die Probleme der sogenannten Entwicklungsländer auszurichten und rückten erstmals die Probleme von Arbeiterinnen und Arbeitern in den wenig industrialisierten Regionen der Welt in den Mittelpunkt des Interesses (Maul 2012).

Auch in einer weiteren Hinsicht lässt sich ein Prozess der Expansion beobachten. Bereits in den frühen Jahren wurde der zunächst rein industrielle Fokus um landwirtschaftliche und intellektuelle („white collar“) Arbeit erweitert. Daneben gerieten schrittweise auch die Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigranten, Seeleuten, Flüchtlingen und von behinderten Menschen in das Blickfeld der ILO, um nur einige Gruppen zu nennen (vgl. unter anderem Ribi Forclaz 2011; Verbruggen 2010). Noch später, während der 1970er Jahre, begann sich die Organisation auch jenen Millionen von Menschen zuzuwenden, die im „informellen Sektor“ der Wirtschaft ihren Lebensunterhalt verdienen (Benanav 2019). Wie die Debatten um die Konvention zu den Hausangestellten (*domestic workers*) verdeutlichen, in der eine weitere große Gruppe von Arbeiterinnen und Arbeitern 2011 erstmalig in den Orbit der ILO-Normensetzung gebracht wurde, reicht der skizzierte Prozess der Erweiterung weiter bis in die unmittelbare Gegenwart (Boris/Fish 2014).

Besonders eindringlich lässt sich dieser Transformationsprozess im Bereich der Normensetzung, dem klassischen Betätigungsfeld der ILO, beobachten: Von der ersten regulären Arbeitskonferenz der ILO 1919, die unter anderem den Acht-Stunden-Arbeitstag sowie den Mutterschutz zur internationalen Norm erhob, bis zu den beiden jüngsten Standards, die sich den Rechten der Heimarbeiter (2011) sowie der Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz (2019) widmeten, hat die ILO insgesamt 190 solcher Standards erarbeitet. ILO-Normen decken ein stetig erweitertes Spektrum arbeits- und sozialpolitischer Themenfelder ab – von der Beschäftigungs- und Lohnpolitik über den Gesundheitsschutz bis hin zu verschiedenen Aspekten der sozialen Sicherheit sowie den Rechten indigener Völker. Seit der Erklärung von Philadelphia (1944) steht die Normensetzung der ILO zudem auf einem menschenrechtlichen Sockel: „Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens oder ihres Geschlechts“, so heißt es hier, „haben das Recht, ihr materielles Wohlergehen und ihre geistige Entwicklung unter Bedingungen der Freiheit und Würde, der wirtschaftlichen Sicherheit und der Chancengleichheit zu verfolgen.“ Seit den 1940er und 1950er Jahren sind vor diesem Hintergrund eine Reihe von dezidiert unter menschenrechtlichen Vorzeichen verabschiedeten Standards hinzugetreten: etwa zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivverhandlungen (1948 und 1949), zur Lohngleichstellung für Männer und Frauen (1951), zur Abschaffung der Zwangsarbeit (1957), gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958) sowie in jüngerer Zeit das Übereinkommen zur Abschaffung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999). Die „Erklärung zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit“ (1998) weist die genannten Übereinkommen als sogenannte Kernarbeitsnormen aus, die für alle Mitgliedstaaten unabhängig von der Ratifizierung Gültigkeit besitzen (Wobbe 2015). In der Gegenwart findet sich der zunehmende Anspruch, die ILO als eine Organisation aller arbeitenden Menschen zu positionieren – unabhängig vom Ort und Charakter der Tätigkeit, ob in *standard* oder *non-standard employment* –, in der „Agenda für anständige Arbeit“ (*Decent Work Agenda*) oder jüngst in der zur 100-Jahr-Feier der Organisation verabschiedeten „Erklärung zur Zukunft der Arbeit“ wieder.

### 3 Praktiken und Grenzen der Solidarität

In den 100 Jahren ihrer Geschichte ist die ILO damit eine „globalere“ Organisation geworden, ohne dass dies das Potenzial für Konflikte innerhalb ihrer Mitgliedschaft entscheidend verringert hätte. Vielmehr hat die geografische Erweiterung der ILO sowie die Integration einer wachsen-

den Zahl von Gruppen und Formen der Arbeit neue Konfliktlinien geschaffen, alte zuweilen verschärft und damit neue Hindernisse für Praktiken der globalen Solidarität innerhalb der ILO geschaffen. Sichtbar wurden diese Konflikte insbesondere im Ringen der Gewerkschaften um eine gemeinsame Haltung. In anderen Worten: Was „globale Solidarität“ bedeuten konnte, blieb auch für diejenigen strittig, für die Solidarität ein zentrales Wertesystem verkörperte. Zugleich gab es kein anderes internationales Forum für die verschiedenen nationalen Gewerkschaften, das ihnen mehr ermöglicht hätte, so etwas wie Praktiken der Solidarität zu erproben – dann nämlich, wenn es darum ging, finanzielle Mittel zu verteilen, Normen zu setzen und Projekte anzuregen. Solidarität war in dieser Hinsicht, so merkwürdig es klingt, nicht nur ein Kampf auf der Straße oder vor den Betriebstoren, sondern auch ein bürokratischer Akt.

Während der Jahreskonferenzen, im Verwaltungsrat und in den diversen Komitees der ILO bot sich hier immer wieder die Gelegenheit, die Verfolgung und Unterdrückung von Gewerkschaften weltweit anzuprangern. Beginnend in den 1920er Jahren nutzten Arbeitnehmervertreter diese Foren, um öffentlichkeitswirksam gegen die Verfolgung ihrer Genossen etwa unter dem italienischen Faschismus zu protestieren (Gallo 2013). 1933 geißelte der deutsche Gewerkschaftsführer Wilhelm Leuschner in einer aufsehenerregenden Rede die gerade einsetzenden Verfolgungen der freien Gewerkschaften nach dem Machtantritt der Nationalsozialisten (Tosstorff 2004). Viele weitere Gelegenheiten sollten folgen – vom Spanien der Franco-Diktatur über das Chile Pinochets bis hin zur Unterstützung des freien polnischen Gewerkschaftsbundes *Solidarnosc* während der 1980er Jahre. Insbesondere das nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffene *Committee on Freedom of Association (CFA)* wurde zu einem Forum der Solidarität und einem wichtigen Bezugspunkt; hier wurden hunderte von Verstößen gegen die Gewerkschaftsfreiheit angeprangert (siehe u.a. Basualdo 2010; Rosado Marzán 2016; Goddeeris 2010).

Gleichwohl war diese Solidarität innerhalb der Arbeitnehmerschaft selten ungebrochen. Dies wird bereits bei einem Blick auf die ideellen Grundlagen deutlich, auf denen die ILO fußte. Während des späten 19. Jahrhunderts waren es zunächst liberale bürgerliche Sozialreformer gewesen, die das Konzept internationaler Arbeitsstandards propagierten. Sie sahen darin ein Mittel, um zu verhindern, dass auf nationaler Ebene eingeführte Sozialreformen für diejenigen, die dabei voranschrritten, im internationalen wirtschaftlichen Wettbewerb zu einem Nachteil wurden, und mithin ein „race to the bottom“ zu vermeiden (Kott 2015). Ihr Verständnis solcher internationalen Normen war in diesem Sinn von Anfang an eng mit Ideen des Freihandels verknüpft (Huberman 2012). Erst während des Ersten Weltkriegs, in dem viele nationale Gewerkschaftsverbände an der Seite ihrer Regierungen zum Teil des Kriegsaufwandes wurden, wurde die sozialistische Arbeiterbe-

wegung zu einer treibenden Kraft hinter der Idee einer permanenten Organisation, deren vornehmliche Aufgabe die Verabschiedung von internationalen Arbeitsstandards sein sollte. Selbst danach sah sich der reformerische Teil der internationalen Gewerkschaftsbewegung, der rasch zur tragenden Säule der ILO wurde, scharfer Kritik aus dem Lager der revolutionären Arbeiterbewegung ausgesetzt. Der Vorwurf lag darin, dass die Gewerkschaften durch ihre Mitarbeit in der ILO das eherne Prinzip der Klassensolidarität für ein vages und im Kern den Interessen des Kapitals dienendes Konzept dreigliedriger Kooperation geopfert hatten. Dieser Vorwurf begleitete die in der International Federation of Trade Unions (IFTU) zusammengeschlossenen reformsozialistischen Gewerkschaften bei allen Erfolgen – etwa in der Frage des Acht-Stunden-Tags während der gesamten Zwischenkriegszeit und darüber hinaus (van Goethem 2018).

Im Laufe der Nachkriegszeit wurden diese Konflikte innerhalb der Arbeitnehmerschaft von neuen Interessengegensätzen abgelöst. Nach dem Beitritt der Sowjetunion (1954) und vieler weiterer kommunistischer Staaten verlief die Trennlinie zwischen Ost und West mitten durch die Arbeitnehmergruppe. Hinzu kamen neue Gegensätze entlang der Nord-Süd-Achse, die sich im Laufe der Dekolonisierung verschärften. In den Debatten um die Strukturen des Welthandels und vor dem Hintergrund eines wachsenden Gegensatzes zwischen reichen Industrienationen und sogenannten Entwicklungsländern fanden sich auch die Gewerkschaften oftmals auf unterschiedlichen Seiten der Frontlinie wieder. Während diese Gegensätze immer noch Raum für die punktuelle Zusammenarbeit ließen, begrenzten sie dennoch den Spielraum für die Solidarität über Blockgrenzen hinweg.

#### 4 Solidarität und weibliche Arbeit

Frauenrechtlerinnen stellten eine weitere Gruppe dar, welche die ILO als politische Plattform zu nutzen wussten, um die bisher allzu partikular männliche Variante von Solidarität anzuprangern sowie Bündnisse zwischen weiblichen Beschäftigten zu schmieden. Gleichzeitig diente die ILO Frauenrechtlerinnen als ein Forum, um Aufmerksamkeit auf die spezifischen Ungleichheitserfahrungen von Frauen in der Arbeitswelt zu lenken (Boris 2019). Die prinzipielle Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben war Teil der ursprünglichen Verfassung der ILO. Tatsächlich jedoch wurden Frauen innerhalb der Organisation und ihren Arbeitsnormen lange Zeit als eine distinkte Gruppe behandelt, die des besonderen Schutzes bedurfte, etwa was die Nacharbeit oder die Ausübung bestimmter Berufe betraf. Frauenrechtlerinnen kritisierten diese Ausrichtung von Anfang an als den Versuch,

Frauen vom Arbeitsmarkt zu drängen und in ihre „angestammte“ Rolle als Hausfrauen und Mütter zu verweisen. Widerstand gegen diese Position kam freilich nicht nur aus den drei Gliederungen der ILO, von Regierungen, Arbeitgebern und den stark männlich geprägten Gewerkschaften. Auch unterschiedliche Auffassungen über Ziele und Strategien innerhalb der Bewegung selbst – zwischen konservativ-christlichen und radikaleren *Legal-equality-Feministinnen* – schmälerten deren Erfolgsaussichten. Es sollte vor diesem Hintergrund bis nach 1945 dauern, bis sich das Prinzip der rechtlichen Gleichstellung als Norm endgültig durchzusetzen begann. Für die Verabschiedung der in dieser Hinsicht wegweisenden Konvention Nr. 100 (1950) zur gleichen Entlohnung von Frauen und Männern zeichnete vor allem eine informelle Koalition von Frauenrechtlerinnen aus beiden Machtblöcken verantwortlich, der es gelang, in dieser Frage die Gräben des Kalten Krieges zeitweise zu überwinden (Boris et al. 2018).

Ab den 1950er Jahren verlagerte sich die Debatte allmählich von den Konflikten in der industrialisierten Welt auf die Situation von Frauen in den sogenannten Entwicklungsländern, deren Situation sich in vielerlei Hinsicht von denen weiblicher Arbeitnehmer in den Industrienationen unterschied. Frauenrechtlerinnen aus den Ländern des globalen Südens begannen zunehmend, blinde Stellen im Kampf westlicher Aktivistinnen um Gleichberechtigung im Arbeitsleben zu kritisieren, der die Verwobenheit der Situation der Frauen im Süden mit den strukturellen Ungleichgewichten im internationalen System ignorierte (Neunsinger 2018). Die Gewerkschaften sowie der Kampf um die Gleichberechtigung der Frauen bei der Arbeit sind damit nur zwei Beispiele dafür, dass Solidarität selbst innerhalb der in der ILO vertretenen Teilgruppen nicht immer leicht herzustellen war. Dies traf ebenso auf die Gruppe der Arbeitgeber zu, und in noch viel höherem Maße auf die der Regierungen. So wurde die ILO zeitweise zu einem wichtigen Forum praktizierter Solidarität innerhalb der Gruppe der Länder des globalen Südens. Vor dem Hintergrund ihres wachsenden numerischen Gewichts im Gefolge der Dekolonisation gelang dieser Gruppe eine Reihe symbolischer Erfolge. Als Paradebeispiel kann der Kampf gegen das südafrikanische Apartheidsregime gelten, als eine Koalition der Länder des globalen Südens die ILO zu weitreichenden Maßnahmen trieb (Rodgers et al. 2009).

#### 5 Die ILO – ein Forum der globalen Solidarität?

Gleichzeitig kann der Kampf der Länder des Südens um wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt geradezu als Musterbeispiel für die Grenzen beziehungsweise die Abwesenheit globaler Solidarität gelten. An Appellen der ärmeren,

weniger industrialisierten Länder an die Solidarität der reichen Industrienationen bestand in der Geschichte der Organisation kein Mangel. Sie fanden ihren Ausdruck während der Zwischenkriegszeit in den Forderungen der lateinamerikanischen Staaten nach *economic security* im internationalen Wirtschaftssystem, dem Ruf nach Rohstoff- und Handelsabkommen zum Schutz ihrer jungen Industrien. Sie setzten sich fort in den Nachkriegsjahren und gipfelten in den Forderungen nach einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (NIEO) während der 1970er Jahre. In der ILO griff zeitgleich das World Employment Program, mit seinem entwicklungspolitischen Fokus auf Armutsbekämpfung und Deckung der Grundbedürfnisse (*basic needs*), diese Forderungen auf. Wenngleich einige westliche Staaten wie Schweden, Norwegen oder die Niederlande diese Initiativen unter expliziter Verwendung des Solidaritätsbegriffs unterstützten, gingen auch diese Versuche letztlich ins Leere (Maul 2019).

Als weiterer Indikator für die Grenzen der Solidarität kann die seit den 1960er Jahren schwelende Debatte um das Verhältnis und letztlich um die Vereinbarkeit von ILO-Normen einerseits und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des globalen Südens andererseits gelten. Ein letztes Echo fanden diese Debatten im Rahmen der während der 1980er Jahre anhebenden Diskussionen um sogenannte Sozialklauseln, bei denen es um die Aufnahme von bestimmten ILO-Arbeitsstandards in internationale Handelsabkommen geht. Propagiert vor allem von den internationalen Gewerkschaftsbündnissen sowie den USA und anderen Industrienationen, galten Sozialklauseln – und mit ihnen ILO-Normen – aus Sicht der Länder des globalen Südens insgesamt als protektionistisches Instrument des reichen Nordens. In dieser Debatte spiegelten sich nicht zuletzt die Schwierigkeiten der westlichen Gewerkschaftsverbände, internationale Solidarität und nationale Interessen miteinander zu versöhnen (Royle 2010).

Mit der neoliberalen Wende der 1980er Jahre haben sich die Räume für solidarisches Handeln innerhalb der ILO weiter verengt. In den Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Ost-West-Konflikts verschob sich das Gewicht der Diskussionen international weg von sozialen hin zu wirtschafts- und handelspolitischen Fragen sowie institutionell in Richtung der 1995 gegründeten Welthandelsorganisation WTO. Für die ILO blieb dabei allenfalls die Rolle eines sozialen Gewissens im Zeichen von „Globalisierung“ und einer liberalisierten Welthandelsordnung (Standing 2008). Einer der zentralen Sätze der Verfassung der ILO, „Arbeit ist keine Ware“, sieht sich infolge dessen mehr denn je in Frage gestellt. Eine fortschreitende Prekarisierung der Arbeit und die Ausweitung des informellen Sektors nicht nur am dunklen Ende von globalen Lieferketten in den Ländern des Südens, sondern auch in den industrialisierten Staaten (Stichwort: *gig economy*) bestimmen den Trend. Dies birgt nicht nur potenzielle Gefahren für die Würde der arbeitenden Menschen, sondern stellt auch die grundlegende Solidarität und die materielle Grundlage des Wohlfahrtsstaats infrage – neben vielen in den ILO-Standards verankerten Errungenschaften. Aber auch innerhalb des dreigliedrigen Aufbaus der ILO haben sich die Räume für solidarisches Handeln weiter verengt. Insbesondere die Gewerkschaften sehen angesichts der skizzierten Entwicklungen sowie schwindender Mitgliederzahlen ihren Spielraum eingeschränkt, die Interessen arbeitender Menschen weltweit wirksam zu vertreten.

Dass es freilich nicht in allem düster um die Solidarität steht, auch dafür hat die ILO in jüngster Zeit Beispiele geliefert. Im Jahr 2011 verabschiedete die internationale Arbeitskonferenz der ILO eine neue Arbeitsnorm, welche die Rechte der Hausangestellten verankerte. Ziel war es, die

Arbeitsituation einer besonders verletzlichen Gruppe von arbeitenden Menschen – in ihrer überwiegenden Zahl Frauen aus den armen Ländern des Südens – zu verbessern. Der Erfolg war nicht zuletzt das Resultat eines Aktes der Solidarität verschiedener Gruppen, allen voran der Gewerkschaften, die sich sowohl bereit als auch imstande zeigten, die Interessen einer Gruppe von Arbeiterinnen und Arbeitern außerhalb der klassischen Klientel zu vertreten (Boris/Fish 2014). Ob dieser Akt das Vorbild für vergleichbare Aktionen zugunsten anderer prekär Beschäftigter auf Gebieten wie der Plattformarbeit sein kann, wird die Zukunft zeigen. An Bedarf für Solidarität besteht im Zeichen verschärfter globaler Ungleichheit und der „vierten“ (digitalen) industriellen Revolution jedenfalls kein Mangel. ■

## LITERATUR

- Basualdo, V.** (2010): The ILO and the Argentine Dictatorship (1976–1983), in: van Daele, J. / Rodriguez García, M. / van Goethem, G. / van der Linden, M. (Hrsg.): ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its impact on the World During the Twentieth Century, Bern, S. 401–422
- Benanav, A.** (2019): The Origins of Informality: The ILO at the Limit of the Concept of Unemployment, in: Journal of Global History 14 (1), S. 107–125
- Boris, E.** (2019): Making the Woman Worker. Precarious Labor and the Fight for Global Standards, 1919–2019, Oxford
- Boris, E. / Fish, J.** (2014): “Slaves no more”: Making Global Labor Standards for Domestic Workers, in: Feminist Studies 40 (2), S. 411–443
- Boris, E. / Hoehtker, D. / Zimmermann, S.** (Hrsg.) (2018): Women’s ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards and Gender Equality, 1919 to the Present. Studies in Global Social History, Leiden
- Gallo, S.** (2013): Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism, in: Kott, S. / Droux, J. (Hrsg.), a. a. O., S. 153–171
- Goddeeris, I.** (2010): The Limits of Lobbying: ILO and Solidarność, in: van Daele, J. / Rodriguez García, M. / van Goethem, G. / van der Linden, M. (Hrsg.), a. a. O., S. 423–442
- van Goethem, G.** (2018): The Amsterdam International: The World of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913–1945, Leiden
- Huberman, M.** (2012): Odd Couple: International Trade and Labor Standards in History, New Haven
- Jensen, J.** (2011): From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936–1948, in: International Labor and Working-Class History (80), S. 215–240
- Jensen, J. / Lichtenstein, N.** (Hrsg.) (2016): The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East, Basingstoke/New York
- Kott, S.** (2015): From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization, 1900–1930s, in: Rodogno, D. / Struck, B. / Vogel, J. (Hrsg.): Shaping the Transnational Sphere. Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s, Oxford/New York, S. 239–259
- Kott, S. / Droux, J.** (Hrsg.) (2013): Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond, Basingstoke
- Maul, D.** (2012): Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–70, Basingstoke
- Maul, D.** (2019): The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy, Berlin
- Neunsinger, S.** (2018): The Unobtainable Magic of Numbers: Equal Remuneration, the ILO and the International Trade Union Movement 1950s–1980s, in: Boris, E. / Hoehtker, D. / Zimmermann, S. (Hrsg.): Women’s ILO. Transnational Networks, Global Labour Standards, and Gender Equity, 1919 to Present, Leiden, S. 121–148
- Ribi Forclaz, A.** (2011): A New Target for International Social Reform: The International Labour Organization and Working and Living Conditions in Agriculture in the Inter-War Years, in: Contemporary European History 20 (3), S. 307–329
- Rodgers, G. / Lee, E. / van Daele, J. / Swepston, L.** (2009): The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919–2009, Geneva
- Rosado Marzán, C. F.** (2016): The Limits of Human Rights for Labour Rights: A Retrospective Look at the Case of Chile, in: Jensen, J. / Lichtenstein, N. (Hrsg.), a. a. O., S. 206–230

**Royle, T.** (2010): The ILO's Shift to Promotional Principles and the 'Privatization' of Labour Rights: An Analysis of Labour Standards, Voluntary Self-Regulation and Social Clauses, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 26 (3), S. 249–272

**Standing, G.** (2008): The ILO: An Agency for Globalization?, in: *Development and Change* 39 (3), S. 355–384

**Tapiola, K.** (2017): *A Wild Dream. A Century of Tripartite Cooperation and Social Dialogue*, Geneva

**Tosstorff, R.** (2004): Leuschner vs. Ley. Der gescheiterte nationalsozialistische Auftritt auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahre 1933, in: *Jahrbuch für Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 3 (3), S. 70–90

**Verbruggen, C.** (2010): "Intellectual Workers" and Their Search for a Place Within the ILO During the Interwar Period, in: van Daele, J. / Rodriguez García, M. / van Goethem, G. / van der Linden, M. (Hrsg.), a. a. O., S. 271–292


**Wobbe, T.** (2015): Das Globalwerden der Menschenrechte in der ILO: Die Umdeutung von Arbeitsrechten im Kontext weltgesellschaftlicher Strukturprobleme von den 1930er bis 1950er Jahren, in: Heintz, B. / Leisering, B. (Hrsg.):

Menschenrechte in der Weltgesellschaft. Deutungswandel und Wirkungsweise eines globalen Leitwerts, Frankfurt a. M. / New York, S. 283–316

**Zimmermann, S.** (2010): "Special Circumstances" in Geneva: The ILO and the World of Non-Metropolitan Labour in the Interwar Years, in: van Daele, J. / Rodriguez García, M. / van Goethem, G. / van der Linden, M. (Hrsg.), a. a. O., S. 221–250

## AUTOR

**DANIEL MAUL** ist Professor für internationale Zeitgeschichte an der Universität Oslo (Norwegen). Forschungsschwerpunkte: Internationalismus und internationale Organisationen, Sozialpolitik in globaler Perspektive, internationale humanitäre Hilfe.

 daniel.maul@iakh.uio.no