

Instrumente zur globalen Durchsetzung fundamentaler Arbeiterrechte

Thomas Greven und Christoph Scherrer

Erschien in: Andreas Georg Scherer, Karl-Hermann Blickle, Daniel Dietzfelbinger, Gerhard Hütter (Hg.), *Globalisierung und Sozialstandards*, Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik, dnwe Schriftenreihe folge 9, München, Rainer Hampp Verlag, 163-178 (2002).

Der internationale Handel hat den Mitgliedsländern der OECD großen Wohlstand gebracht. Allerdings ging die fortschreitende Liberalisierung des Welthandels nicht überall mit Wohlstandszuwächsen und verbesserten Lebensbedingungen einher. In vielen aufstrebenden Ökonomien haben sich trotz einer weltumspannenden Demokratisierungswelle die Arbeits- und Umweltbedingungen verschlechtert, insbesondere in den für den Export produzierenden Betrieben. Jedes Jahr dokumentiert der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) weit verbreitete Verstöße gegen Arbeiterrechte. Das Risiko für gewerkschaftliche Aktivisten, verhaftet, gefoltert oder gar getötet zu werden, hat sich in den letzten Jahren sogar erhöht (<http://www.icftu.org/english/turights/etuindex.html>).

Zur Behebung dieses Missstandes stehen drei Instrumente in der politischen Diskussion: Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen, soziale Gütesiegel und Verhaltenskodizes für transnationale Unternehmen.

- *Sozialklauseln*: Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten. Ein Mechanismus, um Arbeiterrechte international durchzusetzen.
- *Soziale Gütesiegel*: geben Aufschluss über Produktionsbedingungen gemäß sozialer Mindeststandards, um Konsumenten Präferenzentscheidungen zu ermöglichen. Gütesiegel können für einzelne Produkte, aber auch für ganze Unternehmen vergeben werden.
- *Verhaltenskodizes*: schriftlich niedergelegte Richtlinien, die als Grundlage für das Verhalten transnationaler Konzerne gegenüber den staatlichen Behörden, ihren Belegschaften, Subunternehmen und Zulieferern und der Umwelt im jeweiligen Gastland dienen.

Im folgenden werden diese Instrumente dargestellt, erste Erfahrungen mit ihnen ausgewertet und hinsichtlich ihrer zu erwartenden Effektivität, Verstöße gegen Kernarbeiterrechte zu verhindern, bewertet.

Sozialklauseln

Sozialklauseln sind Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten. Die Inanspruchnahme der in diesen Verträgen gewährten Handelsprivilegien wird von der Einhaltung der Sozialklauseln abhängig gemacht. Heute besteht unter den Befürwortern von Sozialklauseln weitgehend Konsens, dass sich ihr Inhalt auf den folgenden Kernbereich von Arbeiterrechten beschränken sollte: Vereinigungsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, Verbot der Kinderarbeit und Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Bei der Umsetzung der Klausel sollen die Welthandelsorganisation (WTO) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eng kooperieren. Im Falle von Verstößen soll zunächst technische Hilfe den betroffenen Ländern angeboten werden, bevor Handelssanktionen zur Anwendung kommen (vgl. DGB 1994; ICFTU et al. 1994; ICFTU 1999a).

Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion zu internationalen Arbeitsnormen ergab, dass die Einhaltung der Kernarbeiterrechte sich zwar langfristig positiv auf die Entwicklung eines Landes auswirkt, dass aber kurzfristig Wettbewerbsvorteile erzielt werden können, wenn gegen diese Rechte verstoßen wird (Scherrer 1998). Solange es aber für eine Wirtschaftsregion möglich ist, solchermaßen einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen, stehen die anderen Regionen in Gefahr, Marktanteile und somit Beschäftigungschancen zu verlieren. Dieses Problem kollektiven Handelns wird spieltheoretisch als Gefangenendilemma bezeichnet.

Die einfache Lösung des Gefangenendilemmas ist die Absprache, zu der die Länder im Unterschied zu Gefangenen (die zumindest im Modell der Spieltheorie nicht miteinander kommunizieren dürfen) greifen können. Die ILO stellt für solche Absprachen, die sie Übereinkommen nennt, sogar ein institutionelles Gerüst zur Verfügung. Doch Kommunikation reicht allein nicht aus, wie an den fortwährenden Verstößen gegen die ILO-Übereinkommen augenscheinlich wird. Dieses Problem des kollektiven Handelns können potentiell Sozialklauseln überwinden helfen. Das Mittel der Handelssanktion, selbst wenn es nur in letzter Instanz angewendet wird, trifft nicht allein die Regierung des Landes, in dem gegen Arbeiterrechte verstoßen wird, sondern auch die Unternehmen, die von solchen Verstößen profitieren. Die Aussicht wichtige Exportmärkte zu verlieren, wird diese Unternehmen veranlassen, bei ihrer jeweiligen Regierung Schritte, wenn auch zunächst nur symbolischer Art, zur Einhaltung dieser Rechte einzufordern.

Gegen Sozialklauseln in Handelsverträgen wird vorgebracht, dass sie a) die Souveränität der Nationalstaaten verletzen; dass b) eine solche Verknüpfung von Sozialstandards und Handelsverträgen der Tradition multilateraler Verhandlungsrunden widerspräche (Handelshemmnisse seien deshalb erfolgreich abgebaut worden, weil Handelsfragen von anderen politischen Zielen abgekoppelt wurden; Bhagwati 1994) und dass sie c) protektionistischem Missbrauch Tür und Tor öffnen (Sautter 1996: 48; Krugman 1994: 121).

Souveränität: Es sind vornehmlich mächtige OECD-Länder, die die Forderung nach Sozialklauseln in die internationalen Handelsrunden eingebracht haben. Auch wenn das Machtgefälle zwischen den Befürwortern und den Adressaten der Sozialklauseln dadurch deutlich verringert wird, dass eine Sozialklausel in den OECD-Ländern von fast allen Unternehmensverbände abgelehnt wird und umgekehrt die Vertretungen der direkt Betroffenen, also die Gewerkschaften des Südens, mehrheitlich Sozialklauseln fordern, stellt sich die Frage, unter welchen Umständen es gerechtfertigt ist, widerstrebenden Regierungen der Nicht-OECD-Welt am Verhandlungstisch Veränderungen ihres nationalen Arbeitsrechts sowie ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik abzurufen. Gemeinhin kann eine solche Machtausübung nur dann als legitim gelten, wenn sie im Namen vorgeblich universell gültiger Rechte erfolgen. Eigentlich kann als universell nur das gelten, was nahezu allgemein anerkannt wird („nahezu“ ist eine ausreichende Bedingung, denn im Zustand der hundertprozentigen Übereinstimmung bestünde kein Diskussionsbedarf mehr; vgl. Laclau 1992). Die Kernnormen der ILO werden allgemein als Menschenrechte anerkannt (Scherrer/Greven 2001: 42-45) und können deshalb legitimer Weise mit Nachdruck in multilaterale Verhandlungsrunden eingebracht werden.

Tradition: Das bisherige internationale Handelssystem hat sich mit Ausnahme des Artikels XX(e) des GATT dem Schutz der Eigentümer von handelbaren Gütern gewidmet, nicht aber dem Schutz der Produzenten dieser Güter. Ein Platz für Arbeitnehmerrechte muss erst noch errungen werden. Dabei kann allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Themenbereich von GATT-Verhandlungen gemäß den wirtschaftlichen und politischen Anforderungen von Runde zu Runde ausgeweitet wurde. Wenn heute die veränderten Weltmarktbedingungen und ein neues politisches Bewusstsein das Thema Arbeiterrechte auf die Tagesordnung setzen, dann steht die Bearbeitung dieses Themas genau in der Tradition multilateraler Handelsvereinbarungen, sich den jeweils neuen Herausforderungen zu stellen (vgl. Kantor 1994: 15). Die Präzedenz läge somit in der pragmatischen Erweiterung des Themenbereichs und nicht in den bereits bearbeiteten Themen selbst.

Protektionismus: Viele Befürworter von Sozialklauseln betonen zwar, dass sie Protektionismus ablehnen, doch leiden sie unter einem Glaubwürdigkeitsdefizit. Die Forderung nach Sozialklauseln wird international häufig mit den US-amerikanischen Gewerkschaften identifiziert, da sie zusammen mit Menschenrechtsorganisationen erfolgreich die ersten unilateralen Sozialklauseln durchsetzen konnten. Zugleich treten sie seit Ende der 1960er Jahre in ihrer Mehrheit für Zugangsbeschränkungen zum US-Markt ein (Silvia 1992), so dass es nicht schwer fällt, ihnen protektionistische Motive für ihr Interesse an Sozialklauseln zu unterstellen (Alston 1996: 84-87). Die bisherige Handhabung der Sozialklauseln in der US-Handelsgesetzgebung liefert jedoch keine Beweise, die den Protektionismus-Vorwurf erhärten könnten (s. unten). Wenn schon die unilateralen Sozialklauseln der USA keinem Protektionismus Vorschub leisteten, dann ist die Gefahr im Falle einer Sozialklausel innerhalb eines multilateralen Forums noch geringer einzuschätzen. Das von der internationalen Gewerkschaftsbewegung vorgeschlagene Verfahren für eine WTO-Sozialklausel (Beschränkung auf allgemein anerkannte Kernarbeiterrechte, die vorgesehene enge Zusammenarbeit zwischen der WTO und der ILO und der Vorrang technischer Hilfe vor Anwendung von Handelssanktionen) bietet für die Durchsetzung protektionistischer Interessen keine Spielräume. Statt als Einfallstor des Protektionismus können im Gegenteil internationale Arbeiterrechte als eine wesentliche Voraussetzung für ein offenes internationales Handelssystem angesehen werden.

Akzeptiert man die Stichhaltigkeit dieser theoretischen Argumente, bleibt noch offen, ob nicht die konkreten Erfahrungen mit Sozialklauseln die zentralen Vorwürfe der Kritiker bestätigen. Insbesondere gegenüber unilateral, also ohne Verhandlungen mit den betroffenen Ländern, eingebrachten Sozialklauseln wird die Kritik an ihrer inkonsistenten Anwendung und am protektionistischen Missbrauch erhoben.

Die Untersuchung der Umsetzung der 1984 verabschiedeten Sozialklausel im Allgemeinen Präferenz Zollsystem der USA (GSP) bestätigt, dass ihre Anwendung faktisch nicht nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung, sondern willkürlich nach den jeweiligen innenpolitischen Kräfteverhältnissen und dem außenpolitischen Kalkül des Präsidenten erfolgt. Die grundsätzlich freihändlerische Ausrichtung der US-Regierung bewirkte, dass selten konsequent gegen Verstöße von elementaren Arbeiterrechten vorgegangen wurde. Die Partizipationsmöglichkeiten für Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen im gesetzlich vorgesehenen Petitionsverfahren und im administrativen Aushandlungsprozess stellte aber zumindest sicher, dass die Anwendung der Sozialklausel öffentlich eingefordert werden kann und dass der Verzicht auf Sanktionen bei nachgewiesenen Verstößen gegen die

Sozialklauseln gut begründet werden muss. Protektionistischer Missbrauch der Sozialklauseln konnte, entgegen den Behauptungen der Kritiker, nicht festgestellt werden (Elliott 1998).

Wie effektiv sind Sozialklauseln im Rahmen von Allgemeinen Zollpräferenzabkommen? Studien zu den Reaktionen der von der US-Sozialklausel betroffenen Länder ergaben, dass erst aufgrund der Petitionen von US-Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen die Arbeitsgesetze ILO-konform reformiert wurden und die Durchsetzungsmechanismen gestärkt wurden (Frank 1998; Frundt 1998).

Verhaltenskodizes und soziale Gütesiegel

Verhaltenskodizes (*Codes of Conduct*) sind schriftlich niedergelegte Richtlinien, die als Grundlage für das Verhalten multinationalaler Konzerne gegenüber ihren Belegschaften, Subunternehmen, Zulieferern, staatlichen Behörden und der Umwelt überall dort, wo der Konzern Geschäftsbeziehungen unterhält, dienen sollen. Da ca. ein Drittel des Welthandels als Intrakonzernhandel abgewickelt wird und ein weiteres Drittel unter Beteiligung zumindest eines transnationalen Konzerns stattfindet, kommt solchen Verhaltenskodizes potenziell eine große Bedeutung zu, zumal Verstöße gegen die Rechte von Arbeiterinnen und Arbeitern, gegen die Menschenwürde und demokratische Grundfreiheiten auch für die Tochterunternehmen und Zulieferer von transnationalen Konzernen festgestellt werden (CCC 1998).

Soziale Gütesiegel setzen auf die Kaufentscheidungen der Konsumenten. Deren „right to know“ soll durch Kennzeichnungen gewährleistet werden, die Aufschluss über die Produktionsbedingungen der auf dem Weltmarkt gehandelten Waren geben. Gütesiegel sollen eine Präferenzierung solcher Produkte ermöglichen, bei deren Herstellung soziale Mindestrechte eingehalten werden. Sie können auch für ganze Unternehmen vergeben werden. Grundsätzlich liegen sozialen Gütesiegeln Übereinkünfte über eine Reihe von Mindeststandards zugrunde, oft in Form von Verhaltenskodizes, deren Einhaltung Voraussetzung für die Vergabe des Siegels ist. In einigen Fällen gibt es allerdings kaum mehr als einen impliziten Verhaltenskodex, der sich aus dem inhaltlichen Anspruch des Siegels ableitet.

Ursprünglich zielte die Forderung nach Verhaltenskodizes auf eine internationale Regulierung transnationaler Konzerne. Diese Forderung erwies sich allerdings nicht als durchsetzungsfähig. So scheiterte beispielsweise eine Stärkung der OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen wiederholt an der Haltung der Unternehmensvertreter, zuletzt

bei der Neufassung der Richtlinien im Juni 2000 (Financial Times, 27. Juni 2000). Es blieb beim freiwilligen Status. Auch bezüglich des ILO Kodex (*Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*) bestehen die Arbeitgebervertreter auf einer freiwilligen Regelung (IOE 1999).

Da die Empfehlungen der OECD und der ILO kaum aufgegriffen wurden (Murray 1998) und sich zugleich die Arbeitsbedingungen in vielen Produktionsstätten des Südens verschlechterten, versuchen Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen und entwicklungspolitische Organisationen seit Beginn der 1990er Jahre, mittels öffentlicher Kampagnen die transnationalen Unternehmen zur Übernahme von Verhaltenskodizes zu bewegen.

In der Zwischenzeit entstanden viele unterschiedliche Verhaltenskodizes. Bereits 1998 analysierte die ILO 215 Verhaltenskodizes (ILO 1998a; Wick 2001). Verschiedene Typen von Kodizes lassen sich unterscheiden: unternehmenseigene Verhaltenskodizes; mit NROs oder mit Gewerkschaften vereinbarte Kodizes; Framework-Kodizes, die als Modelle dienen; und Public-Private Partnerships unter Beteiligung staatlicher Stellen.

Viele vorliegende Studien zu **Verhaltenskodizes** beschränken sich weitgehend auf Inhaltsanalysen (ILO 1998a; ILO 1999; OECD 2000b; Steelworkers Humanity Fund 1998; CCC 1998; Murray 1998). Sie zeigen wesentliche Unterschiede. Während die Verhaltenskodizes, die sich die Firmen selbst geben, eher kurz und vage formuliert sind, enthalten die gewerkschaftlichen Kodizes detaillierte Bestimmungen insbesondere auch über deren betriebliche Umsetzung. Die meisten firmeneigenen Verhaltenskodizes enthalten keine Bestimmungen zu ihrer Durchsetzung. Weitere Differenzen bestehen hinsichtlich:

Zugang zum Verhaltenskodex: Die unternehmenseigenen Verhaltenskodizes enthalten in der Regel keine Bestimmungen darüber, wie der Kodex den Beschäftigten zugänglich gemacht werden soll (ILO 1998a: 17-18). Der Modellkodex der „Kampagne für saubere Kleidung“ verlangt dagegen die Übersetzung in die jeweilige Landessprache.

Reichweite: Die unternehmenseigenen Verhaltenskodizes beschränkten sich zunächst auf die eigenen Tochterunternehmen. Nichtregierungsorganisationen fordern mit Erfolg die Ausdehnung auf die gesamte Zuliefererkette.

Arbeitspolitischer Regelungsinhalt: Die unternehmenseigenen Verhaltenskodizes streben zumeist vage definierte „faire Arbeitsbedingungen“ und die Einhaltung des jeweils nationalen Arbeitsrechts an. Die Gewerkschaften fordern dagegen die Einhaltung der Kernarbeiterrechte der ILO, insbesondere der Vereinigungsfreiheit und des Tarifverhandlungsrechts. Einige

NROs wie z.B. die Clean Clothes Campaign decken in ihren Kodizes auch Sozialstandards wie einen „living wage“ (lebenswürdigen Lohn) und Arbeitsschutzbestimmungen ab.

Verbindlichkeit der Verhaltenskodizes: Die unternehmenseigenen Verhaltenskodizes betonen die Freiwilligkeit, dagegen streben die Gewerkschaften an, den jeweiligen Verhaltenskodex in den Tarifverträgen zu verankern.

Überwachung und Sanktionen: Das Spektrum der Aufsichtsformen erstreckt sich vom unternehmensinternen Monitoring über Monitoring unter Einbezug der betrieblichen Interessenvertretung hin zu externen Aufsichtsinstitutionen: durch professionelle Zertifizierungsunternehmen oder durch externe Akteure wie der Internationalen Gewerkschaftssekretariate, Nichtregierungsorganisationen und staatlicher Organe. Viele der oben genannten Vereinbarungen, Abkommen und Initiativen, z.B. die *Ethical Trading Initiative* und die *Clean Clothes Campaign*, führen derzeit Pilotprojekte zum unabhängigen Monitoring durch (<http://www.cleanclothes.org>, Newsletter 12; <http://www.ethicaltrade.org>).

Auch bezüglich **sozialer Gütesiegel** muss grundsätzlich zwischen unternehmenseigenen und unabhängigen bzw. NRO-initiierten oder unter Beteiligung von NROs entstandenen Siegeln unterschieden werden. Weitere Unterschiede:

Zertifizierung: Die Autorisierung zur Verwendung des Siegels kann als Selbstzertifizierung oder Lizenzierung von Subunternehmen und Zulieferern erfolgen oder durch mehr oder weniger unabhängige Zertifizierungsorganisationen, die von Unternehmen oder Zusammenschlüssen (NROs, Gewerkschaften, Unternehmen) beauftragt werden. Gütesiegelprogramme, die völlig auf eine Vorab-Zertifizierung der Unternehmen oder Produkte verzichten, sind wenig glaubwürdig.

Vergabe: Entweder für ein Produkt (im Falle von *Rugmark* sogar mit einem Code für jeden einzelnen Teppich, siehe unten), eine Produktreihe oder für ein ganzes Unternehmen.

Verwendung: Gütesiegel können auf dem Produkt selbst oder auf der Verpackung angebracht werden. Insbesondere bei der Vergabe des Siegels für ganze Unternehmen werden die Siegel z.B. aber auch an der Verkaufsstelle, in Werbematerialien oder auf Briefköpfen verwendet. In der Form der Gütesiegel kann differenziert werden nach solchen, die mit Text arbeiten und solchen, die sich auf Symbole, Logos oder Warenzeichen beschränken. Bei letzteren wird die Wirksamkeit erschwert, weil der Bedeutungsgehalt des Siegels aus alternativen Informationsquellen erschlossen werden muss (ILO 1998a).

Arbeitspolitischer Regelungsinhalt: Stärker als bei Verhaltenskodizes gibt es bei sozialen Gütesiegeln die Konzentration auf ein Thema, das der Kinderarbeit (vgl. USDOL 1997).

Auch bei den breiter angelegten Siegeln rangiert Kinderarbeit an erster Stelle, gefolgt von der Lohnhöhe. Bei ca. einem Drittel der Siegel wird auf internationale Arbeitsstandards, d.h. auf die Konventionen der ILO, verwiesen (ILO 1998a).

Transparenz: Hier ist einmal gemeint, inwieweit die Beschäftigten und andere Akteure vor Ort überhaupt Kenntnis des Gütesiegels und/oder des zugrundeliegenden Verhaltenskodex haben; zum anderen geht es darum, inwieweit klar erkennbar ist, welchen Anspruch das Gütesiegel hat und wie dieser Anspruch sichergestellt wird.

Die Grenzen der Konsumentenmacht

Von Befürwortern wie z.B. der Clean Clothes Campaign werden Verhaltenskodizes meist im Hinblick auf mangelnde Realisierungschancen von internationalen Gesetzen über soziale Mindeststandards oder einer Sozialklausel im Rahmen der WTO bevorzugt (Ascoly et al. 2001). Sie betonen des weiteren, dass Verhaltenskodizes im Gegensatz zu den diskutierten Sozialklausel-Konzepten die Verantwortlichkeit der Konzernzentralen für die Bedingungen bei Zulieferern und Subunternehmen hervorhebt, insbesondere in Fällen, wo diese besonders große Macht haben, wie in der Textilbranche. Die gesamte Wertschöpfungskette kann von Verhaltenskodizes erfasst werden. Verhaltenskodizes bieten eine konkrete Gelegenheit für das Engagement vieler Menschen; die durch Kampagnen für die Einführung und Umsetzung von Verhaltenskodizes erzielte öffentliche Aufmerksamkeit und kann als Impuls für weitere Ziele genutzt werden. Zudem erlauben Kampagnen für Verhaltenskodizes einen explizit partizipatorischen Ansatz der Entwicklungspolitik, da die Betroffenen an ihrer Ausgestaltung und Umsetzung direkt beteiligt werden können.

Inwieweit mit *Verhaltenskodizes* und *sozialen Gütesiegeln* wirksam Verstöße gegen internationale Arbeiterrechte verhindert werden können, hängt von deren konkreten Ausgestaltung ab. Insbesondere wenn die Einhaltung eines Verhaltenskodexes im Belieben des Unternehmens steht, bleibt die langfristige Effizienz dieses Instruments fraglich. Da sich bisher kein Unternehmen wirklich freiwillig einem Verhaltenskodex unterwarf (zum Verhaltensmuster der Unternehmen siehe Bernard 1997), sondern nur auf Druck der Öffentlichkeit, gibt es keinen Anlass anzunehmen, dass dessen langfristige Einhaltung ohne weiteren Druck sichergestellt werden kann. Aufgrund des Konkurrenzdruckes besteht für die Unternehmen beständig ein Anreiz, auf kostspielige Überwachungsmechanismen zu verzichten, zumal, wie eine Studie von Kimberly Ann Elliott und Richard B. Freeman (2001) überzeugend nachgewiesen hat, die Einhaltung hoher Standards kaum verkaufsfördernd wirkt.

Den Anreiz zur Einhaltung stellen somit im wesentlichen nur drohende Umsatzeinbussen im Falle, dass grobe arbeitsrechtliche Verstöße öffentlichwirksam angeprangert werden. Unternehmen wie Disney haben bspw. erfolgreich vermieden, Objekt einer dauerhaften Konsumentenkampagne zu werden, indem sie konsequent die Vorwürfe bestritten und keinen Verhaltenskodex verabschiedeten, an dem öffentlichkeitswirksam ihr Verhalten hätte gemessen werden können (Elliott/Freeman 2001: 21).

Aus verschiedenen Gründen ist es fraglich, ob langfristig der öffentliche Druck aufrechterhalten werden kann. Bisher haben sich soziale Bewegungen zyklisch entwickelt und soweit es ihnen nicht gelang, auf dem Höhepunkt ihrer Mobilisierungsfähigkeit die von ihnen erzielten Konzessionen gesetzlich zu verankern, erwiesen sich ihre Erfolge eher als ein vorübergehendes Phänomen. Dies dürfte für Strategien, die auf Konsumentenentscheidungen aufbauen, besonders zutreffen. Denn selbst bei Kaufentscheidungen, die das Wohl der Käuferinnen direkt betreffen (wie zum Beispiel bei kontaminierten Lebensmitteln), setzen sich bei vielen nach einer ersten Panik die Kaufgewohnheiten bald wieder durch. Eine Rückkehr zu alten Kaufgewohnheiten dürfte im Falle von öffentlichen Vorwürfen, die nicht auf das Produkt sondern auf den Herstellungsprozess gerichtet sind, aufgrund der geringeren persönlichen Betroffenheit noch wahrscheinlicher sein. Während in Deutschland Kinderarbeit außer bei einigen neoklassischen Ökonomen auf moralische Empörung stößt, und somit der Vorwurf, ein Produkt enthält Kinderarbeit, wohl auch künftig eine breite Resonanz erfahren wird, löst die Verneinung des Rechtes auf Kollektivverhandlungen weniger Empörung aus, zumal hierzulande immer weniger Personen selbst von diesem Recht Gebrauch machen. Die Aufrechterhaltung des öffentlichen Druckes wird zudem durch eine Vielzahl von Verhaltenskodizes und sozialen Gütesiegeln, die die Konsumenten verwirren, erschwert (Vogt 1996). Ohne eine mit ausreichend Ressourcen ausgestattete Aufsichtsbehörde bzw. Monitoring-Instanz wird es den Organisationen, die für bessere Arbeitsbedingungen in den „Welt“-Fabriken eintreten, schwer fallen, die Öffentlichkeit immer wieder davon zu überzeugen, dass ein je spezifischer transnationaler Konzern gegen seinen eigenen Verhaltenskodex oder die Verpflichtungen eines sozialen Gütesiegels verstößt.

Gegenüber der ökonomischen Macht der transnationalen Konzerne und der politischen und polizeilichen Macht staatlicher Organe nimmt sich die Macht der Organisationen der Konsumenten bescheiden aus. Die Kaufentscheidungen folgen eher den Preissignalen, den Gewohnheiten und der Werbung als den Appellen sozial-engagierter Organisationen. Wenngleich die Konkurrenz unter den Unternehmen diese auf geringe Änderungen der Marktanteile empfindlich reagieren lassen, so sind erstens die Praktiken der anderen Firmen

meist nicht viel besser (Ross 1997), so dass die Konsumenten eigentlich keine echten Alternativen haben. Zweitens birgt der Konkurrenzmechanismus zugleich einen starken Anreiz, die kostengünstigste Reaktionsweise auf die öffentliche Kritik zu wählen. Die kostengünstigste Reaktion liegt nicht unbedingt in der Behebung der Missstände, sondern in effektiver PR-Arbeit. Die Firmen, die am empfindlichsten auf öffentliche Kritik reagieren, und deshalb am ehesten bereit sind, sich einen Verhaltenskodex zu geben oder ein soziales Gütesiegel zu verwenden, sind zugleich jene, die über die höchsten Werbebudgets verfügen (die Firma Nike steht dafür beispielhaft, s. Mücke 1999).

Im Bündnis mit den Organisationen der Arbeitskräfte sind die Nichtregierungsorganisationen zwar potentiell stärker, doch zum einen lassen sich diese beiden konzernkritischen Strömungen leicht gegeneinander ausspielen (siehe die US-amerikanische *Apparel Industry Partnership*; Scherrer/Greven 2001: 96-100) und zum anderen haben die Gewerkschaften bisher nur geringe Anstrengungen unternommen, ihre Mitglieder für grenzüberschreitende Solidarität zu mobilisieren.

Derzeit ist es allerdings für ein Urteil noch zu früh, inwieweit die unternehmenseigenen freiwilligen Verhaltenskodizes lediglich zur Vermeidung wirklicher Verbesserungen der Arbeitsbedingungen dienen, oder ob sie einen Maßstab darstellen, an dem die jeweilige Firma öffentlichkeitswirksam gemessen werden kann. Falls aber keine weiteren Schritte folgen, dann wirken die derzeitigen freiwilligen Verhaltenskodizes kontraproduktiv, und zwar insbesondere wenn der Verhaltenskodex:

- den betroffenen Belegschaften unilateral Arbeitsbedingungen vorschreibt, und keine Mitwirkungsmöglichkeiten vorsieht;
- vage Formulierungen enthält und/oder ILO Übereinkommen ignoriert;
- nicht in die Bestimmungen des Betriebsablaufes integriert wird und den betroffenen Belegschaften nicht zugänglich gemacht wird;
- keine externe Überprüfung der Arbeitsbedingungen im Unternehmen zulässt (Murray 1998).

Aber selbst wenn es zu einheitlichen Verhaltenskodizes kommen sollte, die einen expliziten Bezug zu den zentralen ILO-Konventionen aufweisen und ein externes und unabhängiges Monitoring vorsehen, sollten folgende Probleme nicht übersehen werden:

Die *Komplexität der Zuliefererketten* erschwert das Monitoring. In der Spielzeugindustrie, die sich vor allem in der Nähe von Hongkong im südchinesischen Raum konzentriert, verhandelt bspw. das Hongkong-Büro eines US-amerikanischen Spielzeugkonzerns mit sogenannten

Mittelsmännern, die wiederum in der Volksrepublik China mit Spielzeugherstellern oder mit Zwischenhändlern verhandeln, wobei ungefähr ein Vertrag pro Tag unterzeichnet wird (Murray 1998: 32-33; Illi 2000).

Ogleich die *effektive Partizipation der betroffenen Beschäftigten* ein zentrales Desiderat ist, kann eine betriebsinterne Beschwerdeprozedur eine unabhängige Überprüfung nicht ersetzen. Arbeitskräfte, die in Gefahr stehen extrem ausgebeutet zu werden, sind am wenigsten in der Lage, von einem solchen Beschwerdeverfahren Gebrauch zu machen.

Mit der von den Konzernen zunehmend *präferierten Form der externen Überprüfung*, nämlich durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gemäß dem SA 8000 Standard, wird diese Problematik nur begrenzt überwunden werden können, weil Auditfirmen in der Regel nicht geeignet sind, nicht dokumentierte Verstöße gegen Arbeiterrechte zu identifizieren (Scherrer/Greven 2001: 122-123).

NROs haben nicht die finanziellen Möglichkeiten für mehr als Stichproben. Des weiteren besteht die Gefahr, dass *Monitoring-Kommissionen als Ersatz für gewerkschaftliche Organisierung* betrachtet werden, oder dass verschiedene Monitoring-Organisationen in Konkurrenz zueinander geraten (vgl. Köpke 2001).

Es ist ein gemeinsames Problem aller Instrumente, die über den Welthandel Arbeitsbedingungen in einem Land verbessern sollen, dass sie potentiell einer Spaltung des jeweiligen Arbeitsregimes in die Bereiche Exportwirtschaft und nationale Wirtschaft Vorschub leisten (allerdings sind die Beschäftigten in den Freihandelszonen oftmals schlechter gestellt). Bei Gütesiegeln und Verhaltenskodizes verschärft sich dieses Problem, denn diese führen zu zusätzlichen Unterschieden in der Exportwirtschaft. Belegschaften, die für Firmen arbeiten, die keine transnationalen Konzerne beliefern und/oder keine Konsumartikel für den Endverbraucher herstellen, kämen dann nicht in den Genuss des Schutzes eines Verhaltenskodexes. Konsumentenkampagnen werden sich für diese Produzenten kaum interessieren.

Verhaltenskodizes für Unternehmen können auch von der Verantwortung der Regierungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ihrer Gesellschaften ablenken. Sie können die Geschäftswelt zudem zu der Annahme verleiten, dass sie ihrer Verantwortung durch Einhaltung eines Kodexes Genüge getan haben.

Schließlich sind noch nicht-intendierte Folgen zu berücksichtigen. Beispielsweise kann die Begrenzung der ausbeuterischen Heimarbeit den Zugang von Frauen zu Erwerbsarbeit beeinträchtigen und das Verbot der Kinderarbeit kann Kinder in gefährlichere

Erwerbssektoren drängen. Wenn ein transnationaler Konzern einem Subunternehmen aufgrund von Verstößen gegen seinen Verhaltenskodex weitere Aufträge entzieht, besteht die Gefahr, dass in den anderen Subunternehmen der Druck auf die Belegschaften wächst, Missstände nicht öffentlich zu machen. Dieser Gefahr kann begegnet werden, indem der transnationale Konzern sich verpflichtet, durch Einwirkung auf das Management des Subunternehmens die Missstände zu beheben und nur dann das Unternehmen von weiteren Aufträgen ausschließt, wenn alle Überzeugungs- und Zwangsmittel ausgeschöpft sind (dieses Prinzip findet sich z.B. im Kodex des *Worker Rights Consortium*). Es bedarf somit flankierender Maßnahmen.

Soziale Gütesiegel, denen immer explizit oder implizit ein Verhaltenskodex zugrunde liegt, eignen sich nur für international gehandelte Konsumartikel, insbesondere für Markenartikel, deren Hersteller imagesensibel sind. Der unmittelbare Konsumentendruck an der Kasse ist dann am wirksamsten, wenn gleichzeitig eine Kampagne zur Information und Mobilisierung unternommen wird. Gütesiegel sind dann potenziell eine stärkere Bedrohung für Unternehmen, die soziale Standards verletzen, als es Verhaltenskodizes ohne Gütesiegel wären. Gütesiegel sind aber nur dann ein effizientes Instrument, wenn dauerhaft ein Anreiz für die Produzenten, Importeure und Händler sichergestellt werden kann, sich an dem Programm zu beteiligen. Dies hängt vor allem davon ab, dass sich die verschiedentlich in Umfragen geäußerten Präferenzen für „ethischen Konsum“ auch im tatsächlichen Kaufverhalten manifestieren - die Tendenz ist eher gegenläufig, was aber an mangelnder Verfügbarkeit und Werbung liegen mag. Gütesiegelprogramme unterliegen grundsätzlich einem Problem kollektiven Handelns. Konsumenten, die ihre ethischen Präferenzen in ihrem Kaufverhalten ausdrücken wollen, werden dies nur als rational erachten, wenn sie sich ausreichend sicher sind, dass genügend andere dies auch tun werden - insbesondere wenn die gesiegelten Produkte mit einem Aufpreis verkauft werden (Trebilcock/Howse 1999: 451).

Gütesiegel-spezifisch ist das unvermeidliche Problem der Komplexitätsreduktion. Diese ist einerseits durchaus gewünscht - Gütesiegel sind potenziell simple Marktinformationsinstrumente, die eine Signalfunktion für die Konsumenten erfüllen. Die möglicherweise durch Kundenpräferenzen entstehenden Marktvorteile sind dann aber auch ein Motiv für Missbrauch - was sich in der Verbreitung von Pseudo-Gütesiegeln zeigt. Der Urheberrechtsschutz ist zwar dazu geeignet, Nachahmern die Imitation etablierter Siegel zu untersagen (vgl. Lübke 1995), kann aber nicht verhindern, dass der Markt von ungläubwürdigen Siegeln überschwemmt wird. Es ist ebenso fraglich, ob eine breite Informationspolitik bei diesem Problem Abhilfe schaffen kann. Selbst ein „Gütesiegelführer“

kann nur für die ohnehin schon sensibilisierten Verbraucher erkennbar machen, dass beispielsweise das *Transfair*-Siegel in hohem Maße glaubwürdig ist, weil hier 37 namhafte soziale, entwicklungspolitische und kirchliche Organisationen kooperieren. Kommt es zur Verbreitung unternehmenseigener Siegel ohne wirkliche und überprüfbare Garantien oder zu Werbekampagnen auf der Basis ebenso unglaubwürdiger Verhaltenskodizes, werden die Konsumenten nachhaltig verwirrt und enttäuscht. Die Bereitschaft der Unternehmen, eine staatliche Kontrolle und/oder Vereinheitlichung der Siegel zu akzeptieren, ist jedoch als gering einzustufen.

Werden Gütesiegel für Produkte vergeben, können Hersteller, Importeure und Händler über Produktdifferenzierung im Angebot weiter von schlechten Arbeitsbedingungen profitieren. Die Konsumenten finden im Regal diese billigeren Produkte neben den „fairen“ vor und es besteht die Gefahr, dass sie sich überwiegend von Preissignalen leiten lassen. Bislang ist die Strategie, ganze Unternehmen zu zertifizieren, die grundsätzlich geeignet ist, dieses Problem zu lösen, auf wenig Resonanz gestoßen.

Eine international verbindliche Regelung zur Einhaltung von Kernarbeiterrechten einschließlich eines effektiven Sanktionsmechanismus, sprich also eine Sozialklausel in der WTO, ist den anderen Instrumenten eindeutig vorzuziehen. Eine solche Sozialklausel würde nicht nur imagesensible Markenfirmen betreffen, sondern alle Unternehmen in den WTO-Mitgliedsstaaten, die ihre Produkte grenzüberschreitend anbieten. Der Nationalstaat ist mit seinen autoritativen Ressourcen zudem besser zur Überprüfung der Einhaltung der Rechte geeignet als NROs. Diese können aber durch Stichproben zusätzliche Monitoring-Leistungen erbringen. Da die Anerkennung der ILO-Kernarbeiterrechte innerhalb der WTO mit deren Ratifizierung im Rahmen der ILO einhergehen würde, wären die Mitgliedsländer der WTO angehalten, diesen Rechten auch gegenüber den binnenmarkt-orientierten Produzenten Geltung zu verschaffen.

Der Sanktionsmechanismus für Exportunternehmen bestraft die Wahrnehmung des kurzfristigen Vorteils durch die Nichteinhaltung der Kernarbeiterrechte. Somit versprechen Sozialklauseln eine verbesserte Einhaltung der Rechte. Diese verbesserte Einhaltung kann dann dazu beitragen, dass Länder, die gegen die Rechte verstoßen, weniger leicht auf das Verhalten ihrer Konkurrenten verweisen können, um ihr eigenes zu rechtfertigen. Die Multilateralität der WTO stellt zudem die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer besser sicher, als Verhaltenskodizes und Gütesiegel, die auch ohne Zustimmung des jeweiligen Herstellerlandes vereinbart werden können. Die Multilateralität stellt auch eine Sicherung gegen protektionistischen Missbrauch dar.

Vergleichende Bewertung der Instrumente

Eine international verbindliche Regelung zur Einhaltung von Kernarbeiterrechten einschließlich eines effektiven Sanktionsmechanismus, sprich also eine Sozialklausel in der WTO, ist den anderen Instrumenten eindeutig vorzuziehen. Eine solche Sozialklausel würde nicht nur imagesensible Markenfirmen betreffen, sondern alle Unternehmen in den WTO-Mitgliedsstaaten, die ihre Produkte grenzüberschreitend anbieten. Da die Anerkennung der ILO-Kernarbeiterrechte innerhalb der WTO mit deren Ratifizierung im Rahmen der ILO einhergehen würde, wären die Mitgliedsländer der WTO zudem angehalten, diesen Rechten auch gegenüber den Produzenten für die jeweils heimischen Märkte Geltung zu verschaffen (wenngleich ihnen in diesem Falle bei mangelnden Bemühungen keine Handelssanktionen drohen). Der Sanktionsmechanismus für die Exportfirmen bestraft die kurzfristige Vorteilnahme durch Nichteinhaltung dieser Rechte. Deshalb versprechen Sozialklausel eine höhere Einhaltungquote, die selbst wiederum dazu beiträgt, dass sich einzelne Länder bei der Duldung von Verstößen nicht glaubhaft auf das Verhalten der Konkurrenz berufen können. Die Multilateralität der WTO stellt zudem die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer besser sicher, als Verhaltenskodexe und Gütesiegel, die auch ohne Zustimmung des jeweiligen Herstellerlandes vereinbart werden können. Die Multilateralität stellt zudem eine Sicherung gegen protektionistischen Missbrauch dar.

Da eine solche Klausel jedoch auf starken Widerstand stößt, sollten die anderen Instrumente weiterhin in Betracht gezogen werden. Doch führt letztlich kein Weg an einer Reform des Regelwerkes der WTO vorbei, da derzeit die Gefahr besteht, dass Gütesiegelprogramme als Wettbewerbsverzerrungen und somit nicht WTO-konform gewertet werden können.

Literatur

- Alston, Philip, 1996: Labor Rights Provisions in US Trade Law: 'Aggressive Unilateralism'?, in: Lance A. Compa and Stephen F. Diamond (eds.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 71-95.
- Ascoly, Nina, Bettina Musiolek, und Ineke Zeldenrust, 2001: Codes of Conduct and the Clean Clothes Campaign, in: Christoph Scherrer/Thomas Greven, *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 83-92.
- Bernard, Elaine, 1997: *Ensuring Monitoring Is Not Coopted*, Report at the conference of the National Labor Committee at Queens College, New York, 4th April 1997.

- Bhagwati, Jagdish, 1994: A View from Academia, in: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs: *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington DC: GPO: 57-62.
- CCC, 1998 - The Clean Clothes Campaign: *Keeping the Work Floor Clean. Monitoring Models in the Garment Industry*, December (<http://www.cleanclothes.org/>).
- DGB-Informationdienst: Sozialklauseln- ein Papier des Bundesvorstandes, Nr. 16-94, 28.7.1994.
- Elliott, Kimberly Ann, 1998: *Preferences for Workers? Worker Rights and the U.S. Generalized System of Preferences*. Paper prepared for the Faculty Spring Conference, "Globalization and Inequality," Calvin College, Grand Rapids, MI, May 28-30.
- Elliott, Kimberly Ann, and Richard B. Freeman, 2001: White Hats or Don Quixotes? Human Rights Vigilantes in the Global Economy. Working Paper 8102, National Bureau of Economic Research.
- Frank, Volker, 1998: Zwei Fallbeispiele: Guatemala und die Dominikanische Republik, in: Christoph Scherrer, Thomas Greven and Volker Frank, *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot: 149-205.
- Frundt, Henry J., 1998: *Trade Conditions and Labor Rights. U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses*, Gainesville: University Press of Florida.
- ICFTU et al., 1994 – IBFG/Weltverband der Arbeit/Europäischer Gewerkschaftsbund: »Die soziale Dimension des internationalen Handels – Gemeinsame Erklärung«, Brüssel.
- ICFTU, 1999a - International Confederation of Free Trade Unions: *Building Workers' Human Rights Into the Global Trading System*, Brussels: ICFTU.
- Illi, Holger, 2000: Soziale und ökologische Gütesiegel und Verhaltenskodizes. Handlungsoptionen staatlicher Förderung, Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- ILO, 1998a - International Labour Office, Governing Body, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade: *Overview of global developments and Office activities concerning codes of conduct, social labelling and other private sector initiatives addressing labour issues*, GB.273/WP/SDL/1(Rev.1), 273rd Session, November, Geneva: International Labour Office.
- ILO, 1999 - International Labour Organization, Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade: *Further Examination of Questions Concerning Private Initiatives, Including Codes of Conduct*, GB.274/WP/SDL/1, 274th Session, Geneva, March.
- IOE, 1999 - International Organisation of Employers: *Codes of Conduct*. Position Paper of the International Organisation of Employers. Adopted by the IOE General Council, Geneva 11th June 1999.
- Kantor, Mickey, 1994: The Perspective of the U.S. Trade Representative, in: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, 1994: *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington DC: GPO: 15-17.
- Köpke, Ronald, 2001: Independent Monitoring in the Caribbean Basin, in: Christoph Scherrer/Thomas Greven: *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 101-106.
- Krugman, Paul, 1994: »Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?«, in: *Harvard Business Review*, 72(4): 113ff.
- Laclau, Ernesto, 1992: Universalism, Particularism, and the Question of Identity, in: *October*, 61 (Summer): 83-90.
- Lübke, Volkmar, 1995: Die Verbraucher - auf dem Weg zum "ethischen Konsum"?, in: Frank Braßel and Michael Windfuhr (eds), *Welthandel und Menschenrechte*, Bonn: 109-121.
- Mücke, Christian, 1999: PR-Übung Code of Conduct? - eine Bilanz der nordamerikanischen Anti-Sweatshop-Bewegungen, in: Bettina Musiolek (ed.), *Gezähmte Modemultis. Verhaltenskodizes: Ein Modell zur Durchsetzung von Arbeitsrechten? Eine kritische Bilanz*, Frankfurt: Brandes & Apsel / Südwind: 133-145.

- Murray, Jill, 1998: *Corporate Codes of Conduct and Labour Standards*: ACTRAV Working Paper. Geneva: International Labour Organization.
- OECD, 2000b: *Codes of Corporate Conduct: An Expanded Review of Their Contents*, Working Party of the Trade Committee, April 4-5, Paris: OECD (TD/TC/WP(99)56/REV1).
- Ross, Andrew, (ed.) 1997: *no sweat. fashion, free trade, and the rights of garment workers*, London, Verso.
- Sautter, Hermann, 1996: Globalisierung der Arbeitsmärkte und der sozialen Frage im Standortwettbewerb: Herausforderungen an eine globale soziale Marktwirtschaft, in: Jörg Mayer und Michael Hartmann (Hrsg.), *Umwelt- und Sozialstandards auf internationalen Märkten. Vor- und Nachteile aus Sicht der wirtschaftlichen Praxis. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Berlin-Brandenburg*, 17. bis 19. September 1995, Loccumer Protokolle 72/95, 35-49.
- Scherrer, Christoph, 1998: Die wissenschaftliche Diskussion, in: Christoph Scherrer, Thomas Greven and Volker Frank, *Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot, 34-111.
- Scherrer, Christoph, and Thomas Greven, 2001: *Global Rules for Trade: Codes of Conduct, Social Labeling, and Workers' Rights Clauses*, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Silvia, Stephen J., 1992: Protektionismus und amerikanische Gewerkschaften, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 11/92, 707-716.
- Steelworkers Humanity Fund, 1998: *Review of Codes of Conduct and Labels Relevant for a Proposed Canadian Task Force on Sweatshop and Child Labour*, July 9.
- Trebilcock, Michael J., and Robert Howse, 1999: *The Regulation of International Trade*, 2nd. ed. London: Routledge.
- USDOL, 1997 - U.S. Department of Labor: *By the Sweat and Toil of Children*, Vol. IV: Consumer Labels and Child Labor, Washington, DC.
- Vogt, Monika, 1996: »Die Teppichkampagne als ein Schritt in Richtung auf einen sozialen Welthandel?«, in: Jörg Mayer u. Michael Hartmann (Hg.): *Umwelt- und Sozialstandards auf internationalen Märkten. Vor- und Nachteile aus Sicht der wirtschaftlichen Praxis. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Berlin-Brandenburg*, 17. bis 19. September 1995 (*Loccumer Protokolle*, 72/95): 230-242.
- Wick, Ingeborg, 2001: "Workers' tool or PR ploy? A guide to codes of international labour practice", published by Friedrich-Ebert-Stiftung and SÜDWIND Institut für Ökonomie und Ökumene, Bonn/Siegburg.