

SOZIALKLAUSELN: ES FÜHRT KEIN WEG DARAN VORBEI¹

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? Die Antwort ist denkbar einfach. Einzig der WTO hat die internationale Staatengemeinschaft die nötigen Zähne gegeben, um bei Regelverletzungen zuzubeissen. Die gewerkschaftliche Forderung nach einer gemeinsamen Durchsetzung der Kernarbeitsnormen durch die ILO und die WTO folgt deshalb pragmatischen Überlegungen.

Daniel Oesch

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist die Diskussion um eine Verknüpfung des internationalen Handels mit Mindestnormen alles andere als neu. Im Gegenteil, sie ist so alt wie das GATT selber. 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 herausgebroschen, der den Abbau von Handelshemmnissen vorsah: das GATT. Die drei Paragraphen zu den Rechten der Arbeitnehmenden und der Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind tote Buchstaben geblieben.

Bei manchen Ökonomen und Juristen 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, Konsumentengruppen und NGOs der internationalen Handelsliberalisierung solange ungerne zustimmen, als darin nicht einmal elementare Sozialstandards eingehalten werden.

Ein Deckmantel für Protektionismus?

Doch – lautet ein häufiger Einwand – verbergen sich 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 ILO ausgearbeitet hat und von den Gewerkschaften gefordert werden, zeigt, dass dies kaum der Fall ist. So umfassen die fünf Grundprinzipien fundamentale Menschenrechte wie das Verbot (1) der Zwangsarbeit, (2) der Kinderarbeit und (3) jeglicher Form der Diskriminierung sowie (4) die Vereinigungsfreiheit und (5) das Recht auf Kollektivverhandlungen. Es

¹ Erschienen in der WOCHENZEITUNG vom 17. 10. 2002.

geht der treibenden Kraft in der Forderung nach Kernarbeitsnormen, dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), keineswegs darum, globale Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen zu diktieren. Seine Initiative wird im Gegenteil besser verständlich vor dem traurigen Hintergrund von Fabrikarbeiterinnen in China oder der Dominikanischen Republik, die beim Versuch der gewerkschaftlichen Organisation der Beschäftigten spitalreif geschlagen oder kurzerhand ins Gefängnis gesteckt werden; von elfjährigen Kindern, die in peruanischen Minen oder pakistanischen Teppichwebereien Sklaven ähnlich 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 Werk­tätigen in den südlichen Ländern von der Missachtung der elementaren Arbeitsnormen, indem ihr komparativer Vorteil der billigen Arbeitskraft noch besser ausgenutzt werden kann? In Tat und Wahrheit werden sie von der deloyalen Konkurrenz ebenso bestraft wie die Arbeitnehmenden jener Entwicklungsländer, deren Regierungen sich zur Einhaltung der fundamentalen Arbeitsrechte verpflichten, wie zum Beispiel Südafrika oder Tunesien. Besonders stossend aus gewerkschaftlicher Sicht ist zudem, dass die Arbeitnehmenden durch das Verbot von Vereinigungsfreiheit und kollektiven Lohnverhandlungen um ihren legitimen Anteil am Produktivitätsfortschritt betrogen werden.

Bereits existierende Wege zur Durchsetzung von Arbeitsnormen

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 Kritiker, dass die grundlegenden Arbeitsnormen im Laufe des letzten Jahrzehntes Eingang in eine wachsende Anzahl regionaler Zollabkommen gefunden haben. Sie sind ebenso integraler Bestandteil des Nordamerikanischen NAFTA-Abkommens von 1994 als auch des Südamerikanischen MERCOSUR-Vertrags von 1998. Seit bald zehn beziehungsweise zwanzig Jahren knüpfen die beiden Schwergewichte des Welthandels, die Europäische Union und die USA, den zollpräferentiellen 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 jeder Bewerbung zu ihren Zollpräferenzen sowohl die internationalen als auch die nationalen Gewerkschaften der Bewerbungsländer konsultiert hat. In der Folge einer negativen Lagebeurteilung wurde verschiedenen Ländern wie Burma oder Georgien der präferentielle 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.

Der 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. Hauptstossrichtung der Gewerkschaften ist jedoch eine andere. Die Fachkompetenz und Ausgewogenheit der ILO soll mit den juristischen Zwangsmitteln der WTO kombiniert werden. Der IBFG 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). Ähnlich wie diese Zusammenarbeit zu einer internationalen Harmonisierung des Immaterialgüterrechtes 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 – dies um zu verhindern, dass die Durchsetzung einzig von klagewilligen Drittstaaten abhängt, welche wohl eher zurückhaltend sind, wegen missachteter Sozialstandards die Handelsbeziehungen mit einem anderen Land zu gefährden. Falls sich nun ein Staat wiederholt weigerte, den Empfehlungen der ILO nachzukommen und die Sozialstandards zu implementieren, 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 an die WTO oder in der Suspendierung eines verurteilten Landes von der Möglichkeit, vom wirksamen Streitbeilegungsverfahren der WTO Gebrauch zu machen im Falle von Handelsstreitigkeiten.

Ob sich eine solche Entwicklung der internationale Staatengemeinschaft und insbesondere den bislang schwergewichtigsten Gegnern Brasilien, Indien und Pakistan aufzwingen lässt, ist noch unsicher. Mit Sicherheit weiss die WTO jedoch seit Seattle, dass ihre Legitimität für wachsende Teile der Bevölkerung davon abhängt, dass sie neben dem Handel auch Anliegen der Umwelt, der Entwicklung und insbesondere der Menschenrechte an der Arbeit ernst nimmt. Genau dazu muss der öffentliche Druck hoch gehalten werden. Die Gewerkschaften bleiben dran.