

Schweiz will ILO-Übereinkommen modernisieren

Stark, gezielt und konkret: Auf diesem Grundsatz basiert das Engagement der Schweiz bei der Internationalen Arbeitsorganisation. Aus Schweizer Sicht ist Potenzial vorhanden, die bestehenden ILO-Normen und deren Überprüfung zu optimieren.

Valérie Berset Bircher

Abstract Als Gründungsstaat der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) setzt sich die Schweiz für internationale Normen ein, die universell anwendbar sind und dem Arbeitsmarkt der heutigen Zeit gerecht werden. Aus institutioneller Optik gilt es das Überwachungssystem und die ILO-Normen zu modernisieren. Ziel ist es, die Wirksamkeit des normativen Systems zu erhöhen.

Mit der Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Jahr 1919 entstand das internationale Arbeitsrecht, welches auch das Schweizer Recht prägte. Aus jener Epoche stammt beispielsweise der Arbeitsvertrag: Gemäss dem 1911 verabschiedeten Obligationenrecht gilt der Grundsatz der Vertragsfreiheit, und die Arbeitnehmenden sind durch zwingende arbeitsrechtliche Bestimmungen geschützt.¹

Als tripartite Institution bringt die ILO Arbeitgeber, Arbeitnehmende (Sozialpartner) und Regierungen zusammen. Sie basiert auf einer normativen Säule und einer Säule der technischen Zusammenarbeit. Das Rückgrat der Organisation bildet die normative Tätigkeit: Das heisst, die Sozialpartner und die Regierungen erarbeiten gemeinsam Rechtsinstrumente – sogenannte Übereinkommen und Empfehlungen. Die Übereinkommen legen arbeitsrechtliche Grundsätze und Mindestrechte fest. Da in der Vergangenheit bemängelt wurde, die ILO reguliere zu stark, hat die Organisation in den letzten dreissig Jahren ihren Kurs korrigiert: Veraltete Übereinkommen hebt sie auf oder revidiert sie so, dass diese den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Realität auf dem Arbeitsmarkt entsprechen. Um zu gewährleisten, dass die Staaten die ratifizierten Übereinkommen anwenden, verfügt die Organisation über ein Kontrollsystem:

Experten prüfen die von den Mitgliedsstaaten eingereichten Berichte.

Bisher gibt es 189 Übereinkommen, wovon derzeit 83 in Kraft sind. Übereinkommen sind internationale Verträge, die von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen. Die Schweiz hat 60 Übereinkommen und ein Protokoll ratifiziert, von denen 48 in Kraft sind. Einen Sockel mit allgemein gültigen sozialen Mindeststandards bilden 8 Kernübereinkommen (siehe *Abbildung*).

Tripartite Kommission der Schweiz

In ihrer Normenpolitik setzt die Schweiz bereits seit vielen Jahren auf einen integrierten Ansatz. Im Jahr 1969 definierte der Bundesrat Kriterien, nach denen er die Übereinkommen ratifiziert.² In den Jahren 1974 und 1986 wurde diese Ratifikationspolitik bekräftigt und jeweils von den eidgenössischen Räten bestätigt. Sie beruht auf zwei Grundsätzen: Erstens dürfen keine grundlegenden Differenzen zwischen einem Übereinkommen und der schweizerischen Rechtsordnung bestehen, allerdings sollen geringfügige Unterschiede eine Ratifikation nicht verhindern. Zweitens können Übereinkommen, die nicht vollständig mit dem innerstaatlichen Recht vereinbar sind, dennoch ratifiziert werden, wenn eine Prüfung ergibt, dass die bestehenden Lücken geschlossen werden können. Dies kann mit entsprechenden Bestimmungen im Abkommen selber geschehen (falls diese direkt anwendbar sind) oder durch die Verabschiedung entsprechender gesetzgeberischer Massnahmen.

Nach der Annahme der ILO-Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire

¹ Siehe insbesondere Mahon (1998) sowie Geiser und Müller (2015).

² Bundesrat (1969).



ILO-Direktor Guy Ryder vor seiner Rede an der Jahreskonferenz 2018 in Genf.

Globalisierung hat die Schweiz 2013 eine Strategie für ihr Engagement bei der ILO erarbeitet.³ Diese Strategie war Gegenstand ausführlicher Diskussionen mit den Sozialpartnern in der ausserparlamentarischen Tripartiten Kommission für Angelegenheiten der ILO. Man einigte sich darauf, dass sich die Schweiz in der ILO «stark, gezielt und konkret» engagieren soll. Mit diesem tripartiten Rückhalt stärkt die Schweiz ihr Bekenntnis zur Organisation.

Dabei setzt die Schweiz drei Prioritäten: Erstens will sie die Entscheidungs- und Verwaltungsorgane der ILO stärken, zweitens arbeitet sie auf eine glaubwürdige Anwendung und Förderung der ILO-Grundsätze und -Normen in der Schweiz hin, und drittens will sie die menschenwürdige Arbeit weltweit fördern. Diese Strategie ist auf die Aktivitäten der Schweiz im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit im Ausland abgestimmt. Eine Schlüsselrolle spielt die erwähnte Tripartite Kommission für Angelegenheiten der ILO, da sie die nicht

ratifizierten Übereinkommen im Hinblick auf allfällige neue Ratifikationen prüft.

Die Schweiz als Vermittlerin

Die Schweiz begrüsst Reformen innerhalb des UNO-Systems. Dieselbe Linie verfolgt sie auch in der ILO. So unterstützt sie alle Diskussionen, die darauf abzielen, das normative System oder das Überwachungssystem zu optimieren. Die Schweiz übernimmt dabei eine Rolle als Vermittlerin und setzt sich für eine Konsenskultur ein.

An der Jahreskonferenz von 2012 kam es in der Kommission für Normenanwendung zu einer «Normenkrise». Verantwortlich für diese Blockade zwischen den Sozialpartnern war hauptsächlich die unterschiedliche Auslegung der Normen, insbesondere des Übereinkommens Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes. Konkret ging es um die Frage, ob das Übereinkom-

³ Seco (2013).

Die acht von der Schweiz ratifizierten ILO-Kernübereinkommen

1930	1948	1949	1951	1957	1958	1973	1999
Nr. 29 Zwangsarbeit	Nr. 87 Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes	Nr. 98 Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen	Nr. 100 Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte	Nr. 105 Abschaffung der Zwangsarbeit	Nr. 111 Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	Nr. 138 Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung	Nr. 182 Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit

ILO / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

men das Streikrecht mit einschliesst oder nicht. Da in diesem Jahr keine echte Normenkontrolle durchgeführt werden konnte, befand sich das Überwachungssystem erstmals in der Geschichte der ILO in einer Krise.

Angesichts der Blockade initiierte die Schweiz 2013 einen Mediationsprozess zwischen den internationalen Sozialpartnern. Am Tag vor der Sitzung des ILO-Verwaltungsrats im November 2013 stand die Mediation kurz vor dem Abschluss. Einige Mitglieder entschieden sich jedoch für einen Abbruch der Mediation, um die Frage dem Rat zu unterbreiten und die Formulierung eines Vorschlags direkt dem Generaldirektor zu übertragen. Daraufhin wurde im Rat über ein Massnahmenpaket verhandelt, welches sich weitgehend mit dem vorhergehenden Mediationsprozess deckten. Die Massnahmen beinhalteten unter anderem eine bessere Anwendung der Verfahren, die in der Verfassung der ILO vorgesehen sind. Zudem sahen sie klarere Zulässigkeitsbestimmungen und die Stärkung des Tripartismus in den Verfahren vor. Sieben Jahre nach dieser normativen Krise sind die Diskussionen noch immer nicht abgeschlossen.

Solche Ereignisse lösen auch positive Veränderungen aus: Dank der Normenkrise dürfte ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem die Normen praktisch permanent überprüft werden. Die Schweiz, die bis Ende 2017 in der Arbeitsgruppe zur Normenüberarbeitung mitarbeitete, hat sich von Anfang an für dieses Ziel eingesetzt. Seit 2018 ist sie Mitglied des Ausschusses für Gewerkschaftsfreiheit. Auch dort wirkt sie darauf hin, dass die Reformen zu den Arbeitsmethoden vorangetrieben werden. Dadurch soll der Ausschuss effizienter und effektiver werden: Er soll sich auf die schwersten Fälle von Verstössen gegen die Gewerkschaftsfreiheit und das Verhandlungsrecht konzentrieren können.

Das Vertrauen zwischen den Sozialpartnern ist zwar teilweise wiederhergestellt, es bleibt aber fragil; das Schreckgespenst von 2012 ist nach wie vor präsent. Vor diesem Hintergrund bringt die Schweiz, welche die Sozialpartnerschaft pflegt und wertschätzt, einen Mehrwert in die Organisation ein.

Auch im Inland macht die Schweiz vorwärts: In den vergangenen fünf Jahren hat sie – mit dem Übereinkommen über den Mutterschutz (Nr. 183), mit dem Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Nr. 189) sowie mit dem Protokoll über Zwangsarbeit – drei wichtige Texte ratifiziert. An der 100-Jahr-Jubiläumskonferenz, die im Juni in Genf stattfindet, sind Verhandlungen über ein weiteres Übereinkommen vorgesehen, welches die Problematik der Belästigung und der Gewalt am Arbeitsplatz angehen wird. Die Schweiz engagiert sich dafür, dass das Übereinkommen konkret in der Arbeitswelt anwendbar ist und dass es die Modernität der Organisation mit Blick auf die Herausforderungen der Arbeitswelt verkörpert.



Valérie Berset Bircher
Dr. iur., Botschafterin, Leiterin Internationale Arbeitsfragen, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Literatur

Bundesrat (1969). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die 52. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 16. April.
Geiser, Thomas und Müller, Roland (2015). Arbeitsrecht in der Schweiz, S. 23.
Mahon, Pascal (1998). L'évolution du droit social (1874–1998) et ses perspectives, in: Arbeit in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, S. 313.
Seco (2013). Für soziale Gerechtigkeit: Das Engagement der Schweiz in der ILO.