

2 Wirtschaftliche Globalisierung – Auswirkungen auf die Arbeit von Gewerkschaften

Im einleitenden Kapitel 1 wurde die Relevanz der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte für die Aufgaben von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen und Gewerkschaften bereits umfassend dargelegt. Zur Unterstützung dieser Argumente werden in diesem Kapitel zentrale Merkmale der wirtschaftlichen Globalisierung vorgestellt und ihre Auswirkungen auf die Arbeit von Gewerkschaften diskutiert. Dass Arbeitnehmerrechte als Bestandteil von Menschenrechten aufgefasst werden, war in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion nicht immer so. Deshalb wird der Hergang der Debatte kurz nachvollzogen.

2.1 Die wirtschaftliche Globalisierung und Herausforderungen für die Arbeit der Gewerkschaften

Der Prozess der wirtschaftlichen Globalisierung, der zur Verflechtung weltweiten Wirtschaftens führt, findet seit vielen Jahrzehnten statt und hat sich vor allem seit den 1970er Jahren verstärkt. Teile des Prozesses sind die Verlagerung der Produktion aus OECD-Ländern in Länder des globalen Südens und das Entstehen globaler Wertschöpfungsketten, die über verschiedene Kontinente hinweg funktionieren (Barrientos 2007; Dicken 2011; Gereffi 1994; Gereffi/Humphrey/Sturgeon 2005). Die Produktionsverlagerung fand zunächst vor allem in Billiglohnsektoren statt, beispielsweise in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Zunehmend wurden aber auch Teile anderer Industriezweige, z. B. in der Automobil- und Chemieindustrie, verlagert bzw. weltweit neue Produktionsstandorte errichtet. Verantwortlich hierfür sind nicht nur Lohnkostendifferenzen, sondern auch weitere Standortvorteile

und die Globalisierung des Konsums. Begleitet wurde diese Globalisierung seit den 1970er Jahren in vielen Ländern durch einen neoliberalen politischen Kurs mit Privatisierungstendenzen, Flexibilisierung und einer voranschreitenden Deregulierung der Wirtschaft zugunsten verstärkter privater Selbstregulierung.

Bedingt durch die wirtschaftliche Globalisierung treten auch die Grenzen nationalstaatlicher Regulierung, die auf das eigene Territorium ausgerichtet ist, immer deutlicher hervor. Um entstehende Steuerungslücken zu schließen, gewinnen Initiativen transnationaler Governance, für die die UN-Leitprinzipien ein Beispiel sind, zunehmend an Bedeutung.

Die wirtschaftliche Globalisierung mit Transnationalisierungsprozessen und Produktionsverlagerungen hatte auch starke Auswirkungen auf die Arbeit von Gewerkschaften in den OECD-Ländern. So sprach Gabor Steingart 2006 im *Spiegel* von einer Tragödie für die Gewerkschaften: »Der einst mächtige Prellbock gegen Unternehmerwillkür ist heute selbst schutzbedürftig geworden. Den Verfall der Sozialstandards können die Gewerkschafter nur kritisieren – ändern können sie daran nichts« (Steingart 2006). In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Jahr 2005 heißt es: »Unterlassen Gewerkschaften und Betriebsräte [...] den Nachvollzug der Konzerninternationalisierung, laufen sie mehr und mehr Gefahr, am national begrenzten ›Standort‹ marginalisiert zu werden« (Brandl/Stelzl 2005, S. 88).

Auf diese Herausforderungen reagieren Gewerkschaften unter anderem durch die Stärkung der eigenen Transnationalisierung. Verschiedene Ansätze der Interessenvertretung auf internationaler Ebene lassen sich als entsprechende Strategien der Gewerkschaften verstehen. Politisch bemühen sich die Gewerkschaften, eigene Positionen in die Debatten über die Steuerung der wirtschaftlichen Globalisierung einzubringen. Des Weiteren beteiligen sie sich verstärkt an Multistakeholder-Initiativen als einer neuen Form der kooperativen Steuerung von Globalisierungsprozessen und greifen das Thema Corporate Social Responsibility (CSR) auf. Dabei wird CSR von den Gewerkschaften vor allem in Hinblick auf Monitoring und Transparenz als ergänzendes Instrument zu notwendiger gesetzlicher und internationaler Regulierung unterstützt.

Das Handeln und die Wirkungsmacht globaler Gewerkschaftsverbände sind jedoch beschränkt (Traub-Merz/Eckl 2007). Das Problem knapper Ressourcen beherrscht seit jeher die Tagesordnung globaler Gewerkschafts-

verbände und hat sich durch die Übertragung immer neuer Aufgaben in den letzten Jahren weiter verschärft (Müller/Platzer/Rüb 2010). Auf die geografische Expansion und das Wachstum ihres Mitgliederkreises haben globale Gewerkschaftsverbände daher unter anderem auch mit einer Strategie der koordinierten Dezentralisierung und Regionalisierung ihrer Willensbildungsstrukturen reagiert.

2.2 Arbeitnehmerrechte als Menschenrechte

Ein Thema, das für die Arbeit von Gewerkschaften unter den Bedingungen der Globalisierung zunehmend relevant ist, ist die normative Begründung von Arbeitnehmerrechten als Menschenrechten. Damit werden Arbeitnehmerrechte nicht mehr allein als Standards verstanden, die gegenüber Arbeitgebern eingefordert und mit diesen ausgehandelt werden. Vielmehr geht es grundsätzlich auch um die Gewährleistung und Sicherstellung gewerkschaftlicher Rechte durch Staaten.

In der Diskussion um die Festlegung von Normen für die Ausgestaltung der globalen Wirtschaft hat die ILO eine herausragende Rolle. Diese Festlegung erfolgt wesentlich durch internationale Konventionen, die von den Mitgliedern der ILO – Staaten, Unternehmen und Gewerkschaften – gemeinsam erarbeitet werden. Diese tripartistische Zusammensetzung verleiht der ILO als internationaler Organisation zumindest im Prinzip eine hohe Legitimität. Doch viele ILO-Übereinkommen wurden von einzelnen wichtigen Mitgliedstaaten nicht ratifiziert oder werden nicht eingehalten. Hinzu kommt, dass Mitgliedstaaten ihren Berichtspflichten z. T. nur unzureichend nachkommen.

Nicht nur bei der Ausgestaltung, auch bei der Definition von Arbeitnehmerrechten als Menschenrechten spielt die ILO eine wichtige Rolle. So bekräftigte sie in einer Stellungnahme von 2014 für die 69. UN-Generalversammlung ihre Auffassung: »For the ILO, international labor standards are integral to the larger international human rights framework.« (International Labour Organization 2014) Weiter betonte die ILO, die für Menschenrechtsverträge zuständigen UN-Ausschüsse zu unterstützen. Umgekehrt nehmen auch die UN-Leitprinzipien für die Begründung der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen nicht nur Bezug auf die

wichtigsten Menschenrechtsdokumente der UN, sondern auch auf die acht ILO-Kernkonventionen.¹

Eine solch wechselseitige Bekräftigung der Übereinstimmung war nicht immer selbstverständlich. Vielmehr war es über Jahrzehnte hinweg durchaus umstritten, Arbeitsstandards – wie die früher übliche Bezeichnung für Arbeitnehmerrechte lautete – als Menschenrechte zu verstehen. So sprach die ILO in ihren Übereinkommen und Dokumenten zunächst von Arbeitsstandards, wenn es um die Festlegung von Normen ging (Mantouvalou 2012, S. 5). Zum Teil ist dieser Konflikt historisch und ideologisch erklärbar (Gross/Compa 2009; Kolben 2010), aber er zeigt auch inhaltliche Unterschiede auf, wie die folgenden Ausführungen verdeutlichen.

2.2.1 Arbeitnehmerrechte

Arbeitnehmerrechte lassen sich als staatlich garantierte und gegenüber dem Arbeitgeber festgelegte Rechte definieren, die Menschen in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer schützen (Mantouvalou 2012). Sie regeln das Beschäftigungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern (Bäumlisberger/Brink 2012). Ihre Durchsetzung erfolgt im Rahmen von Gesetzen und Normen und durch Kollektivverhandlungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, die je nach Land unterschiedliche Formen annehmen können.

Besonders bedeutsam für den Zusammenhang von Arbeitnehmer- und Menschenrechten ist die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die im Juni 1998 auf der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz ohne Gegenstimme angenommen wurde.² Dieses

1 | Die vier Kernarbeitsnormen basieren auf Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948), Übereinkommen 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (1949), Übereinkommen 29 über Zwangsarbeit (1930) und Protokoll von 1946 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit, Übereinkommen 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957), Übereinkommen 100 über die Gleichheit des Entgelts (1951), Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958), Übereinkommen 138 über das Mindestalter (1973) und Übereinkommen 182 über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

2 | http://www.ilo.org/berlin/ziele-aufgaben/verfassung/WCMS_193727/lang-de/index.htm (Abruf am 3.1.2017).

Dokument war auch eine Konsequenz aus der Erkenntnis des Weltsozialgipfels von 1995 in Kopenhagen, dass universelle soziale Regeln zur Begleitung der Globalisierung erforderlich sind. In dieser Erklärung benennt die ILO vier »Kernarbeitsnormen« oder »grundlegende Rechte bei der Arbeit«, die alle ILO-Mitgliedstaaten einhalten, fördern und verwirklichen müssen (§ 2 der Erklärung). Sie gelten als Mindestvoraussetzung für eine menschenwürdige Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Die vier Kernarbeitsnormen finden ihre konkrete Ausgestaltung in den acht ILO-Kernkonventionen und beinhalten

- das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 87 und 98),
- die Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen Nr. 29 und 105),
- die Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 und 182) und
- das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen Nr. 111 und 110).

Diese Kernarbeitsnormen der ILO sind international anerkannt und haben den Charakter von universellen Menschenrechten, die für alle Länder – unabhängig vom Stand der wirtschaftlichen Entwicklung – Gültigkeitsanspruch haben. Die Erklärung enthält einen sogenannten Folgemechanismus. Dieser fordert auch von jenen Mitgliedstaaten der ILO, die den zugrundeliegenden acht Konventionen bisher nicht beigetreten sind, jährlich darüber Bericht zu erstatten, wie sie die Kernarbeitsnormen respektieren und umsetzen und wie der eigene Ratifizierungsprozess voranschreitet (Van der Gaag 2004). Die ILO-Kernarbeitsnormen bilden einen wichtigen Referenzpunkt für viele internationale Instrumente zur Steuerung der globalen Wirtschaft, ebenso wie die UN-Leitprinzipien.

2.2.2 Menschenrechte

Ähnlich wie Arbeitnehmerrechte entstanden auch Menschenrechte vor allem aus dem Widerstand gegen Unterdrückung und Benachteiligung heraus. Beispiele hierfür sind das Wahlrecht für Frauen oder das Recht auf Selbstbestimmung für indigene Völker. Während aber internationale Arbeitsstandards bereits seit der Gründung der ILO im Jahr 1919 durch diese ausgearbeitet und in internationalen Konventionen niedergelegt

wurden, fand die internationale Verankerung und Institutionalisierung der Menschenrechte erst nach dem Zweiten Weltkrieg statt. So geht die moderne Vorstellung von Menschenrechten maßgeblich auf die Gründung der Vereinten Nationen mit dem Bekenntnis zu Menschenrechten, Frieden und internationaler Kooperation zurück. Insgesamt reflektiert das Menschenrechtskonzept, wie es in den Verträgen der UN niedergelegt ist, mit seiner Staatszentriertheit und seiner zugrundeliegenden modernisierungstheoretischen Vorstellung von Entwicklung als Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte die Auffassungen der Nachkriegszeit. Das Verständnis der Menschenrechte ist somit auch historisch bedingt. Heute haben sie sich als internationale Normen durchgesetzt und finden breite Anerkennung.

Menschenrechte sind vor allem in der sogenannten Menschenrechtscharta (Bill of Human Rights) niedergelegt. Hierzu zählen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden zentralen Menschenrechtsverträge, der Internationale Pakt über politische und bürgerliche Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt), die auf die Allgemeine Erklärung Bezug nehmen. Beide Konventionen wurden 1966 von der UN-Generalversammlung verabschiedet und traten 1976 in Kraft. Darauf aufbauend wurde eine Vielzahl weiterer Menschenrechtsverträge verabschiedet. International vereinbarte Menschenrechtsverträge müssen nach ihrer Ratifikation durch die Staaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Menschenrechte definieren im Wesentlichen die Beziehung zwischen dem Staat als Pflichtenträger und den Individuen, die auf dem Territorium eines Staates leben, als Trägern von Rechten. Bei den staatlichen Pflichten wird zwischen der Schutz-, der Respekt- und der Gewährleistungspflicht unterschieden. Menschenrechte bilden einen Rechtsanspruch des Individuums gegenüber dem Staat. Sie regeln und begrenzen staatliches Verhalten, indem sie zunächst vor allem den Schutz des Individuums vor staatlichen Übergriffen formulieren. Insofern gilt der Staat als der Hauptverantwortliche für Menschenrechtsverletzungen und zugleich als jene Instanz, die für den Schutz der Menschenrechte vor Übergriffen durch Dritte, z. B. Unternehmen, verantwortlich ist (Donnelly 2003). Die staatliche Zuständigkeit für den Schutz der Menschenrechte wird durch das Prinzip der nationalen Souveränität und der Nichtein-

mischung in innere Angelegenheiten (Artikel 2.7 der UN-Charta) unterstrichen. Im Prinzip regeln und beschränken Menschenrechte staatliche Herrschaft, und ihre Einhaltung bildet eine Grundlage für staatliche Legitimität.

Verschiedene Arbeitnehmerrechte sind in internationalen Menschenrechtsverträgen verankert, insbesondere das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Weitere Arbeitnehmerrechte wie das Recht auf Arbeit, das Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen oder das Recht auf Streik sind in Artikel 6, 7 und 8 im Sozialpakt verankert (Mantouvalou 2012, S. 4). Die Vernachlässigung dieser Rechte im Zivilpakt schwächte zunächst ihren Wert als Menschenrechte.

2.2.3 Zum aktuellen Verständnis des Zusammenhangs von Arbeitnehmer- und Menschenrechten

2008 stellte John Ruggie sein Rahmenwerk »Protect, Respect and Remedy«, das die konzeptionelle Grundlage für die UN-Leitprinzipien darstellt, in einer Rede bei der ILO vor. Ruggie verwies dabei auf die besondere Rolle, die die ILO seit ihrer Gründung für die Ausarbeitung von Arbeitnehmerrechten hatte, und betonte, dass er sich in seiner Arbeit als Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte immer auf die ILO bezogen habe. Neben dem Ansatz der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen unterstrich Ruggie auch die Bedeutung der Stärkung von Beschwerdemechanismen auf Unternehmensebene. Er wünschte sich Beratung durch die ILO vor allem in Bezug auf prekäre Arbeitsbedingungen (unter anderem Teilzeitarbeit, informelle Arbeit), die durch die wirtschaftliche Globalisierung immer virulenter, aber in den UN-Leitprinzipien allenfalls allgemein thematisiert werden.³

Vor dem Hintergrund verschiedener empirischer Studien identifizierte Ruggie zwölf Arbeitnehmerrechte und 17 weitere Menschenrechte, die für Unternehmen relevant sind (United Nations Human Rights Council 2008a). Als explizite Arbeitnehmerrechte benennt er⁴

3 | <https://www.youtube.com/watch?v=55PJw077eQE> (Abruf am 3.1.2017).

4 | AE = Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; SP = Sozialpakt; ZP = Zivilpakt.

- das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken (Artikel 20.1 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte),
- das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Artikel 23,2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte),
- das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (Artikel 22.1 Zivilpakt),
- das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Artikel 7 Sozialpakt),
- das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 7 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte),
- das Recht auf angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied (Artikel 7a und 7i Sozialpakt),
- das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit (Artikel 8.1 und 8.3 Zivilpakt),
- das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen (Artikel 7b Sozialpakt),
- den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung (Artikel 10.3 Sozialpakt),
- Arbeitspausen, Freizeit, eine angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, regelmäßigen bezahlten Urlaub sowie Vergütung gesetzlicher Feiertage (Artikel 7d Sozialpakt),
- das Recht auf Arbeit (Artikel 6.1 Sozialpakt) und
- den Schutz der Familie (Artikel 10.1 Sozialpakt).

Am Beispiel des Rechts auf gewerkschaftliche Organisation lässt sich verdeutlichen, dass die Betonung von Arbeitnehmerrechten als Menschenrechten den Blickwinkel erweitert: Das Recht selbst ist grundsätzlich und einklagbar. Es muss durch den jeweiligen Staat gewährleistet, geschützt und geachtet werden. Der Staat verpflichtet die Unternehmen auf seinem Territorium, dieses Recht zu achten. Auf der Grundlage dieses Rechts nehmen Gewerkschaften ihre Aufgaben wahr und verhandeln ihre Anliegen mit den jeweiligen Arbeitgebern. Während Menschenrechte also grundsätzlich das Recht auf gewerkschaftliche Organisation garantieren, beziehen sich die Aktivitäten von Gewerkschaften stärker auf den Prozess, wie Arbeitnehmerrechte durchgesetzt werden.