

Internationale Entwicklungspolitik der Gewerkschaften

Heribert Maier wurde am 7. Februar 1932 in Graz, Österreich, geboren. Studium an der Wiener Hochschule für Welthandel und an der Harvard University Business School. Von 1954 bis 1958 arbeitete Heribert Maier für die Wirtschaftsabteilung des Österreichischen Gewerkschaftsbundes in Wien; seit 1958 steht er in den Diensten des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften, dessen Abteilung für wirtschaftliche, politische und soziale Fragen er leitet.

Den wirtschaftlich fortgeschrittenen Ländern sind zwei gigantische Aufgaben gestellt, von deren Lösung der Fortbestand demokratischer Gesellschaftsordnungen weitgehend abhängt, nämlich einerseits den Wirtschaftsfortschritt, Beschäftigung, Einkommens- und Lebensbedingungen der arbeitenden Massen in den Industriestaaten ständig zu verbessern sowie andererseits durch stark erhöhte Anstrengungen in Richtung auf den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt der Entwicklungsländer alles daranzusetzen, um den Unterschied zwischen „reichen“ und „armen“ Ländern zu vermindern.

Die freien Gewerkschaften, die traditionell zu den Vorkämpfern für wirtschaftliche und soziale Gleichheit und Gerechtigkeit zählen, haben sich durch die Gründung des IBFG ein Instrument geschaffen, um diesen Kampf auch auf internationaler Ebene konzentriert weiterzuführen. Die bestehenden Systeme internationaler wirtschaftlicher Ausbeutung — und der IBFG hatte vor einigen Wochen auf der UNCTAD III in Santiago de Chile dies wiederum eindeutig zum Ausdruck gebracht — müssen durch weltweite Vereinbarungen über wirtschaftliche und monetäre Zusammenarbeit ersetzt werden, an denen sich die Industriestaaten wie auch die Entwicklungsländer gleichberechtigt beteiligen können. Wozu hätten die Anstrengungen und Opfer der freien Gewerkschaftsbewegung im Kampf für die politische Unabhängigkeit unterdrückter Völker gedient, wenn sie heute unter das Joch internationaler Wirtschaftskräfte fallen, gegenüber denen häufig selbst Regierungen ohnmächtig sind? Die freien Gewerkschaften treten für wirksame internationale Kontrollen multinationaler Unternehmen ein und kämpfen für angemessene Arbeitsbedingungen in allen Teilen der Welt. Es ist unzumutbar, daß Arbeitnehmer die Hauptopfer von Be-

schlüssen sind, die völlig außerhalb jeder demokratischen Kontrolle gefaßt werden. Die freien Gewerkschaften haben immer wieder dagegen protestiert, daß Manager multinationaler Unternehmen oder auch Technokraten, die die Politik zwischenstaatlicher Organisationen bestimmen, die Möglichkeit besitzen, Beschlüsse zu fassen, die einschneidende Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand und Lebensstandard der Arbeitnehmer haben.

In den Industrieländern sind Strukturanpassungen erforderlich

Zwischen dem Wirtschaftsfortschritt der Industriestaaten und dem der Entwicklungsländer besteht ein enger Zusammenhang. Regierungen von Industrieländern, die zum Beispiel auf Grund von fehlgeleiteten Maßnahmen im Inland ein hohes Maß an Arbeitslosigkeit zulassen, werden sich kaum Sorgen um Arbeitslosigkeit im Ausland machen. Wir stimmen in diesem Zusammenhang voll mit der Feststellung des UNCTAD-Generalsekretärs überein, der in seinem Bericht zur jüngsten UNCTAD III folgendes feststellt: „Eine gesunde langfristige Politik der internationalen Zusammenarbeit läßt sich nicht auf eine Gleichgültigkeit gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Problemen im Inland aufbauen ... Die gleichen Erwägungen, die eine Verpflichtung gegenüber den Armen im Inland darstellen, müssen eindeutig auch eine ebensolche Anerkennung gegenüber den zwingenden Bedürfnissen der Armen in den Entwicklungsländern auslösen.“

Wir wissen heute, daß ein Teil des wirtschaftlichen Problems der Entwicklungsländer in den Industrieländern gelöst werden muß und daß eine solche Lösung selbst bei vorhandenem politischem Willen nicht gegen die Entscheidung der organisierten Arbeiterschaft durchgeführt werden kann. Ein wichtiges Element in der Entwicklungspolitik der freien Gewerkschaften in den Industrieländern muß demnach darin bestehen, die Arbeiterschaft vor den negativen Auswirkungen von Strukturanpassungen zu schützen und sie zugleich über die Notwendigkeiten dieser Anpassungen aufzuklären.

Die im Juni 1971 in Genf tagende Weltwirtschaftskonferenz freier Gewerkschaften (die Konferenzthemen lauteten: Inflation und Arbeitsmarkt; Multinationale Unternehmen, Wirtschaftsentwicklung und freie Gewerkschaften, und zu jedem Thema wurde ein gewerkschaftliches Aktionsprogramm ausgearbeitet) hat sich unter anderem eingehend mit dieser Frage befaßt. Es wurde betont, daß die freien Gewerkschaften die Übertragung von Industrietätigkeiten aus den Industriestaaten in die Entwicklungsländer befürworten, wenn sie auf einer vernünftigen Arbeitsteilung beruhen. Hier haben wir keine Wahl. Eine fortschrittlichere Arbeitsteilung wird zweifellos den Industriestaaten ebenso sehr, wenn nicht sogar mehr als den Entwicklungsländern Nutzen bringen. Überläßt man aber diese Verlagerung von Industrietätigkeiten dem freien Spiel der Marktkräfte, dann kann das für die Arbeitnehmer aus diesen verlagerten Industrien sehr hart sein, soviel vielleicht auch der Staat insgesamt gewinnt. Wenn man so-

ziale Härten zuläßt, dann wird in den Industriestaaten der protektionistische Druck zwangsläufig zunehmen. Das wäre tragisch und völlig unentschuldig, denn die Regierungen sollten in der Lage sein, Anpassungsmaßnahmen zu treffen, die sicherstellen, daß die kurzfristigen Kosten einer Integration der Entwicklungsländer in ein vernünftiges System der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit in gleichem Maße von der gesamten Gemeinschaft getragen werden und nicht nur von gewissen Gruppen der Arbeitnehmer.

Im Rahmen einer Vollbeschäftigungspolitik brauchen wir eine detaillierte langfristige Industriepolitik, die in enger Zusammenarbeit zwischen Unternehmern und Gewerkschaften aufgestellt wird und die Vorsorge für die Veränderungen rechtzeitig trifft, ehe sie erfolgen. Die Veränderungen, die sich aus einem stärkeren Handel mit den Entwicklungsländern ergeben, sind zwar für gewisse Industrien erheblich, aber sie wären doch klein gegenüber denen, die sich aus anderen Faktoren, wie zum Beispiel der technischen Entwicklung ergeben.

Zu begrüßen ist die Verlagerung nach Entwicklungsländern von Tätigkeiten, die die örtlichen Vorteile für die entsprechenden Erzeugnisse nutzen können. Damit kann der Entwicklungsprozeß in diesen Ländern wesentlich gefördert werden. Allerdings kann eine solche Verlagerung nur dann von den Gewerkschaften unterstützt werden, wenn sie unter dem Blickwinkel einer Entwicklungspolitik sinnvoll ist und wenn sie sich in das Entwicklungsprogramm des Aufnahmelandes eingliedern läßt und nicht nur auf das Profitstreben des Unternehmers ausgerichtet ist.

öffentliche Unterstützungen müssen gewährt werden, um den Abbau, die Auffächerung oder die Schließung von Produktionskapazitäten in den Industriezweigen zu erleichtern, in denen Kapazitätsüberschüsse wegen des Wettbewerbs mit den Entwicklungsländern bestehen. Öffentliche Investitionen, Zuschüsse oder Steuernachlässe für Industrien sollten in den Sektoren der Wachstumsindustrie gewährt werden, um für die freigestellten Arbeitskräfte neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Die strukturellen Veränderungen müssen zwangsläufig zu Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt führen. Gemeinsam mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden muß der Staat Sorge tragen, daß sich im Laufe der gesamten Strukturveränderungen keinerlei soziale Rückschläge für die davon betroffenen Arbeitnehmer ergeben. Bei der Durchführung der hier genannten Anreiz- und Hilfsmaßnahmen muß man vom Staat nicht nur fordern, daß er neue Arbeitsplätze schafft, vor allem in den Wachstumsindustrien, sondern er muß zugleich auch soweit möglich eine Verbesserung in der sozialen Situation der Arbeitnehmer herbeiführen. Das wird den Übergang erleichtern. Auf jeden Fall muß die Garantie geboten werden, daß Veränderungen in der Beschäftigung als Folge der industriellen Anpassung nicht zu finanziellen Nachteilen führen, selbst wenn keine gleichwertige Arbeit beschafft werden kann. Ferner muß sich die

Schul- und Berufsausbildung auf die immer häufiger durchzuführenden Strukturveränderungen und dadurch bedingt auf eine stärkere Mobilität einstellen.

Maßnahmen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik kosten Geld. Was Kollege R. *Meidner* (Gewerkschaftszentrale LO, Schweden) schon 1959 auf dem 6. Weltkongreß des IBFG sagte, gilt heute sogar noch mehr: „10 Millionen Dollar zur Steigerung der Elastizität des Arbeitsmarktes in einem Industriestaat, der seine Grenzen für gewisse Einfuhren aus einem Entwicklungsland geöffnet hat, können unter dem Blickwinkel der Weltwirtschaft nützlicher angelegt worden sein, als 10 Millionen Dollar für Investitionen in einem Entwicklungsland, dem dann die Türen des Industrielandes für seine Ausfuhren endgültig verschlossen wurden.“

Neue Herausforderung: Die multinationalen Konzerne

Die Tätigkeit der eingangs erwähnten multinationalen Unternehmen stellt eine besondere Herausforderung gegenüber der internationalen Solidarität der Arbeiterschaft dar. Die Entwicklungspolitik der freien Gewerkschaften muß auch auf dieses Problem ausgerichtet sein. Hier gilt es vor allem, die Arbeitnehmer der Entwicklungsländer vor Ausbeutung auf dem Gebiet der Lohn- und allgemeinen Arbeitsbedingungen durch Unterstützung ihrer eigenen Organisationen zu schützen. Wir können es nicht zulassen, daß multinationale Unternehmen die weltweite Solidarität der Werktätigen untergraben, indem sie versuchen, die Interessen der Arbeiter eines Landes gegen diejenigen eines anderen auszuspielen. Eine Anpassung der eigenen Strukturen und Arbeitsmethoden der freien Gewerkschaften, vor allem eine flexiblere Handhabung der Vertragshoheit, erscheinen in diesem Zusammenhang unerlässlich.

Die multinationalen Gesellschaften konzipieren ihre Geschäftspolitik auf weltweiter Basis und mit Produktions- und Montagestätten in vielen Teilen der Welt. Sie manipulieren Einfuhren und Ausfuhren, indem sie für die Übertragungen zwischen der Muttergesellschaft und den ausländischen Tochtergesellschaften künstliche Preise festlegen und indem sie Dividenden, Steuerzahlungen und Kapitalbewegungen in einer Form vornehmen, die sich oft der Kontrolle durch die nationalen Behörden entzieht. Es besteht kein Zweifel, daß manche der Finanz- und Handelspraktiken der multinationalen Gesellschaften ernste Auswirkungen auf die Durchführung der staatlichen Maßnahmen zur Zahlungsbilanz, zur Industrieentwicklung, zur aktiven Arbeitskräftepolitik und zu den sonstigen wirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen haben. Die traditionellen Konzeptionen des internationalen Handels werden durch eine Form in Frage gestellt, in der sie mehr und mehr zu einer Angelegenheit der Übertragung von Kapital und Gütern innerhalb der Konzerne werden.

Die Gewerkschaften, die sich als anerkannte Partner in den Systemen der Sozialbeziehungen in den demokratischen Ländern nur nach langen Jahren des

Kampfes durchsetzen konnten, sehen ihre Stellung jetzt durch das Verhalten zumindest einiger dieser multinationalen Gesellschaften gefährdet. Indem sie Rentabilität auf weltweiter Basis konzipieren und indem sie die Beschlußfassung an ihrem internationalen Sitz zentralisieren, verlagern diese Gesellschaften ihre tatsächliche Verhandlungsgewalt auf eine Ebene, auf die die Gewerkschaften trotz jüngster Anstrengungen zur Zeit nur schwer folgen können. Hinzu kommt, daß vor allem in den Entwicklungsländern multinationale Unternehmen oftmals Regierungen ermutigen, gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen zu befürworten. Die internationale freie Gewerkschaftsbewegung ist der Meinung, daß die Regierungen der Kapital exportierenden Länder eine starke moralische Verpflichtung haben sicherzustellen, daß die Auslandsinvestitionen keine ungerechten Arbeitsbedingungen fördern. Das ist natürlich nicht lediglich eine moralische Verpflichtung, sondern liegt auch im praktischen materiellen Interesse dieser Regierungen, damit solche Investitionen sich nicht in der Form von Marktstörungen auf ihre eigene Wirtschaft ungünstig auswirken. Die Gewerkschaften stellen sich energisch gegen die Ausnutzung niedriger Löhne durch die multinationalen Gesellschaften, um die Erträge zu steigern. In den Kapital ausführenden Ländern führt dieses Streben der multinationalen Gesellschaften zwangsläufig zu einem verstärkten protektionistischen Druck, der verhängnisvolle Auswirkungen auf das Wachstum der Weltwirtschaft haben kann.

Unseres Erachtens brauchten wir für die Maßnahmen der Regierungen einen *internationalen Verhaltenskodex*, in dem die Verpflichtungen der multinationalen Gesellschaften gegenüber den Regierungen, den Arbeitnehmern und den Gewerkschaften umrissen sind und der Spielregeln für die internationalen Bewegungen von langfristigem Kapital enthält. Dieser Kodex müßte weltweit für die Industriestaaten wie für die Entwicklungsländer gelten. In ihm müßten Bestimmungen enthalten sein, die den multinationalen Gesellschaften vorschreiben, sich an die Grundsätze der IAO zu halten und insbesondere an die internationalen Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und das Recht der Arbeitnehmer auf Zusammenschluß und auf Kollektivverhandlungen. In einem solchen alle verpflichtenden Abkommen müßte weiter die Einhaltung aller sonstigen Übereinkommen der IAO gefordert werden, gleichgültig, ob sie von den Regierungen der Länder ratifiziert wurden, in denen die Gesellschaft tätig ist. Alle internationalen Bestimmungen über die multinationalen Gesellschaften müßten auch das Verbot von Investitionen in Ländern enthalten, deren nationale Gesetzgebung, wie im Falle von Südafrika, bei Löhnen und am Arbeitsplatz eine Rassendiskriminierung vorschreibt.

Natürlich sind die Probleme, die eine internationale Kontrolle erfordern, vielseitig und überschneiden sich. Zu ihnen gehören wirtschaftliche und soziale Fragen, Gewerkschaftsfreiheit und menschliche Grundrechte sowie Probleme des internationalen Handels und der Investitionen und Währungsfragen. Es ist daher klar, daß keine einzelne zwischenstaatliche Stelle allein zuständig sein

könnte für die Ausarbeitung und Anwendung der Art internationaler Urkunde, wie sie erforderlich wäre, um die Tätigkeit der multinationalen Gesellschaften zu regeln. Die Initiative könnte durchaus von der UNCTAD ausgehen, aber es wäre natürlich und wichtig, wenn andere Stellen, wie die IAO, der Internationale Währungsfonds und auch die OECD sich an den gemeinsamen Bemühungen um die Aufstellung eines solchen internationalen Verhaltenskodex beteiligten. Es müßte auch Vorsorge für die Behandlung von Verstößen dagegen vor einem dreigliedrigen Gremium aus Vertretern der Regierungen, der multinationalen Gesellschaften und der Gewerkschaften getroffen werden.

Unterstützung der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern

Ein weiteres wichtiges Element zur Stärkung der internationalen Solidarität der Arbeitnehmer sind die im Rahmen der Entwicklungspolitik des IBFG durchgeführten Tätigkeiten zur Stärkung der freien Gewerkschaften in den Entwicklungsländern selbst. Der für Juli 1972 in London angesetzte Weltkongreß des IBFG wird sich unter anderem eingehend mit diesem Problem befassen. Es geht hierbei nicht darum, über die „Opfermentalität“ der Industrieländer oder deren Arbeiterschaft zu diskutieren, sondern vielmehr um konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern, deren Mitarbeit in der Konzipierung für eine bessere und rationellere internationale Arbeitsteilung auch im Interesse der Arbeiterschaft der Industrieländer von entscheidender Wichtigkeit ist. Dabei geht es nicht um ein angeblich besseres gewerkschaftliches Sachwissen, das den Arbeitnehmern der Dritten Welt vermittelt werden soll, es geht um die gemeinsamen Bemühungen zur Stärkung der internationalen Solidarität als Schlüssel zur Lösung jener Aufgaben, vor die sich die Arbeitnehmer überall gestellt sehen. Vielfach wird ins Treffen geführt, daß die Zahl der in einem Beschäftigungsverhältnis stehenden Arbeiter in den meisten Entwicklungsländern äußerst gering ist gegenüber der großen Masse der Erwerbslosen, und daß dadurch die Gewerkschaften zu Interessenvertretungen von sogenannten „privilegierten Schichten“ werden. Dazu muß gesagt werden, daß erstens die Gewerkschaften in den Entwicklungsländern nach wie vor eine der wenigen organisierten Gruppen darstellen, die wesentlich zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaftsordnung notwendig sind, und zweitens die Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern genauso wie anderswo gegen Ausbeutung geschützt werden müssen. Darüber hinaus waren die freien Gewerkschaften von jeher bestrebt, durch Einbeziehung des Themas „Arbeitnehmer-Erwerbslose“ in die gewerkschaftliche Bildungs-, Informations- und Forschungsarbeit der organisierten Arbeiterschaft in den Entwicklungsländern diese Problematik näherzubringen. Die vorhin zitierte Weltwirtschaftskonferenz der freien Gewerkschaften hat in diesem Zusammenhang im Aktionsprogramm „Wirtschaftsentwicklung“ folgende Punkte verabschiedet:

1. Die Gewerkschaftsbewegung in Entwicklungsländern sollte sich bemühen, ihre Basis zu erweitern und noch schlagkräftiger zu werden, indem sie den Problemen des häufig

größeren Bevölkerungsteils in den Landgebieten, nämlich der Kleinbauern und Landarbeiter, besondere Aufmerksamkeit zuwendet, um sie in die Gewerkschaftsbewegung einzubeziehen; wenn dieses Vorgehen Erfolg haben soll, sind allerdings intensive Studien der besonderen Bedürfnisse dieses Bevölkerungsektors erforderlich; ebenso müssen neue und unterschiedliche Formen der Dienstleistungen entwickelt werden; zu den Interessen dieser Bevölkerungsgruppen gehören häufig Unterstützung von Bodenreformaßnahmen, Zugang zu Land und Wasser, Entwicklung der Infrastruktur und außerdem genossenschaftliche Unternehmungen aller Art.

2. Die Gewerkschaftsbewegung in den Entwicklungsländern sollte sich bemühen, die Masse der Landbevölkerung laufend darüber zu unterrichten, was Gewerkschaften tun, was sie beabsichtigen und wie die Landbevölkerung aus einem gemeinsamen Vorgehen Nutzen ziehen kann.

3. Im Bewußtsein, daß der wirtschaftliche und soziale Fortschritt auch Opfer erfordert, werden die Gewerkschaften der Entwicklungsländer bei ihren Regierungen auf eine Politik drängen, die eine gerechte Verteilung der Lasten und Vorteile der Wirtschaftsentwicklung unter alle Bevölkerungskreise gewährleistet.

4. Die Gewerkschaftsbewegung in Entwicklungsländern muß alle verfügbaren Mittel einsetzen, um dafür zu sorgen, daß das internationale Arbeitskostengefälle nicht zu einem Profitfaktor für ausländische Geldgeber gemacht wird, die ihre exportierbaren Investitionserträge maximieren.

5. Da die Wirtschaftsentwicklung unter anderem auch von der Qualität der Arbeitsleistung abhängt, sollten die Gewerkschaften darauf drängen, daß die nationale Gesetzgebung eine ausreichende und stetige Berufsausbildung innerhalb oder außerhalb der Industrie vorsieht.

6. Die Gewerkschaftsbewegung sollte wirtschaftliche und soziale Unternehmen ins Leben rufen, um den Lebensstandard ihrer Mitglieder zu heben und damit zugleich zur Entwicklung des jeweiligen Landes beizutragen; solche Vorhaben sollten Bereiche umfassen wie Industrie- und Landwirtschaftsproduktion, Wohnungsbau, Bildung, Wohlfahrts- und Sozialdienste; sie sollten im Prinzip auf genossenschaftlichen Konzeptionen beruhen und in Zusammenarbeit mit der Gewerkschaftsbewegung der Industrieländer eingeleitet werden.

Die Tätigkeit des IBFG zur Stärkung der freien Gewerkschaften in den Entwicklungsländern beruht demnach keineswegs auf dem Konzept einer Übertragung von gewerkschaftlichen Strukturen von Industrieländern nach Entwicklungsländern. Es wäre ebenso absurd zu versuchen, die Gewerkschaftsstruktur eines Industrielandes einem anderen aufzuzwingen. Dies gilt natürlich auch für die Entwicklungsländer. Die Strukturen müssen sich in den Rahmen der politischen, historischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten einfügen, andererseits natürlich den Prinzipien freier und demokratischer Gewerkschaften gerecht werden.

Diese Stärkung der Gewerkschaften ist heute mehr denn je zuvor von größter Bedeutung für den Ausbau und die Fortführung der politischen und wirtschaftlichen Demokratie sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern, auf regionaler und auch internationaler Ebene.