

Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel

Soziale Regulierung im internationalen
Handels- und Investitionsbereich



C 97 - 02434

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



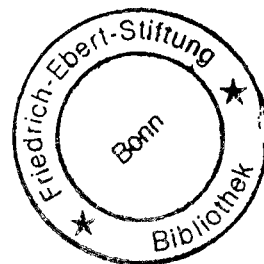
Soziale Regulierung im internationalen Handels- und Investitionsbereich

Diskussionsveranstaltung am 19.2.1997 in Bonn

Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel

Friedrich-Ebert-Stiftung

Zusammenfassung der Diskussion:
Friedhelm Mensing



C 97 - 02434

Das Deutsche NRO-Forum Weltsozialgipfel und die Friedrich-Ebert-Stiftung veranstalteten am 19.2.1997 in Bonn eine Diskussion zum Thema „Soziale Regulierung im internationalen Handels- und Investitionsbereich“, bei der Vertreter der Mitgliedsorganisationen des Forums Gelegenheit hatten, mit Fachleuten aus Wissenschaft und Politik über diesen Aspekt der Globalisierungsdebatte und seine sozialpolitischen Implikationen in einen Meinungs- und Erfahrungsaustausch einzutreten. Das NRO-Forum Weltsozialgipfel setzt damit die Reihe der Aktivitäten fort, die es sich im Folgeprozeß der Kopenhagener Weltkonferenz mit dem Ziel der Implementierung der dortigen Beschlüsse zur Aufgabe gemacht hat.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung dokumentiert die Diskussion, um sie der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen und damit einen Beitrag zur Umsetzung der Kopenhagener Aktionsplattform im nationalen und internationalen Rahmen zu leisten.

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
Godesberger Allee 149
D-53170 Bonn

Redaktion: Peter Schlaffer

Layout: PAPYRUS – Schreib- und Büroservice
Printed in Germany 1997

Soziale Mindeststandards: Ein notwendiges Element zukünftiger Handels- und Investitionsabkommen?

Die multinationalen Konzerne müssen ihre sozialen Verpflichtungen wahrnehmen

„Die weltweiten Direktinvestitionen sind im letzten Jahrzehnt viermal so schnell gestiegen wie das globale Bruttoinlandsprodukt und dreimal so schnell wie der Welthandel. Zu Recht steht daher das Thema ‘grenzüberschreitende Investitionsströme’ auf der politischen Tagesordnung“, stellte Rainer Falk von WEED – Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung zu Anfang seines Referates fest. Seit Mitte 1995 diskutiere die OECD über ein multilaterales Investitionsabkommen und die EU-Kommission habe im Vorgriff auf Singapur versucht, Investitionen auch zu einem WTO-Thema zu machen.

Daher begrüßte der WEED-Vertreter ausdrücklich das Thema der Podiumsdiskussion „Soziale Regulierung im internationalen Handels- und Investitionsbereich“, denn es gehe um eine Debatte über den Handels- und Investitionsbereich und die sozialen Mindeststandards. Diese Themenstellung helfe, die bisher häufig einseitige Diskussion in den richtigen, größeren Rahmen zu stellen. Es müsse auch bei den NRO zur Kenntnis genommen werden, daß die Auslandsinvestitionen zu einer Triebkraft der Globalisierung geworden seien, die den internationalen Handel bereits in den Schatten stellen.

Bisher hat die ganze Diskussion aber ein ganz entscheidendes Manko. Unter dem Blickwinkel der Liberalisierungspolitik wird nur an Investitionsschutz gedacht. Über die sozialen Verpflichtungen der multinationalen Konzerne wird dabei nicht gesprochen. Soziale Standards und Arbeitnehmerfragen gehören jedoch auch in diese Diskussion. Die in Singapur geführten Debatten könnten sich noch einmal „als harmloses Vorgeplänkel“ erweisen, warnte Falk, wenn die

Multis erst völlige Bewegungsfreiheit bekommen haben.

Die Schlußfolgerung daraus könne daher nur lauten, daß internationale soziale Standards immer dringlicher und wichtiger würden. In Zukunft dürfe kein internationales Handels- und Investitionsabkommen mehr ohne Sozialklauseln ausgehandelt werden, forderte Falk und prognostizierte, daß die Sozialklausel-Debatte erst am Anfang stehe.

Was hat die Singapur-Konferenz geleistet? In der entsprechenden Passage der Ministerdeklaration – eine typische Kompromißformulierung – sind fünf Elemente: Erstens enthält sie die Verpflichtung zur Beachtung der elementaren Sozialstandards, zweitens besagt die Passage, daß die IAO die für Sozialnormen zuständige Institution ist. Drittens enthält die Deklaration die übliche Formulierung, daß Handeln und Investitionen die soziale Situation quasi per se verbessern. Das vierte Element ist die Absage an einen protektionistischen Mißbrauch von Sozialstandards und der Wahrung der komparativen Kostenvorteile der Niedriglohnländer. Fünftens wird von Fortsetzung der Zusammenarbeit von WTO und IAO gesprochen.

Aufgrund der völlig unterschiedlichen Ansätze und Aufgaben der beiden Organisationen habe es gleich einen Interpretationsstreit auf der Konferenz gegeben. „Es war rührend zu erleben, wie viele Handelsminister versuchten, die IAO in den Himmel zu loben, um das Thema ja nicht zu einem Gegenstand für die WTO zu machen. Aber wenn in Zukunft die IAO für die Sozialstandards zuständig ist, dann müssen der Genfer Organisation die entsprechenden Kompetenzen an die Hand gegeben werden.“

Dabei seien in Singapur die Fronten keineswegs nach dem traditionellen Nord-Süd-Muster ver-

laufen. „Es gab sowohl Regierungen als auch NRO aus Industrieländern, die in einer Art unheiligen Allianz mit Regierungen der Entwicklungsländer erbittert gegen Sozialklauseln gekämpft haben“, berichtete der WEED-Mitarbeiter. „Die Front verlief kreuz und quer durch alle Lager. Eine Schlußbemerkung noch zum Auftritt des deutschen Bundeswirtschaftsministers: Rexrodt hat in seiner Rede davor gewarnt, Sozialklauseln zum Gegenstand der WTO zu machen und gemeint, die Sicherung von Arbeitnehmerrechten und Sozialstandards sei eine Angelegenheit sozialer und kultureller Werte.“ Diese Rede, so kritisierte Falk, habe der Wirtschaftsminister gehalten, nachdem der indonesische Verhandlungsleiter gerade einen Prozeß gegen Gewerkschaftsführer seines Landes mit dem Hinweis auf die rechtsstaatlichen Verhältnisse und Gepflogenheiten gerechtfertigt habe.

Sozialstandards dürfen nicht zu neuem Protektionismus führen

Wie Falk, begrüßte Dr. Margarete Kulessa vom Institut Entwicklung und Frieden (INEF) die Themenstellung der Podiumsdiskussion. Allerdings sei die soziale Regulierung im internationalen Handels- und Investitionsbereich ein heikleres und weiter zu fassendes Thema, als es ihr Vorredner aufgezeigt habe.

„Über die Berichterstattung der WTO-Konferenz habe ich mich oft geärgert“, kritisierte Dr. Kulessa die Medienarbeit über die Tagung von Singapur, denn immer wieder sei zu hören und zu lesen gewesen: Die Entwicklungsländer wehren sich gegen Sozialstandards. Dadurch sei ein völlig falsches Bild entstanden. Die Länder der südlichen Hemisphäre hätten sich keineswegs allgemein gegen Sozialstandards, sondern gegen WTO-Sozialklauseln ausgesprochen und damit sicherstellen wollen, daß gegen die Verletzung von Sozialstandards nicht mit Handelsbeschränkungen vorgegangen werden könne.

Sie sei nicht unglücklich darüber, daß es bisher zu keinen WTO-Sozialstandards gekommen sei, sagte Dr. Kulessa mit dem Hinweis auf potentielle protektionistische Gefahren. Die WTO sei deswegen nicht das geeignete Forum. „Häufig

wird auch über die ‘technische Seite’ von WTO-Sozialstandards nicht ausreichend nachgedacht und ein Prozedere wie in der Patentfrage vorgeschlagen. In der Patentfrage heißt es Land gegen Land. In der Sozialfrage kann man natürlich so nicht vorgehen, schließlich geht es Menschen für Menschen.“ Daher sei die IAO zuständig. Allerdings müsse die Genfer Organisation mehr Kompetenzen bekommen, u.a. die Möglichkeit, gegebenenfalls Handelsbeschränkungen aussprechen zu können. Trotzdem hege sie wie ihr Vorredner die Befürchtung, daß die IAO zu einer „Alibiveranstaltung“ verkommen könne.

Auch wenn man in der Sozialklausel-Diskussion jetzt erst am Anfang stehe und mehr Fragen offen als gelöst seien, sei bereits vieles „ins Rollen gekommen“. Die deutschen Verbraucher machen sich heute beispielsweise weitaus mehr Gedanken darüber, wo Produkte herkommen und wie sie hergestellt werden, als noch vor einigen Jahren. Dies mögen zunächst nur Marginalien sein, aber die Diskussion, mit welcher Intention auch immer, und ein vorsichtiger Bewußtseinswandel hat eingesetzt.“

Die Sozialstandards sind Sache der IAO

„Die Annahme, die WTO sei eine Organisation, die sich mit sozialen Standards zu beschäftigen habe,“ stellte Dr. Ulrich Schirmer vom Bundeswirtschaftsministerium zu Beginn seines Redebeitrages fest, „wäre eine klare Fehlinterpretation und Fehlbewertung der Aufgaben der Organisation. Die WTO – sie heißt ja Welthandelsorganisation – kümmert sich um einen Ordnungsrahmen des internationalen Handels.“ Für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland ergebe sich die Bedeutung der Organisation allein schon aus dem Außenhandel, der etwa ein Drittel des deutschen Bruttosozialproduktes ausmache. Damit sei die WTO auch indirekt wichtig für die Beschäftigung hierzulande, denn ganz wesentliche Impulse für den Arbeitsmarkt seien auf die Exporte zurückzuführen.

„Die zentralen Fragen in Singapur“, so der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, „lauteten daher: Wie hat sich der Welthandel seit der Uruguay-Runde entwickelt? Welche Probleme

gibt es? Was müssen wir tun, um die Liberalisierung des Handels und das Wirtschaftswachstum voranzutreiben? Nur ein Thema unter sehr vielen anderen war der – hauptsächlich auf Betreiben der USA – aufgenommene Tagesordnungspunkt ‘Soziale Mindeststandards’.“

„Früher wurden Exportprodukte über Mittelsmänner auf neuen Märkten abgesetzt. Das ist heute längst anders“, hob Dr. Schirmer hervor. „Wenn man heute auf einem neuen Markt ein Produkt etablieren will, muß man vor Ort niedergelassen sein und daher dort zunächst investieren.“ Es sei daher ein krasses Mißverständnis, wenn man glaube, in Singapur sei über Investitionsschutz verhandelt worden. Mit jedem Land, mit dem die Bundesrepublik Deutschland Handel treibe, gebe es längst ein Investitionsschutzabkommen. In Singapur sei vielmehr die Frage diskutiert worden, wie man ein Land für Einfuhren öffnen könne und damit letztendlich auch die Beschäftigung und die Produktionsbedingungen im eigenen Land erhalten und erweitern könne.

„Ein zweites Element in der Investitionsdebatte der WTO war die Frage, wie Direktinvestitionen zur Entwicklung der Länder in der südlichen Hemisphäre genutzt werden können. Auch schon im Vorfeld von Singapur wurde darüber diskutiert, wie mehr Kapital und Know-how in diese Länder zu bekommen sei. Und natürlich wurde auch über den Handel mit Dienstleistungen – ein gewaltiges, weltweites Wirtschafts- und Beschäftigungspotential – gesprochen, und wir haben bestätigt, daß der in der Uruguay-Runde beschlossene Weg fortgesetzt wird. Zum Thema soziale Mindeststandards: Wir haben gesagt, die Erörterung innerhalb der WTO ist problematisch, weil die Diskussion humanitärer Gesichtspunkte die Organisation überfrachtet und Sozialnormen protektionistische Prozesse in die WTO hineintragen. Daher war es immer unsere Position, daß die IAO die geeignete Organisation ist, um sich dieses Themas anzunehmen.“ Darüber habe es sehr harte Auseinandersetzungen gegeben, und wie Herr Falk schon berichtet habe, habe die Konferenz mehrfach am Rande des Scheiterns gestanden.

IAO-Bekenntnisse: Oft nur reine Heuchelei

„Die Exegese des berühmten Absatzes 4 der Schlußdeklaration von Singapur ist in vollem Gange.“ So leitete Dietrich Willers vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung sein Statement ein und nannte für die IAO einige wesentliche Erkenntnisse von Singapur: „Die Genfer Organisation hatte keinen Beobachterstatus, folglich wurde der Generalsekretär wieder ausgeladen. Einhellig haben sich alle Konferenzteilnehmer zur führenden Rolle der IAO bei der Durchsetzung weltweiter sozialer Normen bekannt. Ein wichtiges drittes Element ist die Schlußbemerkung der Deklaration über die bestehende Zusammenarbeit der Sekretariate von IAO und WTO.“ Darüber hinaus wies Willers auf die Medienberichterstattung hin, die vorgegaukelt habe, die sozialen Mindeststandards seien der Mittelpunkt der Konferenz. Diesen Sachverhalt habe Schirmer dankenswerterweise bereits richtiggestellt.

Die Schlußdeklaration sei eine typische Kompromißerklärung, die auch die IAO-Normen aufgreife und bestätige. Das Bekenntnis vieler Konferenzteilnehmer zur IAO aber sei pure Heuchelei, kritisierte Willers. „Sie streichen die führende Rolle nicht aus Hochachtung vor der Organisation heraus, sondern weil die Genfer nicht über das Instrumentarium verfügen, welches weh tut.“

Soziale Mindeststandards: Die IAO ist zuständig

„Zunächst ein sehr positiver Aspekt: Es ist uns gelungen, das Thema ‘Internationale soziale Mindeststandards’ auf die internationale Tagesordnung zu setzen“, stellte der Vertreter des Deutschen Gewerkschaftsbundes Dr. Wilhelm Adamy zu Beginn seines Referates fest und hob hervor, „daß auch in den Entwicklungsländern die Diskussion über die Mindeststandards inzwischen sehr viel differenzierter geworden ist.“ Enttäuschend sei allerdings, daß sich die Bundesregierung nicht einmal habe zur Forderung durchringen können, die Problematik auch innerhalb der WTO zu diskutieren. Dabei habe keineswegs das Thema Sanktionen behandelt

werden sollen. Vielmehr hätte man eine Arbeitsgruppe, welche die Zusammenhänge erörtern sollte, einrichten wollen. „Es war für uns sehr enttäuschend und wenig konstruktiv, von Bundeswirtschaftsminister Rexrodt zu hören, daß die Bundesregierung, auch zustimmen werde, wenn alle anderen zustimmen.“

„Um es vorweg zu nehmen,“ meinte Dr. Adamy, „auch die Gewerkschaften wünschen eine differenzierte Herangehensweise und möchten keine neuen protektionistischen Instrumente, um weltweit Sozialstandards durchzusetzen. Wir wollen keineswegs die komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer beseitigen, selbst das Thema Arbeitsschutz soll dazu nicht herhalten.“

Trotzdem müsse man auch die Frage nach der Universalität der Menschenrechte in der Arbeitswelt stellen und wie diese um- und durchzusetzen seien. Nach Meinung von Herrn Schirmer löse sich die soziale Frage bei weiterer Liberalisierung automatisch. „Wir teilen diese Ansicht nicht“, so der Gewerkschaftsvertreter. „Heute reichen nationalstaatliche Regelungen angesichts

der Globalisierung bei weitem nicht mehr aus. Leider gibt es hierzu keine Vorschläge von seiten der Bundesregierung. Wir fragen uns, welches zukunftsweisendes Konzept sie überhaupt hat.“

Auch Dr. Adamy sieht in der Frage der Sozialklauseln, die er eher als Ausgleichsmaßnahmen verstanden wissen möchte, vielfach Heuchelei im Spiel. Nach seiner Ansicht sagen diejenigen, die Sozialklauseln nicht wollen – sicherlich ein Großteil der Regierungen – sie müssen in der IAO verankert werden. Auf jeden Fall seien die Gewerkschaften flexibel in der Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen IAO und WTO. Er stelle die Forderung nach Sanktionen auch erst einmal zurück, um auf internationaler Ebene andere Möglichkeiten zu diskutieren und vorhandene Instrumente zu schärfen. Da gehe es vor allem zunächst um die IAO-Normen. Allerdings reiche die Forderung an alle Staaten, die IAO-Konventionen zu ratifizieren, nicht, um elementare Rechte in die Politik einzubauen.

Verhaltenskodices, 'Sozial-Labeling', Anreize ...: Mosaiksteine eines weltweiten Sozialausgleichs?

Eine Verengung der Diskussion auf Sozialklauseln wäre gefährlich

„Wie kann die soziale Dimension des Welthandels und der Investitionsströme besser zur Geltung gebracht werden?“ Mit dieser Frage leitete Gesprächsmoderator Klaus Piepel von Misereor die zweite Diskussionsrunde ein. Dabei gehe es vor allem um Alternativen zu den Sozialklauseln, da nur dadurch eine gefährliche Verengung der ganzen Debatte ausschließlich auf die WTO und Handelsabkommen vermieden werden könne. Bereits vor Singapur hätten einige kritische Stimmen davor gewarnt und der Konferenzverlauf habe dies nur bestätigt.

„Einige alternative Vorschläge sind heute bereits gemacht worden. Dazu gehört die Stärkung des Kontrollinstrumentariums und die Ratifizierung der Normen der IAO. Das Stichwort Sozialstandards in Investitionsabkommen ist auch schon gefallen und muß sicherlich angesichts des immer härter werdenden Wettbewerbs um Auslandsinvestitionen noch ausgiebig diskutiert werden. Wir haben zudem den Vorschlag der NRO aufgegriffen, Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen zu formulieren. Einige Unternehmen wie Levi-Strauss oder Reebok haben sich bereits Verhaltenskodices sozialen Inhalts verordnet. Dabei stellt sich natürlich die Frage, was diese Verhaltenskodices wert sind. Wer kontrolliert sie eigentlich?“ Auch das Stichwort 'positive Anreize' solle nicht vergessen werden, denn warum solle man nicht diejenigen belohnen und fördern, die sich um Sozialstandards bemühen. „Der Vorwurf, so schloß der Misereor-Mitarbeiter, man wolle nur bestrafen und Sanktionen verhängen, ist schon mehrfach laut geworden.“

Sozialstandards: Auch Handlungsbedarf auf nationaler Ebene

„Sicherlich beeinflussen globaler Handel und Investitionen die soziale Situation eines Landes. Allerdings darf daraus nicht der Umkehrschluß abgeleitet werden, daß bei sozialen Problemen Handlungsbedarf in der Investitions- und Handelspolitik besteht“, unterstrich Dr. Kulessa. „Ich sehe zuvorderst Handlungsbedarf – und zwar zunächst auf nationaler Ebene – bei Rahmenbedingungen für ausländische und inländische Unternehmen, für export- und binnenmarktorientierte Produzenten. Zur Sozialpolitik gehören dann natürlich auch Sozialtransfers, die Etablierung und Förderung von Tarifautonomie sowie eine effektive Politik gegen den Machtmißbrauch von Unternehmen.“

Für die internationale Ebene – nach ihren Vorstellungen eine globale Sozialpolitik – bedeute dies vor allem eine Stärkung der IAO, der man als letztes Mittel Handelssanktionen mit an die Hand geben könne. Dies könnte auch, „wahrscheinlich utopisch“, internationalen Finanzausgleich bedeuten, der an sozialpolitische Maßnahmen gebunden ist. Dazu komme auch die Verpflichtung der Regierungen, keinen ruinösen Wettbewerb zu betreiben sowie eine stärkere Internationalisierung der Gewerkschaftsarbeit. Europäische Betriebsräte wäre hier ein Schlagwort, internationale Betriebsräte wäre sicherlich das zweite, meinte Dr. Kulessa.

Es ist richtig, bestätigte Dr. Schirmer, daß man bei der Neuregelung der EU-Zollpräferenzen überlegt habe, ob man nicht Länder, die die Sozialnormen einhalten, mit noch größere Vorzügen belohnen könne. In der EU habe dies eine sehr starke, teilweise heftige Diskussion ausgelöst und zwar hauptsächlich über die Folgen einer solchen Regelung. Schließlich sei man zur Ansicht gelangt, daß die „Belohnung für die Einhaltung von Sozialnormen u.U. aus Frust

auch wieder zu Handelssanktionen führen könne, wenn das Angebot nicht angenommen werde.

Sozialverträgliche Exporte: Jeder kehre zunächst vor der eigenen Haustür

„Der internationale Handel und die Direktinvestitionen nehmen rasant zu. Da liegt es natürlich nahe, zu versuchen, diese Felder sozial zu regulieren und über Vehikel wie Sanktionen soziale Ziele zu erreichen,“ so Dr. Kulessa. „Heute übersteigt die Produktion der weltweit agierenden Großkonzerne bereits den internationalen Handel. Laut UNCTAD liegt der Anteil der Multis an der Gesamtweltproduktion bei etwa fünf Prozent.“ Zwar habe die Globalisierung wohl noch nicht die von Falk angeführte bedrohliche Dimension erreicht, aber die wachsende Bedeutung sei unverkennbar und soziale Regulierungen erforderlich.

„Aber sind Handel und Investitionen überhaupt die Bereiche, um weltweite soziale Standards herbeizuführen? Sozialklauseln sind eine Möglichkeit“, hob Dr. Kulessa hervor, „eine andere wäre eine sozialverträgliche Ausrichtung der eigenen Exporte. Dies bedeutet, daß nicht die Rechte anderer Staaten beschnitten, sondern erst einmal die eigenen Ausfuhren überprüft werden.“ Nach ihrer Meinung sollte beispielsweise kein Dumping stattfinden, Waffenexporte und gesundheitsgefährdende Ausfuhren etwa von Pestiziden überdacht werden. Dies bedeute natürlich auch, sich einzuschränken, damit es anderen besser geht.

Grundsätzlich sieht auch Dr. Adamy wie Dr. Kulessa bei den eigenen Exporten Ansatzpunkte, um sozialen Anliegen mehr Raum zu verschaffen. Allerdings, so schränkte der Arbeitnehmervertreter ein, habe er sehr ernüchternde Erfahrungen in Genf gemacht, als auf Drängen der Gewerkschaften in einem konkreten Überkommen die Kennzeichnungspflicht für gefährliche Produkte verankert werden sollte. Der deutsche Arbeitgebervertreter habe sich schlichtweg dagegen ausgesprochen, um die Ausfuhren nicht zu gefährden.

Verhaltenskodices: Neue Handlungs- spielräume für Gewerkschaften?

„Grundsätzlich soll Sozialpolitik helfen, Lebensbedingungen zu verbessern und soziale Ungerechtigkeit zu beseitigen. Diese Ziele sind natürlich dem internationalen Handel und globalen Investitionen übergeordnet“, so stellte Dr. Kulessa die Prioritäten. Dies bedeute aber noch lange nicht, daß internationale Handels- und Investitionsauflagen geeignete Instrumente der Sozialpolitik seien. Allerdings könnten Verhaltenskodices für multinationale Konzerne dazu beitragen, daß der sozialen Dimension mehr Platz eingeräumt werde. Im Nord-Süd-Kontext bedeute dies, daß westliche Regierungen „ihre Konzernen“ dazu anhalten, diese oder jene Auflagen bei Auslandsinvestitionen einzuhalten. Natürlich würde dies auch bedeuten, daß dann in bestimmten Ländern, wo etwa die Gewerkschaftsrechte nicht eingehalten werden, gar nicht investiert werden dürfe. Allerdings erwartet sie bei diesem Vorgehen Probleme, „weil ein immer größerer Teil der Investitionen über Fusionen und Kooperationen vor Ort erfolgen und dadurch kaum kontrolliert werden können“.

Verhaltenskodices für multinationale Konzerne, für die nach Angaben der UNCTAD drei bis vier Prozent aller auf der Welt Beschäftigten arbeiten, werden nach Einschätzung von Dr. Kulessa ebenso wie Sozialklauseln auch nur punktuell wirksam sein. Allerdings werde es bei den Kodices – anders als bei Sozialklauseln – keine möglichen negativen Auswirkungen geben.

Auch für die Gewerkschaften sind Verhaltenskodices ein weiterer Ansatzpunkt, um die unsozialen Folgen der Globalisierung abzumildern. Allerdings, räumte Dr. Adamy gleichzeitig ein, die Kodices hätten bisher so gut wie nichts gebracht. „Trotzdem sind sie wichtig, weil Verhaltenskodices den Gewerkschaften, die ihre wesentlichen Handlungsmöglichkeiten traditionell in den Betrieben selbst haben, neue Einflußmöglichkeiten bieten. Aber nur, wenn die Verhaltenskodices schärfer werden, kann über die Betriebsratspolitik in den Industrieländern unmittelbar direkt Einfluß genommen und hinterfragt werden, welche Unternehmenspolitik deutsche

Konzerne in der Welt betreiben. „Daher unterstützen wir einen Vorschlag des IAO-Vorsitzenden, der darauf abzielt, ähnliche Kontrollmechanismen für multinationale Konzerne einzurichten, wie sie bereits für die Staatengemeinschaft zur Überwachung der IAO-Normen existieren.“

Dabei sei auch die Frage zu klären, inwieweit Multis nationale Gesetze, grundlegende IAO-Normen und Arbeitsschutzgesetze in Freien Produktionszonen beachten und ob es sinnvoll sei, IAO-Normen an Investitionsabkommen zu koppeln. Diese Diskussion, berichtete Dr. Adamy über Gewerkschaftsüberlegungen, sei noch nicht abgeschlossen.

Abkommen gegen den ruinösen Wettbewerb um Investitionen

Eine weitere Möglichkeit, dem Abbau von Sozialnormen entgegenzuwirken, sind nach Meinung von Dr. Kulessa Regierungsverhandlungen darüber, wie ruinöse Investitionsanreize abgebaut werden können. So schlage die UNCTAD beispielsweise vor, die Staaten sollten Investitionsrunden nach Art der GATT-Verhandlungen durchführen. Dr. Schirmer bezweifelte jedoch, ob man Nettoimporteure von Auslandsinvestitionen an einen Tisch bekomme und den ruinösen Wettbewerb durch einen Verhaltenskodex eindämmen könne. Jedenfalls sei es kein Ziel des Bundeswirtschaftsministeriums, daß die Länder in einen Negativwettbewerb zum Abbau von Sozialnormen eintreten.

'Sozial-Labeling': Ein Baustein für mehr globale soziale Gerechtigkeit?

'Sozial-Labeling', sowohl Produkt- als auch Betriebsstätten-Labeling, steht nach Auskunft von Dr. Willers ganz oben auf der IAO-Agenda. Zwar wolle man sich des Themas zunächst mehr wissenschaftlich, aber durchaus auch praktisch annehmen. Es werde in Genf überlegt, wie man den verschiedenen Organisationen und Initiativen in diesem Bereich mehr Hilfestellung anbieten könne. Wie Willers sprach sich auch Dr. Schirmer für Sozialzertifikate aus. Er könne dabei nur auf den Umweltbereich verweisen, wo man damit sehr positive Erfahrungen gemacht

habe. Sie helfen inzwischen sehr deutlich, das Umweltbewußtsein zu fördern.

„Sozial-Labeling, alles das, was meine Vorredner zu diesem Thema gesagt haben, finde ich unterstützenswert und richtig“, befand in der Diskussionsrunde auch Rainer Falk. Dazu werde von NRO-Seite viel getan. Allerdings habe vieles in diesem Bereich, vor allem in den USA, leider oft nur symbolischen Charakter.

IAO: Die Instrumente schärfen

„Für uns liegt natürlich nahe zu fragen, wo unsere Handlungsmöglichkeiten überhaupt liegen“, meinte der DGB-Vertreter Dr. Adamy und verwies dabei vor allem auch auf die IAO. Man verfolge die gegebenen Ansatzpunkte weiter und diskutiere in Genf derzeit darüber, ob eventuell dasselbe Kontrollverfahren anzuwenden sei, wie es bei Gewerkschaftsrechten bestehe. Allerdings habe sich die geringe Wirksamkeit des Verfahrens in vielen Teilen der Welt immer wieder gezeigt. Wichtig wäre es, der IAO auch die Möglichkeit einzuräumen, von sich aus den Internationalen Gerichtshof anrufen zu können, was bisher nur den einzelnen Ländern vorbehalten sei.

Das sei leider nicht so einfach, entgegnete Willers. Dabei sei der politische Wille des Landes, dem ein Verstoß vorgeworfen werde, entscheidend. So könne beispielsweise die Bundesregierung nur, quasi in einem 'Anfall von Masochismus', erreichen, daß, wenn sie selbst Gegenstand eines solchen Verfahrens sei, Den Haag den Verstoß noch bestätige. Sie könne allerdings nicht erzwingen, daß etwa Indonesien diesen Weg gehe, wenn ein Verfahren gegen das Land liefe.

Es ist festzustellen, daß es bisher keine ernsthaften Überlegungen gibt, weder in Genf noch anderswo, die IAO mit einem handelspolitisch relevanten Instrumentarium auszustatten. Die Arbeitsgruppe des Verwaltungsrates für die soziale Dimension der Handelsliberalisierung hat die Sanktionsfrage gar nicht erst aufgegriffen. Die Arbeitsgruppe wäre dann nämlich von vornher-



ein zum Scheitern verurteilt gewesen, weil die IAO hierfür nicht ausgestattet ist.

Welche Überlegungen werden in Genf angestellt? Zunächst gebe es Bemühungen, weitere Länder zur Ratifizierung der IAO-Grundnormen zu bewegen. Bisher seien sechs von sieben Grundnormen von ungefähr zwei Drittel der Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Die siebente, die Norm 138 über das Beschäftigungsmindestalter, sei nur von 49 Länderparlamenten, also weniger als einem Drittel der Staaten, bestätigt worden. „Dazu gehören nicht die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Kanada,“ sagte Willers und verwies darauf, daß die Ursache dafür dort nicht etwa in Kinderarbeit zu suchen sei, sondern in sehr schwierigen Detailregelungen der Norm.

In der IAO seien Überlegungen bereits weit gediehen, 1999 ein Übereinkommen über besonders verwerfliche und schwere Formen der Kinderarbeit zu verabschieden, da jetzt klassische Kinderarbeitsländer wie Indien, Pakistan und Thailand überhaupt nur über das von diesen Ländern ratifizierte Übereinkommen 29 zur Zwangsarbeit zu fassen seien. Dieses Übereinkommen erfasse aber nur bestimmte Formen der Kinderarbeit, wie beispielsweise die Schuldknechtschaft. Die neue Regelung verpflichtet die Staaten, besonders verwerfliche oder ausbeuterische Formen der Kinderarbeit sofort und andere Formen schädigender Kinderarbeit in angemessener Zeit zu verbieten.

Die IAO befasse sich auch verstärkt mit Freien Produktionszonen, in denen Handelspolitik und Soziales eng miteinander verknüpft seien. Es wäre einmal zu untersuchen, ob dort die Einhaltung gewisser sozialer Mindestnormen nicht auch Vorteile bringe. Der notwendige Sachverstand zur Beantwortung solcher Fragen sei in Genf sicherlich vorhanden. Ferner regte Dr. Adamy an, die Zusammenarbeit von Weltbank und IAO zu verbessern. Dies gelte grundsätzlich für alle entwicklungs- und sozialpolitisch tätigen Organisationen. Ihre Zusammenarbeit müsse gestärkt werden. Es sei zu überprüfen, wie man praktische Entwicklungspolitik mit zentralen Normen verbinden und Synergieeffekte erzielen könne. Hier laufe leider noch vieles nebeneinander her.

Welchen Beitrag kann die WTO leisten?

Grundsätzlich rät Dr. Schirmer den Entwicklungsländern, ihren Handel zu erweitern und damit ihre Beschäftigungssituation zu verbessern. Es müsse alles vermieden werden, was den Handel hindere. Damit die Länder der südlichen Hemisphäre ihre Rechte wahrnehmen und besser und konzentrierter als bisher in der WTO mitarbeiten können, sei sicherlich noch technische Hilfe vonnöten.

Zur Frage, in welchem Zusammenhang Handel und Investitionen mit Sozialnormen stehen, könne er nur sagen, daß dies heute noch gar nicht zu übersehen sei. Allerdings könne auch er nur noch unterstreichen, was schon Willers gesagt habe und auch eine OECD-Untersuchung belege, daß es keineswegs nachteilig sei, wenn die grundlegenden Arbeitsnormen eingehalten werden.

„Es gibt etliche Länder die erhebliche Vorbehalte gegen eine Erörterung des Themas Investitionen innerhalb der WTO haben“, meinte der Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums, „beispielsweise Indien, Malaysia oder Pakistan. Indien etwa, das inzwischen fast eine Milliarde Einwohner hat und damit einen gewaltigen Markt besitzt, kann sicherlich getrost auf ein Investitionsabkommen für seinen weiteren Entwicklungsweg verzichten.“ Viele andere Länder, vor allem in Afrika und in Lateinamerika, müßten darüber diskutieren und hätten bereits die Bereitschaft dazu gezeigt. Aber ob dabei auch die Frage gestellt werde, dies mit Sozialnormen zu verbinden, ließe sich heute nicht beantworten. Ein wichtiger Aspekt, den Herr Adamy angesprochen habe, sei die aktive Hilfe der Industrieländer an Entwicklungsländer bei der Einhaltung von Sozialnormen. Dabei sollte man aber daran denken, daß die Länder, nachdem sie lange Zeit strikt gegen Sozialnormen waren, dann den Spieß quasi umgedreht und Fonds gefordert hätten, damit die Kinder aus der Arbeitswelt herausgenommen werden könnten. Dies ist sicherlich ein Vorschlag, der in der Deutschland und anderen europäischen Ländern die Finanzminister nachdenklich stimmen wird.

Das Thema soziale Mindeststandards muß auf der politischen Tagesordnung bleiben

„NRO und Gewerkschaften müssen dafür kämpfen, daß das Thema soziale Mindeststandards auf der politischen Tagesordnung bleibt“ forderte Rainer Falk abschließend. Und wenn Herr Schirmer sage, er wisse nicht, ob die Frage der Sozialnormen mit den anstehenden Investitionsabkommen 'hochkomme', dann müßten NRO

und Gewerkschaften dafür sorgen, daß sie auch wirklich zum Gegenstand von Verhandlungen würden. Es müsse sichergestellt sein, daß Verhaltenskodices für multinationale Unternehmen und Sozialklauseln nicht immer als unverbindliche Übung gehandhabt würden. Man müsse alles daran setzen, daß die Problematik endlich ihrem Stellenwert entsprechend behandelt werde und ganz oben auf der politischen Agenda zu finden sei.