

- 7 Den Bretton-Woods-Institutionen, also dem IMF und der Weltbankgruppe, trat die Schweiz allerdings erst 1992 bei, nachdem eine Volksabstimmung am 17.5.1992 eine Zustimmung von 55,8 vH ergeben hatte.
- 8 Vgl. Robert Diethelm, Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920–1995, Bern 1997.
- 9 Vgl. Daniel Möckli, Vor einer neuen Uno-Abstimmung: Drei Erkenntnisse aus der Niederlage von 1986, in: Bulletin 2000 zur schweizerischen Sicherheitspolitik (hrsg. v. d. Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH Zürich), Zürich 2000, S. 53–87 (61).
- 10 Vgl. Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS), Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 16. März 1986, Bern 1986.
- 11 Neue Zürcher Zeitung v. 12.12.1995.
- 12 François Nordmann / Dominique Petter, Die Rolle der UNO in der schweizerischen Aussenpolitik, in: Die Volkswirtschaft, 7/1993, S. 18–28(26).
- 13 Vgl. Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren v. 29.11.1993, BBl 1994 I, S. 153ff.
- 14 Zum Wandel der Schweizer Neutralität siehe Jürg Martin Gabriel, Sackgasse Neutralität, Zürich 1996.
- 15 Beispiele sind etwa die Entsendung von Sanitätseinheiten nach Namibia (1989/90) und in die Westsahara (1991–1994) sowie seit 1993 die Entsendung von Militärbeobachtern und Polizisten in verschiedene Konfliktgebiete.
- 16 Siehe Anm. 4.
- 17 Hinzu käme der Pflichtbeitrag für die Friedensoperationen, der für 1998 ca. 22,5 Mill Franken betragen hätte.
- 18 Siehe Anm. 13.
- 19 Vgl. den Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 1998 über das Verhältnis zwischen der Schweiz und der Organisation der Vereinten Nationen. Berichte ähnlicher Art wurden bereits 1969, 1971 und 1977 erstellt. Vgl. auch die Botschaft des Bundesrates über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen (UNO) von 1981.
- 20 Karl W. Haltiner / Kurt R. Spillmann / Andreas Wenger, Sicherheit 1999. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend, Zürich (Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse der ETH) 1999.
- 21 Siehe neben der Zürcher Studie (Anm. 20) auch die der GfS, Aktiv und neutral als Erfordernisse der Aussenpolitik im 21. Jahrhundert. Schlussbericht zur Planungsstudie UNO-Kommunikation in der Schweiz, Bern 1999.
- 22 GfS-Studie (Anm. 21).
- 23 GfS-Studie (Anm. 21), S. 15.

Weltsozialordnung und globale Zivilgesellschaft

Zur Lage internationaler Gerechtigkeitsstandards

WOLFGANG WEINZ

Ein Begriff, der noch vor wenigen Jahren völlig unbekannt war, dominiert mittlerweile den internationalen politischen Diskurs, angefangen bei UN-Generalsekretär Kofi Annan: die ›Globalisierung‹. Was sie umfaßt und wann sie einsetzte, ist ein dankbares Diskussionssthema. Hat sie mit dem Römischen Reich begonnen, mit den Kreuzzügen, mit der vorgeblichen Entdeckung Amerikas, mit dem Beginn oder mit dem Ende des Kolonialzeitalters? War das Vordringen der ›United Fruit Company‹ nach Mittelamerika und von ›Standard Oil‹ nach Nigeria der Beginn eines unaufhaltsamen Siegeszugs des Kapitalismus (wahlweise: des freien Unternehmertums), der in der Präsenz von Coca-Cola und McDonald auf dem Roten Platz in Moskau oder in der Verbotenen Stadt in Beijing seinen symbolischen, aber nur vorläufigen Höhepunkt gefunden hat? Oder markiert gerade die Internationalisierung und weltweite Vernetzung des Protests gegen die Millenniums-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) im Herbst 1999 in Seattle erst die wirkliche Globalisierung? Der Meinungs austausch hat seinen intellektuellen Reiz und wird auch in dieser Zeitschrift geführt¹. Beim genaueren Hinsehen zeigt sich, daß viele Bestandteile der Debatte gar nicht neu sind, sondern um zentrale Anliegen der Vereinten Nationen kreisen, nicht zuletzt um die Menschenrechte. Hier wird es ernst mit der Gleichrangigkeit der ›bürgerlichen und politischen‹ und der ›wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte‹. Das zeigt, daß die Globalisierung, wie immer man sie definiert, des Rahmens und der Regeln bedarf. Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)², sind der Ort zur einvernehmlichen Festlegung globaler Gerechtigkeitsstandards.

Mit der Diskussion um die von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) initiierten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) im Frühjahr 1998 und spätestens nach dem WTO-Debakel in Seattle Ende 1999 hat die oftmals gespenstisch anmutende Globalisierungsdebatte eine neue Qualität erhalten. Bis dahin hatten neoliberal orientierte Regierungen verschiedener Provenienz im Verbund mit internationalen Finanz- und Handelsorganisationen und Unternehmerverbänden so getan, als verlief die Globalisierung wie ein Naturereignis – unwiderruflich, unbeeinflussbar und vollständig entkoppelt von Staat, Gesellschaft und Gewerkschaften.

Ein wichtiger Wendepunkt lag darin, daß die in faktischer Geheimhaltung durchgeführte Beratung zum MAI, das dem Schutz privater

Großinvestoren dienen sollte, öffentlich und das Ausmaß der Zumutungen transparent gemacht wurde. Schließlich verkündete der französische Premierminister im Oktober 1998, daß er für ein internationales Investitionsabkommen die OECD für denkbar ungeeignet halte; vielmehr seien die WTO und die ILO der richtige Platz. Andere Regierungen folgten dieser Auffassung – der Rest ist Episode.

Das Scheitern der dritten Ministerkonferenz der WTO – der Millenniums-Runde – in Seattle ist eine logische Folge dieser Entwicklung. Erstens, weil die Vorschläge, die als Reaktion auf die Gewerkschaftsforderungen nach klaren Formulierungen der Arbeitnehmerrechte unterbreitet wurden, ungenügend waren. Sie entsprachen in keiner Weise dem dringenden Erfordernis, wirksame Verfahren und Einrichtungen zu schaffen, um die weltweite Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der ILO sicherzustellen. Zweitens haben die Ereignisse von Seattle wirksam dazu beigetragen, daß die WTO in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion rückt – wo sie auch hingehört. Denn die Globalisierung ist ein politisch bewußter und gewollter Prozeß und somit beeinflussbar. Haupthindernis bei der Beeinflussung des Prozesses sind Regierungen, die sich hinter dem angeblich Unvermeidlichen verschanzen, um so ihre Passivität zu legitimieren, oder die ›anonyme Märkte und Mächte‹ für ihre unsoziale Politik verantwortlich machen. Damit verbunden ist die Undurchschaubarkeit und mangelnde demokratische Kontrolle von Einrichtungen wie dem IMF, der Weltbank und der WTO.

GLOBAL SIND ALLEIN DIE SOZIALEN FOLGEN DER GLOBALISIERUNG

Der Begriff Globalisierung ist entzaubert und eine realistische und differenzierte Sicht der Dinge gewinnt die Oberhand. Der Auffassung des Wirtschaftswissenschaftlers Jeffrey Sachs, der die heutige Zeit mit dem Ende des 19. Jahrhunderts vergleicht³, als der Mangel an verbindlichem internationalem Recht schließlich den Kollaps des globalen Marktes bewirkte, ist zuzustimmen. Die Durchsetzung und Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, also auch sozialer Mindeststandards, gehört zum Kern einer dauerhaften und zukunftsfähigen globalen Ordnungspolitik.

Was den Welthandel betrifft, so gibt es die globale Wirtschaftsintegration im Grunde nur innerhalb der gegenwärtig 29 OECD-Staaten. Zwischen diesen marktwirtschaftlich verfaßten Industrieländern wird mehr als die Hälfte des Welthandels und der größere Teil des in-

tra-industriellen Handels abgewickelt. Von hier kommen 85 vH der Investitionen, und innerhalb des OECD-Raums werden fast 90 vH aller Direktinvestitionen getätigt. Hier werden auch großenteils die Milliardenbeträge der Finanzspekulationen umgewälzt. Bei vier Zehnteln des Welthandels geht es um rein konzerninterne Transaktionen.

Lassen wir einmal die technischen Möglichkeiten der dritten industriellen Revolution, der sogenannten Informationsrevolution, beiseite, so sind wir nicht so sehr mit dem ›globalen Dorf‹ als vielmehr mit der Tatsache konfrontiert, daß zum einen die Einkommensunterschiede innerhalb der OECD-Länder selbst enorm steigen – ohne daß diese Staaten befriedigende sozialpolitische Antworten auf diese Entwicklung fänden –, während zugleich der Rest der Welt, also vier Fünftel der Menschheit, von der ökonomischen Entwicklung fast völlig ausgeschlossen bleibt.

Die globalen Konfliktlinien verlaufen nicht so sehr zwischen Weltwirtschaft und Nationalstaat⁴, sondern zwischen ökonomisch mächtigen und ökonomisch ohnmächtigen Staaten und Regionen. Es ist ein Mißverständnis zu glauben, daß ›global‹ alle Länder und Menschen meint; ›global‹ bedeutet gegenwärtig vielmehr: alle potentiellen Marktteilnehmer.

Die im Rahmen der Vereinten Nationen immer wieder vorgebrachten Forderung der Entwicklungsländer nach einem Ende ihrer Ausgrenzung und nach gleichen Rechten am Verhandlungstisch ist daher berechtigt. Gleichzeitig aber müssen auch die Positionen ihrer Regierungen in Frage gestellt werden, hinter deren Widerstand gegen Sozialklauseln sich ihr spezifischer ›komparativer Vorteil‹ verbirgt, der sich oft auf Unterdrückung, Schuldknechtschaft und Kinderarbeit stützt. OECD, IMF, ILO und Weltbank sind sich darin einig, daß es ein Irrtum wäre, davon auszugehen, daß niedrige Sozialstandards und wirtschaftlicher Erfolg in einem positiven Zusammenhang stünden⁵. Es geht nicht um einen Konflikt zwischen ›Nord‹ und ›Süd‹. Vielmehr geht es darum, wie die demokratischen und gewerkschaftlichen Rechte der Arbeitnehmer auf beiden Seiten der Entwicklungskluft gegen einen Globalisierungsprozeß geschützt werden können, der diese Rechte beeinträchtigt und die Lebens- und Arbeitsbedingungen, die öffentlichen Dienstleistungen und die Umwelt auf der ganzen Erde gefährdet.

DIE SOZIALE DIMENSION EINER GLOBALISIERTEN WIRTSCHAFT

Es war ein wohlüberlegter Zungenschlag, als US-Präsident Bill Clinton in Seattle davon sprach, zur Durchsetzung sozialer Mindeststandards sei man bereit, auch das Instrument der Sanktionen zu nutzen⁶. Das zentrale Problem bisheriger Politikansätze ist deutlich: die mangelnde Verbindlichkeit der nicht-ökonomischen Beschlüsse. Entscheidend ist, wie die internationale Ökonomie die nicht-wirtschaftlichen Prinzipien in ihr Handeln einbeziehen kann, ohne daß es sich dabei um Völkerrecht zweiter Klasse handelt.

Viel wichtiger als die Untersuchung der Ursachen für das Scheitern von Seattle ist die Feststellung, daß danach die globalen unteilbaren Arbeits- und Sozialstandards in ihrer Eigenschaft als elementare Menschenrechte erst recht Bestandteil der internationalen Debatte geworden sind. Wer ernsthaft über Aufbau, Entwicklung und Reform von Welthandels-, Weltwettbewerbs- und Weltwährungsordnungen sprechen will, kommt an substantiellen Vorschlägen zu einer Weltsozialordnung als einem integrierenden Bestandteil dieses Ordnungsgflechts nicht vorbei.

Deutlich wird dies im Rückblick. Als die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1986 begann, bestand die Sowjetunion noch. Niemand kannte das Wort Globalisierung, und daß es in Asien aufstrebende ›Tigerstaaten‹ gab, nahmen erst einige Eingeweihte wahr. Als die Ergebnisse dieser GATT-Run-

de 1994 in Marrakesch unterzeichnet wurden, hatte sich die Welt politisch grundlegend verändert. 1974 konnten knapp 30 vH der existierenden Staatswesen als Demokratien qualifiziert werden. Heute sind es über 60 vH⁷.

Im Spannungsverhältnis zwischen Transformation – also der zunehmenden Demokratisierung in allen Teilen der Welt – und Globalisierung – also einem der demokratischen Kontrolle entzogenen Prozeß – wird die Forderung nach universellen Gerechtigkeitsstandards zwangsläufig auf den Plan gerufen. Konturen einer globalen Zivilgesellschaft zeichnen sich da ab, wo substantielle Demokratisierungsschritte nur in der Verbindung von ökonomischer Entwicklung und auf dem Fundament sozialer Mindeststandards denkbar und realisierbar sind. Kurzum: »Ein Staat, der Menschenrechte nicht akzeptiert, bezahlt dies mit gesamtwirtschaftlichen Effizienzverlusten.«⁸

Wie man es auch drehen und wenden mag, die Multifunktionalität globaler Demokratisierungsprozesse und der Marktwirtschaft erfordert – allein schon mangels Alternative – eine aktive, gestaltende Rolle des Staates und ruft nach Rahmenbedingungen für den Welt-handel, also institutionalisierten Regelungen zur Erlangung makro-ökonomischer Stabilität. Somit – und erst recht nach Seattle – muß auch Abschied vom sogenannten Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen von 1989⁹ genommen werden, der die Rolle des privaten Kapitals bei der Entwicklung unterstrich, die Notwendigkeit neoliberaler Deregulierung hervorhob und sie zu fördern versprach. Die aktuelle Diskussion zu Rolle und Reform von Weltbank und IMF legt ein beredtes Zeugnis davon ab. Der Publizist David Held hat es so ausgedrückt:

»Nötig ist ... eine Erweiterung der Gesetze zur Neugestaltung der Märkte, um deren Unwägbarkeit und den massiven gesellschaftlichen und ökologischen Kosten, die sie manchmal erzeugen, entgegenzuwirken. ... Letztlich erfordert dies eine Festschreibung neuer internationaler Regulative – etwa bei der Kinderarbeit, gewerkschaftliche Aktivitäten, soziale Belange. ... Nur die Einführung neuer Bestimmungen über Rechte und Verantwortlichkeiten im gesamten Weltwirtschaftssystem (als Ergänzung kollektiver Vereinbarungen und sozialstaatlicher Maßnahmen) kann eine neue Übereinkunft zwischen wirtschaftlicher Macht und politischer Demokratie schaffen.«¹⁰

Demgegenüber bietet die Reduzierung aller Waren und Dienstleistungen auf handelsfähige Güter durch die Nichtberücksichtigung der Produktionsprozesse und -verfahren der WTO die Möglichkeit, Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer und Verbraucher, der öffentlichen Dienste, der Umwelt und der Nahrungsmittelsicherheit als Handelshemmnisse zu bezeichnen. Notwendig ist ein auf Regeln beruhender Handel, nicht aber das heutige Regelwerk der WTO, deren ganzes Gebäude sich letztlich darauf stützt, daß weltweit tätige Großunternehmen vor einer wirksamen Regulierung geschützt werden. Die entscheidenden Grundsätze und Regeln einer auf die menschlichen Bedürfnisse ausgerichteten globalen Wirtschaft müssen letzten Endes nicht nur die grundlegenden Übereinkommen der ILO, sondern auch die anderen internationalen Abkommen verankern, die den Auftritt der globalen Zivilgesellschaft nach den Katastrophen des 20. Jahrhunderts markiert haben. Spätestens hier kommt die Gewerkschaftsbewegung ins Spiel, deren grundlegende Aufgabe es immer war, durch Organisation und Kollektivverhandlungen die Produktionsprozesse und -verfahren zu beeinflussen. Die gesamte Struktur der demokratischen Zivilgesellschaft beruht auf dieser Grundlage.

Damit sind die Ebenen der Aktivitäten und Akteure benannt. Zum einen die nationalstaatliche und internationale Ebene, für die seit 1919 die in Normen gefaßten sozialen Mindeststandards und ratifizierten Übereinkommen der ILO gelten. Die Adressaten internationaler Gewerkschaften sind ihre nationalen Mitgliedsverbände, die in ihrer Arbeit gegenüber Unternehmen und Regierungen motiviert, qualifiziert und unterstützt werden müssen. Zum zweiten geht es um die Sicherung fundamentaler Sozialstandards durch direkte Abkommen mit Unternehmen. Der Adressat hierbei sind vornehmlich die trans-

nationalen Unternehmen (TNU), welche als Vorreiter weltweit die ökonomische und soziale Dynamik in erheblichem Maße beeinflussen.

SOZIALSTANDARDS ALS BLOSSE ABSICHTSERKLÄRUNGEN

Es scheint, daß ähnlich wie 1919 mit der Gründung der ILO zum Ausgang der ersten großen Expansionswelle nun zum Ende des 20. Jahrhunderts auf dem Scheitelpunkt einer weiteren Expansionswelle im internationalen Handel – genannt Globalisierung – ein neues Kapitel der Internationalisierung von Arbeitsnormen aufgeschlagen werden kann. Da stellt sich die Frage nach dem Vorhandenen und den Defiziten, nach dem Bedarf an Reform und Neuentwicklung.

Schon in der Vergangenheit gab es immer wieder Versuche der Einpflanzung von Sozialstandards in die sich internationalisierende Ökonomie. Das gilt für den ersten Verhaltenskodex der Internationalen Handelskammer (ICC) von 1937, für die Aktivitäten unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, die Bemühungen der OECD von 1976, der ILO von 1977, des Zentrums der Vereinten Nationen für transnationale Unternehmen (CTC) von 1978 ebenso wie für die Leitsätze und Empfehlungen der OECD und ILO für TNU in den achtziger Jahren und die auch durch Umwelt- und Konsumenteninteressen beeinflussten Initiativen des letzten Jahrzehnts¹¹. Dies macht deutlich, wie sich die staatszentrierten Regulierungsversuche graduell von den rein staatlichen und multilateralen Maßnahmen immer mehr gelöst und sich hin zu unternehmensbezogenen Verhaltenskodizes und Vereinbarungen entwickelt haben.

Der Grund für diese Entwicklung liegt in der Hauptsache darin, daß viele der genannten Ansätze unter den immer gleichen Schwächen litten: mangelnde Klarheit, fehlende unabhängige Überprüfung, das Prinzip der Freiwilligkeit, das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten und damit die Gefahr der Unverbindlichkeit. Dabei ist all das, was diese Kodizes intendieren, im Grunde längst Bestandteil internationaler Verpflichtungen, nämlich der ILO-Übereinkommen, die seit 1919 von drei Beteiligten – Staaten, Arbeitnehmern und Arbeitgebern – verhandelt, beschlossen und von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

So hat die erste Ministerkonferenz der WTO 1996 in Singapur die internationalen sozialen Mindeststandards anerkannt und zu einer Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO aufgerufen. Auch der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen bezieht sich auf die sozialen Menschenrechte als Grundlage einer internationalen Sozialordnung. Mit der »Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« von 1998 wurden die Kernübereinkommen dieser einzigen dreigliedrig verfaßten Sonderorganisation der Vereinten Nationen nochmals bekräftigt. Die Deklaration betont, daß alle ILO-Mitgliedstaaten zur Achtung dieser Grundsätze »verpflichtet sind, ganz gleich, ob sie die einschlägigen ILO-Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.«¹²

Dabei handelt es sich um Basisnormen, nicht um luxuriöse Höchststandards. Es geht um elementare Menschenrechte wie die Vereinigungsfreiheit, die Anerkennung kollektiver Tarifverhandlungen, das Verbot der Kinder-, Zwangs- und Pflichtarbeit und die Abschaffung der Diskriminierung in Ausbildung und Beruf. Die ILO-Verträge sind von jenen 174 Ländern der ILO beschlossen worden, die gleichzeitig und in ihrer Mehrzahl auch WTO-Mitglieder (137) sind. Nur mangelt es der ILO im Gegensatz zur WTO an Durchsetzungsmechanismen.

Der Auftrag der WTO¹³, »nicht-tarifäre Handelshemmnisse« zu beseitigen, beruht demgegenüber auf der vom GATT übernommenen grundlegenden Forderung, die »Produktionsprozesse und -verfahren« – also die Sozial- und Umweltverhältnisse, unter denen Güter erzeugt und Dienstleistungen erbracht werden und in den internationalen Handel gelangen – nicht in eine Regulierung einzubeziehen.

Für die WTO ist eine Banane, sobald sie die Landesgrenzen überquert, eine Banane wie jede andere. Sie kann nicht anders behandelt werden als andere Bananen, auch wenn die Landarbeiter, die sie gepflückt haben, erleben mußten, wie ihre Gewerkschaft von Todeschwadronen zerschlagen wurde, oder sie ständig lebensgefährlichen Pestiziden ausgesetzt waren, die im Herstellungsland verboten sind. Ein Kinderspielzeug ist ein Kinderspielzeug, und kein Land darf seine Einfuhr erschweren, weil es von Frauen hergestellt wurde, die sich regelmäßigen Schwangerschaftstests unterziehen und in feuergefährdeten, hermetisch abgeriegelten und von Privatarmeen überwachten Gebäuden arbeiten müssen.

Wenn Ecuador mit Hilfe einer Entscheidung des WTO-Schiedsgerichts die Möglichkeit zu Handelssanktionen gegenüber der Europäischen Union (EU) auf Grund von deren WTO-widrigen Bananenmarktordnung gegeben wird, dann ist zu fragen, warum die Nichteinhaltung von ratifizierten sozialen Mindeststandards nicht zu gleichen Konsequenzen führt.

In diesem Kontext erhob sich schon lange vor Seattle die Forderung nach der Integration einer Sozialklausel, also der Basisübereinkommen der ILO, in internationale Handelsabkommen der WTO. Das bekannteste Beispiel ist das Lomé-Abkommen, das die EU 1985 mit den ihr verbundenen afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten abgeschlossen hat und in dem sich diese verpflichten, Mindeststandards sicherzustellen und einzuhalten¹⁴.

Vor diesem Hintergrund erklären sich auch die Forderungen nach einer Reform der ILO und ihrer Instrumente. Während die EU in Seattle ein gemeinsames Arbeitsforum der WTO und der ILO zu globalen Mindeststandards vorschlug, geht der US-amerikanische Vorschlag zur Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, welche bei der WTO angesiedelt ist, deutlich weiter. Damit erst könnte es gelingen, eine Verbindung zwischen der weiteren Liberalisierung des Welthandels und der gleichzeitigen Sicherung von Sozialstandards zu schaffen. Auf der nationalen und zwischenstaatlichen Ebene geht es in der weitestgehenden Forderung um die Verankerung einer multinationalen Handelsordnung, was bedeuten würde, daß – basierend auf internationalen Schiedsgerichtsentscheidungen – Staaten Importbeschränkungen gegenüber Ländern ergreifen dürfen, in denen bestimmte Sozial- und Arbeitsstandards nicht eingehalten werden.

DAS HERZ DES HOMO DAVOSIENSIS

Die neunziger Jahre erlebten eine regelrechte Flut an firmenbezogenen Verhaltenskodizes, die sich vor allem auf die Produktionsstätten der Unternehmen im Süden bezogen, wohin die TNU infolge der Verbraucherkampagnen im Norden ausgewichen waren. Verursacht wurde das Aufkommen der Kodizes durch den Unwillen oder das Unvermögen der Regierungen und multilateralen Einrichtungen, dem ungezügelter und ungeheuer mächtigen transnationalen Kapitalismus entsprechende Maßnahmen entgegenzusetzen. Aus Kostengründen betreiben die TNU schon seit langem die Vergabe von Produktionen nach außen (offshore), also an Orte außerhalb ihres Sitzstaates. Mit der Fixierung auf den »Freihandel«, wie sie von Weltbank, IMF, WTO, OECD und verschiedenen Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration vertreten wird, wurden alle Staaten der Welt, und damit auch die Entwicklungsländer, in die Deregulierung gezwungen, um dem ausländischen Kapital den Zugang zu den lokalen Märkten und Industriezweigen zu ermöglichen. Die TNU haben durch die Ausbeutung der Billiglohnkräfte in den »Exportverarbeitungs-zonen« in Asien oder den »Freihandelszonen« in Mittelamerika beträchtliche Gewinne erwirtschaftet – oft dort, wo repräsentative Regierungen jeden Widerstand und jeden Versuch einer gewerkschaftlichen Organisation im Keim ersticken, um für ausländische Investoren attraktiv zu bleiben.

1991 wurde bekannt, daß der amerikanische Jeans-Hersteller Levi-

Strauss junge Frauen unter gefängnisähnlichen Arbeitsbedingungen ausbeutete, woraufhin der Konzern in einem Versuch, sein angeschlagenes Image zu retten, den ersten Verhaltenskodex eines Unternehmens aufsetzte. Seither haben zahlreiche Menschenrechtsaktivisten, Gewerkschaften und andere nichtstaatliche Organisationen (NGOs) in Nordamerika und Europa Verbraucherkampagnen gegen Unternehmen wie Kathy Lee, The Gap, Nike, Reebok, Disney und Wal-Mart geführt, um nur einige Markenzeichen zu nennen. Häufig wurden diese Unternehmenskodizes durch Skandale und die öffentliche Anprangerung der Ausbeutung durch die TNU in Asien und Mittelamerika erzwungen. Allerdings ist ihre Wirksamkeit umstritten, da anschließende Untersuchungen wiederholt ans Licht brachten, daß die Fertigung der Konzernprodukte unverändert und ungehindert unter ausbeuterischen Methoden erfolgte. Die Kodizes dienen somit in erster Linie der Öffentlichkeitsarbeit der TNU, solange sie an den skizzierten Schwächen leiden.

Auf das humane Gesicht der Globalisierung angesprochen, antwortet der Präsident des Weltwirtschaftsforums:

»Vergessen Sie aber nicht das unternehmerische Dilemma zwischen Verantwortung und Wettbewerbsdruck. Viele unserer Mitglieder leiden darunter, daß sie nicht so sozial handeln können, wie sie wollen. Der Homo Davosensis hat sehr wohl ein Herz.«¹⁵

Diesem Dilemma kann mit der Umsetzung und Einhaltung schon bestehender und künftiger Abkommen zwischen Internationalen Berufssekretariaten und TNU abgeholfen werden. Das würde bedeuten: fairer Wettbewerb, internationaler Imagegewinn und Planungssicherheit für die Unternehmen – durch Internationalisierung bindender Sozialstandards und eine unabhängig erstellte Sozialbilanz als Bestandteil der Geschäftsberichte.

Um es im Duktus Davoser Symposien auszudrücken: Gewerkschaften und Arbeitnehmer sind auf globaler Ebene als strategische Geschäftspartner zu erkennen und entsprechend zu behandeln.

VORRANG DER IMAGEPFLEGE

Seit einigen Jahren wird eine Debatte darüber geführt, wie die Einhaltung von Kodizes adäquat überwacht werden kann. Einigkeit herrscht darin, daß Verhaltenskodizes ohne entsprechende Überwachungs- und Verifizierungsmechanismen überflüssig sind. Unter diesem Aspekt lohnt die Untersuchung einer entsprechenden Richtlinie unter dem verheißungsvollen Titel »Soziale Rechenschaftspflicht« (Social Accountability 8000, SA8000).

SA8000 wurde vom 1997 gegründeten, in New York ansässigen Rat für die Bestätigung wirtschaftlicher Prioritäten (Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA) ins Leben gerufen. Der CEPAA versammelte einen Beratungsausschuß, dem Vertreter der Unternehmenswelt, einige wenige Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen angehören.

Die Bedingungen von SA8000 entsprechen im großen und ganzen jenen der anderen Verhaltenskodizes, indem sie bestimmte Erfordernisse bezüglich der Kinderarbeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Löhne, Arbeitszeiten und so weiter festschreiben. Auf dem Papier stellt SA8000 im Vergleich zu den meisten Kodizes einen Fortschritt dar, da den Arbeitern das Recht auf Löhne, von denen sie leben können (im Gegensatz zu den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlöhnen), Tarifverhandlungen und Versammlungsfreiheit versprochen wird, was in anderen derartigen Richtlinien für gewöhnlich nicht der Fall ist. Dennoch wäre es falsch, SA8000 als in irgendeiner Weise fortschrittlich zu bezeichnen, denn unter einem repressiven Regime sind Versprechungen auf Tarifverhandlungen und Versammlungsfreiheit reine Lippenbekenntnisse.

Der strittigste Teil und zugleich derjenige, durch den sich SA8000 von den anderen Kodizes unterscheidet, ist die Inanspruchnahme gewinnorientierter Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Sie werden be-

Internationale Berufssekretariate

Die Internationalen Berufssekretariate sind hauptsächlich in Genf ansässige branchenbezogene Zusammenschlüsse von internationalen Gewerkschaftsverbänden, die zur IBFG-Familie (Internationaler Bund freier Gewerkschaften) gehören und in den jeweiligen Branchen in der ILO und mit den internationalen Unternehmensverbänden zusammenarbeiten. – Aufgeführt sind nur die im Beitrag genannten; insgesamt gibt es elf Internationale Berufssekretariate.

ICEM:	Internationale Föderation der Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitergewerkschaften
IFBWW:	Internationaler Bund der Bau- und Holzarbeiter
IMF:	Internationaler Metallgewerkschaftsbund
ITGLWF:	Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung
ITF:	Internationale Transportarbeiterföderation
IUF:	Internationale Union der Landwirtschafts- sowie Lebensmittel- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften
UNI:	Internationales Gewerkschaftsnetz

Als Beispiel sei die IUF vorgestellt: die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften ist ein internationaler Gewerkschaftsbund, dem derzeit 346 Gewerkschaften in 120 Ländern mit insgesamt 2,6 Millionen Mitgliedern angehören. Sie hat ihren Sitz in Genf.

Das Gewerkschaftsnetz UNI (Union Network International) ist das Ergebnis einer Fusion Anfang 2000 von vier Internationalen Berufssekretariaten aus den Bereichen Medien, Kommunikation, Druck und den Angestellten in Handel, Banken und Versicherungssektor.

auftragt, die Einhaltung der sozialen Normen und Arbeitnehmerrechte zu überwachen und zu bestätigen. Der CEPAA bewertet und akkreditiert Rechnungsprüfungs- oder Wirtschaftsprüfungsfirmen als Beglaubigungsorgane. Unternehmen, die eine SA8000-Zertifizierung haben wollen, beauftragen eine akkreditierte Firma mit der Prüfung und bezahlen dafür. Es handelt sich dabei um ein ähnliches Verfahren wie jenes, das für die Qualitätsstandards der internationalen Normierungsorganisation, also zum Beispiel der ISO9000 für Qualitätsmanagement oder der ISO14000 für ökologisches Management, zum Einsatz gelangt. SA8000 ist somit kein Mechanismus zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, sondern nur ein weiteres Schönheitsmittel zum Nutzen der Unternehmen, das ihnen hilft, die wohlhabenden Verbraucher zu beruhigen, wenn nicht zu täuschen. Die Übertragung der Überwachung von Sozialstandards an Wirtschaftsunternehmen ist zugleich ein instruktives Beispiel für die zynischen Aspekte der Privatisierung von Gemeinschaftsaufgaben.

Globale Rechte in Globalen Unternehmen

Das gewerkschaftliche Interesse konzentrierte sich in den neunziger Jahren besonders auf die Einflußnahme gegenüber den TNU. Die internationale Gewerkschaftsbewegung und ihre Berufssekretariate haben Versuche unternommen, mit Hilfe von Verhaltenskodizes Schutzrechte für Arbeitnehmer, vielfach kombiniert mit ökologischen Bestimmungen, durchzusetzen.

Zu nennen sind im Bereich der Zertifizierung etwa das »Öko-Label«-Abkommen von IFBWW und Weltnaturschutzfonds (WWF) zugunsten einer nachhaltigen Holz- und Forstwirtschaft, die Kampagne von ITF und »Greenpeace« zum Schiffstransport gefährlicher Güter oder Verhaltenskodizes zur Kinderarbeit besonders in der Textil- und Spielwarenindustrie. Die ITGLWF, welche gerade im durch Strukturkrisen geschwächten Textilsektor eine Fülle solcher Aktivitäten unternommen hat, weiß allerdings davon zu berichten, daß derartige Kodizes nicht notwendigerweise Gewerkschaftsrechte garantieren. Sie können in bestimmten Fällen sogar den Arbeitnehmerinteressen schaden. Denn selbst seriöse Verhaltensrichtlinien bieten keinen Ersatz für die Anwendung und Durchsetzung internationaler Arbeitsnormen, für gewerkschaftliche Organisation und Tarifverhandlungen.

Die Zweischneidigkeit derartiger Vereinbarungen besteht darin, daß

sich mit ihrer Existenz nationale Regierungen wie auch das Management aus der Verantwortung verabschieden und jede gewerkschaftliche Aktivität bekämpfen können. Die Erfahrung zeigt, daß dort, wo Gewerkschaften vor Ort stark sind, solche Abkommen wirken; wo Gewerkschaften schwach sind, wird die betriebliche Organisationskraft kaum zur Realisierung und Kontrolle solcher Kodizes ausreichen.

Gleichwohl muß jede Vereinbarung für sich bewertet werden. Die Politik der TNU führt in deren Umfeld verstärkt zur Scheinselbständigkeit und zur Zunahme des informellen Sektors. Die Arbeitnehmer in diesen Bereichen fallen vollständig aus staatlichen Regelwerken und Arbeitsbeziehungen heraus. Hier kann sich – mangels Alternative – ein neuer Ansatz zur Standardsetzung sozialer Mindest- und Verhaltensnormen als Element der Förderung internationaler Arbeitsstandards herausbilden.

Ein zentraler Versuch, soziale Mindeststandards zu sichern, besteht in Abkommen zwischen den Internationalen Berufssekretariaten und den TNU über die globale Anerkennung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten in globalen Unternehmen. Die IUF hat in diesem Bereich 1995 ein Abkommen mit der Hotelgruppe Accor (zu ihr gehören unter anderem die Ketten Sofitel, Novotel und Holiday Inn) abgeschlossen, das die weltweite Anerkennung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte im Unternehmen bei der Lösung lokaler Probleme festschreibt. Dieses Abkommen war bisher schon nützlich in Australien, Indonesien, Kanada und den Vereinigten Staaten. 1994 hat die IUF ein Abkommen »über die Ausübung des Gewerkschaftsrechtes« und anschließend weitere Rahmenvereinbarungen, wie zum Beispiel zur beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen, mit dem französischen Lebensmittelkonzern Danone abgeschlossen. Ähnliche Abkommen gibt es zwischen der ICEM und der norwegischen Ölgesellschaft Statoil sowie zwischen dem IFBWW und dem schwedischen Möbelhändler IKEA, dem deutschen Schreibgeräte-Hersteller Faber-Castell und dem deutschen Bauunternehmen Hochtief. Schließlich sei noch die erst vor kurzem abgeschlossene Vereinbarung zu sozialen Mindeststandards zwischen der UNI und der international agierenden spanischen Telefónica erwähnt.

Unbestreitbar bleibt, daß solche Abkommen nur mit entsprechendem Druckpotential, also gewerkschaftlicher Organisationskraft, erzielt werden können. Unstreitig ist auch, daß dies ein permanenter Prozeß ist, der entscheidend von der gewerkschaftlichen Stärke vor Ort und vom globalen Engagement der Gewerkschaften abhängt. Dies macht das aktuelle Beispiel des Unternehmens Nestlé deutlich, mit dem die IUF 1996 ein Abkommen im Rahmen der Europäischen Betriebsratsrichtlinie abgeschlossen hat.

Die von Nestlé im Oktober 1999 einseitig eingeführten »Unternehmensgrundsätze« entsprechen in keiner Weise der Forderung der IUF nach internationaler Gewerkschaftsanerkennung. Das Problem besteht nicht nur darin, daß es in diesen Grundsätzen heißt, die Übereinkommen der ILO würden »in Erwägung gezogen«, oder daß Nestlé sich nur verpflichtet, innerstaatliche Gesetze und Praktiken einzuhalten (was es lokalen Betriebsleitungen häufig ermöglicht, die Gewerkschaften zu umgehen). Das Problem liegt auch nicht nur in der Tatsache, daß die einseitige Einführung dieser Grundsätze das grundlegende Gewerkschaftsprinzip verletzt, wonach alle Veränderungen zum Gegenstand von Kollektivverhandlungen gemacht werden müssen, sondern vielmehr darin, daß Nestlé nach wie vor die Politik verfolgt, außerhalb Europas eine Diskussion über Fragen der Arbeitsbeziehungen auf internationaler Ebene abzulehnen. Nestlé wendet somit eine globale Unternehmenspolitik an, nicht jedoch eine global gültige Politik für den Bereich Arbeitsbeziehungen. Das Unternehmen erkennt Gewerkschaften an und verhandelt mit ihnen, wenn diese stark genug sind, leistet jedoch Widerstand, wenn sie schwach sind; und es geht gegen alle Bemühungen der Gewerkschaften an, Arbeitnehmer als Mitglieder zu gewinnen¹⁶.

Dies führt zurück zu der »Erklärung der ILO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« von 1998. Auf diese stützt sich auch UN-Generalsekretär Kofi Annan; er hat die Unternehmen zu einem Globalen Pakt aufgerufen, mit dem sich die Wirtschaft auf soziale und ökologische Mindeststandards verpflichten soll¹⁷. Dieser Vorschlag ist auch dazu angetan, der europäischen Diskussion eine neue Dynamik zu verleihen. So liegt es nahe, die Europäischen Betriebsräte (EBR) in »Weltbetriebsräte« weiterzuentwickeln. Diese neue Qualität, die auch dem erlahmenden Dialog der Sozialpartner neuen Schwung geben könnte, ist notwendig, soll die Partizipation auf der Ebene der EU nicht zu Frage- und Antwortritualen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern verkommen. Die EBR könnten eine wichtige Rolle bei der flächendeckenden, also weltweiten Anerkennung und Umsetzung von Gewerkschaftsrechten in den TNU spielen. Mit der Stärkung der sozialen Rechte vor Ort geht auch immer die Stärkung der Interessenvertretung auf nationaler und internationaler Ebene und umgekehrt einher.

Dies wären erste Schritte auf einem Weg, der noch weit ist. Aber die in Seattle ermöglichte Zusammenarbeit zwischen der internationalen Gewerkschaftsbewegung und einer Vielzahl von NGOs – auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms zur Eindämmung der Macht der Konzerne – hat aufgezeigt, welche globalen Koalitionen die Gewerkschaften brauchen, um ihrer Vision der Weltwirtschaft Geltung zu verschaffen. Die Gewerkschaftsbewegung war nie für »Freihandel« als Mittel zum Zweck, sondern immer für einen Handel, der zur Erhöhung des Lebensstandards beiträgt und einer nachhaltigen Entwicklung sowie der Verwirklichung demokratischer Rechte für alle dient.

Jetzt kommt es darauf an, sich über den bloßen Protest hinaus der weit schwierigeren Aufgabe zu widmen, neue internationale Rahmenbedingungen zu schaffen – dafür, daß die Bedürfnisse der Menschen als wichtiger gelten als die Begehrlichkeit der Konzerne. Die sozialen Menschenrechte müssen nicht nur auf dem Papier der Verträge und Vereinbarungen »anerkannt«, sondern auch durchgesetzt werden. Es braucht keine Utopie zu bleiben, daß globale Solidarität Vorrang vor globaler Ausbeutung hat.

1 Siehe insbesondere Günter Joetze, Globalisierung 2000 (I): Abschied von der »einen Welt«. Die neue Machtverteilung auf dem vernetzten Erdball, VN 1/2000 S. 1ff., und Thalif Deen, Globalisierung 2000 (II): Dritte Welt auf dem Rückzug. Die neue Machtverteilung in den Vereinten Nationen, VN 1/2000 S. 6ff.

2 Siehe zur gegenwärtigen Tätigkeit der ILO Juan Somavia, Menschenwürdige Arbeit: vorrangige Aufgabe im neuen Jahrtausend, VN 2/2000 S. 49ff.

3 Jeffrey Sachs in: Handelsblatt v. 25.10.1999.

4 Siehe hierzu Thomas Bernauer, Weltpolitik im 21. Jahrhundert: kein »Vorwärts in die Vergangenheit«. Von den Grenzen der Globalisierung, VN 2/1997 S. 49ff.

5 Zur Diskussion über die Universalität von Mindeststandards siehe u.a. Louis Emmerij, Contemporary challenges for labour standards resulting from globalization, in: Werner Sengenberger / Duncan Campell (eds.), International labour standards and economic interdependence, Genf (ILO) 1994.

6 Clintons Initiative und sein Eintreten für die Verankerung von Arbeitnehmerrechten in den Texten der WTO hat neben dem wahltaktischen Moment auch den unangenehmen Beigeschmack, daß sich die Regierung der USA bisher stets geweigert hat, die grundlegenden Übereinkommen der ILO über Vereinigungsfreiheit und kollektive Tarifverhandlungen zu ratifizieren.

7 So jedenfalls Claus Offe in: Die Zeit v. 9.12.1999.

8 Sonja Oppen / Joachim Starbatty in: Neue Zürcher Zeitung v. 17./18.7.1999.

9 Siehe auch den Beitrag von Jens Martens in dieser Ausgabe (S. 101).

10 In: Die Zeit v. 13.1.2000.

11 Dazu auch Robert Klyoh (ed.), Mastering the Challenge of Globalization, Genf (ILO) 1998.

12 Somavia (Anm. 2), S. 50.

13 Siehe zu Entstehung und Struktur der WTO Wolfgang Benedek, Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung, VN 1/1995 S. 13ff.

14 Dazu auch Guy Caire, Labour standards and international trade, in: Sengenberger / Campell (Anm. 5), S. 297ff., und Stephan K. Pursey, Social foundations of international trade, in: ebenda, S.367ff.

15 Klaus Schwab in: Die Zeit v. 27.1.2000.

16 Vgl. IUL-Nachrichten, 1-2/2000, S.6.

17 Dazu im einzelnen Georg Kell, Weltorganisation und Wirtschaftswelt. Globaler Pakt für das nächste Jahrhundert, VN 5/1999 S.163ff.