



Internationaler Bund Freier Gewerkschaften

# GEWERKSCHAFTS- RECHTE IN GEFAHR

"Jeder Mensch hat das Recht, zum Schutze seiner  
Interessen Berufsvereinigungen zu bilden und solchen  
beizutreten."

Art. 23.4, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

A 99 - 00191

Dezember 1994

---

**GEWERK-  
SCHAFTSRECHTE  
IN GEFAHR**

A 99 - 00191



---

## INHALT

GEWERKSCHAFTSRECHTE IN GEFAHR .....	3
DER HINTERGRUND: DIE WELTWEITE REZSSION UND DIE OFFENSIVE DER NEUEN RECHTEN.....	4
DIE INTERNATIONALE DIMENSION: DIE HERAUSFORDERUNG DES REVISIONISMUS .....	7
DAS VEREINIGUNGSRECHT .....	14
DAS RECHT ZU KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN .....	18
DAS STREIKRECHT.....	21
DER GEFAHR ENTGEGENTRETEN: EINE IBFG-STRATEGIE .....	24
STÄRKUNG DES BEWUSSTSEINS UND DER KAPAZITÄTEN BEI DEN MITGLIEDSORGANISATIONEN IM BEREICH DER RECHTSFRAGEN .....	24
DIE VERBINDUNG VON HANDEL UND RECHTEN.....	25
DIE VERBINDUNG ZWISCHEN HILFE UND UNTERSTÜTZUNG UND RECHTEN.....	27
ZIELGERICHTETE KAMPAGNEN.....	26
KAMPAGNE FÜR DIE UNIVERSELLE RATIFIZIERUNG DER IAO-ÜBEREINKOMMEN 87 UND 98.....	29
NUTZUNG DER IAO- UND ANDERER UN-MECHANISMEN .....	30
ZUSAMMENARBEIT MIT MENSCHENRECHTS- ORGANISATIONEN.....	31
SAMMLUNG UND VERBREITUNG VON INFORMATIONEN....	32
DIE BESSEREN ARGUMENTE HABEN.....	33

## **GEWERKSCHAFTSRECHTE IN GEFAHR**

Dass die Gewerkschaftsrechte in Gefahr sind, ist nicht neu. Zu keiner Zeit in der Geschichte der Gewerkschaften war dies anders. Die Gewerkschaften entstanden im letzten Jahrhundert in einer Atmosphäre, in der die Ausübung des Vereinigungsrechtes durch Beschäftigte als gefährlich und subversiv im Hinblick auf die bestehende Sozialordnung betrachtet wurde. Das war eine richtige Beurteilung. In dem Masse nämlich, in dem die Gewerkschaften die Anerkennung ihrer Rechte und unterschiedliche Grade der Freiheit der Ausübung dieser Rechte durchsetzen konnten, erwarben sie eine unverzichtbare Rolle in der wirtschaftlichen und demokratischen Entwicklung der Gesellschaft und im Kampf gegen die krassen Ungerechtigkeiten der alten Ordnung.

Genau aus diesem Grund sind Gewerkschaftsrechte immer wieder verletzt worden, zuweilen auf Gesetzesgrundlage, zuweilen aussergesetzlich. Sie haben viele Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter das Leben gekostet. Aber selbst im Lichte dieser Geschichte der andauernden Verletzungen ragt die jetzige Gefährdung dieser Rechte wegen der bisher unübertroffenen Attacke auf Gewerkschaften heraus. Nie zuvor wurde ein derartiges Ausmass der Verletzungen erreicht, nie zuvor eine solche Vielfalt der Erscheinungsformen, nie zuvor dieser allgegenwärtige ideologische Unterbau und die Legitimierung.

Global betrachtet zielt diese dreiste neue Offensive darauf ab, ein für allemal mit dem Gewerkschaftswesen aufzuräumen. Dieses Ziel kann nicht durch Akte der gewaltsamen Unterdrückung allein erreicht werden - obwohl diese im Leben von Millionen Gewerkschafterinnen

Unterdrückung wird verstärkt oder ersetzt durch weniger sichtbare Formen antigewerkschaftlicher Massnahmen, die nicht so einfach oder so generell überhaupt als Rechtsverletzungen erkannt werden können.

Es sind nicht nur die noch existierenden Diktatoren und Renegaten, die Gewerkschaften unterdrücken. Mehr und mehr demokratisch gewählte Regierungen in Ländern, in denen die Gewerkschaften eine historische und zentrale Rolle im Wirtschafts- und Sozialleben gespielt haben, verletzen nun auch die Rechte. Ein auffälliges Beispiel ist das des Vereinigten Königreichs, wo in den letzten 13 Jahren sukzessive Gesetze eingeführt wurden, die darauf abzielten, die Gewerkschaften zu schwächen und ihnen ihre fundamentalen Rechte abzuerkennen. Die Wiederbelebung des Zerschlagens von Gewerkschaften in den USA ist ein weiteres Indiz dieser Gefahr.

Die Gefährdung der Gewerkschaftsrechte ist dort am grössten, wo der Missbrauch in ideologische Rechtfertigungen verpackt wird, so dass er sich als ein Bemühen präsentiert, den Gewerkschaften angebliche Privilegien zu nehmen, die sie in der Vergangenheit genossen haben, oder, schlimmer noch, die Rechte des individuellen Beschäftigten gegenüber den kollektiven Rechten der Gewerkschaften zu stärken.

## **DER HINTERGRUND: DIE WELTWEITE REZESSION UND DIE OFFENSIVE DER NEUEN RECHTEN**

Die Gewerkschaften sind durch widrige soziale und wirtschaftliche Bedingungen geschwächt worden. Der sehr hohe Grad der Arbeitslosigkeit und der massive Strukturwandel haben zu einem Rückgang der Mitgliedschaft in Gewerkschaften geführt und ein Gefühl der Unsicherheit unter vielen Beschäftigten erzeugt, das sie davon abhalten kann, Gewerkschaften beizutreten oder aktiv in ihnen zu arbeiten. Dieselben Umstände können es auch den Gewerkschaften erschweren, Tarifverträge abzuschliessen.

Es wäre nicht hilfreich und auch nicht richtig, alle Schwierigkeiten, denen sich Gewerkschaften gegenübersehen, miteinander zu vermischen und auf diese Weise den Unterschied zwischen direkten und indirekten Angriffen auf die Gewerkschaftsrechte zu verwischen. Nicht alle Hindernisse der Ausübung der Gewerkschaftsrechte können auf solche Verletzungen zurückgeführt werden. Aber in manchen Fällen ist die Unterscheidung nicht eindeutig. In den 80er Jahren haben mehrere Regierungen das Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben; dies mag seinen Grund im Dogma der rigorosen monetaristischen Politik gehabt haben. Eine Reihe von Gewerkschaften jedoch haben allen Anlass zu glauben, dass dies auch von dem Wunsch gelenkt war, die organisierten Beschäftigten zu schwächen. In ähnlicher Art und Weise sind staatliche Mittel, aber auch privates Kapital, bereitgestellt oder zurückgehalten worden, je nach den wahrscheinlichen Folgen für die gewerkschaftliche Organisation.

Der IBFG hat beständig auf die negativen Folgen dieser deflationären Politiken hingewiesen, die viele Regierungen verabschiedet haben, vor allem darauf, dass die Weltwirtschaft in die Rezession getrieben wurde. Mit diesen Politiken ging eine radikale ideologische Offensive einher, die die Vorteile der Individualität, der Eigenständigkeit und des freien Spiels der Marktkräfte gepriesen hat.

Diese Offensive hat notwendigerweise und bewusst auch eine konzentrierte Attacke auf das Gewerkschaftswesen eingeschlossen. Ihre Folgen mögen weniger greifbar sein als jene der konkreteren Formen der Gewerkschaftsrechtsverletzungen, sie sind jedoch deswegen nicht bedeutungsloser. Die Hauptargumentationslinien sind wohlbekannt. In einer Situation, in der den Marktkräften Vorrang eingeräumt wird, was die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eines besseren Lebensstandards betrifft, stellen Gewerkschaften etwas zu Starres dar. Die generelle Wirkung der gewerkschaftlichen Organisation wird in diesem Modell als ein Hemmschuh der Verbesserung von Produktion und Einkommen angesehen. Im besten Fall kann die gewerkschaftliche Organisation Interessen von Gruppen und privilegierten Minderheiten schützen. Aber selbst das geht zu Lasten des Gesamtwohles der

Gesellschaft. Und die Betroffenen setzen angesichts des Wettbewerbs mit nicht gewerkschaftlich organisierten Rival(inn)en ihren eigenen Arbeitsplatz aufs Spiel. Neben der Neuen Rechten haben selbst einige sozialistische Regierungen, traditionelle Sympathisanten der Gewerkschaftsbewegung, damit begonnen, solche bösartigen Politiken des freien Marktes zu verfolgen.

Dieser Herabsetzung der Gewerkschaften stellt die Neue Rechte ein idealisiertes Modell des individuellen Beschäftigten gegenüber, der sich auf seine eigenen Fähigkeiten und auf die Industrie für sein Fortkommen im Leben verlässt und direkt mit dem Arbeitgeber über Fragen der Beschäftigungsbedingungen verhandelt sowie die Gewerkschaften als ein unnötiges Hindernis dieser Beziehung schmäht. Eine ziemlich intensive Identifizierung des Beschäftigten mit den Interessen des Arbeitgebers impliziert natürlich das Ende spannungsgeladener Beziehungen zwischen beiden. Gleichzeitig verschafft dies dem Arbeitgeber die Gelegenheit, Konflikte am Arbeitsplatz auf eine andere Ebene zu verlagern und Rivalität und Wettbewerb unter den Beschäftigten zu schüren. Wenn die Grundlage der Solidarität unter den Beschäftigten auf diese Weise vernichtet ist, wird die Aufgabe der Gewerkschaften unendlich viel schwerer.

Diese Strategie zeigt sich besonders eindrücklich an der solidaristischen Bewegung in Mittelamerika. Diese Bewegung hat die Philosophie der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer/in und Arbeitgeber/in, aber auch materielle Anreize angeboten und darunter die rücksichtslose Zerstörung der Gewerkschaften und der Tarifverhandlungen mittels antigewerkschaftlicher Diskriminierung und Einschüchterung versteckt.

Die Spitzenleistung der Offensive der Neuen Rechten war die Entfremdung der Beschäftigten von den Gewerkschaften. In diesem Fall ist die Offensive einen Schritt weitergegangen als bei den besser bekannten Formen der Gewerkschaftsrechtsverletzungen, die darauf abzielen, Beschäftigte davon abzuhalten, ihre Grundrechte wahrzunehmen; sie hat die Beschäftigten davon abgehalten, auch nur den Wunsch zu haben, diese Rechte wahrzunehmen.

Anfang der 90er Jahre, gerade ein Jahrzehnt nach der ersten Wahl der konservativen Regierungen Thatcher und Reagan im Vereinigten Königreich bzw. in den Vereinigten Staaten, erhielt die Neue Rechte frischen Schwung durch den Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa. Ironischerweise war dies die Leistung der arbeitenden Menschen. Sie ist jedoch als ein Sieg des freien Marktes vereinnahmt worden. Wenn es dennoch Zeichen gibt, dass die Offensive sich langsam legt, muss die internationale Gewerkschaftsbewegung doch der Tatsache ins Auge sehen, dass ihre Aufgabe in den kommenden Jahren nicht nur darin bestehen wird, neuen Rechtsverletzungen vorzubeugen bzw. sich dagegen zu verteidigen, sondern auch darin, den beträchtlichen Schaden zu beseitigen, den diese Verletzungen in etwas mehr als dem letzten Jahrzehnt angestellt haben.

## **DIE INTERNATIONALE DIMENSION: DIE HERAUSFORDERUNG DES REVISIONISMUS**

Die Gewerkschaften setzten die Anerkennung ihrer Grundrechte auf nationaler Ebene in der Praxis und im Gesetz ziemlich früh durch; diese Rechte wurden jedoch erst nach dem 2. Weltkrieg formell auch auf internationaler Ebene anerkannt. Herausragend sind hierbei die beiden Schlüsselübereinkommen der IAO, das Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und das Übereinkommen 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, die 1948 bzw. 1949 verabschiedet wurden.

Eine weitere internationale Sanktionierung der Gewerkschaftsrechte erfolgte mit der 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die sich spezifisch auf das Recht der Gründung von und des Beitritts zu Gewerkschaften bezieht und eine Reihe weiterer Arbeitnehmerrechte erwähnt, wie z.B. die freie Wahl der Beschäftigung, gleichen Lohn für gleiche Arbeit, entlohnten Urlaub und vernünftige Arbeitszeiten. Ausserdem erwähnen die 1966 verab-

schiedeten Internationalen Pakte der Vereinten Nationen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen im Detail das Vereinigungs- und das Streikrecht.

Trotz der Existenz dieser Urkunden der Vereinten Nationen und einer ganzen Reihe weiterer einschlägiger IAO-Übereinkommen hat der IBFG die Übereinkommen 87 und 98 immer als jene betrachtet, die die Kerndefinition dessen enthalten, was Gewerkschaftsrechte tatsächlich ausmacht. Sie sind die besten existierenden Beschreibungen der Gewerkschaftsrechte. Im übrigen wird ihnen durch gut etablierte und autoritative Überwachungsmechanismen Nachdruck verliehen, die den Gewerkschaften einen Zugang zu Beschwerde- und anderen Verfahren bieten, aus denen konkrete Empfehlungen für Korrekturmaßnahmen hervorgehen, wenn festgestellt wird, dass die Gewerkschaftsrechte verletzt werden. Seit seiner Einrichtung im Jahre 1951 hat der IAO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit eine umfangreiche Sammlung von Grundsätzen erarbeitet, die aus der Untersuchung von etwa 1.700 Fällen hervorgingen. Der IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat dies im Zuge seiner regulären Untersuchung der Durchführung der Übereinkommen über Gewerkschaftsrechte ebenso getan.

Aus diesen Gründen ist die IAO für die internationale Gewerkschaftsbewegung bei der Auseinandersetzung mit der Bedrohung ihrer Rechte von grösster Bedeutung. Da nimmt es wenig Wunder, dass die Arbeit der IAO in diesem Bereich von verschiedenen Seiten unter Beschuss geraten ist.

Seit 1989 stellen Arbeitgebervertreter bei der IAO die Zuständigkeit des Sachverständigenausschusses in Frage und argumentieren, dass dieser seine Zuständigkeit bei der Auslegung von IAO-Übereinkommen überschritten habe. Einige ihrer Ansichten sind von Regierungen übernommen worden, die von den Sachverständigen gerügt worden waren.

Einsprüche dieser Art waren zuvor von Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegierten aus den kommunistischen Ländern gekommen. Sie hatten behauptet, dass die Sachverständigen die in ihrem Wirtschafts- und Sozialsystem herrschenden Bedingungen nicht genügend berücksichtigten und daher fehlgingen, wenn sie die IAO-Übereinkommen auf kommunistische Länder in der gleichen Art wie auf andere Länder anwenden wollten. Mit diesem Hinweis hatten sie die Gültigkeit der scharfen und konsequenten Rügen von den Sachverständigen angesichts schwerer Verletzungen der grundlegenden Gewerkschaftsrechte im System der staatlich gelenkten Monopolgewerkschaften angefochten, das im Sowjetblock und in anderen Ländern unter kommunistischer Herrschaft bestand.

Bezeichnenderweise unterstützten die Arbeitgeber und nichtkommunistischen Regierungen während der Zeit des Ost-West-Konfliktes ausdrücklich die Überwachungsmechanismen der IAO. Erst als der Kommunismus zusammenbrach, begannen die Arbeitgebervertreter selbst, die Autorität der Sachverständigen anzugreifen. Die zwingende Schlussfolgerung daraus lautet, dass dieser Umkehrschwung eher auf die politische Opportunität als auf echte Grundsatzprobleme zurückzuführen ist.

Im Mittelpunkt der Kontroverse steht das Streikrecht. Es wurde darauf hingewiesen, dass weder das Übereinkommen 87 noch das Übereinkommen 98 einen expliziten Hinweis auf dieses Recht enthalten. Trotzdem haben die Sachverständigen und der dreigliedrige Ausschuss für Vereinigungsfreiheit in zahlreichen Fällen bei der Überwachungsarbeit in den vergangenen nunmehr fast 50 Jahren auf das Streikrecht Bezug genommen. Wenn sie dies taten, erklärten sie, dass dies eines der Rechte sei, das durch das Übereinkommen 87 geschützt ist, da dieses das Recht der Gewerkschaften enthält, ihre Verwaltung und ihre Aktivitäten zu organisieren und ihre Programme frei von aller Einmischung zu formulieren. Bis zu den Angriffen der letzten vier Jahre ist diese Auslegung des Übereinkommens niemals von irgendeiner Seite kritisiert worden. Allerdings wird sie jetzt als Beleg dafür herangezogen, dass die Sachverständigen und der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit ein irreführendes Verständnis

---

des Übereinkommens 87 haben.

Die Gefährdung des Streikrechtes ist offensichtlich. Sie wurde noch einmal deutlicher, als jüngst die Regierung von Kolumbien vorschlug, dass die IAO ein eigenes Übereinkommen verabschieden sollte, das sich spezifisch mit dem Streikrecht befasst, und als eine Initiative der Arbeitgebervertreter zur Einführung von Verfahren eingeleitet wurde, die zur Verabschiedung neuer Normen über die Beilegung von Arbeitskonflikten hätte führen können. Keiner dieser Vorstöße hat bisher zu konkreten Ergebnissen geführt. Sollte dies jedoch geschehen, würde damit der Weg zur Schwächung der bestehenden Normen und des Rechtssystems der IAO geöffnet.

Die Gefährdung geht allerdings über die unmittelbare Frage des Streikrechtes hinaus. Eine jegliche erfolgreiche Revision der etablierten Position der IAO in diesem zentralen Bereich der Gewerkschaftsrechte würde einen Präzedenzfall schaffen, der dafür genutzt werden würde, andere Positionen anzufechten.

Im engen Zusammenhang mit diesem Thema steht der Trotz einiger Regierungen angesichts der Kritik des Sachverständigenausschusses und des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit wegen ihrer Verletzungen der Gewerkschaftsrechte. Die Regierungen haben es häufig unterlassen, auf die Empfehlungen dieser Ausschüsse zu reagieren, und die Verletzungen überdauern daher oftmals viele Jahre, obwohl eindeutig eine Korrektur gefordert wurde. Unter diesen Umständen sind die Möglichkeiten der IAO, die Beschlüsse ihrer Überwachungsgremien durchzusetzen, im allgemeinen auf die Stärke des moralischen Drucks und der internationalen Verurteilung derjenigen begrenzt, die die Rechte verletzen. Diese Handhabe sollte jedoch nicht unterbewertet werden; sie hat häufig Erfolg. Sie kann allerdings ebensogut unzureichend für die Herbeiführung positiver Ergebnisse sein.

Ein ganz anderes Phänomen ist die Weigerung einer Reihe von Regierungen, die Gültigkeit der Beschlüsse dieser Gremien anzuerkennen und ihre bekräftigte Haltung, dass die Ergebnisse nicht zutref-

---

fend seien. Jüngste Beispiele sind die kubanische und die chinesische Regierung, die auf vom IBFG beim Ausschuss für Vereinigungsfreiheit eingereichte Klagen reagiert haben, indem sie erklärten, dass es sich hier um eine unannehmbare politisch motivierte Einmischung in die inneren Angelegenheiten handele und dass die Verfahren, die aufgrund der Klagen eingeleitet werden, daher nicht legitim seien. Diese Argumente sind von der IAO nicht beachtet worden.

Schädlicher ist vermutlich jedoch der unverhüllte Widerstand mancher demokratisch gewählter Regierungen gegenüber den Überwachungsgremien. Die Regierung des Vereinigten Königreiches hat zum Beispiel wiederholt erklärt, dass die Überwachungsgremien in ihrer unmissverständlichen Aussage, dass das Verbot der Gewerkschaftsmitgliedschaft im Kommunikationszentrum der britischen Regierung (GCHQ) aus dem Jahre 1984 eine flagrante Verletzung des Vereinigungsrechtes ist, unrecht hätten. Die bundesdeutsche Regierung hat auf die Rüge der IAO wegen der Beschränkung des Streikrechtes für Lehrer erklärt, dass sie sich der Meinung des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit nicht anschliessen könne, da diese, so wurde argumentiert, nicht durch die IAO-Verfassung gerechtfertigt sei.

Dieses Vorgehen von Regierungen, die niemals Kritik an den Ergebnissen der Überwachungsgremien ausgesprochen haben, ausser wenn diese Kritik gegen sie selbst gerichtet war, unterminiert ernsthaft die Autorität der IAO. Sie machen sich nicht nur schwerer Rechtsverstöße in ihren eigenen Ländern schuldig, sondern sie schaden auch den globalen Verfahren, die zum Schutz der Rechte von Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern in allen Ländern eingerichtet wurden.

Die Regierung von Malaysia hat ihre Ablehnung der Empfehlungen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit anders begründet. Die Regierung war aufgefordert worden, die aus dem Jahr 1959 stammenden Gesetze zu ändern, die effektiv das Vereinigungsrecht in der Elektronikindustrie verweigern. In ihrer Antwort auf eine Reihe von

Klagen, die vom Internationalen Metallgewerkschaftsbund (IMB) eingebracht worden waren, erklärte die Regierung:

*“[sie] informiert den Ausschuss hiermit, dass es nicht ratsam erscheint, weiterhin internationale Arbeitsnormen auf der Grundlage der Gleichheit anzuwenden, da es eine enorme Diskrepanz im wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand, bei den Handelsbedingungen, der technologischen Entwicklung und anderen Bedingungen unter den Mitgliedsstaaten gibt (...) der Ausschuss (...) darf nicht als ein Gremium auftreten, das Bedingungen auferlegt, die im Widerspruch zu den Interessen des Landes stehen”.*

Diese Erklärung verdient Beachtung, ist sie doch eine deutliche Kampfansage an die Universalität der Gewerkschaftsrechte, der sich eine Reihe insbesondere asiatischer Regierungen angeschlossen haben. Untermauert wurde sie durch einen Entschliessungsentwurf, der von den Regierungen Indonesiens, Malaysias, der Philippinen, Singapurs und Thailands - alle, bis auf eine, waren von der IAO wegen schwerwiegender Zuwiderhandlungen gegen die Gewerkschaftsrechtsnormen in den vergangenen Jahren gerügt worden - bei der IAO-Konferenz des Jahres 1993 eingereicht wurde. Darin wurde eine sofortige Überprüfung und Aktualisierung der IAO-Übereinkommen im Lichte der Schwierigkeiten gefordert, die in Entwicklungsländern mit der Einhaltung der bestehenden Normen auftreten und der unterschiedlichen sozio-ökonomischen und kulturellen Hintergründe der Entwicklungserfahrungen sowie der Bedürfnisse der betroffenen Länder. Das Ergebnis wäre eine “flexible” Durchführung der Übereinkommen und eine “bedeutungsvollere und pragmatischere” Anwendung. Die Entschliessung wurde von der Konferenz nicht verabschiedet, sie wurde jedoch in einem beunruhigenden Masse unterstützt und gelangte an die vierte von zwölf Stellen bei einer Abstimmung über Prioritäten.

Es gibt zwei grundsätzliche Rechtfertigungen, die zur Unterstützung

der Ansicht vorgebracht werden, dass Gewerkschaftsrechte nicht uniform und universell für alle Beschäftigten angewandt werden können oder angewandt werden sollten. Die erste ist die aus der Ecke der “Entwicklungssympathisanten” wonach von Ländern, die sich im Entwicklungsprozess befinden, nicht erwartet werden kann, dass sie den gleichen Normen wie Industrieländer gerecht werden. Dies würde nicht nur weit über das Mass des vernunftalber von ihnen zu Erwartenden hinausgehen, sondern würde auch ein Bremsklotz für ihre wirtschaftliche Entwicklung sein. In diesem Denkschema erscheinen die Gewerkschaftsrechte als Luxus, den sich die Entwicklungsländer nicht leisten können, und die Achtung dieser Rechte wird gegen den wirtschaftlichen Wohlstand ausgespielt.

Die zweite Rechtfertigung basiert auf der kulturellen Vielfalt. Das Argument hier lautet, dass Gewerkschaftsrechte und andere Menschenrechte auf der internationalen Ebene zu einer Zeit kodifiziert wurden, als die wichtigsten westlichen Industriemächte und ihr Denken die einschlägigen normensetzenden Institutionen beherrschten, vor allem die Vereinten Nationen und die IAO. Aus diesem Grund können die daraus entstandenen Urkunden nicht dem Anspruch auf universelle Legitimität standhalten, sind sie doch lediglich der Spiegel westlicher Werte.

Ein Beispiel für die kulturellen Faktoren, die zur Erklärung der Nichteinhaltung von IAO-Normen vorgebracht werden, war der Hinweis der indonesischen Regierung auf die nationale Philosophie der “Pancasila”, die die Grundlage der Arbeitnehmer-Arbeitgebergesetzgebung ist und womit 1988 die scharfen Beschränkungen des Vereinigungsrechtes, des Streikrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen gerechtfertigt wurden. Ein jüngeres Beispiel ist die Erklärung der Regierung Südkoreas, die der IAO 1993 abgegeben wurde. Dort müssen die repressiven Gewerkschaftsgesetze vor dem Hintergrund der “historischen Konfuzius-Tradition” des Landes und der “traditionellen asiatischen Kultur, die die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht als ein Spannungsfeld betrachtet sondern als einen Familienverband, in dem man gegenseitige Rücksicht und Achtung übt” beurteilt werden. Ausserdem ist argumentiert

worden, dass die Gewerkschaftsrechte mit den Grundsätzen des Islams unvereinbar sind. Der Arbeitsminister Saudi-Arabiens erklärte gegenüber dem IBFG im Jahr 1993, dass die vollständige Verweigerung all dieser Rechte in seinem Land direkt im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen ist, dass die Regierung von islamischen Grundsätzen geleitet wird und diese wahren soll.

Diese Sichtweise trat besonders deutlich bei der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte zutage, die im Juni 1993 in Wien stattfand. Dort war es nur mit grossen Schwierigkeiten möglich, sich der Versuche der Einführung eines doppelten Standards in der Definition dieser Rechte auf der Basis der kulturellen Relativität oder unterschiedlicher Entwicklungsstadien zu erwehren und das Prinzip der Universalität zu bewahren. Man muss davon ausgehen, dass diese Konfrontation andauern wird. Sie hängt eng mit der spannungsgeladenen Debatte über die Beziehung zwischen und den jeweiligen Prioritäten der wirtschaftlichen und sozialen Rechte auf der einen Seite und der politischen und bürgerlichen Rechte auf der anderen Seite zusammen und mit der Verlagerung des Kräfteverhältnisses auf die Nord-Süd-Schiene, die in gewisser Hinsicht den Platz eingenommen hat, der durch das Ende der Ost-West-Spannungen und der Ära des "kalten Krieges" verwaist war.

## DAS VEREINIGUNGSRECHT

Das Vereinigungsrecht ist das fundamentalste aller Gewerkschaftsrechte. Wenn es nicht wahrgenommen werden kann, dann sind auch alle anderen Gewerkschaftsrechte nutzlos. Aus diesem Grund zählt die Verweigerung des uneingeschränkten Vereinigungsrechtes als die schwerste aller Verletzungen.

Die Zahl der Länder, in denen Gewerkschaften formell verboten sind, ist klein. Die meisten dieser Länder konzentrieren sich in der Nahost-Subregion oder weisen traditionelle Gesellschaftssysteme auf, in denen das herrschende Regime behauptet, die Erwerbsbevölkerung habe kein Interesse an oder keine Verwendung für Gewerkschaften.

Jede Tendenz, diese Gesellschaften als Sonderfälle zu behandeln, die ausserhalb des Normenrahmens, der auf alle anderen Länder angewandt wird, stehen, muss nachdrücklich abgelehnt werden. Die Aufmerksamkeit, die auf diese Länder während des Golfkrieges gelenkt wurde und die offensichtliche Entschlossenheit, eine Rückkehr zum Status quo nach der Beilegung des Konfliktes nicht zu dulden, hat nur kurze Zeit Bestand gehabt.

Eine häufigere, allgemeinere Verweigerung des Vereinigungsrechtes besteht dort, wo Regierungen eine Einheits- oder Monopolgewerkschaftsstruktur aufoktroieren, über die sie die totale oder relative Kontrolle ausüben und ausserhalb derer es gesetzlich unzulässig oder praktisch unmöglich ist, sich zu organisieren. Solche Situationen sind in den 90er Jahren zurückgegangen, als das klassische staatlich gelenkte Gewerkschaftsmonopol in mittel- und osteuropäischen Ländern verschwand, das als "Transmissionsriemen" der Parteien fungierte und ausserdem viele der monopolistischen Gewerkschaftsstrukturen verschwanden, die nach der Unabhängigkeit in Afrika entstanden waren, gewöhnlich als ein Nebenprodukt der Einparteienherrschaft.

Die Abkehr von den von der Partei kontrollierten Gewerkschaftsmonopolen ist in diesen Ländern das positivste Merkmal der jüngsten Entwicklungen der Rechtslage gewesen. Einerseits sind zwar neue Möglichkeiten für die Ausübung der Gewerkschaftsrechte eröffnet worden, jedoch sind die Übergangsprozesse nicht frei von Problemen. Neue Hindernisse sind entstanden, so dass die Beschäftigten nicht ungehindert Gewerkschaften ihrer eigenen Wahl gründen oder ihnen beitreten können. Die unabhängigen Organisationen, die in der Zeit des revolutionären Wandels oder in der Post-Monopolzeit entstanden, operieren Seite an Seite mit den Nachfolgeorganisationen der alten Monopole. Letztere haben im allgemeinen anfangs die *De-facto*-Kontrolle erheblicher Vermögenswerte dieser Monopole gehabt und sassen auch fest in strategischen Positionen, was den Zugang zur Sozialversicherung betrifft, oder sie sassen an einflussreicher Stelle in den Unternehmen, wo sie eine privilegierte Beziehung zum Management unterhielten. Unter solchen Umständen haben komple-

xe Fragen das Recht der Beschäftigten auf die wirkliche Ausübung der Wahlfreiheit bei der Gewerkschaftsmitgliedschaft bzw. die volle Ausübung des Vereinigungsrechtes in einer Zeit behindert, in der die Rolle starker, repräsentativer Gewerkschaften von grösster Bedeutung für die Entwicklung einer Gesellschaft im Übergang ist.

In anderen Fällen hat das abrupte Ende der Gewerkschaftsmonopole zu einer Versprengung der Gewerkschaften geführt, da einzelne Personen oder Gruppen, die ausserhalb der Bewegung standen, unrepräsentative Organisationen schufen, die entweder als Mittel zur Erfüllung eigener persönlicher politischer Interessen oder vorsätzlich zur Schwächung der Gewerkschaftsvertretung dienten. Das extremste Beispiel hierfür ist in Zaire anzutreffen, wo das Entstehen Dutzender von Gewerkschaftsbünden die Erwerbsbevölkerung um wirkungsvolle Organisationen gebracht hat.

Keine der Überlegungen bezüglich des ideologischen Angriffs auf das Gewerkschaftswesen sollte von der Tatsache ablenken, dass Gewalt und Einschüchterung noch immer die schwerste Verletzung des Vereinigungsrechtes in vielen Ländern ist. In jedem Jahr führt die IBFG-Übersicht über die Verletzungen von Gewerkschaftsrechten Hunderte von Gewerkschafter(inne)n auf, die ermordet, verschleppt oder anderweitig Opfer der Gewalt wurden. Länder wie Kolumbien, Südafrika, der ländliche Raum Brasiliens und Mittelamerika sind wiederholt als die grössten Missetäter genannt worden.

Diejenigen, die für derartige Greuelthaten verantwortlich sind, sind zum Beispiel auch in den staatlichen Sicherheitskräften zu suchen - entweder im offiziellen Auftrag oder inoffiziell tätig - im Kreise der Grundbesitzer, der Arbeitgeber, der Drogenhändler und der gedungenen Berufskiller oder der Todesschwadronen, die in deren Auftrag arbeiten. Es ist schwer, eine solche Situation zu verallgemeinern, aber es ist dennoch klar, dass sich die Art der Gewalt gegen Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter verändert hat. Direkte Akte der staatlichen Repression sind immer stärker von Akten verdrängt worden, die von Einzelpersonen oder Gruppen ausgeführt werden, die über den Zugriff des Gesetzes hinaus und unter Bedingungen

der Straffreiheit verübt werden. Der Staat proklamiert im allgemeinen seine Unfähigkeit, dieser Gewalt vorzubeugen oder die Schuldigen zu bestrafen. Es ist allerdings auch klar, dass häufig Regierungen oder Elemente innerhalb ihres Sicherheitsapparates entweder viele Gewalttaten stillschweigend dulden oder sich aktiv an ihnen beteiligen.

Eine weitere Kategorie der Verletzungen stellen die Auflagen dar, die für verschiedene Gruppen von Beschäftigten gelten, und zwar selbst in einem Klima, in dem das Vereinigungsrecht allgemein anerkannt ist. Hierbei wurde innerhalb gewisser Länder eine Art Doppelstandard geschaffen, der, wie bereits erwähnt, nun von einigen auch auf internationaler Ebene angestrebt wird. Dies muss man vor der unmissverständlichen Haltung der IAO beurteilen, wonach lediglich Angehörige der Polizei und der Streitkräfte aus dem Vereinigungsrecht ausgeschlossen werden dürfen.

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind mit Abstand die grösste Gruppe der Opfer dieser Form der Verletzung des Vereinigungsrechtes. Die Beschränkungen oder Verbote sind hier so weitreichend, dass die Aufgabe, die sich den Gewerkschaften hier stellt, tatsächlich darin besteht, allgemeines Verständnis dafür zu schaffen, dass diese Beschäftigten in den Genuss derselben Rechte kommen sollten wie die Beschäftigten im privaten Sektor. Wenn die Gewerkschaften dies erreichen wollen, müssen sie gegen die Einstellung der dieses Recht verletzenden Regierungen ankämpfen, wonach nämlich die Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine besondere Verantwortung in der Gesellschaft tragen, die wiederum mit dem Gewerkschaftsgedanken nicht vereinbar ist, oder wonach sie Sonderprivilegien in der Beschäftigung geniessen - wie zum Beispiel die Unkündbarkeit oder Rentenansprüche - und dass man daher berechtigterweise von ihnen erwarten kann, dass sie auf fundamentale Gewerkschaftsrechte verzichten können.

Eine zweite Gruppe von Opfern ist in der wachsenden Zahl der Beschäftigten in den Freien Exportzonen (FEZ) zu suchen, die in aller Welt immer zahlreicher werden. Nur in einer schwindenden Zahl von

Fällen verbietet das Gesetz die gewerkschaftliche Organisation in solchen Zonen direkt - Pakistan und Bangladesh sind die bekanntesten Beispiele hierfür. In anderen Ländern, wie zum Beispiel in Malaysia, behindert das Arbeitsgesetz die gewerkschaftliche Organisation indirekt. Es ist ein Problem allgemeinerer Art, dass Gewerkschaften selbst dort, wo es solche formellen Hindernisse nicht gibt, Schwierigkeiten bei der Organisation in FEZ haben. Sie haben häufig keinen direkten Zugang zu diesen Zonen. Die Arbeitgeber, die die Fabriken darin aufbauen, werden oft mit der Aussicht auf ein "gewerkschaftsfreies Klima" angelockt. Ihre antigewerkschaftliche Einstellung zeigt sich im Zweifelsfalle daran, dass sie junge Arbeitnehmerinnen einstellen, die nicht direkt zugänglich für die gewerkschaftliche Organisation sind, und wenn trotzdem Versuche der Organisation gestartet werden, unterliegen diese Beschäftigten häufig ernstesten Schikanierungen und Diskriminierungen. Dies ist zum Beispiel in der Dominikanischen Republik der Fall. Es gibt gesetzliche Garantien für das Vereinigungsrecht in den zahlreichen Freien Exportzonen dieses Landes, aber dennoch gibt es eine langjährige Geschichte gewaltsamer Unterdrückung der Gewerkschaften in diesen FEZ. In diesem Zusammenhang traten Massenentlassungen, schwarze Listen und Einschüchterung bzw. Gewalt auf.

Auch die Zahl der Wanderarbeiter/innen wächst. Ganz besonders diese Gruppe benötigt den Schutz, den die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft bietet, und viele Erfahrungen haben gezeigt, dass sie, wenn sie die Freiheit haben, sich Gewerkschaften anzuschließen, dies auch zahlreich tun. Es gibt keinerlei Rechtfertigung für die Beschränkungen, die den Wanderarbeiter(inne)n bzw. deren Recht auf Beitritt zu Gewerkschaften in einigen Ländern auferlegt werden oder für die noch häufigeren Einschränkungen ihres Rechtes auf Übernahme einer aktiven Rolle innerhalb der Gewerkschaften, sobald sie diesen beigetreten sind.

## **DAS RECHT ZU KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN**

In Tarifverhandlungen werden die Beschäftigungsbedingungen für

die Mitglieder von Gewerkschaften ausgehandelt; dies ist die zentrale Funktion von Gewerkschaften. Das ist der Hauptgrund für einen Beitritt erwerbstätiger Menschen zu Gewerkschaften. Jegliche Beschränkung des Rechtes auf Tarifverhandlungen würde daher eine direkte Wirkung auf die Ausübung des Vereinigungsrechtes haben, aber auch auf die Bedingungen, unter denen Menschen arbeiten. Vor diesem Hintergrund muss der laufende konzertierte Angriff auf die Tarifverhandlungen beurteilt werden.

Ein ernster erschwerender Faktor ist, dass die IAO-Übereinkommen und deren Rechtssystem nur einen sehr geringen Schutz in diesem Bereich gewähren. Artikel 4 des Übereinkommens 98 besagt lediglich, dass geeignete Massnahmen ergriffen werden sollten, um die umfassende Entwicklung und Anwendung von Verfahren für freiwillige Verhandlungen zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberorganisationen und Arbeitnehmerorganisationen zu fördern. Dies hat die Überwachungsorgane der IAO veranlasst zu bestimmen, dass die Arbeitgeber zwar repräsentative Arbeitnehmerorganisationen zum Zweck der Tarifverhandlungen anerkennen sollten, jedoch unterliegt kein Arbeitgeber der Pflicht zu Verhandlungen.

Die IAO hat daher dem IBFG und seinen Mitgliedsorganisationen sehr wenig genutzt, wenn es um den Schutz vor der Erosion der Tarifverhandlungen durch die unilaterale Einführung individueller Beschäftigungsverträge durch die Arbeitgeber ging, einhergehend mit der Aberkennung dieser Gewerkschaften. Und das selbst dort, wo die betroffenen Beschäftigten eindeutig zum Ausdruck gebracht hatten, dass sie die Vertretung durch Gewerkschaften bevorzugten.

Am häufigsten ist dieser Missbrauch von einzelnen Arbeitgebern in Situationen geübt worden, in denen es keine gesetzliche Garantie der Rechte auf Anerkennung gibt und in denen die Regierungen sich entweder in solche Entwicklungen fügen oder sie insgeheim unterstützen.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat einem solchen Missbrauch gesetzlichen Vorschub geleistet, als sie 1993 das Gesetz

über die Gewerkschaftsreform und die Beschäftigungsrechte verabschiedete - das letzte in einer langen Reihe gesetzlicher Verletzungen von Gewerkschaftsrechten. Als direkte Reaktion auf den Gerichtsbeschluss, dass ein Arbeitgeber illegal gehandelt hatte, indem er die Lohnsteigerung von der Unterzeichnung eines individuellen Arbeitsvertrages durch alle Angestellten abhängig gemacht hatte, hat die Regierung eilends die Bestimmungen durchgebracht, die es jetzt ermöglichen, Gewerkschaftsmitglieder auf diese Weise zu diskriminieren. Das Gericht hatte anerkannt, dass die Absicht des Arbeitgebers im genannten Verfahren darin bestanden hatte, "die Tarifverhandlungen zu beenden". Mit dem Gesetz aus dem Jahr 1993 können Arbeitgeber das Ziel gestützt auf das Gesetz verfolgen.

Der Angriff auf Tarifverhandlungen hat in Neuseeland neue Rekorde gebrochen, als 1991 das Gesetz über die Beschäftigungsverträge verabschiedet wurde. Damit wurden alle Tarifvereinbarungen weggeschwemmt, und es wurde *a priori* festgelegt, dass alle Arbeitsbedingungen per Einzelvertrag geregelt werden. Die Beschäftigten, die kollektiv vertreten sein wollen, müssen einen Verhandlungsführer dazu ermächtigen. Dies kann, muss aber nicht, eine Gewerkschaft sein, und selbst dann haben die Arbeitgeber nicht die Pflicht, mit diesen Vertretern *unvoreingenommen* zu verhandeln. Die praktischen Folgen des Gesetzes waren dramatisch, da die Zahl der Beschäftigten, die noch unter Tarifverträge gestellt ist, um 45% zurückgegangen ist. Diese Entwicklung hat international Schlagzeilen gemacht, und es besteht nun die reale Gefahr, dass das "Neuseeland-Modell" anderswo imitiert wird. Wenn das passieren sollte, können die Folgen für die Tarifverhandlungen katastrophal sein.

Eine zweite Angriffsschiene auf die Tarifverhandlungen ist die direkte Einmischung der Regierung, und zwar entweder, um die Ergebnisse der Verhandlungen zu bestimmen, oder die Verhandlungspraxis insgesamt aufzuheben. Solche Massnahmen sind vor allem in den letzten Jahren immer häufiger geworden. Dabei argumentieren die Regierungen, dass insbesondere die Staatshaushaltskrise oder die Erfordernisse der Strukturanpassungsprogramme es ihnen nicht gestatten, zuzulassen, dass das Entgelt in freien Tarifverhandlungen

festgelegt wird.

Ein bekanntes Beispiel hierfür sind die wiederholten Einmischungen der kanadischen Provinz- und Bundesregierungen in die Verhandlungen im öffentlichen Dienst, besonders seit 1991, mit Verweis auf die knappen Haushaltsmittel. Dabei haben die Regierungen mehrfach auf Klagen über die Einmischung in Tarifverhandlungen geantwortet, dass dies ein notwendiges Element der Anpassungsprogramme sei, die mit den internationalen Finanzinstitutionen abgestimmt worden wären. Die drakonischen Massnahmen, die die peruanische Regierung einführt, sind nur ein Beispiel von vielen. Die Überlegungen im Zusammenhang mit den regionalen Integrationsprozessen sind ebenfalls angeführt worden, um Verletzungen von Tarifverhandlungsrechten zu rechtfertigen. Dies ist zum Beispiel in Griechenland der Fall gewesen, wo die Einmischung der Regierung in den öffentlichen Dienst während des Jahres 1992 eindeutig von der Erreichung der von der Europäischen Gemeinschaft gesetzten Zielgrößen geprägt war.

## DAS STREIKRECHT

Hand in Hand mit der internationalen Kampagne zur Zerstörung des Prinzips des Streikrechtes wird auch die Wahrnehmung dieses Rechtes auf nationaler Ebene an immer straffere Auflagen geknüpft. Diejenigen, die das Streikrecht zu beschränken suchen - Regierungen und Arbeitgeber - können zum Teil die viel zu weit verbreitete und irrtümliche öffentliche Meinung ausnutzen, wonach die Beschäftigten, die in den Ausstand treten, in Wirklichkeit die Rechte anderer verletzen, statt ihre eigenen Rechte in einer legitimen Art und Weise ausüben.

Die Massnahmen, die verwendet werden, um das Streikrecht zu verweigern, sind bekannt und rangieren von den Extremen der aussergerichtlichen Gewalt und Einschüchterung, der Streikende ausgesetzt werden können, bis zu sehr ausgefeilten Rechtsmitteln, die es den Gewerkschaften unmöglich machen, in der Praxis legale Ar-

beitskampfmassnahmen zu ergreifen, auch wenn das Recht ihnen theoretisch zugebilligt wird. Diese Überlegung ist wichtig, denn ein generelles Verbot von Streikaktivitäten besteht nur in wenigen Fällen.

Trotzdem ist es spezifischen Gruppen von Beschäftigten in vielen Ländern verboten zu streiken. Die IAO hat akzeptiert, dass eine beschränkte Gruppe von Beschäftigten im öffentlichen Dienst - die wenigen, die man zu denjenigen rechnen kann, die "in der Verwaltung des Staates angestellt sind", und Beschäftigte, die "wirklich grundlegende Dienste" anbieten - den Auflagen oder Verboten des Streikrechtes unterworfen werden können. In der Praxis ist diese Sachlage jedoch in zynischer Weise von vielen Regierungen ausgenutzt worden, die die Streikverbote auf den gesamten oder zumindest auf grosse Teile des öffentlichen Dienstes ausgeweitet haben, oder weit über die strikte Definition der grundlegenden Dienste von der IAO (jene Dienste, deren Unterbrechung das Leben und die Gesundheit gefährden würden) hinausgegangen sind, um den Beschäftigten das Recht zu verweigern, ihre Arbeit niederzulegen. Im übrigen gibt es dort, wo Beschränkungen dieser Art auferlegt werden, selten Garantien für den Schutz des Lebensstandards der Beschäftigten, die jedoch notwendig sind, um den Verlust eines extrem wichtigen Mittels der Gewerkschaftsaktion wettzumachen.

In anderen Fällen, selbst dort, wo das Streikrecht gesetzlich sanktioniert ist, laufen die Beschäftigten Gefahr, entlassen zu werden, wenn sie es wahrnehmen. Diese Situation ist besonders in den sogenannten "Gewohnheitsrechts"-Systemen anzutreffen, in denen die Niederlegung der Arbeit aufgrund des Mangels eines spezifischen gesetzlichen Schutzes als eine Verletzung des Arbeitsvertrages durch den Streikenden ausgelegt werden kann, woraufhin der Arbeitgeber wiederum das Recht hat, den Vertrag als beendet zu betrachten. Die Situation in den Vereinigten Staaten ist insofern anders, als das Gesetz den Arbeitgebern die Möglichkeit gibt, Streikende "permanent zu ersetzen". In der Praxis kommt dies einer Entlassung gleich, und im übrigen ist das eine schwere Verletzung des Streikrechtes.

Die Gewerkschaften müssen nach dem Gewohnheitsrecht auch mit Schadenersatzforderungen von Arbeitgebern wegen der finanziellen Verluste rechnen, die durch die Streikaktion, zu der sie aufgerufen haben, entstanden sind. Um die Fähigkeit der Gewerkschaften zu wahren, Streikmassnahmen zu ergreifen, ohne zwangsläufig in den finanziellen Ruin zu geraten, ist ein Schutzsystem entstanden, das ihnen eine sogenannte "Immunität" gegen Schadenersatzforderungen im Falle ordnungsgemässer, legaler Streiks garantiert. In den letzten Jahren sind allerdings sehr ernste Einschränkungen des Streikrechtes eingeführt worden, vor allem im Vereinigten Königreich, indem der Bereich, in dem die Gewerkschaften einen solchen Schutz geniessen, verkleinert wurde. Der Ausschluss von sekundären, General- und Sympathiestreiks aus der Immunität macht es sozusagen unmöglich, in der Praxis solche Streikmassnahmen zu ergreifen. Das Endergebnis ist dasselbe wie in den Fällen, in denen diese Streikarten einem Direktverbot unterliegen.

Eine letzte Kategorie von Beschränkungen des Streikrechtes sind die Schritte, die eine Gewerkschaft gesetzlich aufgefordert werden kann zu unternehmen, bevor die Arbeit niedergelegt werden darf. Die IAO ist der Ansicht, dass solche Bestimmungen legitim sein können, jedoch nur, wenn sie vertretbar sind und es nicht ganz und gar verhindern, dass die Gewerkschaften effektive Arbeitskampfmassnahmen ergreifen können. Häufig geht jedoch das Verfahren, das eine Gewerkschaft zu durchlaufen hat - darunter zum Beispiel die Urabstimmung unter den Mitgliedern, die Einhaltung einer Stillhalteperiode, der Aussöhnungs- und Schlichtungsprozess - weit über das Vernunftmass hinaus, und die Gewerkschaften werden effektiv daran gehindert zu streiken. Der extremste Fall ist der, in dem eine der Streitparteien alleine oder die Regierung die Möglichkeit hat, den Arbeitsstreit der Zwangsschlichtung zu überstellen, die für beide Parteien verbindlich ist. Eine solche Situation herrscht vor allem in weiten Teilen des afrikanischen Kontinents vor, und sie kommt einem generellen Verbot des Streikrechtes gleich.

## **DER GEFahr ENTGEGENTRETEN: EINE IBFG-STRATEGIE**

Die Tragweite der Gefährdung der Gewerkschaftsrechte unterstreicht, wie äusserst wichtig die IBFG-Arbeit für die Verteidigung und Förderung der Gewerkschaftsrechte ist. Der IBFG hat diese Arbeit stets als eine seiner Prioritäten betrachtet, und das entspricht seinen Satzungszielen. Er hat darüber hinaus umfangreiche Initiativen eingeleitet, namentlich mit der Einsetzung einer Abteilung für Menschen- und Gewerkschaftsrechte und eines Ausschusses für Menschen- und Gewerkschaftsrechte, um die Effektivität der Arbeit im Bereich der Rechte zu verstärken und zu maximieren. Jetzt ist es erforderlich, präzise die Bestandteile einer Strategie zu beschreiben, die der IBFG in enger Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedsorganisationen, den Regionalorganisationen und den Internationalen Berufssekretariaten (IBS) systematisch verfolgen kann. Diese Strategie muss realistisch hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Mittel sein und sollte darauf abzielen, einen praktischen Beitrag zur Überwindung der vielen Gefahren für die Gewerkschaftsrechte zu leisten. Die Festlegung klarer Ziele wird es auch gestatten, die erreichten Ergebnisse auszuwerten.

Die folgenden Aktivitäten könnten die Grundlage einer solchen Strategie bilden:

### **STÄRKUNG DES BEWUSSTSEINS UND DER KAPAZITÄTEN BEI DEN MITGLIEDSORGANISATIONEN IM BEREICH DER RECHTSFRAGEN**

Die Gewerkschaften, die an der Basis arbeiten, stehen in vorderster Front bei der Abwehrung von Rechtsverletzungen. Der absolut notwendige Ausgangspunkt für eine IBFG-Strategie muss die unbedingte Bereitschaft aller Mitgliedsorganisationen zur Verteidigung und Förderung der international anerkannten Gewerkschaftsrechte aller Beschäftigten sein - der Rechte der eigenen Mitglieder und der Rechte anderer. Dieser Grundsatz kann unter keinen Umständen kompromittiert werden.

Ausgehend von dieser Bereitschaft sollte der IBFG mit den Mitgliedsorganisationen über die Regionalorganisationen zusammenarbeiten, um das Rechtsbewusstsein unter den Mitgliedern zu fördern, ebenso wie deren Kapazität, die Probleme direkt anzugehen. Im Bedarfsfall sollte dies die Schulung von ausgewählten Gewerkschaftsfunktionären in den Mitgliedsorganisationen einschliessen, die dann als Beauftragte für Rechtsfragen agieren würden. Zu ihren Aufgaben würde es gehören, über die Regionalorganisationen dem IBFG über Menschenrechtsfragen zu berichten, die Schulung unter den Mitgliedern zu fördern und die Formulierung und Durchführung von Aktionen zu übernehmen, um Rechtsverletzungen publik zu machen bzw. gegebenenfalls darauf zu reagieren. Damit diese Arbeit effektiv funktioniert, müssen diese Beauftragten praktische Ratschläge und Unterstützung vom IBFG erhalten.

### **DIE VERBINDUNG VON HANDEL UND RECHTEN**

Der IBFG hat den etablierten Ruf, ein aktiver Befürworter der Aufnahme einer Sozialklausel in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) zu sein. Das würde die Wirkung haben, die Einräumung von Handelsprivilegien davon abhängig zu machen, ob die Regierung die grundlegenden Arbeitsnormen über das Vereinigungsrecht, die Tarifverhandlungen, Zwangsarbeit und Diskriminierung sowie Kinderarbeit einhält.

Die Bemühungen um eine Diskussion über die Sozialklausel in der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen sind fehlgeschlagen. Die Sozialklausel steht jetzt auf der Tagesordnung des Vorbereitungsausschusses für die Welthandelsorganisation (WTO), die Nachfolgerin des GATT, die 1995 eingerichtet werden sollte. Es gibt eine beträchtliche politische Unterstützung für die Klausel, und der IBFG wird in enger Zusammenarbeit mit seinen Regionalorganisationen darauf in seiner Lobby-Arbeit aufbauen müssen, insbesondere in den Entwicklungsländern, in denen Missverständnisse und Ablehnung im Zusammenhang mit der Sozialklausel besonders häufig auftreten. Der IBFG hat eine ausführlichere Darstellung der genauen Mechanismen weitgehend verteilt, die beschreibt, wie die Klausel

Mechanismen weitgehend verteilt, die beschreibt, wie die Klausel funktionieren würde, um die Sorge auszuräumen, dass die Klausel nichts mehr als eine gut verpackte protektionistische Handhabe ist.

Die Sozialklausel war ein zentrales Thema in der Debatte, die bei der Internationalen Arbeitskonferenz der IAO 1994 über die Zukunft dieser Organisation stattfand. Der Beitrag der Arbeitnehmergruppe des IAA-Verwaltungsrates zu den Vorbereitungen der Debatte unterstützt nachdrücklich eine IAO-Initiative in diesem Bereich.

Tatsache bleibt, dass die Durchsetzung der Sozialklausel ein ziemlich langfristiges Ziel ist. Es muss tatkräftig verfolgt werden, aber nicht unter Ausschluss der anderen Möglichkeiten, die sich im selben Bereich bieten. Die Erfahrung mit dem Allgemeinen Zollpräferenzsystem (GSP) der Vereinigten Staaten hat gezeigt, wie nationale Gesetze, die den Marktzugang an die Einhaltung von Rechten knüpfen, ausgesprochen positive Ergebnisse zeitigen können. Das GSP reguliert den zollfreien Zugang bestimmter Güter aus 137 in Frage kommenden Ländern auf die US-Märkte. Seit 1984 ist darin eine Klausel enthalten, die diesen Zugang von der Achtung der internationalen Arbeitsnormen über Gewerkschaftsrechte, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Mindestarbeitsbedingungen abhängig macht.

Eine der wichtigsten Aufgaben für den IBFG sollte es sein, entsprechende Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte-Klauseln in den einschlägigen Gesetzen anderer Länder zu fördern. Tatsächlich ist es nämlich so, dass die Klauseln zum Schutz der Rechte um so effektiver sind, je grösser die jeweiligen Märkte sind. Es gibt eine ausgezeichnete Chance hier für die Gewerkschaftsbewegung der Industrieländer, ihre Energie und ihren Einfluss auf die konkrete Demonstration der Solidarität mit den Schwesterorganisationen in den Entwicklungsländern zu verwenden.

Eine entsprechende Kampagnenarbeit sollte auf die Regionalgremien abzielen, wo diese Mechanismen zur Regelung des Handels betreiben. Die Europäische Union berät zum Beispiel intern über die Möglichkeit der Aufnahme einer Sozialklausel in das GSP, und es ist

Darüber hinaus ist auch in den internationalen Rohstoffvereinbarungen über Zucker, Zinn, Kakao und Kautschuk ein Verweis auf die Achtung der Arbeitsnormen enthalten. Diese sind allerdings nicht an Mechanismen gebunden, die für eine praktische Umsetzung der jetzigen eigentlichen Erklärungen guten Willens sorgen würden. Hier besteht die Möglichkeit für den IBFG, in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Internationalen Berufssekretariaten (IBS) zu untersuchen, wie solche Mechanismen eingeführt werden könnten. 1968 verabschiedete die Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD II) einstimmig den Grundsatz, dass international garantierte Löhne und Einkommen für die unmittelbaren Hersteller von Grundstoffen (ob Lohnempfänger oder nicht) im Zusammenhang mit der Preispolitik für diese Grundstoffe festgesetzt werden sollten. Dieser Grundsatz sollte mit neuem Leben erfüllt werden.

## **DIE VERBINDUNG ZWISCHEN HILFE UND UNTERSTÜTZUNG UND RECHTEN**

In der Vergangenheit ist der IBFG mehrfach bei den einschlägigen internationalen Organisationen vorstellig geworden, damit diese ihre finanzielle Hilfe für Regierungen einstellen, die sich schwerer Gewerkschaftsrechtsverletzungen schuldig gemacht hatten. Diese Eingaben haben positive Ergebnisse gezeitigt. Im Lichte dieser Erfahrung wäre es vorteilhaft, bei den grossen internationalen Finanzierungsorganisationen darauf zu drängen, dass die Betrachtung der Gewerkschaftsrechtslage systematisch in ihre Entscheidungsprozesse aufgenommen wird.

Einige Präzedenzfälle für dieses Vorgehen gibt es bereits, auch wenn sie weniger klar umrissen und weniger effektiv sind, als der IBFG sich dies wünschen würde. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) hat in ihre Satzung im Jahre 1990, als sie gegründet wurde, eine Erklärung aufgenommen, wonach es ihr Ziel ist, Länder zu unterstützen, "die sich den Grundsätzen der Mehrparteiendemokratie, des Pluralismus und der Marktwirtschaft

verschreiben und diese anwenden". Korrekt angewandt könnte diese Bestimmung bedeuten, dass Länder, in denen die grundlegenden Menschenrechte verletzt werden - einschliesslich der Gewerkschaftsrechte - keine finanzielle Unterstützung von der EBWE erwarten können. Im Gegensatz hierzu enthalten die Satzungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank keinerlei entsprechende Bestimmung, die verlangen würde, dass sie mindestens die Menschenrechtsslage begutachten, wenn sie Entscheidungen über Finanzhilfe fällen. Ihre Satzungen sind in der Vergangenheit zweimal geändert worden, zuletzt im Jahre 1976. Der IBFG sollte sich dafür einsetzen, dass weitere Änderungen erfolgen, die mindestens ein Bekenntnis zur Demokratie und zu den Menschenrechten darstellen.

Gleichzeitig sollte der IBFG über seine Mitgliedsbünde systematische und sehr sorgfältig ausgerichtete Kampagnen dahingehend einleiten, die Jahrestagungen der Geber- und der Empfängerländer in Paris bzw. des Pariser Klubs zu beeinflussen, die sich mit der Umverteilung der Schulden befassen. Das Ziel sollte es hierbei sei, dass diese Gremien die Gewerkschafts- und Menschenrechtsbelange umfassend und angemessen berücksichtigen. Bei den Neuverhandlungen des Lomé-Abkommens im Jahr 1994 wird sich für den IBFG eine weitere Möglichkeit bieten, in Zusammenarbeit mit dem EGB auf die Straffung der zur Zeit recht vagen Menschenrechtsklausel in dieser wichtigen Wirtschaftsvereinbarung zwischen der Europäischen Union und afrikanischen, karibischen sowie pazifischen Ländern zu drängen. Der IBFG arbeitet zusammen mit dem TUAC, dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), auch daran, dass die in Paris ansässige OECD eindeutig anerkennt, dass Gewerkschaftsrechte in ihre Definition der "guten Führung" eingeschlossen werden müssen.

Für die mittel- und osteuropäischen Länder bietet die Sozialklausel des Europarates ein wertvolles Instrument, das durch den und gemeinsam mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund genutzt werden sollte, um Druck auf die Regierungen auszuüben, damit sie die

grundlegenden Arbeitsnormen achten. Zu diesem Zweck würde der erste Schritt natürlich in der Verabschiedung der Sozialcharta in den Protokollen der neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa bestehen. Die Unterzeichnung von Assoziationsverträgen mit den Europäischen Gemeinschaften sollte davon abhängig gemacht werden, ob die Grundsätze und Mechanismen des sozialen Dialogs und der grundlegenden Arbeitsnormen akzeptiert werden.

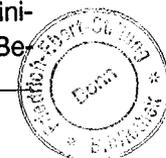
### ZIELGERICHTETE KAMPAGNEN

Es fällt in die Verantwortung des IBFG, sich für die Förderung und Verteidigung der Gewerkschaftsrechte in allen Ländern einzusetzen. Ohne von diesem allgemeinen Mandat ablenken zu wollen, könnte es sehr vorteilhaft sein, in Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen eine beschränkte Zahl von Ländern oder Situationen auszuwählen und sie in den Mittelpunkt grösserer IBFG-Kampagnen zu rücken. Zweckdienliche Überlegungen wären hierbei die Schwere der Gewerkschaftsrechtsverletzungen; die Bereitschaft der betroffenen Gewerkschaften, gegen die Verletzungen zu kämpfen; das reale Potential dieser Kampagne, Veränderungen zu bewirken und die Präsenz multinationaler Gesellschaften, die die Anwendung eines effektiven internationalen Drucks erleichtern würden.

Die genaue Art einer solchen Kampagne würde von der Situation abhängen, die mit ihr angegangen werden soll. Im übrigen sollte der IBFG bereit sein, auf spezifische Konzerne ausgerichtete Kampagnen zu unterstützen, die dort eingeleitet werden, wo ein bestimmtes multinationales Unternehmen die Gewerkschaftsrechte gefährdet. Solche Kampagnen müssten in enger Zusammenarbeit mit den IBS und den betroffenen Mitgliedsorganisationen durchgeführt werden.

### KAMPAGNE FÜR DIE UNIVERSELLE RATIFIZIERUNG DER IAO-ÜBEREINKOMMEN 87 UND 98

Die ersten Schritte in der IBFG-Kampagne zur Förderung der universalen Ratifizierung der IAO-Schlüsselübereinkommen über Vereinigungsfreiheit sind bereits unternommen worden. Dazu gehörten Be-



ratungen mit nationalen Gewerkschaftsbünden in den Staaten, die diese Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, und zwar über das Vorstelligwerden bei der Regierung zur Hinterfragung der Gründe für die Nichtratifizierung und der Aussichten auf eine Ratifizierung in der Zukunft.

Je nach Reaktion auf dieses Vorstelligwerden sollten sich dem IBFG konkrete Möglichkeiten bieten, um mit den Mitgliedsorganisationen gemeinsam eine Kampagne zur Überwindung der Hindernisse auf dem Weg zur Ratifizierung durchzuführen.

### **NUTZUNG DER IAO- UND ANDERER UN-MECHANISMEN**

Die IAO bleibt eindeutig eine einzigartig wichtige Organisation für den IBFG. Alle Mechanismen, die sie für die Verteidigung der Gewerkschaftsrechte bereithält, müssen weiterhin voll und ganz genutzt werden. Der IBFG bemüht sich um eine Koordinierung des gewerkschaftlichen Inputs in den allgemeinen Überblick, den der IAO-Sachverständigenausschuss zu den Übereinkommen über das Vereinigungsrecht erstellt, der bei der Internationalen Arbeitskonferenz zur Diskussion gestellt wird.

Die Arbeitnehmergruppe des Verwaltungsrates hat Vorschläge zur Stärkung der IAO-Arbeit im Bereich der Gewerkschafts- und anderer Menschenrechte vorgelegt.

Aufgrund des Beraterstatus, den der IBFG beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen geniesst, hat er Zugang zu einer Vielzahl von UN-Mechanismen, die sich mit verschiedenen Aspekten der Menschenrechte befassen. Eine realistische Einschätzung des potentiellen Wertes dieser Mechanismen für die Erreichung der spezifischen Gewerkschaftsrechtsziele des IBFG gelangt zu dem Ergebnis, dass dieser begrenzt ist. Das bedeutet, dass der IBFG selektiver in seinem Input in die UN-Menschenrechtsaktivitäten sein muss und dass er umsichtig seine Mittel auf Bereiche verwenden muss, die für ihn prioritäre Anliegen sind.

In der Praxis würde das bedeuten, dass die regelmässige Teilnahme

an den Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission und der Unterkommission beibehalten wird, ebenso wie der Input in die Arbeit ihrer Sonderberichterstatter, Gesandten und Arbeitsgruppen. Darüber hinaus sollte der IBFG nach neuen Möglichkeiten suchen, bei den Ausschüssen vorstellig zu werden, die für die Untersuchung der Durchführung der beiden internationalen Pakte über Menschenrechte durch die ratifizierenden Regierungen zuständig ist.

Eine weitere Gelegenheit zur Nutzung der UN-Mechanismen ergibt sich im Bereich gewisser Arbeitnehmerrechte, die nicht im engsten Sinne des Wortes als Gewerkschaftsrechte bezeichnet werden können. Die Arbeitsgruppe für zeitgenössische Formen der Sklaverei bietet ein internationales Forum für die Erörterung der Themen der Zwangs- und der Kinderarbeit, und die Diskussion über die Rechte der Wanderarbeitnehmer/innen in der Kommission und der Unterkommission benötigen dringend qualitativ hochwertige Beiträge.

### **ZUSAMMENARBEIT MIT MENSCHENRECHTSORGANISATIONEN**

Eine sehr grosse Zahl nichtstaatlicher Organisationen ist im Bereich der Menschenrechte auf internationaler, regionaler oder lokaler Ebene aktiv. Dem IBFG können enge und kooperative Beziehungen mit jenen nutzen, die seine Ziele und Anliegen teilen. Es muss jedoch erkannt werden, dass dies nicht immer der Fall ist. Einige Menschenrechtsorganisationen stehen in Wirklichkeit gewissen Regierungen sehr nahe, oder verfolgen ein politisches Ziel, oder ein einzelnes Anliegen, das im Widerspruch zur IBFG-Politik stehen kann.

Der produktivste Ansatz wäre es daher, einen Informationsaustausch und gegebenenfalls eine praktische Zusammenarbeit mit solchen Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International zu etablieren, die umfangreiche Informations-Sammelnetze aufgebaut haben, und in dem langjährigen Ruf stehen, Menschenrechtsfragen objektiv zu behandeln. Dort, wo andere Formen der Zusammenarbeit in Erwägung gezogen werden, muss der IBFG sich bewusst sein, dass es wichtig ist zu gewährleisten, dass die gemeinsame Aktion direkt seinen eigenen, unabhängig festgelegten Zielen zuträglich ist. Der

IBFG sollte nicht das Vehikel der Förderung der Ziele anderer Organisationen werden.

### **SAMMLUNG UND VERBREITUNG VON INFORMATIONEN**

Die Effektivität der Arbeit des IBFG im Bereich der Gewerkschaftsrechte hängt sehr von der Qualität der verfügbaren Information ab. Die unverzügliche Weiterleitung klarer Informationen über Ereignisse im Rechtsbereich sind für die IBFG-Aktionen ausschlaggebend in allen Situationen, in denen oft äusserste Dringlichkeit besteht. Die Hauptinformationsquelle des IBFG sind seine Mitgliedsorganisationen. Die Schulung von Experten in diesen Rechtsfragen wird deren Fähigkeit fördern, die relevanten Informationen effektiv zu bearbeiten. Hand in Hand damit sollte es ein konzertiertes Bemühen geben, die Mitgliedsorganisationen auf die Bedeutung der Meldung von Rechtsverletzungen an den IBFG als eine Routinesache hinzuweisen.

Die Aufgabe des IBFG ist es dann, seinerseits diese Information an die Mitgliedsorganisationen und die IBS bzw. alle anderen geeigneten Organisationen weiterzuleiten und den internationalen Protest bzw. die Solidaritätsaktion zu koordinieren. Diese hauptsächlich reaktiven Tätigkeiten sind seit vielen Jahren ein fester Bestandteil der IBFG-Arbeit. Neue technische Möglichkeiten wie das elektronische POPTTEL-Anschlagbrett erleichtern den raschen und weitreichenden Informationsaustausch und die Kommunikation. Diese Möglichkeiten sollten umfassend genutzt werden. Der IBFG, die IBS und einige grössere Menschenrechtsorganisationen arbeiten zusammen, um einem elektronischen Gewerkschaftsrechts-Netzwerk zur Erleichterung des Austausches von Material über Verletzungen Vorschub zu leisten.

Darüber hinaus hat das IBFG-Hauptbüro begonnen, die detaillierteren Informationen zu sammeln, die häufig wichtig sind, um das Funktionieren eines Arbeitnehmer-Arbeitgebersystems in einem gegebenen Land vollständig zu begreifen und damit auch das reale Wesen und die Folgen von Rechtsverstössen einschätzen zu können. Wenn

solche Informationen nicht vorliegen, hindert das den Aufbau der spezialisierten Sachkenntnis, die der IBFG im Kontext der stets vielschichtiger und technischer werdenden Rechtsfragen dringend benötigt. In diesem Zusammenhang geht es nicht um die Geschwindigkeit der Kommunikation, sondern vielmehr um die Identifizierung und Bereitstellung des relevanten Materials, einschliesslich der Gesetzestexte.

Der IBFG sollte so umfassend wie möglich Erfahrungen aus erster Hand aus seinen Mitgliedsorganisationen nutzen, um Forschung in spezifischen Rechtsfragen zu betreiben und darüber Veröffentlichungen herauszugeben. Eine derartige Arbeit sollte eng an die Kampagnenaktivität angebunden sein und wird in dem Masse von grossem Wert sein, in dem Informationen aus primären Gewerkschaftsquellen darin enthalten sind und nicht nur vorliegendes Informationsmaterial reproduziert wird. Ein denkbares Thema für diese Art der Forschung könnten Gewerkschaftsrechte in den FEZ und die solidaristische Bewegung sein.

### **DIE BESSEREN ARGUMENTE HABEN**

Eine letzte Komponente der IBFG-Strategie für die Verteidigung und Förderung der Gewerkschaftsrechte muss die Formulierung und Vorlage von überzeugenden Argumenten sein, um die ideologische Grundlage der Offensive gegen die Gewerkschaftsrechte aus den Angeln zu heben. Dabei muss man über die formalen Argumente hinausgehen, die auf die Fachspezifik der Völkerrechtsurkunden aufbauen - die selbstverständlich auch wichtig sind. In den Argumenten muss aufgezeigt werden, dass die uneingeschränkte Achtung der Gewerkschaftsrechte für erwerbstätige Menschen gut ist, gut für die Gesellschaft ist und für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung und soziale Gerechtigkeit in allen Ländern unerlässlich ist, gleichgültig welches wirtschaftliche und soziale System in diesen Ländern herrscht, wo sie geographisch liegen, zu welchem Kulturkreis sie gehören oder welchen Grad der Industrialisierung sie erreicht haben.

\*\*\*\*\*