

WoZ-Online 17.10.2002

Die Replik: Die Welt braucht Sozialklauseln

Es führt kein Weg daran vorbei

Daniel Oesch*

*Daniel Oesch ist Zentralsekretär beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund, zuständig für die Bereiche Lohn und Aussenwirtschaft.

Auf den ersten Blick mutet das Interesse der Gewerkschaften an der WTO eigentümlich an. Warum soll ausgerechnet jene Institution für die Durchsetzung von Sozialstandards sorgen, deren grösste Anliegen urliberale Postulate wie globaler Freihandel und sich selbst regulierende Märkte sind? Doch es gibt gute Gründe.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung ist die Diskussion um eine Verknüpfung des internationalen Handels mit Mindestnormen alles andere als neu. Im Gegenteil, sie ist so alt wie das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (Gatt), das 1995 von der Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst wurde. Im Gründungsstatut der Internationalen Handelsorganisation, der Havanna-Charta von 1948, figurierte eine ausführliche Sozialklausel, die «faire Labour-Standards» vorschrieb. Da jedoch die Gründung der Internationalen Handelsorganisation 1948 am Widerstand des US-Kongresses scheiterte, wurde einzig derjenige Teil des Gesamtprojektes herausgebrochen, der den Abbau von Handelshemmnissen vorsah: das Gatt. Die drei Paragraphen zu den Rechten der Lohnabhängigen und der Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind tote Buchstaben geblieben.

Bei manchen Ökonomen und Juristinnen herrscht darüber auch Zufriedenheit. Denn ihrer Meinung nach gehört die Durchsetzung von Sozialstandards nicht zu den Aufgaben einer Organisation, die zur Förderung des freien Handels gegründet worden ist. Dabei übersehen sie aber, dass das Gatt und seine Nachfolgeorganisation, die WTO, über die letzten zwei Jahrzehnte hinweg einen stetig wachsenden Einfluss auf Politikfelder erlangt haben, die bislang der Innenpolitik vorbehalten waren. Nicht umsonst behauptet der Berner Rechtsprofessor Thomas Cottier, die WTO nehme zunehmend eine verfassungsrechtliche Rolle in der Weltwirtschaft ein. Sehr problematisch an dieser Entwicklung ist, dass die WTO Fragen des internationalen Handels immer ausführlicher regelt, jedoch eng damit zusammenhängende Politikfelder wie die grundlegenden Arbeitsrechte oder den Umweltschutz ausklammert. Vor diesem Hintergrund wird verständlich, weshalb Gewerkschaften, KonsumentInnengruppen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs) der internationalen Handelsliberalisierung so lange ungern zustimmen, als darin nicht einmal elementare Sozialstandards eingehalten werden.

Ein Deckmantel für Protektionismus?

Aber verbergen sich – so ein häufiger Einwand – unter dem Deckmantel der «elementaren Sozialstandards» nicht plumpe protektionistische Massnahmen, mit welchen Gewerkschaften aus dem Norden ihre Arbeitsplätze gegen den Süden zu schützen suchen? Ein Blick auf die grundlegenden Arbeitsnormen, wie sie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) ausgearbeitet hat und die von den Gewerkschaften gefordert werden, zeigt, dass dies kaum der Fall ist. So umfassen die fünf Grundprinzipien fundamentale Menschenrechte wie erstens das

Verbot von Zwangsarbeit, zweitens das Verbot von Kinderarbeit und drittens das Verbot jeglicher Form der Diskriminierung sowie viertens die Vereinigungsfreiheit (also die Freiheit, sich in Gewerkschaften zu organisieren) und fünftens das Recht auf Kollektivverhandlungen. Es geht der treibenden Kraft in der Forderung nach Kernarbeitsnormen, dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (ICFTU), keineswegs darum, globale Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen zu diktieren. Seine Initiative wird besser verständlich, wenn man sich das Schicksal von Fabrikarbeiterinnen in China oder der Dominikanischen Republik vor Augen hält, die beim Versuch einer gewerkschaftlichen Organisierung der Beschäftigten spitalreif geschlagen oder kurzerhand ins Gefängnis gesteckt werden. Oder wenn man an die elfjährigen Kinder denkt, die in peruanischen Minen oder pakistanischen Teppichwebereien sklavenähnlich zur Arbeit gezwungen werden.

Es ist denn auch nicht verwunderlich, dass Gewerkschaften des Südens – anders als ihre Regierungen – den Einbezug von Kernarbeitsnormen in internationale Handelsbeziehungen deutlich befürworten. Zu wessen Gunsten geht eine Absenz von Sozialstandards? Profitieren die Werkstätigen in den südlichen Ländern von der Missachtung elementarer Arbeitsnormen, indem ihr komparativer Vorteil der billigen Arbeitskraft noch besser ausgenutzt werden kann? In Tat und Wahrheit werden sie von der disloyalen Konkurrenz ebenso bestraft wie die Lohnabhängigen jener Entwicklungsländer, deren Regierungen sich zur Einhaltung der fundamentalen Arbeitsrechte verpflichtet wie zum Beispiel Südafrika oder Tunesien. Besonders stossend aus gewerkschaftlicher Sicht ist zudem, dass die Beschäftigten durch das Verbot von Vereinigungsfreiheit und kollektiven Lohnverhandlungen um ihren Anteil am Produktivitätsfortschritt betrogen werden.

Bestehende Wege zur Durchsetzung

So deutlich die Fakten für eine Integration der Arbeitsnormen in die internationale Wirtschaftsarchitektur sprechen, so wenig Chancen werden ihrer praktischen Umsetzung oft eingeräumt. Dabei übersehen die KritikerInnen, dass die grundlegenden Arbeitsnormen im Laufe des letzten Jahrzehntes Eingang in eine wachsende Zahl regionaler Zollabkommen gefunden haben. Sie sind ebenso integraler Bestandteil des Nordamerikanischen Nafta-Abkommens von 1994 wie auch des Südamerikanischen Mercosur-Vertrags von 1998. Seit bald zehn beziehungsweise zwanzig Jahren knüpfen die beiden Schwergewichte im Welthandel, die Europäische Union (EU) und die USA, den zollpräferenziellen Zugang für Entwicklungsländer zu ihren eigenen Märkten an die Bedingung, dass die Kernarbeitsnormen der ILO eingehalten werden. Interessant an diesem Prozess ist, dass die EU seit 1998 bei Bewerbungen um ihre Zollpräferenzen internationale wie auch nationale Gewerkschaften konsultiert, um sich ein Bild über die Einhaltung der Kernarbeitsnorm in den betreffenden Ländern zu machen. Aufgrund negativer Lagebeurteilungen wurde verschiedenen Ländern wie Burma oder Georgien der präferenzielle Zollzugang verweigert. Bislang hat der Schweizer Bundesrat eine ähnliche Politik abgelehnt mit dem Argument, der Zugang zum schweizerischen Markt sei zu unbedeutend, um Einfluss auf Arbeitsbedingungen nehmen zu können.

Brückenschlag zwischen ILO und WTO

Diese Beispiele bi- und multilateraler Handelsabkommen illustrieren die Hoffnung, dass Sozialstandards allmählich durch die Hintertüre auf die Bühne des Welthandels gelangen könnten. Die Hauptstossrichtung der Gewerkschaften ist jedoch eine andere. Die Fachkompetenz und Ausgewogenheit der ILO soll mit den juristischen Zwangsmitteln der WTO kombiniert werden. Der ICFTU fordert seit mehreren Jahren die Einsetzung eines Ausschusses, in welchem die ILO und die WTO gemeinsam Fragen der grundlegenden

Arbeitsnormen beraten, überwachen und im Zweifelsfalle sanktionieren. Für eine solche institutionelle Zusammenarbeit besteht ein Beispiel in der noch jungen Geschichte der WTO, welches den Entwicklungsländern allerdings einiges an Kopfschmerzen beschert hat: das Trips-Abkommen der WTO mit der Weltorganisation für geistiges Eigentum Wipo. Dieses Abkommen regelt handelsbezogene Aspekte von Schutzrechten für geistiges Eigentum, insbesondere Patentrechte. Ähnlich, wie diese Zusammenarbeit zu einer internationalen Harmonisierung des Rechts auf immaterielle Güter geführt hat, erhoffen sich die Gewerkschaften vom Brückenschlag zwischen der ILO und der WTO eine internationale Durchsetzung der Kernarbeitsnormen.

Dafür wären idealerweise direkte Sanktionsmittel vonnöten – um zu verhindern, dass die Durchsetzung einzig von klagewilligen Drittstaaten abhängt, welche sich wohl eher zurückhalten, die Handelsbeziehungen mit einem anderen Land wegen missachteter Sozialstandards zu gefährden. Falls sich nun ein Staat wiederholt weigerte, den Empfehlungen der ILO nachzukommen und die Sozialstandards umzusetzen, müsste die ILO daher – analog zur Europäischen Kommission in der Wettbewerbspolitik – befugt sein, selbst ein Verfahren des WTO-Schiedsgerichtes auszulösen. Mögliche Sanktionen beständen in Bussen oder in der Suspendierung eines verurteilten Landes von der Möglichkeit, im Falle von Handelsstreitigkeiten vom wirksamen Streitbeilegungsverfahren der WTO Gebrauch zu machen.

Ob sich ein solches Prozedere der internationalen Staatengemeinschaft und insbesondere den bislang schwergewichtigsten Gegnern Brasilien, Indien und Pakistan aufzwingen lässt, ist noch unsicher. Mit Sicherheit weiss die WTO jedoch seit ihrer Konferenz in Seattle Ende 1999, dass ihre Legitimität für wachsende Teile der Bevölkerung davon abhängt, ob sie neben dem Handel auch Anliegen der Umwelt, der Entwicklung und insbesondere der Menschenrechte am Arbeitsplatz ernst nimmt. Genau dazu muss der öffentliche Druck aufrechterhalten und verstärkt werden. Die Gewerkschaften bleiben dran.