

Decent Work: ein Kompass für menschenwürdige Arbeit weltweit¹

Im Kampf für eine ›Arbeit ohne Knechtschaft‹ brauchen wir einen Kompass. Nur zu leicht kommen wir sonst vom Weg ab, verirren uns oder lassen uns verwirren. Intuitiv scheint uns zwar klar, was wir wollen, wenn wir von Arbeit ohne Knechtschaft reden: Arbeit darf die Arbeitenden nicht entwürdigen, sie darf uns nicht krank machen und muss ein selbstgestaltetes und autonomes Leben ermöglichen. Das alles bleibt aber doch sehr abstrakt. Die wichtigen und notwendigen Konkretisierungen finden wir in der Arbeit der Internationalen Arbeitsorganisation ILO². Sie engagiert sich seit Jahrzehnten rund um den Erdball für ›Decent Work‹ – gerechte Arbeit.

Bereits die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die 1948 von der UNO-Generalversammlung verabschiedet wurde, hat in Artikel 23 gute und menschenwürdige Arbeit zum Thema:

- Jeder hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
- Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmassnahmen.
- Jeder hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten.

Der Decent-Work-Ansatz bedeutet für die ILO nicht nur, den Schutz dieser allgemeinen Menschenrechte im Blick zu haben. Decent Work heisst auch, diese Rechte mit konkreten Regelungen umzusetzen und auszuweiten und im Dialog zwischen Arbeitgebenden und Gewerkschaften gemeinsam auszugestalten. Die vier grundlegenden Ziele von Decent Work, die sich für die ILO aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ergeben, sind deshalb:

- Mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen
- Rechte der ArbeitnehmerInnen respektieren und gesetzlich absichern

- Systeme der sozialen Sicherung auf- und ausbauen
- Den sozialen Dialog zwischen ArbeitgeberInnen und Gewerkschaften fördern

Die Geschichte des Decent-Work-Ansatzes im Rahmen der ILO

In der Präambel zur Verfassung der ILO von 1919 lesen wir: »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.« (ILO 2003:9) 1944, also noch während des Zweiten Weltkrieges, wird diese Position noch einmal bestätigt. In der Erklärung über die Ziele und Zwecke der ILO wird festgehalten: »Arbeit ist keine Ware. Freiheit der Meinungsäusserung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts. Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller. Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden.« (ILO 2003:28) Damit weist die ILO darauf hin, dass die genannten Ziele nur weltumspannend verfolgt werden können.

In der »Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaassnahmen« von 1995 formuliert die ILO die Schutzrechte der Erwerbstätigen, die nicht unterschritten werden dürfen. Dazu gehören das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf kollektive Tarifverhandlungen, das Verbot der Zwangsarbeit, das Verbot nicht akzeptabler Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung. Diesen vier Rechten werden acht sogenannte Kernarbeitsnormen oder Kernsozialstandards zugeordnet, die sozusagen als kleinster gemeinsamer Nenner verstanden werden, auf den sich die Länder bislang einigen konnten. Diese acht Kernarbeitsnormen sind in acht Übereinkommen konkretisiert:

- Schutz vor Zwangsarbeit (Übereinkommen 29, 1930)
- Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes (Übereinkommen 87, 1948)
- Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 98, 1949)
- Gleichheit des Entgelts (Übereinkommen 100, 1951)
- Abschaffung der Zwangsarbeit (Übereinkommen 105, 1957)

- Schutz vor Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) (Übereinkommen 111, 1958)
- Einhaltung des Mindestalters (Übereinkommen 138, 1973)
- Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182, 1999)

In der ›Decent Work Agenda‹³ sind die Vereinbarungen zusammengefasst, die dafür sorgen sollen, dass alle Menschen unter angemessenen Bedingungen, gegen angemessene Bezahlung und zu angemessenen Zeiten arbeiten können. Dabei beschränkt sich das Konzept der menschenwürdigen Arbeit nicht mehr auf formal registrierte Beschäftigungsverhältnisse, sondern schliesst die informelle Ökonomie ein, das heisst mithelfende Familienangehörige, Alleinselbständige etc.

Im ›Guide to the new Millennium Development Goals‹ (ILO 2009b) werden die Elemente von Decent Work im Detail beschrieben. Die folgende Tabelle fasst die zentralen Indikatoren zusammen.

Tabelle 1: Die Elemente der Decent Work Agenda der ILO und ihre Hauptindikatoren

Zentrale Elemente der Decent Work Agenda	Statistische Indikatoren
Zugang zu Beschäftigung	- Erwerbstätigenquote (15 bis 64 Jahre) - Arbeitslosenquote - Jugendliche (15 bis 24 Jahre), die nicht in Ausbildung und nicht erwerbstätig sind, in Prozent der gleichaltrigen Bevölkerung - Informelle Beschäftigung
Angemessene Löhne und produktive Arbeit	- Erwerbstätige in armutsgefährdeten Haushalten (Working Poor), in Prozent aller Erwerbstätigen - NiedriglohneempfängerInnen, in Prozent der unselbständig Beschäftigten (unterhalb 2/3 der Median-Stundenlöhne)
Menschenwürdige Arbeitszeiten	- Erwerbstätige mit mehr als 48 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit
Arbeit, die abgeschafft werden muss	- Kinderarbeit (gemäss ICLS-Resolution ⁴) - Zwangsarbeit
Stabilität und Sicherheit der Beschäftigung	- Geringfügig Beschäftigte in Prozent der Beschäftigten
Chancengleichheit und Gleichbehandlung	- Anteil von Frauen in mittleren und höheren Managementpositionen

	<ul style="list-style-type: none"> - Geschlechtsspezifische Segregation der Beschäftigung - Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede (Gender Pay Gap)
Sicherheit am Arbeitsplatz	<ul style="list-style-type: none"> - Tödliche Arbeitsunfälle, pro 100'000 versicherte Beschäftigte - Tödliche Berufskrankheiten, pro 100'000 versicherte Beschäftigte
Soziale Sicherung	<ul style="list-style-type: none"> - Anteil der Bevölkerung, die eine Alterspension erhalten, in Prozent aller über 65-Jährigen - Sozialquote, in Prozent des BIP
Sozialer Dialog und Vertretung von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen	<ul style="list-style-type: none"> - Gewerkschaftliche Organisationsdichte - Anteil der Arbeitgebenden, die einem Arbeitgeberverband angehören - Kollektivvertragliche Abdeckung - Institutionelle Absicherung der Vereinigungsfreiheit und Vertragsfreiheit

Die ILO hat sogenannte ›Toolkits‹ für die Arbeit auf Länderebene erstellt (ILO 2007) und in den ›Country programme reviews and evaluations‹ wird in ausgewählten Ländern der Fortschritt hinsichtlich Decent Work systematisch erhoben. Bislang wurden solche unabhängigen Länderevaluationen in Albanien, Argentinien, Bangladesch, Bolivien, Kambodscha, der Dominikanischen Republik, Äthiopien, Laos, Moldavien, der Mongolei, Nepal, Nicaragua, den Pazifischen Inseln, Paraguay, Serbien, Sambia und Zimbabwe erarbeitet. Im Jahr 2012 ist eine weitere unabhängige Evaluation des Decent Work Länderprogramms der ILO in Indien entstanden. (ILO 2012) Ausserdem hat die ILO zwischen 2006 und 2011 neun Evaluationen⁵ in Argentinien, Brasilien, Indonesien, Jordanien, Kirgistan, den Philippinen, Tansania, der Ukraine und in Zambia durchgeführt.

Bislang widmet sich nur ein einziger Bericht den Verhältnissen in einem sogenannt hochentwickelten Land, nämlich Österreich (für die Gesamtpublikation siehe ILO 2009a). Angesichts des nicht seltenen Missverständnisses, dass Decent Work nur ein Anliegen für Entwicklungsländer sei, war die Erarbeitung dieses Länderprofils für die ILO sehr wichtig. Es kann damit gezeigt werden, dass die Konzepte und Instrumente zur Messung menschenwürdiger Arbeit auch im ›reichen Teil unserer Welt‹ Sinn machen.

Decent Work im Bereich der bezahlten Haushaltarbeit

Üblicherweise wird mit der Diskussion rund um Decent Work die *betriebliche Arbeitswelt* in den Blick genommen, der Bereich der *Hausarbeit* (Haushalthilfen, Putzfrauen, Babysitter, Kinderfrauen, private Pflegekräfte etc.) bleibt jedoch meist ausgeklammert. Dies obwohl gemäss konservativen Schätzungen der ILO weit über 50 Millionen Menschen (meist Frauen) weltweit in diesem Bereich tätig sind, ihre Zahl im Verlauf der letzten Jahre massiv angestiegen ist und aller Voraussicht nach wohl noch weiter ansteigen wird.⁶

Die ILO setzte 2010 das Thema ›Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte‹ auf die Tagesordnung der 99. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz. Im vorbereitenden Bericht (ILO 2009c:2) wird festgehalten:

»Die Verbesserung der Bedingungen von Hausangestellten war ein Anliegen der ILO seit ihren Anfängen. Bereits 1948 nahm die ILO eine Entschliessung über die Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten an, 1965 verabschiedete sie eine Resolution, in der normative Massnahmen in diesem Bereich gefordert wurden, und 1970 erschien die erste je veröffentlichte Erhebung zum Status von Hausangestellten weltweit. Die Agenda für menschenwürdige Arbeit eröffnet einen neuen und vielversprechenden Weg, Aussenwahrnehmung und Achtung für Hausangestellte zu gewährleisten.«

Der Bericht analysiert die Arbeitsbedingungen von Hausangestellten entlang der früher präsentierten ILO-Kriterien für Decent Work. (ILO 2009c:41 ff) Dafür wurden Informationen zu Gesetzen und Vorschriften bezüglich Hausangestellten aus der ganzen Welt zusammengetragen. Die Befunde sind ernüchternd: Meist fehlt ein schriftlicher Arbeitsvertrag. Es existieren keine Mindestlöhne. Die Qualität der Unterkunft ist häufig prekär: Es besteht kein Anspruch auf ein eigenes Zimmer, das Zimmer ist nicht abschliessbar, mangelhaft beleuchtet und belüftet. Beim Zusammenfallen von Arbeits- und Wohnstätte der Hausangestellten besteht eine hohe Missbrauchsgefahr von ›totaler Bereitschaftszeit‹, die nicht bezahlt wird, oft werden die Ruhezeitregelungen unterlaufen. Hier gibt es eine Grauzone zwischen Arbeit und Unterkunft, was zu überlangen Arbeitszeiten führt.

In ihrer neuesten Publikation stellt die ILO die Befunde aus 117 Ländern zusammen. (ILO 2013) Gegenüber der Analyse aus dem Jahre 2009 hat sich kaum etwas verbessert. Die Arbeitsverhältnisse in diesem Bereich müssen nach wie vor und in der grossen Mehrzahl als unwürdig bezeichnet werden. Dass dem so ist, hat viel damit zu tun, dass der Haushalt als etwas Privates verstanden wird, die HausarbeiterInnen und ihre Arbeitsbedingungen bleiben quasi ›unsichtbar‹.

Um hinsichtlich dieser Thematik vermehrten Druck aufzubauen,⁷ hat die ILO anlässlich ihrer 100. Konferenz im Jahre 2011 die ›Convention on Domestic Workers‹ mit 396 gegen 16 Stimmen und 63 Enthaltungen verabschiedet. Die Rechte, die aus der Konvention hervorgehen, beinhalten Richtlinien für einen fairen und adäquaten Lohn, angemessene Kost und Logis für ›Live-In‹-HausarbeiterInnen und etablieren einen Rahmen für vernünftige Arbeits- und Ruhezeiten. Am wichtigsten aber ist wohl, dass HausarbeiterInnen einen Anspruch auf die gleichen Arbeitsrechte haben wie andere ArbeitnehmerInnen auch. Das beinhaltet insbesondere auch die institutionelle Absicherung der Vereinigungsfreiheit und Vertragsfreiheit. Die Konvention muss nun durch die einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, um in den Status nationaler Gesetzgebung zu gelangen (siehe dazu auch Alleva/Moretto 2011).

Gute Arbeit als zentrale Forderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes DGB

Bereits in den 1970er Jahren wurde im deutschsprachigen Raum unter dem Titel ›Humanisierung der Arbeitswelt‹ eine relativ breite politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung zum Thema der Qualität der Erwerbsarbeit geführt. Im Zentrum standen damals die destruktiven Wirkungen unmenschlicher Arbeitsbedingungen und Arbeitsformen im Rahmen der fortschreitenden Arbeitsteilung (›Taylorisierung‹). Insbesondere die Folgen stark ausgeprägter Formen von Arbeitsteilung wurden diskutiert, vor allem wohl deshalb, weil sie zu steigender Personalfuktuation, Ausschussproduktion und Qualitätsverschlechterung führte. Es kam zu einer Art ›Reformbündnis‹ zwischen Staat, Arbeitgebenden und Gewerkschaften. Das Ergebnis war ein zumindest partieller Umbruch in den Produktionskonzepten und Arbeitsprozessen (siehe dazu ausführlich z.B. Sauer 2007). Die weitere Entwicklung war allerdings nicht erfreulich: Im Laufe der 1980er und 90er Jahre stiegen die Belastungen im Bereich der Lohnarbeit stark an, und die psychische Gesundheit der Arbeitnehmerschaft verschlechterte sich laufend.⁸ Damit gewann die Forderung nach guter Arbeit für die deutschen Gewerkschaften eine neue Dringlichkeit.

In den Jahren 2004 und 2005 wurde im Rahmen der Initiative Neue Qualität der Arbeit (INQA) eine Studie zum Thema ›Was ist gute Arbeit? Anforderungen aus Sicht von Erwerbstätigen‹ durchgeführt. Diese Untersuchung hatte das Ziel, »durch einen Vergleich der Erfahrungen mit den aktuellen Arbeitsbedingungen und den Erwartungen bzw. den Wünschen an eine zukünftige Arbeitsgestaltung, Ansatzpunkte für ein neues Leitbild ›guter Arbeit‹ zu entwickeln«.

(Fuchs 2006) Auf dieser Basis beauftragte der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB im Jahr 2006 das Internationale Institut für Empirische Sozialökonomie (www.inifes.de) mit der Entwicklung eines Index ›Gute Arbeit‹. Anstelle einer anwaltschaftlich geleiteten Arbeitsberichterstattung, wie sie früher unter dem Titel ›Humanisierung der Arbeitswelt‹ üblich war, sollten nun die Erfahrung und die Sicht der Beschäftigten selbst im Zentrum stehen. Beabsichtigt wurde ein ›Beschäftigten-Plebiszit‹, das nicht nur beschreiben will, sondern gleichzeitig bei den Befragten Orientierungswissen produziert und für die Mobilisierung genutzt werden kann.

Tabelle 2: DGB-Index ›Gute Arbeit‹

<ol style="list-style-type: none"> 1. Qualifizierung und Entwicklungsmöglichkeiten <ul style="list-style-type: none"> - Qualifizierungsangebote - Lernförderliche Arbeitsbedingungen 2. Möglichkeiten für Kreativität <ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeiten eigene Ideen einzubringen 3. Aufstiegsmöglichkeiten <ul style="list-style-type: none"> - Betriebliche Aufstiegschancen 4. Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten <ul style="list-style-type: none"> - Arbeit selbständig planen und einteilen - Einfluss auf die Arbeitsmenge - Einfluss auf die Arbeitszeitgestaltung 5. Informationsfluss <ul style="list-style-type: none"> - Erhalt aller notwendigen Informationen - Klare Anforderungen 6. Führungsqualität <ul style="list-style-type: none"> - Wertschätzung / Beachtung durch die Vorgesetzten - Gute Arbeitsplanung durch die Vorgesetzten - Hoher Stellenwert von Weiterbildung / Personalentwicklung 7. Betriebskultur <ul style="list-style-type: none"> - Förderung von Kollegialität - Kompetente / geeignete Geschäftsführung /Behördenleitung 8. Kollegialität <ul style="list-style-type: none"> - Hilfe / Unterstützung durch KollegInnen 9. Sinngehalt der Arbeit <ul style="list-style-type: none"> - Arbeit, die für die Gesellschaft nützlich ist 10. Arbeitszeit <ul style="list-style-type: none"> - Selbstbestimmter Überstundenausgleich möglich - Verlässliche Arbeitszeitplanung - Berücksichtigung individueller Bedürfnisse bei der Arbeitszeitplanung 	Teilindex Ressourcen
---	----------------------

11. Arbeitsintensität	Teilindex Negative Belastungen
- Störungen durch unerwünschte Unterbrechungen	
- Arbeitshetze / Zeitdruck	
12. Körperliche Anforderungen	Teilindex Negative Belastungen
- Körperlich schwere Arbeit	
- Körperlich einseitige Arbeit	
13. Emotionale Anforderungen	Teilindex Negative Belastungen
- Verbergen von Gefühlen	
- Herablassende / unwürdige Behandlung	
14. Berufliche Sicherheit	Teilindex Einkommen und Sicherheit
- Angst um berufliche Zukunft	
15. Einkommen	
- Angemessenes Verhältnis von Einkommen und Leistung	Teilindex Einkommen und Sicherheit
- Ausreichendes Einkommen	
- Ausreichende Rente aus beruflicher Tätigkeit	

Seit 2007 werden mit dem in Tabelle 2 beschriebenen DGB-Index ›Gute Arbeit‹ jährlich zwischen 6000 und 8000 repräsentativ ausgewählte abhängig Beschäftigte schriftlich befragt und die Ergebnisse veröffentlicht. Aus den Antworten der Beschäftigten zur Arbeitsqualität in den jeweiligen Dimensionen ergeben sich Index-Werte zwischen 0 und 100 Punkten. Werte zwischen 80 und 100 Punkte kennzeichnen eine gute Arbeit, die in hohem Masse entwicklungs- und lernförderlich und gleichzeitig belastungsarm ist. ›Schlechte Arbeit‹ mit Indexwerten zwischen 0 und 50 ist dagegen durch hohe Belastungen gekennzeichnet, während die Beschäftigten nur über geringe oder keinerlei entwicklungs- und lernförderliche Ressourcen verfügen. Die zwischen diesen beiden Polen liegende Arbeitsqualität wird mit einem Indexwert zwischen 50 und 80 Punkten als mittelmässig eingestuft. Hier werden die Arbeitsbedingungen zwar eher selten als belastend wahrgenommen, es bestehen aber auch kaum Entwicklungs- und Einflussmöglichkeiten bei der Arbeit.

Für das Jahr 2009 wurde festgestellt, dass lediglich 12 Prozent der Arbeitnehmenden über gute Arbeit verfügen. 33 Prozent dagegen haben schlechte Arbeit und mehr als die Hälfte, nämlich 55 Prozent mittelmässige Arbeit. Im Bundesdurchschnitt liegt die Arbeitsqualität bei einem Indexwert von 58 im unteren Mittelfeld. Im Vergleich mit den Ergebnissen früherer resp. späterer Jahre (2007, 2008 und 2010) zeigt sich, dass sich die Werte kaum verschieben. Ein nicht gerade berauschendes Ergebnis...

Zusätzlich zur Ermittlung der durchschnittlichen Arbeitsqualität aus Sicht der Beschäftigten werden mit dem DGB-Index ›Gute Arbeit‹ weitere Aspekte der Arbeitssituation erhoben. So wird nach den emotionalen Aspekten von Arbeit (z.B. Begeisterung und Frustration), der Arbeitszufriedenheit, der Betriebsbindung, der Einschätzung zu den längerfristigen Arbeitsfähigkeiten sowie zu den Chancen, die eigene Arbeitssituation zu verbessern. Zudem werden Schwerpunktfragen zu jährlich wechselnden Themen gestellt. In der Erhebung des Jahres 2007 standen hier Fragen zur Work-Life-Balance im Vordergrund, in der Erhebung zum DGB-Index 2008 zum Thema berufliche Weiterbildung und Gesundheitsschutz, 2009 Fragen zu gesundheitlichen Beschwerden am Arbeitsplatz. (Deutscher Gewerkschaftsbund 2007)

Die Erhebung aus dem Jahr 2011 widmete ihren Schwerpunktteil dem Thema Arbeitshetze, Arbeitsintensivierung und Entgrenzung der Arbeit. Das Urteil der Beschäftigten ist eindeutig. Mehr als die Hälfte der ArbeitnehmerInnen müssen ihre Arbeit sehr häufig oder oft gehetzt und unter Zeitdruck erledigen. Stress am Arbeitsplatz wird von der Ausnahme zur Regel. Dazu steigt die Arbeitsintensität. Die Arbeit drängt sich immer mehr ins Privatleben. Unternehmen legen Flexibilität sehr einseitig in ihrem Interesse aus. Die Grenzen zwischen Arbeit und Freizeit verschwimmen. Gut ein Viertel der Beschäftigten muss häufig bis sehr häufig auch in der Freizeit erreichbar sein. Jeder Siebte arbeitet sogar häufig bis sehr häufig unbezahlt in seiner Freizeit. Fast die Hälfte der Befragten geben an, dass sie im letzten Jahr mindestens zweimal zur Arbeit gegangen sind, obwohl sie sich »richtig krank« fühlten.

Diese Berichte stellen der deutschen Arbeitswelt und der Arbeitgeberschaft kein gutes Zeugnis aus. Es erstaunt deshalb nicht, dass Kritik am Index ›Gute Arbeit‹ formuliert wird, wie z.B. von Prümper und Richenhagen (2009). Die Autoren kritisieren sowohl die Methodik der Datenerhebung als auch die Auswertungsverfahren. So würden der Grenzwert sowie das Berechnungsverfahren so gewählt, dass von vornherein nur sehr wenige Arbeitsplätze das Prädikat ›Gute Arbeit‹ erhalten könnten. Es erstaunt nicht, dass die deutsche Arbeitgeberschaft diese Kritik aufnimmt. Offenbar kommt ihnen das mobilisierende Potenzial, das dieser jährlichen Berichterstattung innewohnt, ungelegen.⁹

Wo steht die Schweiz?

Das Thema Decent Work wird in der bürgerlich dominierten Schweizer Politik nur schleppend bearbeitet. Dies gilt zuerst einmal für die

Ratifizierung der entsprechenden ILO-Konventionen. Der Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes Paul Rechsteiner reichte im Jahr 2010 eine Anfrage betreffend Politik der Schweiz gegenüber der ILO ein (Anfrage 10.1064). Darin wollte er wissen, inwiefern der Bundesrat bereit sei, die ins Stocken geratene Ratifikationspolitik der Schweiz gegenüber den ILO-Konventionen wieder zu deblockieren und das Programm Decent Work (ILO-Erklärung von 2008) innerstaatlich verbindlich umzusetzen. Die Antwort des Bundesrates vom 18.8.2010 war ausweichend. Es müsse zuerst eine nationale Strategie erarbeitet werden, ehe solche Ratifizierungen angebracht seien.¹⁰

Dieses Muster wiederholt sich im Fall der Ratifizierung der weiter oben erwähnten ›ILO-Convention on Domestic Workers‹. Am 28.9.12 reichte Nationalrätin Regula Rytz eine Motion zur Ratifizierung der ILO-Konvention zum Schutz von Hausangestellten ein (Motion 12.3928). Damit wird der Bundesrat beauftragt, dem Parlament die 2011 verabschiedete ILO-Konvention zum Schutz der Hausangestellten so rasch als möglich zur Ratifizierung vorzulegen. In seiner Stellungnahme vom 14.11.2012 schreibt der Bundesrat, dass er gemäss Artikel 19 der Verfassung der ILO ohnehin verpflichtet sei, das Übereinkommen Nr. 189 dem Parlament zu unterbreiten und die Ratifikation zu empfehlen bzw. davon abzuraten. Er werde dies tun, sobald die Arbeiten zur Prüfung des Übereinkommens, einschliesslich der Anhörung der Kantone, abgeschlossen seien, was für Juni 2013 geplant sei. Zum Zeitpunkt der Stellungnahme sei es deshalb verfrüht, eine Aussage darüber zu machen, ob das Übereinkommen ratifiziert werden könne, weshalb der Bundesrat die Ablehnung der Motion beantragte.¹¹ Bis im August 2013 war allerdings nichts Neues zu erfahren.

Ein weiteres unrühmliches Beispiel stellt die *Schweizer Praxis rund um das ILO-Abkommen Nr. 98* dar. Bei diesem Abkommen geht es um etwas sehr Grundsätzliches für den demokratischen Rechtsstaat, nämlich um das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren und zu betätigen (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen). Die Schweiz hat dieses Abkommen zwar 1999 ratifiziert, es hapert aber mit der Durchsetzung. Deshalb hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB bereits im Jahre 2003 bei der ILO eine Klage gegen die Schweiz eingereicht.¹² Darin verlangte der SGB, missbräuchliche Kündigungen von GewerkschaftsvertreterInnen müssten annulliert und nicht bloss mit einigen Monatslöhnen abgegolten werden können. 2004 hatte ein ILO-Ausschuss die Klage gut geheissen und die Schweiz aufgefordert, ihre Gesetzgebung den entsprechenden internationalen Normen anzupassen. Der Bundesrat weigerte sich aber bisher mit dem Verweis auf die ArbeitgeberInnen, die keinen Handlungsbe-

darf sehen, Änderungen vorzunehmen. 2006 legte der SGB deshalb der ILO erneut eine Liste von missbräuchlich entlassenen GewerkschaftsvertreterInnen vor, worauf der zuständige ILO-Ausschuss die Schweiz wiederum zu einer gesetzgeberischen Anpassung aufrief. Die Sanktionen des Obligationenrechts (Art. 336a) bei missbräuchlicher Kündigung aus antigewerkschaftlichen Gründen sind viel zu wenig abschreckend und zu wenig spezifisch, und eine Wiedereinstellung ist nicht vorgesehen. Passiert ist in der Zwischenzeit wenig bis nichts. Der Vorentwurf einer Teilrevision des Obligationenrechts liegt in der Schublade, nachdem die Arbeitgeberseite sich in der Vernehmlassung sehr negativ dazu äusserte. Deshalb sah sich der SGB-Vorstand nun gezwungen, die Klage vor der ILO mit einer Eingabe am 19. September 2012 zu reaktivieren. Darin werden die Untätigkeit des Bundesrates, der Widerstand der Arbeitgebenden, auch kleinste Verbesserungen im Kündigungsschutz mitzutragen, sowie neue Fälle aus der Praxis beschrieben. Und der SGB fordert, dass die ILO die Renitenz der Schweizer Behörden, einen festgestellten, gravierenden Missstand in der Umsetzung der Grundrechte aufzuheben, konstatiert. Gleichzeitig werden missbräuchliche Kündigungen im ›Schwarzbuch missbräuchliche Kündigungen‹ dokumentiert. (Schweizerischer Gewerkschaftsbund 2012) Mit dem neuen Schwarzbuch wird in der Schweiz eine Kampagne gestartet, die aufzeigen soll, wie unhaltbar die gegenwärtige Lage ist: »Dieser chronische Rechtsbruch der Schweiz gegenüber eigenem Verfassungsrecht und ratifiziertem Völkerrecht wird voraussichtlich zu einer weiteren, nun definitiven Verurteilung durch ein Gremium der Vereinten Nationen führen und die Schweiz an den gleichen Pranger stellen wie z.B. Iran, China oder Weissrussland, wenn es um den Schutz der Gewerkschaftsrechte geht.« (Ciriigliano 2012)

Als notwendiger Zwischenschritt – aber leider noch nicht mehr – kann der Abschluss eines ›Normalarbeitsvertrages NAV für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft‹ bezeichnet werden, der im Herbst 2010 vom schweizerischen Bundesrat verabschiedet wurde. (Schweizerischer Bundesrat 2010) Darin wird zum ersten Mal für diesen Bereich ein Mindestlohn festgelegt. In der Schweiz kann ein NAV mit verbindlichen Mindestlöhnen nur unter bestimmten Bedingungen erlassen werden, dann nämlich, wenn innerhalb einer Branche oder eines Berufes die orts- und berufs- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten wurden. Dass genau dies der Fall war, zeigte eine vom Schweizerischen Staatssekretariat für Wirtschaft SECO in Auftrag gegebene Studie auf. (Flückiger 2009) Der NAV Hauswirtschaft enthält nun drei verschiedene Mindestlohnansätze, abgestuft nach der Qualifika-

tion der Arbeitnehmenden. Für ungelernte Angestellte ohne Berufserfahrung beträgt der Brutto-Mindestlohn 18.20 Franken in der Stunde. Für ungelernte Angestellte, die über vier Jahre Berufserfahrung in der Hauswirtschaft verfügen, wurde der Brutto-Lohn auf 20 Franken pro Stunde festgesetzt. Gelernte Hausangestellte mit einer dreijährigen beruflichen Grundbildung und einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) erzielen einen minimalen Stundenlohn von 22 Franken und gelernte Hausangestellte mit einer zweijährigen Berufsbildung mit einem Berufsattest (EBA) von 20 Franken. Der NAV gilt allerdings nur bei Arbeitsverhältnissen mit einem Mindestbeschäftigungsgrad von durchschnittlich fünf Stunden pro Woche bei der/dem gleichen ArbeitgeberIn. Damit fallen sehr viele Arbeitsverhältnisse leider nicht unter diese Regelung. Weiter sind Arbeitnehmende in Ausbildungs- und Praktikumsverhältnissen, Personen, die vorwiegend Kinder betreuen (Tagesmütter und Babysitter) sowie Ehegattinnen, Konkubinatspartner und eingetragene Partnerinnen ausgenommen. Arbeitsverhältnisse zwischen Eltern-Kindern und Grosseltern-EnkelInnen sind ebenfalls nicht erfasst. Der vom Bundesrat verabschiedete NAV enthält nur die Mindestlöhne in Form von Stundenlöhnen. Für alle übrigen Arbeitsbedingungen – wie Arbeits- und Ruhezeiten, Ferienanspruch, Feiertagsanspruch, Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgebenden im Krankheitsfall, Überstundenentschädigung, Probezeit, Kündigung des Arbeitsverhältnisses usw. – sind allfällig bestehende kantonalen NAV für Arbeitnehmende in der Hauswirtschaft oder das schweizerische Obligationenrecht anwendbar. Der NAV des Bundesrates kommt ergänzend zu den bestehenden Regelungen zur Anwendung.¹³

Es ist klar, dass dieser NAV erst eine Minimalvariante ist: Die Mindestlöhne von 18.20 Franken müssen dringend angehoben werden. Zudem ist die Verordnung ein ›zahnloser Tiger‹: Der behördlich festgelegte Mindestlohn lässt sich schwer kontrollieren. Wo keine Klägerin ist, ist auch kein Richter und somit haben fehlbare ArbeitgeberInnen kaum etwas zu befürchten. Der NAV Hauswirtschaft enthält keine Rechtsgrundlage für eine Sanktionierung der inländischen Arbeitgebenden. Für die Kontrolle der Arbeits- und Lohnbedingungen in Branchen, die nicht über einen allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag verfügen, sind die jeweiligen kantonalen tripartiten Kommissionen für arbeitsmarktliche Aufgaben (TPK) zuständig, diese verfügen aber über keine entsprechende Sanktionskompetenz, wie die Ausführungen des Zürcher Regierungsrates auf eine entsprechende Anfrage im Kantonsparlament zeigen. (Regierungsrat des Kantons Zürich 2012) Vielmehr hat die oder der von der Lohnunterbietung betroffene Arbeitnehmende ihre/seine Forderung vor dem

Zivilgericht einzuklagen, was aufgrund der schwachen Stellung der betroffenen HausarbeiterInnen wohl nicht oft passieren dürfte.

Schlussbemerkung

Die Kompassnadel des Konzepts Decent Work zeigt unmissverständlich an, in welche Richtung die Umgestaltung der Arbeitswelt gehen muss: Sie muss derart verändert werden, dass alle Menschen gute Arbeit verrichten können und diese Arbeit angemessen auf alle Hände der erwachsenen Bevölkerung verteilt wird. Auf dem Weg zu dieser Transformation ist jedoch eine Falle ausgelegt, die es zu vermeiden gilt: Wir müssen unbedingt verhindern, dass wir im reichen Teil der Welt die Probleme mit Indecent Work auf dem Buckel der Dritten Welt lösen, indem wir sie dorthin exportieren (wo ohnehin schon für die Mehrzahl der Menschen unannehmbar schlechte Arbeitsbedingungen herrschen) oder auf Arbeitnehmende aus ärmeren Ländern abschieben, die als ImmigrantInnen hier diese Arbeit übernehmen. In diesem Sinn ist es wichtig, sich der Forderung der ILO aus dem Jahre 1944 bewusst zu bleiben: »Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden.« Eine rein nationale Perspektive darf und kann es also beim Kampf um gute Arbeit nicht geben.

Anmerkungen

1 Dieser Beitrag ist eine erweiterte und aktualisierte Version des Artikels der Autorin im Denknetz-Jahrbuch 2011. (Gurny 2011)

2 Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation ILO) war ursprünglich eine ständige Einrichtung des Völkerbundes und wurde am 11. April 1919 im Rahmen der Friedenskonferenz in Versailles gegründet. Seit 1946 ist sie eine Sonderorganisation der UNO mit Sitz in Genf und zählt aktuell 182 Mitgliedstaaten.

3 Siehe: www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm

4 ICLS=International Conference of Labour Statisticians, zuständig für die Statistiken der ILO.

5 Unter Evaluationen versteht die ILO Workshops, in welchen mit den zuständigen statistischen ExpertInnen der betreffenden Länder abgeklärt wird, inwieweit zu den Decent-Work-Kriterien überhaupt Datenmaterial verfügbar gemacht werden kann.

6 Dabei sind in diesen Zahlen die weit über sieben Millionen Kinder im Alter unter 15 Jahren nicht enthalten, die als HausarbeiterInnen schufteten und denen in den allermeisten Fällen der Zugang zu schulischer Ausbildung verwehrt bleibt. (International Labour Office 2013)

7 Die 183 Mitgliedstaaten der ILO haben je vier Stimmen. Gemäss der tripartiten Struktur der ILO sind zwei davon Regierungsstimmen, die VertreterInnen der Arbeitgebenden und der ArbeitnehmerInnen haben je eine Stimme.

8 Dies gilt auch für die Schweiz und zeigt sich in aller Deutlichkeit in den Ergebnissen der Schweizer Gesundheitserhebung: Je höher die physischen und psychischen Belastungen am Arbeitsplatz sind, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit eines schlechteren Gesundheitszustands. (Bundesamt für Statistik 2010)

9 Siehe dazu beispielsweise die deutsche Allmetall (Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie), die auf ihrer Webpage die genannte Kritik übernimmt: »Der Index ist in jeder Hinsicht fraglich – bei Auswertung, Schlussfolgerungen und Methodik«. www.gesamtmetall.de/gesamtmetall/meonline.nsf/id/DE_DGB_Gute_Arbeit

10 Zum Wortlaut der bundesrätlichen Antwort siehe: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20101064

11 Zum Wortlaut siehe: www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20123928

12 Siehe: www.sgb.ch/themen/arbeit/arbeitsrechte/artikel/details/fehlender-schutz-von-personalvertretern-schweiz-verletzt-grundrechte/

13 Siehe: www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=35736

Literatur

Alleva, Vania; Mauro Moretto: Kampf der Hausangestellten: Erfolgreicher Zwischenschritt für mehr Rechte. Zürich 2011, S. 124–130.

Bundesamt für Statistik: Arbeit und Gesundheit. Neuchâtel 2010.

Cirigliano, Luca: Zum Schutz der Vereinigungsfreiheit braucht es die Klage. SGB 2012. www.sgb.ch/themen/arbeit/arbeitsrechte/artikel/details/zum-schutz-der-vereinigungsfreiheit-braucht-es-die-klage (Zugriff: 18.1.2013)

Deutscher Gewerkschaftsbund: DGB-Index »Gute Arbeit«. Der Report. Berlin 2007, 2008 und 2009. www.dgb-index-gute-arbeit.de (Zugriff: 11.7.2010)

Flückiger, Yves: Domestic work in Switzerland. Genf 2009. www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/02339/index.html?lang=de

Fuchs, Tatjana: Was ist gute Arbeit? Dortmund 2006.

Gurny, Ruth: Decent Work – Gute Arbeit – Würdige Arbeit. In: Denknetz-Jahrbuch 2011. Zürich, S. 134–148.

International Labour Office: Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection. Genf 2013.

International Labour Organization ILO: Independent Evaluation of the ILO's Decent Work Country Programme for India: 2007–2012. Genf 2012. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---eval/documents/publication/wcms_191678.pdf (Zugriff: 3.8.2013)

Dies.: Decent Work Country Profile: Austria. Genf 2009a. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_120187.pdf

Dies.: Guide to the new Millennium Development Goals Employment indicators: including the full set of Decent Work Indicators. Genf 2009b. www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_110511/lang--en/index.htm

Dies.: Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte. Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Bericht IV (1). Genf 2009c. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104704.pdf

Dies.: Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work. Country Level Application. Genf 2007.

Dies.: Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz. Genf 2003. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_193725.pdf

Prümper, Jochen; Gottfried Richenhagen: Arbeitswissenschaftliche Bewertung des DGB-Index ›Gute Arbeit‹. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft, 2009 (2), S. 176–187.

Regierungsrat des Kantons Zürich: Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich. Sitzung vom 11. April 2012. Anfrage (Vollzug des Normalarbeitsvertrages in der Hauswirtschaft und Legalisierung von Sans-Papiers). Zürich 2012.

Sauer, Dieter: Von »humanisierter« zu ›guter‹ Arbeit – Paradigmenwechsel in der Arbeitspolitik? Vortrag auf einer Tagung der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 11.10.2007. www.fes.de/wiso/pdf/abp/2007/111007/sauer_gutearbeit.pdf (Zugriff: 3.8.2013)

Schweizerischer Bundesrat: Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Hauswirtschaft (NAV Hauswirtschaft). Bern 2010.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund: Wer sich für andere wehrt, braucht Schutz. Bern 2012.