

**HANDEL
UND
GEWERKSCHAFTS-
RECHTE**

HANDEL UND GEWERKSCHAFTSRECHTE –
EIN LÄNGST FÄLLIGER BRÜCKENSCHLAG

Inhaltsverzeichnis

Einleitung von Herman Rebhan, Generalsekretär des IMB	1
I Argument für eine Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten	3
II Eine Definition angemessener Arbeitsnormen	9
III Die Ansicht der Metallarbeitnehmergewerkschaften der Welt über eine Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten	11
IV Sind niedrige Löhne mittels Handelsabkommen zu berichtigen?	15
V Die Rolle der Entwicklungsländer im Rahmen der weltweiten Verlagerungen in Handel und Produktion auf internationaler Ebene	19
VI Drei Fallstudien	23
Automobilindustrie	23
Halbleiterindustrie	26
Fernsehindustrie	27
VII Aussichten und Probleme der Förderung internationaler Arbeitsnormen durch den Handel	31
Beispiele:	
Singapur	31
Südkorea	33
Taiwan	34
Hongkong	34
Thailand	35
Mexiko	36
Exportverarbeitungszone	37
VIII Schritte hin zu einer Sozialklausel im GATT	39
IX Wie eine Sozialklausel im GATT funktionieren könnte	45
X Aussichten für eine Sozialklausel im GATT im Jahre 1988	47
XI Protektionismus oder eine Sozialklausel im GATT: Stellungnahme des IMB	49

EINLEITUNG

von Herman Rebhan, Generalsekretär des IMB

Die Förderung der Gewerkschaftsrechte weltweit war stets ein vorrangiges Anliegen des IMB. Aus der Geschichte unserer Mitgliedsorganisationen wissen wir, dass Gewerkschaften nur von den Arbeitsstätten aus und von den Arbeitnehmern selbst aufgebaut werden können. Sie können nicht von aussen aufgezwungen oder von Regierungen oder Arbeitgebern errichtet werden.

Die Entschlossenheit der Metallarbeitnehmer, Gewerkschaften aufzubauen, ist notwendig, jedoch nicht ausreichend. Da, wo Regierungen sich weigern, den Arbeitnehmern die Ausübung ihrer demokratischen Rechte zu gewähren, werden die Aussichten auf die Gründung von Gewerkschaften erheblich schwieriger. Daher ist die interne Einhaltung bzw. die rechtliche Anerkennung der grundlegenden international anerkannten Arbeitsnormen, wie sie in den IAO-Übereinkommen verankert sind, eine der Voraussetzungen für die Schaffung von Gewerkschaften.

Der IMB vertritt Gewerkschaften aus allen Teilen der Welt, in sogenannten reichen Nationen wie auch in vielen sehr armen Ländern. Als internationale Organisation hat sich der IMB dem Wachstum verpflichtet und begrüsst die Ausbreitung der Produktion in allen Ländern. Eine Welt, in der der durch die Produktion erzeugte Reichtum einer Handvoll von Ländern vorbehalten ist, stellt eine Negation der internationalistischen Werte der demokratischen Gewerkschaften dar. Doch die Ausbreitung der Produktion und Montage mittels des Welthandels seit 1945 hielt mit diesen Werten nicht Schritt. Zwar kamen neue Länder auf die Liste der fortgeschrittenen Herstellernationen, doch war der Reichtum innerhalb dieser Länder ungleich verteilt. In zahlreichen Fällen, wie es der IMB früher schon belegte, beziehen die Arbeitnehmer nicht nur niedrige Löhne, sondern arbeiten eine lange Arbeitszeit unter gefährlichen Bedingungen, und den Umweltschäden, die durch die Industrieproduktion verursacht werden, wird keine Beachtung geschenkt. Ausserdem werden die unter derartigen Bedingungen hergestellten Produkte im Rahmen eines mörderischen Wettbewerbs benutzt, um Produkte von Arbeitnehmern, deren Löhne und Arbeitsbedingungen annehmbaren Normen entsprechen, unter ihrem Wert zu verkaufen.

Dies übt infolgedessen Druck auf Unternehmen in Ländern, die angemessene Löhne und Arbeitsbedingungen einzuhalten haben, aus, die Arbeitskosten zu ermässigen, die Arbeitszeit der Produktionsmechanismen zu verlängern, die Produktion ins Ausland zu verlegen und somit zu der hohen Arbeitslosigkeit, die überall in der Welt festzustellen ist, sowie zu sozialer Spaltung in vielen Ländern beizutragen.

Seit sie bestehen, sind die Metallarbeitnehmergewerkschaften bestrebt, in ihren Ländern angemessene Lohngefüge zu schaffen. Der Gedanke hinter diesem Grundsatz war nicht, den Wettbewerb oder die Rolle des Marktes zu verneinen, sondern sicherzustellen, dass Produktivität und fähiges Management und nicht so sehr die Konzentration auf Kostenermässigung durch niedrige Bezahlung notwendige Faktoren für die Verkaufsförderung waren. Wir sollten nunmehr danach streben, diesen Grundsatz weltweit zu verbreiten.

Dies bedeutete nicht eine vollständige Gleichstellung der Lohnsätze. Die Löhne in Europa oder zwischen Europa und den USA sind unterschiedlich, doch können die Arbeitnehmer innerhalb ihrer Gewerkschaften zumindest demokratische Beschlüsse fassen, um eine höhere Bezahlung durchzusetzen oder sich zu einigen, die Bezahlung als Gegenleistung für andere Sozialleistungen niedrig zu halten. In vielen Ländern jedoch, die in das Welthandelssystem vorgestossen sind und

Zugang zu entwickelten Verbrauchermärkten in Nordamerika und Europa haben, die grösstenteils wegen der Massenkaufkraft der von den Gewerkschaften ausgehandelten Löhne bestehen, werden die Grundrechte der Arbeitnehmer überhaupt nicht anerkannt. Der IMB ist der Meinung, dass Ende des 20. Jahrhunderts die Zeit gekommen ist, Druck zugunsten der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte auszuüben. Dies bedeutet nicht, den Entwicklungsländern den Vorteil zu entziehen, den sie durch Löhne geniessen, die niedriger liegen als die Höchstlöhne in den Industrieländern, sondern es bedeutet, dass die Voraussetzungen für eine Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen, d.h. die Existenz von Gewerkschaften, die frei funktionieren können, zugelassen werden sollte.

Ein Weg zur Förderung dieses Prozesses der Druckausübung auf die Regierungen und Unternehmen, die diese Rechte unterdrücken, besteht darin, den vollen Zugang zum Welthandel von der Einhaltung dieser grundlegenden Gewerkschaftsrechte abhängig zu machen.

In diesem Bericht behandelt der IMB die Fragen, die sich aus der Forderung eines Brückenschlags zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten ergeben. Ich möchte hier betonen, dass der IMB bei der Ausarbeitung dieses Berichts die Gedanken und Argumente der Gegner einer Sozialklausel geprüft und auch die Argumente betrachtet hat, die in der allgemeinen Debatte über Handel, Bezahlung und Gewerkschaftsrechte angeführt werden. Daher ist der Bericht als ein Diskussionspapier zu betrachten, und die IMB-Politik als solche ist in den vom Zentralkomitee und vom Weltkongress verabschiedeten Entschliessungen enthalten. Trotzdem hoffen wir, dass alle unsere Mitgliedsorganisationen die Forderungen des IMB nach einer Sozialklausel im GATT und nach nationalen und regionalen Gesetzgebungen, die den Handel an die Gewerkschaftsrechte binden, unterstützen werden.

Kapitel I

Argument für eine Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten

Die Zeit für die Schaffung einer Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten ist nun zu einem Punkt auf der internationalen Tagesordnung geworden. In der Vergangenheit legten der IMB und andere internationale Gewerkschaftsgremien Vorschläge vor, diese wurden jedoch von den Regierungen oder den für den internationalen Handel zuständigen Organisationen wie dem GATT nicht aufgenommen.

Der Versuch, die Achtung der Gewerkschaftsrechte in das Welthandelssystem einzubauen, reicht viele Jahre zurück. Nach 1945 einigten sich die meisten demokratischen Regierungen, ein Gremium unter der Bezeichnung Internationale Handelsorganisation zu errichten, das den freien Handel fördern sollte. Im Gründungsdokument der neuen Organisation wurde hervorgehoben, dass "die Vermeidung der Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung ... kein rein inländisches Anliegen ist, sondern auch eine notwendige Voraussetzung für die ... Expansion des internationalen Handels und somit für das Wohlergehen aller Länder." Des weiteren wurde den Regierungen nahegelegt, "dass Beschäftigungsmassnahmen die Rechte der Arbeitnehmer gemäss zwischenstaatlichen Erklärungen, Übereinkommen und Abkommen vollumfänglich berücksichtigen müssen. Sie anerkennen, dass alle Länder ein gemeinsames Interesse daran haben, angemessene Arbeitsnormen hinsichtlich der Produktivität und somit auch der Verbesserung der Bezahlung und der Arbeitsbedingungen nach Massgabe der Produktivität zu erreichen und zu erhalten. Die Mitgliedstaaten anerkennen, dass unzulängliche Arbeitsbedingungen, insbesondere in der Exportproduktion, Schwierigkeiten für den internationalen Handel verursachen. Infolgedessen sollte jeder Mitgliedstaat jede Massnahme treffen, die geeignet und durchführbar ist, um derartige Bedingungen auf seinem Staatsgebiet zu beseitigen".

1948 lehnte der (von wirtschaftsfreundlich eingestellten Republikanern beherrschte) US-Kongress die Ratifikation der Gründungscharta der neuen Organisation ab, weil sie ein so ausdrückliches Engagement zugunsten der Verbindung der sozialen Entwicklung mit der Expansion des freien Handels enthielt.

Vierzig Jahre später ist die Lage nun anders. Die USA, die Gesetze eingeführt haben, welche die Berücksichtigung der Gewerkschaftsrechte ermöglichen, wenn den Ländern Zugang zum US-Markt gewährt wird, und es war die US-Administration unter dem starken Druck amerikanischer Gewerkschaften, die den Gedanken einer Sozialklausel im GATT als Bestandteil der derzeitigen Verhandlungsrunde im GATT im Hinblick auf Änderungen des Abkommens vorschlugen. Die Geschichte und die derzeitigen Aussichten auf eine GATT-Sozialklausel werden in den Kapiteln VIII und IX erörtert.

Auf den ersten Blick mag es verhältnismässig leicht erscheinen, die Gewerkschaftsrechte an den Handel zu knüpfen. Missbräuche von Gewerkschaftsrechten sollten als unfairer Vorteil betrachtet werden, und jene Länder, die die internationalen Gewerkschaftsrechte unterdrücken, sollten keinen vollumfänglichen Zugang zum Welthandelssystem erhalten.

Doch wir anerkennen auch, dass sich Handelsungleichgewichte und der Verlust von Produktionsarbeitsplätzen aus vielen anderen Faktoren ergeben. Einer davon sind die unterschiedlichen Bezahlungsniveaus, doch selbst recht erhebliche Bezahlungsunterschiede zwischen Ländern mit vergleichbarer Kaufkraft können nicht mit der Gewerkschaftsstärke in Verbindung gebracht werden.

Nehmen wir als Beispiel die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. In all diesen Ländern sieht das Gesetz vor, dass Arbeitnehmer und Gewerkschaften das ausüben, was in der Regel für die umfassende Reihe von Gewerkschaftsrechten gehalten wird – Streikrecht, Recht auf gewerkschaftliche Organisation und auf Kollektivverhandlungen. Zwischen den Arbeitnehmern in den verschiedenen EG-Ländern gibt es bedeutende Lohnunterschiede, die teils auf den Unterschieden in der geschichtlichen Entwicklung der verschiedenen Mitgliedstaaten, teils auf dem Lohnzahlungssystem und teils auf der Stärke der Gewerkschaften und ihrer Einheit und Solidarität beruhen.

Hier spielen Währungskurse eine wichtige Rolle. Die Zunahme der Exporte in die USA in den achtziger Jahren wurde teilweise durch einen sehr hohen Dollarkurs verursacht. Das Problem der Währungsungleichgewichte kann somit durch eine Verknüpfung der Gewerkschaftsrechte mit dem Handel nicht gelöst werden.

Der IMB hat stets mit den durch den Handel verursachten Reibungen gelebt. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts beschwerten sich die britischen Arbeitnehmer, sie würden durch Importe billigerer Produkte, die von schlechtbezahlten deutschen Arbeitnehmern hergestellt wurden, von ihren Arbeitsplätzen verdrängt. Parallel zu jenen Problemen akzeptierten die Metallarbeitergewerkschaften in der Welt im allgemeinen, dass ein kontinuierlich expandierender Welthandel für das Wachstum notwendig sei. Die derzeitige Krise der Überproduktion und des geringen Verbrauchs wird lediglich verschärft, falls der Welthandel abnimmt oder die Länder ihre Grenzen für Importe sperren. Doch zugleich schaden massive Handelsungleichgewichte tatsächlich dem Weltwirtschaftswachstum und tragen im politischen Bereich zu Forderungen nach verschiedenen Schutzmassnahmen bei.

Nachdem wir diese Argumente angeführt haben, können und sollten wir jedoch den Umfang, in dem die Verfechter eines unregulierten freien Handels diesen befürworten, weil dies ihrem spezifischen beschränkten Vorteil und nicht dem allgemeinen Wohl dient, nicht ausser acht lassen.

Wir stellten zuvor fest, dass die Welt unter einer allgemeinen Krise der Überproduktion und des geringen Verbrauchs leidet. Für die Metallarbeitergewerkschaften ist vor allem die Seite des geringen Verbrauchs in dieser Gleichung von Bedeutung. Die 31 Millionen Arbeitslosen in den OECD-Ländern allein machen einen Nachfrageberg aus, der nicht abgebaut wird und im Gegenteil eine soziale Last für ihre Mitbürger bedeutet. Selbst in den USA, die niedrigere Arbeitslosenraten als beispielsweise die EG aufweisen, zeigen Studien von IMB-Mitgliedsorganisationen auf, dass die Arbeitnehmer in den USA weit niedrigere Löhne mit ermässiger Kaufkraft beziehen als jene Beschäftigten, deren Arbeitsplätze verschwunden sind, weil die verarbeitende Industrie in den USA abnahm.

Betrachten wir die Länder, in die die Multinationalen Unternehmen ihre Produktion verlegten bzw. in denen der Staat eine rasche Industrialisierung förderte, so erkennen wir, dass die Verteilung des erzeugten Reichtums starke Schlagseite aufweist. Die Masse der Arbeitnehmer ist schlecht bezahlt. Ihr Verbrauch ist begrenzt. Die Produkte, die sie herstellen, sind für Exportmärkte bestimmt. Sie produzieren zuviel und konsumieren zuwenig. Das Aufkommen der modernen Metallindustrien in diesen Ländern erzeugt zwar eine gewisse Beschäftigung. Es legt jedoch keine Grundlage für eine bessere Gesellschaft, solange die Arbeitnehmer nicht über Gewerkschaftsaktionen einen angemessenen Anteil am Wert erhalten, den sie schaffen, während dieser Prozess mittels aggressiver Exporte zugleich zum Verlust von Arbeitsplätzen in den Industrieländern führen kann.

Freier Handel im Verein mit geringem Verbrauch verlangsamten das weltweite Wachstum und fördern den eigentlichen wirtschaftliche Isolationismus oder eine protektionistische Politik, über den so besorgt zu sein die Befürworter eines unbeschränkten freien Handels behaupten. Wir müssen einen Trennstrich ziehen zwischen nationalem Wachstum und wirtschaftlichem Wachstum, das der gesamten Nation zugute kommt. Grob ausgedrückt, verzeichneten Westeuropa, Nordamerika und Japan in den ersten 25 Jahren nach dem Krieg sowohl nationales Wachstum als auch ein Wachstum, das praktisch allen Bürgern zugute kam. In den letzten 15 Jahren konnten wir feststellen, dass viele weitere Länder ein eindruckliches nationales Wachstum auswiesen, jedoch kein Wachstum, das gerecht verteilt war.

Der Unterschied liegt selbstverständlich darin, dass Regierungen und Arbeitgeber in Ländern, die unabhängige Gewerkschaften haben, die Argumente zugunsten angemessener Löhne und anderer Sozialleistungen, die für die Unternehmen Kosten bedeuten, anzuhören und diesen mit unterschiedlicher Akzeptanz zuzustimmen hatten. Dies ist nicht der Fall in anderen, neu industrialisierten Ländern, die in der Regel als Schwellenländer bezeichnet werden, deren nationales Wachstum seit den sechziger Jahren statistisch gesehen eindrucklich ist.

Somit besteht tatsächlich eine Verbindung zwischen den Gewerkschaftsrechten und einem gerechteren Wirtschaftswachstum, und wenn der Welthandel zu einer Wiederbelebung eines effektiven Wachstums beitragen soll, ist die Zeit gekommen, die Frage zu stellen, ob diese Prozesse in irgendeiner Weise institutionalisiert werden können.

In diesem Bericht versucht der IMB einen Teil der Verwirrung aufzuklären. Die Einmischung in die Gewerkschaftsrechte kann aus zahlreichen Gründen erfolgen. In den kommunistischen Ländern beispielsweise werden keine unabhängigen, von den Arbeitnehmern kontrollierten Gewerkschaften zugelassen, weil diese Staaten keine Alternative zu der Machtkonzentration in Händen der einzigen herrschenden Partei akzeptieren können. Anderswo können die Länder infolge einer demokratischen Abstimmung im Parlament beschliessen, die gewerkschaftliche Organisierung in bestimmten Bereichen, beispielsweise im Militär, zu beschränken. Man kann dies ablehnen, doch sind diese Begrenzungen der Gewerkschaftsrechte nicht wirklich mit dem Handel verknüpft.

Die IAO ist nach wie vor ein bedeutendes Forum, in dem die Gewerkschaftsrechte ausgearbeitet werden und das über Mechanismen für Diskussionen und zur Warnung der Länder, die gegen die IAO-Übereinkommen verstossen, verfügt. In der Tat wurde die IAO recht eigentlich für den Zweck der Ausarbeitung und Überwachung angemessener Arbeitsnormen gegründet. Leider üben die IAO-Verweise, obwohl sie politische und moralische Resonanz haben, keinen wirksamen, unmittelbaren Druck auf die Regierungen aus, damit diese ihre Politik ändern. Daher sind Massnahmen anzustreben, die zu der Überwachungsfunktion der IAO hinzukommen und eine gewisse Wirkung haben.

Verschiedene internationale Gremien legten Verhaltenskodexe in diesem Bereich vor. Wie die IAO hat auch die OECD ihren Verhaltenskodex für Multinationale Unternehmen, während die EG einen solchen für europäische Unternehmen hat, die in Südafrika tätig sind. Leider sind beide nicht vollstreckbar, und ihre Einhaltung ist vielmehr die Ausnahme denn die Regel.

Bei den Diskussionen zwischen der EG und afrikanischen Ländern im Hinblick auf das Abkommen von Lomé wollten die Europäer eine Klausel darin aufnehmen, die vorschrieb, dass der Zugang zu den europäischen Märkten von der Einhaltung der

Menschenrechte durch die afrikanischen Länder abhängig gemacht werden sollte. Die afrikanischen Länder entgegneten, dies sei unannehmbar, solange die Europäer dem Handel mit dem Apartheidregime Südafrikas keine Einschränkungen auferlegten. Dies war ein stichhaltiges Argument, das aufzeigt, weshalb derartige Verknüpfungen zwischen Handel und Menschen- oder Gewerkschaftsrechten genau definiert werden, vollstreckbar sein müssen und keine Ausnahmen aus politischen Gründen zulassen dürfen. Das Beispiel des Abkommens von Lomé weist auch darauf hin, dass der IMB und seine Mitgliedsorganisationen bereit sein müssen - falls sie ein überzeugendes Argument für nationale und internationale Gesetze und Übereinkommen anführen wollen -, den Bereich zu schmälern, in dem diese Urkunden anwendbar sind, die die Arbeitnehmerrechte und den Handel miteinander verknüpfen.

Die mühsame Umstrukturierung, die in vielen unserer Industrien in verschiedenen Ländern stattfand, erfordert eine kühne nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik und keine frommen Hoffnungen, dass Importe gestoppt und alle bestehenden Arbeitsplätze erhalten werden können. In diesem Bericht untersuchen wir einige der Argumente und regen Mittel und Wege an, wie die Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten hergestellt werden könnte.

Der Hauptvorschlag dieses Berichts betrifft die Aufnahme einer Sozialklausel über Gewerkschaftsrechte im GATT, die es ermöglichen würde, Fälle eindeutiger Verstösse gegen international anerkannte Gewerkschaftsrechte gemäss GATT-Verfahren zu behandeln. Das GATT kann intervenieren, wenn es der Meinung ist, dass Regierungen den Welthandel in unfairen Weise mittels Subventionen, unfairen Tarife oder Preisunterbietung verzerren. Der IMB sieht keine Gründe, warum diese untragbaren Verzerrungen nicht bis zur Unterdrückung genau definierter Gewerkschaftsrechte hin ausgedehnt werden könnten. Dies würde die Fähigkeit der Länder, dem Welthandel beizutreten, indem sie ihre verhältnismässigen Vorteile, wie niedrige Löhne, anwenden, nicht beeinträchtigen. Eine GATT-Sozialklausel, falls wirksam angewandt, würde jedoch mit der Zeit zu einer Aufhebung der Verbote und Einmischungen in die Gewerkschaftsrechte beitragen, so dass infolge von Verhandlungen und Gewerkschaftsbildungen jene niedrigen Löhne schrittweise angehoben würden, was zu stärkerem örtlichem Verbrauch und der Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit mittels Produktivitätssteigerungen zu erhalten, führen würde.

Wir sollten uns jedoch nicht auf das GATT beschränken, das ein aus Regierungsdelegationen zusammengesetztes Gremium ist und es daher, wie es zur Zeit aussieht, unwahrscheinlich ist, dass dieses die Erweiterung der Gewerkschaftsrechte befürworten wird. Die grössten freien Handelspartner könnten auch dem Beispiel der USA folgen und nationale Gesetze oder, wie im Falle der EG, europaweite Gesetze einführen, die den bevorzugten Zugang oder letzten Endes jeden Zugang zu Handelszonen an die Einhaltung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte binden könnten.

Regierungen, die diese Rechte unterdrücken, werden von diesen Vorschlägen zweifellos anvisiert, jedoch auch die Multinationalen Unternehmen, die allein schon die Hälfte der weltweiten Produktion und zwei Drittel des Welthandels beherrschen. Sie gehen der Verantwortung aus dem Weg, in den Entwicklungsländern dieselben sozialen Bedingungen und demokratischen Rechte einzuführen, wie sie ihre Beschäftigten in ihren Stammländern haben und die die Manager, die ins Ausland geschickt werden, fordern. Diese doppelten Normen der Multinationalen Unternehmen sind einer der grössten Skandale im Wachstum des Welthandels seit 1945.

Eine durchsetzbare Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten könnte

die Multis dazu zwingen, mehr als nur ihr Kapital, einen Teil ihrer Technologie und Manager aus Europa, Nordamerika und Japan in die Entwicklungsländer zu verlegen: Sie könnte sie verpflichten, die demokratischen Rechte zu exportieren, die die Arbeitnehmer in den Industrieländern der nördlichen Halbkugel der Erde genießen.

Kapitel II

Eine Definition angemessener Arbeitsnormen

Angemessene Arbeitsnormen sollten sicherstellen, dass folgende Rechte geschützt werden:

- A. Vereinigungsfreiheit bzw. Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, wie sie in den IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 verankert sind, und Rechte der Arbeitnehmervertreter, die im Übereinkommen Nr. 135 definiert werden.

Diese internationalen Rechtsurkunden gewährleisten:

- das Recht der Arbeitnehmer, Organisationen ihrer eigenen Wahl ohne vorherige Genehmigung der Regierung zu bilden und diesen beizutreten;
- das Recht auf Errichtung frei funktionierender Organisationen ohne Einmischung seitens der Regierung oder des Arbeitgebers;
- das Recht auf Schutz vor Auflösung und Suspendierung von Gewerkschaften;
- das Recht der Arbeitnehmerorganisationen, Verbände und Bünde zu bilden und internationalen Organisationen beizutreten;
- das Recht auf Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und vor jeder nachteiligen Handlung gegen die Arbeitnehmervertreter;
- das Recht auf Verhandlungsführung und Abschluss von Kollektivabkommen unter Ausschluss von durch die Regierung aufgezwungenen Hindernissen aller Art.

Entschliessungen der Internationalen Arbeitskonferenz sehen vor:

- das Recht auf Sicherheit der Person, die sich gewerkschaftlich betätigt und auf Garantien für ein ordentliches Gerichtsverfahren und Freizügigkeit;
- Versammlungsfreiheit und Recht auf Durchführung öffentlicher Versammlungen.

Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen und der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit befanden, dass:

- das Streikrecht ein rechtmässiges Mittel zur Wahrung und Förderung von Berufsinteressen ist.
- B. Recht auf Schutz vor Zwangs- oder Pflichtarbeit, wie in den IAO-Übereinkommen Nr. 29 und 105 verankert.
- C. Recht auf gleiche Chancen und gleiche Behandlung, wie in den IAO-Übereinkommen Nr. 100 und 111 definiert.

Diese Übereinkommen garantieren:

- Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit;

- Schutz vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aufgrund der Rasse, der Farbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Überzeugung, der Staatszugehörigkeit oder der sozialen Herkunft.

D. Die Bestimmung über ein Mindestalter für die Beschäftigung, wie in elf IAO-Übereinkommen festgelegt, die angenommen wurden, um die Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen zu verhindern.

E. Recht auf sichere, gesunde Arbeitsbedingungen

Der Arbeitsschutz in den verschiedenen Sektoren und Berufen wird getrennt von verschiedenen IAO-Übereinkommen erfasst. Sie sehen vor, dass die Regierungen wirksame Massnahmen annehmen, um Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und Beschäftigten und ihren Organisationen zu schützen.

F. Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen, wie in den IAO-Normen verankert, die vorschreiben, dass:

- die Arbeitnehmer den Lohn beziehen, auf den sie Anspruch haben;
- dieser Lohn ausreichend ist, um ihren Bedürfnissen und denen ihrer Familie nachzukommen;
- das Lohnniveau durch echte Kollektivverhandlungen festgelegt wird und
- die Arbeitnehmer davor geschützt werden, eine übermässige Anzahl Arbeitsstunden zu leisten.

G. Zusätzlich sollten die Regierungen unter Beteiligung der Gewerkschaften ein System der Gewerbeaufsicht gewährleisten, das die Anwendung der nationalen Arbeitsgesetzgebung und der internationalen Arbeitsnormen garantieren kann.

Die Durchführung der obenerwähnten Grundsätze würde erheblich dazu beitragen, die Spannung im internationalen Handel zu vermindern.

Der Umfang, in dem diese Grundsätze angewandt werden, sollte bei der Aufnahme internationaler oder bilateraler Wirtschaftsverhandlungen ernsthaft berücksichtigt werden. Diese Normen sollten zu grundlegenden Instrumenten für eine Zusammenarbeit zwischen dem GATT und der IAO werden, damit die Einhaltung der Gewerkschaftsrechte im internationalen Handel sichergestellt wird.

Kapitel III

Die Ansicht der Metallarbeitnehmergewerkschaften der Welt über eine Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten

Die vom IMB im Jahre 1988 durchgeführte Umfrage über die Verbindung von Handel und Gewerkschaftsrechten fordert einen weitverbreiteten Mythos heraus, nämlich dass die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften in den Entwicklungsländern internationale Abkommen ablehnen, die die Gewerkschaftsrechte durchsetzen, weil sie befürchten, dass dies einem Protektionismus durch reiche Länder vor den Produkten der armen Länder gleichkommt. Im Gegenteil, eine Gewerkschaft nach der anderen in der Dritten Welt äusserte dem IMB gegenüber, dass eine Verbindung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten in der spezifischen Form einer Sozialklausel im GATT die Wirtschaftsaussichten ihrer Länder vielmehr fördern als behindern würde. Das Argument gegen eine derartige Verbindung wurde in der Financial Times vom 7. August 1987 am treffendsten ausgedrückt. Die Financial Times stellte in einem Artikel über die Forderungen nach einer derartigen Sozialklausel im GATT die Frage: "Weshalb sind die Regierungen der Entwicklungsländer so dagegen? Die Antwort lautet selbstverständlich, dass der Versuch, die Gewerkschaftsrechte offiziell an Handelsabkommen zu knüpfen, sich als weit weniger harmlos herausstellen könnte, als es den Anschein hat. Unter dem humanitären Deckmantel könnte es sich als erstklassiger Kunstgriff dafür erweisen, den Ländern mit billiger Arbeitskraft ihren verhältnismässigen Vorteil zu entziehen."

Dieser Kommentar der Financial Times fasst das klassische Argument gegen eine Verbindung der Arbeitnehmerrechte mit dem Handel zusammen. In diesem IMB-Bericht wird aufgezeigt werden, weshalb dieses Argument nicht erhärtet werden kann. Wir sollten jedoch die Annahme, dass die Entwicklungsländer eine derartige Sozialklausel ablehnen, etwas genauer prüfen. Wie die Financial Times richtig feststellt, sind es die "Regierungen" dieser Länder, die zumeist dagegen sind. Die Zeit ist jedoch gekommen, um mehr als nur die Ansichten der Regierungen zu berücksichtigen. Hier ist völlig klar, wie die nachstehende Umfrage zeigt, dass diese Regierungen nicht für die von diesem Vorschlag am unmittelbarsten Betroffenen sprechen – die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften.

Der IMB stellte seinen Mitgliedsorganisationen eine unzweideutige Frage.

Sie wurden gefragt: "Falls ein Mindestmass an Klauseln über Gewerkschaftsrechte und Arbeitsnormen in das GATT aufgenommen würde, wäre dies eine Hilfe oder ein Hindernis für die Wirtschaftsleistung Ihres Landes?"

Wenn wir die Antworten der Dritten Welt in alphabetischer Reihenfolge betrachten, lautete die Antwort der Metallarbeitnehmerliga von Bangladesch, dass eine derartige Klausel "die Wirtschaftsleistung fördern würde".

Ebenfalls in Bangladesch argumentierte der Metallarbeitnehmerverband, dass "die Aufnahme einer Sozialklausel in das GATT, dem Bangladesch angeschlossen ist, uns eine neue Waffe in die Hand geben würde, um die Forderungen nach einer verbesserten Arbeitsgesetzgebung und besseren Arbeitsbedingungen durchzusetzen".

Der Metallarbeitnehmer-Koordinierungsausschuss des Gewerkschaftsbundes von Hongkong antwortete, eine Sozialklausel "würde die Wirtschaftsleistung von Hongkong nicht behindern und mit Sicherheit helfen, unsere Gewerkschaften aufzubauen".

Der Metallarbeitnehmerrat von Malaysia äusserte in seiner Stellungnahme, dass "Mindestklauseln über Gewerkschaftsrechte und Arbeitsnormen echte Investoren nicht abschrecken würden. Häufig befürchten Investoren politische Unsicherheit, Gesetze, die Zwangsübernahmen ermöglichen, Zwänge hinsichtlich des Kaufs und Verkaufs von Aktien und bürokratische Verfahren, die die Genehmigungen verzögern", und argumentierte weiter, dass der Vorschlag "auch unlauteren Wettbewerb unter den Produzenten ausschalten" würde.

Der pakistanische Verband der Automobil-, technischen und Metallarbeiter erklärte, eine Sozialklausel im GATT würde "zweifelloso die Wirtschaftsleistung unseres Landes unterstützen und fördern".

In Sri Lanka stimmte die Nationale Arbeitnehmergewerkschaft zu, dass die "Wirtschaftsleistung des Landes durch eine Sozialklausel gefördert würde".

Der japanische Rat der Metallarbeitnehmergewerkschaften meinte, dass die Aufnahme einer Sozialklausel ins GATT "keine besondere Wirkung" auf die Wirtschaftsleistung Japans hätte, doch wäre die Tatsache, dass die Einhaltung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte zur Bedingung für den Zugang zum Welthandel gemacht würde, "für nicht organisierte Arbeitnehmer stets von Nutzen, um ihre Rechte zu erweitern".

Das Asiatische Büro des IMB stellte auch fest, dass der Ausschluss der asiatischen Schwellenländer Anfang 1988 vom Allgemeinen Vorzugszollsystem (Generalized System of Preference, GSP) durch die USA grösseres Interesse und stärkere Besorgnis seitens der Schwellenländer in bezug auf die Probleme der grundlegenden Gewerkschaftsrechte hervorrief.

Der australische Metallarbeitnehmerverband befürwortet eine Sozialklausel im GATT, da dies bedeuten würde, dass "Australien nicht in Wettbewerb mit Gütern und Dienstleistungen treten würde, die unter Bedingungen hergestellt werden, die in Australien unannehmbar sind".

Ein weiteres von den Gegnern einer Sozialklausel im GATT angeführtes Argument ist, dass dies im Grunde ein von den USA unterstützter Plan sei, der die US-amerikanischen Industrien, die mit dem Wettbewerb von Billigimporten konfrontiert waren, schützen soll. Selbstverständlich betonten alle US-amerikanischen IMB-Mitgliedsorganisationen ebenso wie jene in Kanada ihre Unterstützung für den Vorschlag einer Sozialklausel im GATT.

In Europa sind die Reaktionen der meisten europäischen IMB-Mitgliedsorganisationen, auch in stark exportorientierten Volkswirtschaften, nachdrücklich für die Sozialklausel im GATT. Auch hier ist es notwendig, daran zu erinnern, dass wenn das eine oder andere Land diese im GATT nicht befürworten dürfte, diese Regierungen nicht für die Gewerkschaftsbewegungen in ihren Ländern sprechen.

Von der österreichischen Metall- und Bergwerkarbeitnehmergewerkschaft kommt daher die Bestätigung, dass eine Sozialklausel im GATT eine "positive Wirkung" hätte und die Wirtschaftsleistung Österreichs nicht beeinträchtigen würde. Selbst angesichts der (im Vergleich zu den Entwicklungsländern) fortschrittlichen Gewerkschaftsrechte in Österreich ist die Gewerkschaft der Ansicht, dass eine Verbindung der Gewerkschaftsrechte mit dem Handel "mit Sicherheit die österreichischen Gewerkschaften stärken würde".

Ähnliche Reaktionen, dass eine Sozialklausel im GATT die Wirtschaftsleistung fördern würde, kamen von den niederländischen Metallarbeitnehmern im Industriebond FNV und von der finnischen Metallarbeitnehmergewerkschaft.

Zwei bedeutende Angestelltengewerkschaften, die Beschäftigte in der europäischen Metallindustrie organisieren, der MSF von Grossbritannien und der SIF von Schweden, erklärten ebenfalls, sie befürworteten nachhaltig eine Sozialklausel im GATT und seien der Meinung, dies würde die Wirtschaftsleistung ihres Landes fördern.

Die Metallarbeitnehmergewerkschaften von Israel und Portugal ebenso wie die Gewerkschaft SMATA aus Argentinien erklärten sich ebenfalls darin einig, dass eine Sozialklausel im GATT eine positive Entwicklung wäre.

Kapitel IV

Sind niedrige Löhne mittels Handelsabkommen zu berichtigen?

Im Laufe der Geschichte schränkten Arbeitgeber in vielen Ländern, häufig mit Hilfe von Regierungen und aus einer Fülle politischer, sozialer und wirtschaftlicher Gründe, die Rechte der Arbeitnehmer auf gewerkschaftliche Organisierung zur Wahrung ihrer Interessen ein.

Von diesen verschiedenen Gründen wird einer hier untersucht werden: der Versuch sicherzustellen, dass Exporte nicht an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, wenn die Arbeitnehmer allzu hohe Lohnanhebungen erreichen. In jüngster Zeit gingen einige Entwicklungsländer einen Schritt weiter und begrenzten die Gewerkschaftsrechte, um einen Anteil an den Weltmärkten für Industrieerzeugnisse zu erobern. Sie tun dies, indem sie Löhne und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer niedrig halten, weil ihre reichlichen Bestände an billigen Arbeitskräften mangels anderer Vorteile wie Technologie und Kapital oder eines grossen Binnenmarktes ihren hauptsächlichsten Wettbewerbsvorteil im Verhältnis zu Produzenten in Entwicklungsländern bilden.

Unter dem Druck Multinationaler Unternehmen konkurrieren die Entwicklungsländer trotz ihres Mangels an eigenem Kapital miteinander, um ausländischen Unternehmen die attraktivsten Anreize zu bieten, ihre Produktionsbasis in ihren Ländern zu errichten. Diese Anreize umfassen Steuererleichterungen und andere steuerliche Hilfen. Wichtig sind jedoch auch die niedrigen Kosten und die erzwungene Passivität der Arbeitskräfte. Ausserdem unterlassen es einzelne Regierungen, die Arbeitsschutzgesetzgebung oder die Höchstgrenze der Arbeitszeit einzuhalten, um sicherzustellen, dass potentielle Investoren nicht mit zusätzlichen Produktionskosten belastet werden, die sie von der Investition in ihren Ländern abhalten könnten, wodurch die Arbeitsbedingungen auf ein erschreckend tiefes Niveau fallen.

Selbstverständlich können nicht alle Regierungen dieser eklatanten Manipulation ihrer eigenen Arbeitskräfte zur Sicherung von Handelsvorteilen bezichtigt werden. Vom Standpunkt des Investors aus sind niedrige Löhne und unzulängliche Arbeitsbedingungen ausserdem in der Regel nicht der einzige bedeutende Faktor, der diese Unternehmen in die weniger entwickelten Länder lockt. Ausserdem ermöglichten es technologische Neuerungen, den Produktionsprozess aufzuteilen und die arbeitsintensiven Abläufe in Länder mit niedrigen Kosten, nicht mit billiger Arbeitskraft an sich, zu verlegen. Welches auch immer die spezifische Ursache war, so war die Wirkung dieser neuen Strategien der Entwicklungsländer und neue technologische Veränderungen die, dass gewisse Entwicklungsländer zu bedeutenden Produzenten von Industriegütern auf weltweiter Ebene wurden. Diese Länder exportieren beträchtliche Mengen in Märkte, die früher von Produzenten aus Industrieländern beherrscht wurden.

Bis zu einem gewissen Grad führte dies zu einer Verlagerung der Industrieproduktion aus den Industrie- in die Entwicklungsländer. Von 1980 bis 1986 stieg der Dollarwert der Exporte von Produzenten aus Entwicklungsländern um durchschnittlich 8% jährlich, was den Anteil der Industrieerzeugnisse an ihren Gesamtexporten 1986 auf 40% verdoppelte. Taiwan, Südkorea, Hongkong, Brasilien und Singapur bleiben die grössten Exporteure von Industrieprodukten, doch sind auch einige andere Länder stark im Kommen. Von 1979 bis 1981 und von 1984 bis 1986 steigerten Indonesien und die Türkei ihre Industrieproduktexporte um durchschnittlich über 30% jährlich, und Mexiko, Malaysia und Thailand um 14 bis 18% pro Jahr.

Obwohl diese Produktionsverlagerung von Industrie- in Entwicklungsländer in der Regel nur wenige sogenannte Schwellenländer betraf, so waren doch der Umfang, in dem diese Länder sich in ein nunmehr weit grösseres Weltproduktionssystem integrierten, und das Tempo, in dem ihre Industrieproduktexporte zunahmen, bemerkenswert.

Die Wirkung dieser globalen Produktionsverlagerung in die Entwicklungsländer verursachte zweifellos Anpassungsprobleme in den Industrieländern. Einzelne Beobachter schätzten die Arbeitsplatzverluste in den Industrieländern infolge des Handels mit den Entwicklungsländern nicht auf Tausende, sondern auf Millionen. Angesichts dieses ungeheuren Arbeitsplatzverlustes versuchten die Kommentatoren die Gründe dafür zu analysieren und Mittel zur Abhilfe zu finden. Ihre Argumente, die der IMB nicht unbedingt teilt, lassen sich in folgende wesentlichen Punkte zusammenfassen:

1. Die Arbeitnehmer in den Industrieländern sind mit unlauterem Wettbewerb seitens der Beschäftigten in den Entwicklungsländern konfrontiert, weil letztere nicht nur weit schlechter bezahlt werden als ihre Kollegen in den Industrieländern, sondern auch weit schlechter, als es ihrer Produktivität entspricht.
2. Die Entwicklungsländer, die ihren Arbeitnehmern wenig bezahlen und infolgedessen keinen starken Binnenmarkt haben, müssen Exportüberschüsse verzeichnen. In zahlreichen Fällen erfolgt dies auch im Hinblick auf die Bezahlung ihres Schuldendienstes.
3. Der Wettbewerb zwischen Arbeitnehmern aus Industrie- und aus Entwicklungsländern veranlasst die Unternehmen in den Industrieländern, die Kosten zu beschneiden, indem sie Produktion und Arbeitsplätze in Entwicklungsländer verlegen. Dies führt zu einem Rückgang der Löhne wie auch der Nachfrage in den Industrieländern, und die Arbeitsplätze werden weiterhin in die Entwicklungsländer exportiert. Ferner ist zwischen weniger entwickelten Ländern auch ein Wettbewerb um Investitionen vorhanden.
4. Dieser Lohnunterschied infolge der Abnahme der weltweiten Nachfrage ist teilweise für den Arbeitsplatzverlust im Norden und die Weltwirtschaftskrise verantwortlich.
5. Die Lösung des Problems dieser rückläufigen Nachfrage ist es, ihre Ursache zu beseitigen, d.h. die Entwicklungsländer, und diese dazu zu zwingen, ihre Arbeitnehmer nach Massgabe ihrer Produktivität zu bezahlen. Die Lösung heisst nicht gleiche Löhne in Entwicklungs- und Industrieländern, sondern eine erhebliche Anhebung im Einklang mit der Produktivität. Nicht nur die Löhne, sondern auch der Soziallohn (Regierungsausgaben für Wohnungen, Schulen und Wohlfahrt) sollten proportional angehoben werden.

Selbstverständlich bildet dieses Argument, das den Handel eines Landes einschränken würde, wenn Löhne und Arbeitsbedingungen nicht so verbessert würden, dass sie, unter Berücksichtigung von Produktivitätsunterschieden, dem Stand der Industrieländer entsprechen, lediglich eine Variante einer Reihe von Argumenten, die die Aufnahme der Arbeitnehmerrechte in die Vorschriften, die das internationale Handelssystem regeln, befürworten. Um der Klarheit willen lassen sich diese Argumente jedoch in zwei Gruppen aufgliedern: die erste, wie oben beschrieben, die einen unfairen Wettbewerbsvorteil da sehen würde, wo Löhne und Arbeitsbedingungen weit niedriger liegen als in den Industrieländern; die zweite, in der ein unlauterer Wettbewerb nur da vorhanden wäre, wo die Löhne und Arbeits-

bedingungen aufgrund von Verstößen gegen die bzw. der völligen Unterdrückung der Arbeitnehmerrechte durch die Regierungen künstlich niedrig gehalten werden.

In den nachstehenden Kapiteln werden diese Argumente untersucht.

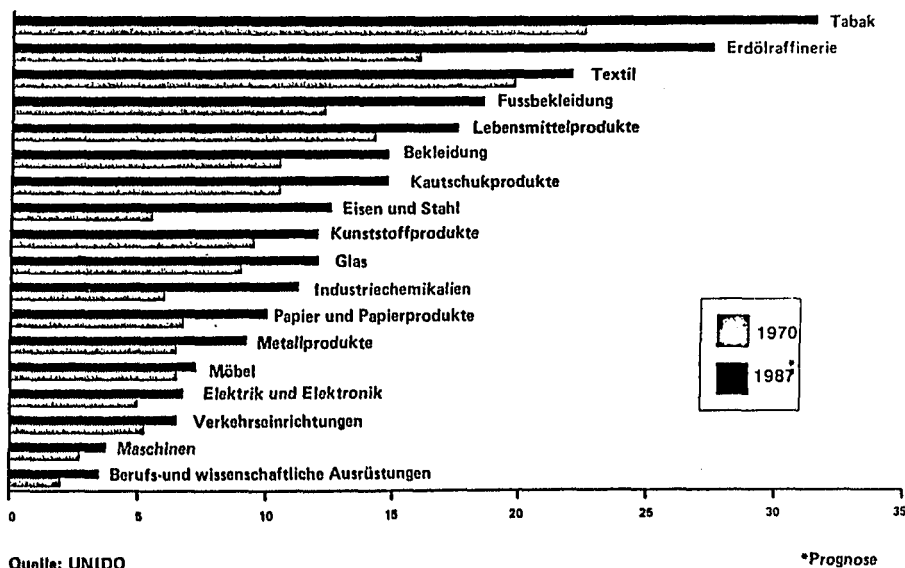
Kapitel V

Die Rolle der Entwicklungsländer im Rahmen der weltweiten Verlagerungen in Handel und Produktion auf internationaler Ebene

In den Marktwirtschaften der Industrieländer wurde grosse Besorgnis über deren "Entindustrialisierung" geäussert. Dieser Begriff, der leichter zu beschreiben als zu definieren ist, lenkt unsere Aufmerksamkeit auf den rückläufigen Umfang des Produktionssektors, gemessen an der Zahl seiner Beschäftigten. Die Frage ist: Ist der plötzliche Rückgang der Industrie in den Industrieländern auf Importe billiger Industrieprodukte aus dem Süden, erleichtert durch die dortigen niedrigen Löhne, zurückzuführen? Sollte dies zutreffen, schiene der freie Handel, der als die Treibkraft des Wachstums und der Schlüssel zur weltweiten Prosperität betrachtet wurde, nunmehr negative Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu haben.

Es lohnt sich, diese Behauptung ausführlicher zu untersuchen. Die Rolle der Entwicklungsländer in der weltweiten Industrieproduktion hat gemäss Statistiken in einem von der UNIDO Ende 1986 veröffentlichten Bericht stetig zugenommen. Seit 1970 ist die Industrieproduktion in den Entwicklungsländern um durchschnittlich 5% pro Jahr angestiegen, verglichen mit einem durchschnittlichen Wachstum von 3% in den Industrieländern. Allerdings rechnet die Prognose der UNIDO für 1987 damit, dass die Entwicklungsländer nur 12% des weltweiten Produktionsausstosses herstellen werden, verglichen mit 9% im Jahre 1970. Dieser Bericht stellt fest, dass die grössten Zunahmen ihrer Marktanteile in den Bereichen Erdölraffinerie (Zunahme von 16 auf 27%), Fussbekleidung (12,5 auf 19%), Tabakprodukte (22 auf 31%) und Eisen und Stahl (6 auf 13%) erfolgten.

ANTEIL DER ENTWICKLUNGSÄNDER AM WELTWEITEM PRODUKTIONS-AUSSTOSS, IN o/o



Diese Steigerung von 9 auf 12% seit 1970 verändert nicht die beherrschende Tatsache, dass die Produktion auf Weltebene sich noch immer auf drei hauptsächliche Wirtschaftspole konzentriert, die USA, Japan und Europa. Der Grossteil direkter Auslandsinvestitionen erfolgt zwischen Industrieländern, nicht von Industrie- in Entwicklungsländer, und in zahlreichen Industrien

bleiben die Entwicklungsländer als noch immer kleine Märkte eher am Rande der Strategien der Multis.

Ein anderes Bild entsteht, wenn die Aufmerksamkeit auf eine kleine Gruppe von Entwicklungsländern, die sogenannten Schwellenländer, gerichtet wird. Dies sind Argentinien, Brasilien, Hongkong, Malaysia, Mexiko, die Philippinen, Singapur, Südkorea, Taiwan und Thailand. Gemäss dem UNIDO-Bericht von 1986 verlieren die Industrieländer mit Ausnahme von Japan nunmehr Arbeitsplätze durch den Handel mit dieser Gruppe von Ländern. Bis 1975 hatten die Industrieländer Arbeitsplätze durch den Export in diese zehn Schwellenländer gewonnen. Von 1975 bis 1986 ändert sich das Bild, und es sind Arbeitsplatzverluste, die mit einer Verlagerung der weltweiten Produktion in Zusammenhang stehen, festzustellen. Bei den führenden Industrienationen verzeichnet Grossbritannien den grössten Verlust, der auf den Handel mit den Schwellenländern zurückzuführen ist, dicht gefolgt von der Bundesrepublik Deutschland und den USA. Dieser Rückgang der Beschäftigung machte in Grossbritannien 1,8% der Beschäftigung in der Produktion, in der Bundesrepublik Deutschland 1,1%, in den USA 0,4%, in Frankreich 0,13% und in Italien 0,05% aus. Die Zunahme in Japan betrug 3,7%, eine Situation, die sich nunmehr umgekehrt hat. Weniger die Billigimporte als die makroökonomische Politik ihrer Regierungen seit Mitte der siebziger Jahre war die Hauptursache der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern. Die Entwicklungsländer bleiben in der Tat ein Schlüsselexportmarkt für die Industrieländer.

Trotzdem halten einige diese Durchdringung der Märkte der Industrieländer durch Billigimporte aus den Entwicklungsländern für unfair, weil die Löhne, die ihren Arbeitnehmern bezahlt werden, weit niedriger sind als in den Industrieländern. Eine IMB-Studie über die relative Kaufkraft zeigte auf, dass die Entwicklungsländer ihren Arbeitnehmern etwa 3 bis 11 Mal weniger bezahlen als dies in denselben Industrien in den Industrienationen der Fall ist.

Ein Unterschied ist zu machen zwischen niedriger Bezahlung infolge der Wirtschaftsentwicklung eines Landes und derjenigen, die sich aus der Unterdrückung der Gewerkschaftsrechte ergibt. Die erstere bildet einen annehmbaren relativen Vorteil; die letztere eine unlautere Wettbewerbspraxis. Ferner ist die Produktivität zu untersuchen.

Aus einer Studie über die Differenz bei Produktivität/Bezahlung zwischen Arbeitnehmern beispielsweise in den USA und in Südkorea ging hervor, dass die USA 1975 einen verhältnismässigen Produktivitätsvorteil von 6,5 im Vergleich zu Südkorea aufwiesen (das bedeutet, dass es 6,5 weniger Arbeitseinheiten brauchte, um denselben Ausstoss in der US-Industrie zu produzieren). Allerdings lagen die Löhne 8,5 Mal höher als in Südkorea. Von 1975 bis 1980 stiegen die Nominallohne in Südkorea um 200%, gegenüber 48% in den USA. Bis 1980 war der Unterschied 4 Mal grösser hinsichtlich der Arbeitsproduktivität, jedoch 6 Mal grösser in bezug auf die Lohnsätze. Das bedeutete, dass Südkorea, obwohl die Löhne hier rascher als in den USA und rascher als die Produktivität zugenommen hatten, noch immer in der Lage war, seine verhältnismässigen Kosten pro Arbeitseinheit beizubehalten.

Diese Arten von Berechnungen können selbstverständlich sehr komplex werden, doch deutet diese Analyse darauf hin, dass die Kluft zwischen Produktivität und Löhnen möglicherweise nicht so gross ist. Jüngstes Beweismaterial deutet ausserdem darauf hin, dass viele der verhältnismässigen Lohnvorteile der Schwellenländer untergraben werden, wenn die Löhne steigen.

Es ist jedoch ganz klar, dass in gewissen Ländern, Regionen und sogar Städten der Wettbewerb seitens von Billigimporten äusserst schädlich sein kann. Um die

Auswirkungen des Wettbewerbs seitens dieser Länder und insbesondere der Schwellenländer auf mikroökonomischer Ebene abzuschätzen, untersuchen wir bestimmte Metallindustrien und den Umfang der Verlagerung von Handel und Produktion in die Entwicklungsländer, die in letzter Zeit stattfand.

Kapitel VI

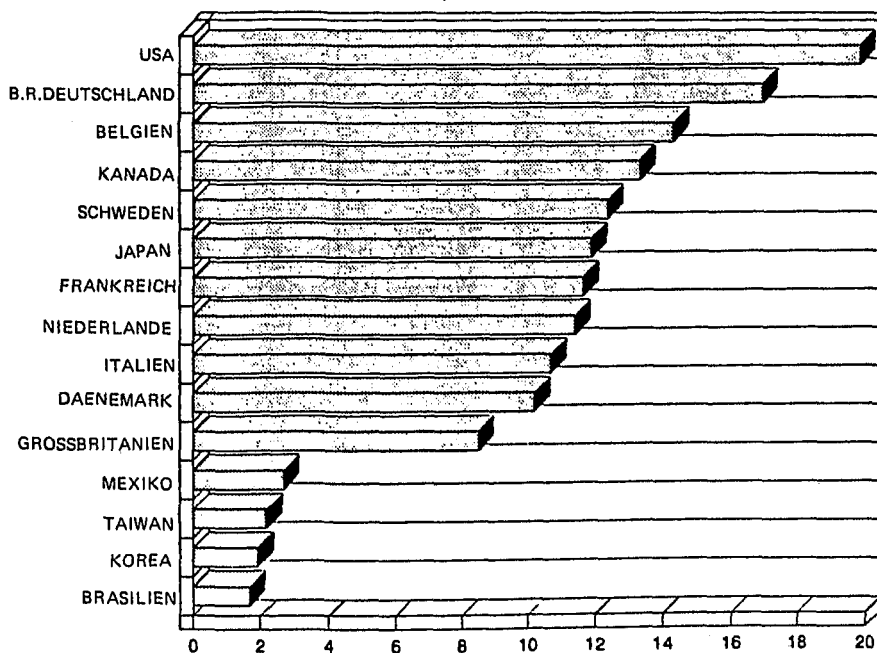
Drei Fallstudien: Automobilindustrie, Halbleiterindustrie, Fernsehindustrie

Automobilindustrie

Von allen Metallindustrien ist die weltweite Automobilindustrie diejenige, die am stärksten von Multis beherrscht wird. Seit den siebziger Jahren haben diese Unternehmen ihre weltweiten Aktivitäten zunehmend gemäss einem internationalen Integrationskurs organisiert, was zu der weltweiten Auswärtsvergabe der Produktion von Bestandteilen und Einzelteilen führte. Viele Multis, die das Beispiel von Ford befolgten, nahmen die weltweite Auswärtsvergabe als Bestandteil ihrer "Weltautomobil"-Strategie an. So könnte man auf den ersten Blick annehmen, dass die Industrie jene Merkmale zeigt, die unter der Leitung der Multis zu immer mehr Produktionsverlegungen in Niedriglohnländer und zu einem darauffolgenden Beschäftigungsrückgang in den herkömmlichen Stammländern der weltgrössten Automobilhersteller führen würden. Obwohl sich die Automobilproduktion noch immer hauptsächlich auf die Marktwirtschaften der Industrieländer Westeuropas, der USA und Japans konzentriert, stellt eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern Automobile her. Sie bilden einen zunehmend bedeutenderen Faktor an den Märkten der Industrieländer, insbesondere in Nordamerika.

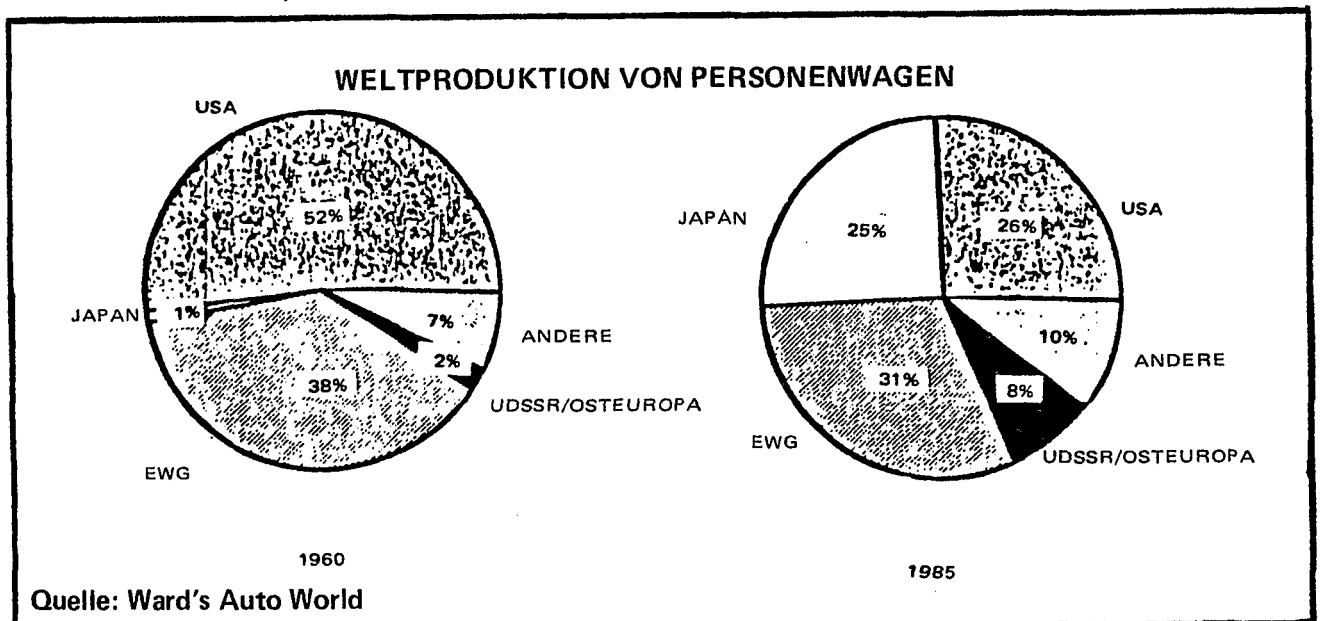
Der Wert des gesamten Automobilhandels in der Welt betrug 1986 215 Mrd. US-\$, was ungefähr 10% des gesamten Warenhandels in der Welt ausmacht. Die Entwicklungsländer insgesamt machen weniger als 3% des weltweiten Automobilexports aus. Die Automobilausfuhr steht denn auch an 16. Stelle auf der Liste ihrer Exporte. Die Entwicklungsländer als Gesamtheit sind Nettoimporteure von Motorfahrzeugen.

STUNDENLOHNSATZ MOTORFAHRZEUGE UND
AUSRÜSTUNGSPRODUKTION (in US\$ 1986)



Quelle: US-Amt für Arbeitstatistik

Die Herstellung von Automobilen konzentriert sich zwar hauptsächlich auf die Marktwirtschaften der Industrieländer, doch weit weniger als noch vor zwei Jahrzehnten. 1960 befanden sich ca. 97% der Weltproduktion in den Marktwirtschaften der Industrieländer. Bis 1982 war dieser Anteil auf 84% gesunken. Einer der Hauptgründe für diese Verlagerung war die "Weltautomobil"-Strategie, die eine einheitliche Grundmodellserie mit Anpassungen an örtliche Marktbedingungen umfasste. Diese Strategieänderung ermöglichte es einigen Unternehmen in weniger entwickelten Ländern, zu Exportproduzenten zu werden und nicht blosse Montageländer zu bleiben. So nahm die Automobilproduktion in den weniger entwickelten Ländern von 1960 bis 1980 um das 9,2fache zu, gegenüber dem weltweiten Durchschnitt von 2,35 in diesem Zeitraum. Sie steigerten ihren Anteil am weltweiten Produktionsausstoss von 3% im Jahre 1960 auf 6,3% im Jahre 1970 und 11,8% im Jahre 1980.



Die Hauptprobleme der Arbeitslosigkeit in den USA und Europa in den siebziger Jahren wurden zwar nicht durch die Verlagerung von Produktion und Handel in Entwicklungsländer verursacht, doch schafften die achtziger Jahre das Potential für bedeutende Produktionsverlagerungen in Industrie- und Entwicklungsländer durch wachsende Automobilindustrien in Ländern, in denen die Missbräuche von Gewerkschaftsrechten einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor bildeten, beispielsweise in Korea und Taiwan. Vielmehr war die Hauptursache für den Rückgang der Beschäftigung, abgesehen von der Rezession, der Rationalisierung durch Technologie und einer beschäftigungsfeindlichen makroökonomischen Politik der grössten Regierungen der Industrieländer, der Wettbewerb seitens der japanischen Hersteller. Die bei weitem dramatischste Entwicklung der siebziger Jahre war das spektakuläre Wachstum Japans als Automobilhersteller. 1960 produzierte Japan lediglich 165.000 Fahrzeuge, 1,3% der Weltproduktion. Bis 1980 hatte Japan die USA als weltführenden Automobilhersteller überholt. Es hielte schwer, das Argument zu verfechten, dass dieser Erfolg auf der Unterdrückung der Gewerkschaftsrechte in Japan beruht, obwohl die Bezahlungsunterschiede zu anderen Industrieländern, zumindest bis zu den achtziger Jahren, erheblich waren.

Hinsichtlich der Bestandteile von in den USA hergestellten Personenwagen deutet alles darauf hin, dass ein Teil von deren Produktion in einem Entwicklungsland erfolgt. Die US-Hersteller führten 1983 3,6 Mio. Motoren oder ein Drittel bis die Hälfte des Wertes der Motoren ein, die für den US-Produktionsausstoss verwendet werden. Zwei Drittel der Motoren kamen aus Mexiko und

Brasilien. Mexiko hat sich auf den Sektor der Einzel- und Bestandteile spezialisiert und stellt Motoren und andere Bestandteile (insbesondere in Betrieben, die im Grenzgebiet Maquiladora gelegen sind) her, die in die USA und Kanada ausgeführt werden. Die montierten Fahrzeuge werden auch zunehmend in die USA ausgeführt. Die Motorenkapazität (nicht aber die Produktion) betrug im Jahre 1985 2,1 Mio. Der Grossteil davon war für den Export bestimmt.

Heute gibt es in Mexiko nahezu 1.000 "maquiladoras" aller Arten (nicht nur für Automobile), die annähernd 300.000 Personen beschäftigen. Diese Betriebe erzeugen etwa 2 Mrd. US-\$ in Devisen – die zweitgrösste Quelle harter Deviseneinnahmen nach dem Erdöl. Es wurde geschätzt, dass weniger als 10% der in "maquiladoras" Beschäftigten gewerkschaftlich organisiert sind.

Die Multis planen eine weitere Integration ihrer mexikanischen Werke in diejenigen, die nördlich der Grenze gelegen sind, indem sie diese als eine leicht zugängliche Quelle für zusammengesetzte Fahrzeuge benutzen, die je nach Bedarf der US- und kanadischen Märkte wie ein Wasserhahn auf- und zuge dreht werden kann. Chrysler führt bereits etwa 50.000 Einheiten jährlich aus Mexiko in die USA ein. Ford liefert mehr als 130.000 Einheiten von einem einzigen Betrieb aus. 1986 führte Mexiko 72.000 Fahrzeuge aus; 1987 163.000 und für 1988 wird diese Zahl auf 200.000 Einheiten geschätzt.

Die japanischen Multis steigern ebenfalls ihre Investitionen in vielen Schwellenländern. Toyota beispielsweise kündigte Vorhaben für ein Motorenwerk für 75 Mio. US-\$ in Indonesien für die Montage von 72.000 Nutzfahrzeuge in diesem Land an. Die koreanische Industrie nahm ihren Betrieb erst 1982 wirklich auf. 1980 produzierte Korea erst etwa 120.000 Fahrzeuge, die Hälfte davon sind Lastkraftwagen, d.h. Kapitalausrüstungen. Bis heute gibt es in Korea mehr eingetragene Lastkraftwagen und Busse als Personenwagen. Bis 1987 produzierte Korea eine Million Fahrzeuge, zwei Drittel davon wurden exportiert. Der Grossteil dieser Exporte richtete sich auf einen Markt aus – US- und kanadische Käufer von kostengünstigen oder "Einfuhr"-Fahrzeugen.

Die Dichte der Fahrzeugbesitzer in Korea ist niedrig: Die dortigen hohen Steuern bremsen den Besitz von Fahrzeugen erheblich. Etwa 46.000 Personen sind in der koreanischen Automobilindustrie beschäftigt. Die Mehrheit war bis zu den Streiks im Jahre 1987 nicht gewerkschaftlich organisiert. Das Management des grössten Unternehmens, Hyundai, war offen und herausfordernd gewerkschaftsfeindlich. Die Löhne waren selbst am Niveau der Entwicklungsländer gemessen extrem niedrig, und die Arbeitszeit war die längste in der Welt. Die Verweigerung der Gewerkschaftsrechte (Inhaftierungen wegen gewerkschaftlicher Betätigung, Aufnahme auf schwarze Listen, Folter, Regierungseinmischung in Verhandlungen, Auflösung von Gewerkschaftsorganisationen durch die Regierung usw.) bildete Bestandteil des Wachstums dieser Industrie und ihrer niedrigen Lohnkosten.

Das Wachstum der Automobilproduktion in den Entwicklungsländern dürfte in den kommenden Jahren noch zunehmen. In mehreren dieser Länder kommen Missbräuche von Gewerkschaftsrechten vor. Sie bilden zwar noch keinen überwältigenden Faktor in der weltweiten Automobilherstellung, doch werden diese Länder weiterhin das Zentrum des Strebens von Multinationalen Unternehmen nach kostengünstigen Produktionsstätten und Entwicklungsinitiativen seitens der Regierungen sein. So würden anhaltende Verletzungen international anerkannter Gewerkschaftsrechte einen Faktor bei der Bestimmung des Standortes künftiger Automobilproduktion bilden.

Halbleiterindustrie

Von allen Industrien, die hier erörtert werden, hat die Halbleiterindustrie in den letzten Jahren vermutlich die grösste Wandlung erfahren. Gemäss den jüngsten UNIDO-Studien hat die Elektrogeräteindustrie, deren Hauptbestandteil die Halbleiterindustrie bildet, von allen Industriezweigen in den Entwicklungsländern das rascheste Wachstum seit 1975 verzeichnet. Inflationsbereinigt betrug die Steigerung von 1975 bis 1988 nahezu 130%. Während die Entwicklungsländer jedoch einen zunehmenden Anteil an einem rasch wachsenden Kuchen eroberten, machen sie immer noch nur einen kleinen Teil der weltweiten Produktion aus. 1975 betrug dieser Anteil 7,5%, 1988 war er nur noch auf 9,4% gestiegen.

Die Statistik über die Produktion von Halbleitern ist etwas verwirrend, da sie zeigt, dass sich nahezu die gesamte Produktion auf die USA, Japan und Westeuropa konzentriert. Dies verschleiert die Tatsache, dass ein erheblicher Teil des Produktionsprozesses als Bestandteil der internationalen Auswärtsvergabe und der Zulieferantentätigkeit der Multis in bestimmten Entwicklungsländern ausgeführt wird. Diese Aktivität konzentriert sich auf Südostasien und hauptsächlich Südkorea, Taiwan, Singapur und Hongkong, mit einer weit geringeren Tätigkeit in Mexiko. Für diese Länder macht der Export von Halbleitern einen erheblichen Teil ihres Handels aus und geht hauptsächlich in die USA.

Die Geographie der Halbleiterproduktion ist sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern veränderlich. Bundesstaaten in den USA wie Colorado, Oregon und Utah haben nunmehr begonnen, Santa Clara Valley in Kalifornien - Silicon Valley - als attraktivste Standorte herauszufordern, während in Europa in Irland, Schottland und Wales eine beträchtliche Entwicklung erfolgte. Innerhalb Südasiens ist dahin gehend ein Wandel im Gange, dass Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur immer mehr in höherentwickelte Produkte und Prozesse vorstossen, während sich neue Niedrigtechnologiezentren in Ländern wie den Philippinen, Thailand und Indonesien bilden. Ähnlich trat allmählich eine begrenzte Entwicklung bestimmter Phasen der Halbleiterproduktion in der Karibik in der Nähe des US-Marktes ein. Zumindest bis vor kurzem wurden die arbeitsintensiven Phasen des Produktionsprozesses in Entwicklungsländer verlegt, während die mehr kapital- und forschungsintensiven Etappen, wie Konstruktion, Produktion von Maskenbits und Herstellung von Mikroplättchen in den Industrieländern verblieben.

Bis zu den frühen siebziger Jahren hatte jeder grössere US-amerikanische Produzent Auslandsbetriebe errichtet, viele davon in Südostasien, ein Trend, der durch die Bestimmung der US-Regierung über Montage im Ausland erheblich gefördert wurde. Unter Punkt 807.000 des US-Zolltarifsystems haben die US-Unternehmen die Genehmigung, Bestandteile für die Weiterverarbeitung ins Ausland auszuführen und wiedereinzuführen, während sie lediglich auf den Mehrwert im ausländischen Standort Zollgebühren entrichten. Im Gegensatz dazu bevorzugten es die japanischen Unternehmen, ihre eigenen Automationstechnologien im eigenen Land, und nicht billige Arbeitskräfte im Ausland, einzusetzen, obwohl einige ebenfalls ausländische Montagebetriebe in Asien errichteten.

Neue technologische Entwicklungen bedrohen ganz erheblich die Arbeitsteilung, die in der weltweiten Halbleiterindustrie zwischen den Entwicklungsländern, die Standorte mit billigen Arbeitskräften in der Montagephase sind, und den Entwicklungsländern besteht, in denen höherqualifizierte Aufgaben ausgeführt

werden. Die Automation in der Produktion wird in einer zunehmend höherentwickelten Industrie notwendig. Die Arbeitskosten nehmen somit als Anteil der Produktionskosten ab, und die Attraktivität von Standorten mit billigen Arbeitskräften in den weniger entwickelten Ländern geht zurück. Die Reaktion der führenden und etablierten Schwellenländer - Singapur, Taiwan, Südkorea und Hongkong - bestand darin, die Qualität ihrer Industrien anzuheben und sich von der Abhängigkeit von Prozessen und Produkten, die nur wenig qualifizierte, billige Arbeitskräfte erfordern, zu befreien. Zugleich bestehen kaum Anzeichen dafür, dass die Multis ihre Produktion in die Industrieländer zurückverlegen werden, was beweist, dass noch andere strategische Faktoren als die Arbeitskosten ihre Entscheidung zur Rückkehr beeinflussen.

Obwohl die Industrie zur Zeit eine Spaltung zwischen billigen Arbeitskräften in den Entwicklungsländern und hochqualifizierten Arbeitnehmern in den Industrieländern aufweist, sind die entscheidenden Merkmale der Arbeitskräfte in beiden bemerkenswert ähnlich. Eine überwältigende Mehrheit von Arbeitsplätzen in der elektronischen Montage wird von jungen Frauen mit verhältnismässig niedrigen Löhnen besetzt: Gemäss einzelnen Schätzungen sind von den 200.000 Asiaten, die in Halbleiterwerken in den östlichen Randländern Asiens arbeiten, über 90% junge Frauen. Diese Beschäftigten haben niedrige Löhne und schlechte Arbeitsbedingungen hinzunehmen, und die Sehkraft vieler Beschäftigter ist nach nur wenigen Jahren der Montage mikroskopisch kleiner Bestandteile ruiniert.

Es wird zwar angenommen, dass die Arbeitsvorschriften in der Regel in den Industrieländern strikter sind, doch gibt es die obenerwähnten Arbeitsmerkmale in den Industrieländern ebenfalls. In den USA sind drei Viertel der Beschäftigten an Montagefliessbändern Frauen. In der Regel werden in Kalifornien verschiedene Einwanderer - Filipinos, Thailänder, Samoaner, Mexikaner und Vietnamesen - wegen ihrer fehlenden Englischkenntnisse und Nichtkenntnis der US-Arbeitsgesetze durch die Elektronikunternehmen ausgebeutet. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Unternehmen die Beschäftigten je nach Rasse und Nationalität aufteilen - an einem Fliessband sind beispielsweise alle Vietnamesen beschäftigt, an einem anderen wiederum alle Mexikaner - , um den Wettbewerb zu schüren und Absprachen zwischen verschiedenen Nationalitäten zu verhindern.

Fernsehindustrie

Diese Industrie ist vermutlich das klassische Beispiel für eine Industrie, die in die Entwicklungsländer verlegt wurde, wo die Arbeitskosten billiger sind, wodurch Anpassungsprobleme in den Industrieländern entstanden. Zugleich sollte dieser Trend nicht übertrieben werden. Von einer Weltproduktion von 70 Millionen Einheiten im Jahre 1982 betrug der Anteil der USA etwa 15% (33,5% weniger als im Jahre 1965), derjenige der EG 16%, gegenüber 25% im Jahre 1965, und der Anteil von Japan ging von 28% auf etwa 18% im Jahre 1982 zurück. Im Gegensatz dazu stieg der Anteil der asiatischen Entwicklungsländer von 0,2 auf 15% an. Bei dieser Verlagerung steigerten die drei Hauptproduzenten Südkorea, Taiwan und Singapur ihre Exporte in die Industrieländer. Ein zunehmender Teil der Importe von Fernsehgeräten durch die Industrienationen stammte aus den weniger entwickelten Ländern. Dies wird in drastischer Weise am ungeheuren US-Markt verdeutlicht, wo der Anteil der Entwicklungsländer an den Fernsehgeräteimporten zwischen 1970 und 1985 von 18 auf 54% anstieg.

Einige wenige Grossunternehmen kontrollieren die Weltproduktion und die Weltmärkte. Zu den zehn führenden Farbfernsehgeräteherstellern in der Welt gehörten 1982 fünf japanische, zwei US-amerikanische und drei europäische

Firmen. Mit der Zunahme des japanischen Wettbewerbs strebten die grösseren Hersteller nach Verbesserung der Qualität ihrer Geräte, Herstellung kleinformatiger Bildschirme und Entwicklung von Fernsehen für weitere Zwecke, u.a. für Personal Computer.

Abgesehen von dieser Produktdifferenzierung nahmen die grösseren Hersteller verschiedene Strategien zur Steigerung ihres Anteils am Exportmarkt an. Während sich Japan auf die Prozessinnovation konzentrierte, d.h. die Vervollkommenung der Technologie der automatischen Einschaltung, verlegten die US-Unternehmen die TV-Montagearbeiten und einen Teil der Bestandteileproduktion in Entwicklungsländer, insbesondere Mexiko, Taiwan und Singapur. Es gibt eine Reihe von Gründen für diese Erscheinung, zunächst einmal, wie bereits erwähnt, die Zollzugeständnisse. Zweitens bieten diese Länder niedrige Steuern und Investitionssubventionen oder -kredite, um ausländische Direktinvestitionen zu fördern. Ein dritter Grund sind die niedrigen Arbeitskosten. Diese Strategie wurde von den US-Unternehmen als weniger kostspielig und risikoreich als die Investition in neue Prozesse und die Produktinnovation betrachtet. Im Gegensatz dazu gaben die japanischen Firmen mehr für Forschung und Entwicklung aus. Allerdings haben sie ebenfalls Produktion in Entwicklungsländer verlegt, nicht aus Gründen der billigen Arbeitskraft allein, sondern hauptsächlich um die Zollgebühren in die USA zu vermeiden. Das Marketingabkommen von 1977 zwischen Japan und den USA über japanische Fernsehgeräteexporte beispielsweise führte zu einer Beschneidung, bewirkte jedoch einen drastischen Anstieg der Exporte aus Taiwan und Südkorea in die USA, was teilweise durch die Errichtung von Produktionsstätten durch Japan in diesen Ländern verursacht wurde.

Künftige Trends deuten darauf hin, dass billige Arbeitskräfte bei den Standortstrategien der Hersteller eine weniger entscheidende Rolle spielen werden. Der technologische Wandel reduzierte erheblich den Anteil der Arbeitskosten am Endprodukt; in den USA betrug der Anteil der Arbeitskosten im Jahre 1970 etwa 17% und sank bis 1985 auf 7,4%. Diese Veränderungen, einschliesslich Automation und Inspektionsverfahren, trugen ferner dazu bei, die Herstellung flexibler zu gestalten, indem Mehrfachmodell-Produktionsabläufe für Fernsehgeräte in einem einzigen Betrieb wirtschaftlich durchführbar gemacht wurden, was wiederum eine raschere Anpassung an die veränderliche Nachfrage an den verschiedenen Märkten und eine bessere Abstimmung der Produkte an die Absatzaussichten ermöglichte, was somit zu Einsparungen bei den Erfindungskosten führte.

Infolge dieser Auswirkungen wurden Kostenbeschneidungen durch Verlagerung der Produktion an Standorte, wo die Arbeitskosten niedrig sind, für die Unternehmen der Industrieländer weniger attraktiv. Es gibt einige Beispiele für derartige Unternehmen, die die Produktion in Industrieländer verlagern. Zölle und protektionistische Massnahmen scheinen zu einem wichtigeren Faktor für die Entscheidung zu werden, wo produziert werden soll. Beispielsweise investierten nach Abschluss von Marketingabkommen zwischen den USA und die asiatischen Schwellenländer diese letzteren in die Fernsehgeräteproduktion in den USA.

Die Auswirkungen dieser Verlagerung von Handel und Investitionen in Arbeitsplätze in den Industrieländern ist auch hier kaum genau zu bestimmen, insbesondere deshalb, weil die Arbeitsplätze im Zulieferanten- und Dienstleistungssektor für die Industrie ebenfalls verloren gingen. Auch sind technologische Neuerungen für einen Teil der Verluste verantwortlich. Im Falle der europäischen Verbraucherelektronikindustrie insgesamt wird geschätzt, dass

der Effekt umfangreicher Importdurchdringung der Märkte durch fernöstliche Produzenten in Europa zu einem Rückgang von 250.000 Arbeitsplätzen im Jahre 1975 auf 120.000 im Jahre 1985 führte. Diese Schätzung bezog allerdings Japan und die Schwellenländer mit ein.

Kapitel VII

Aussichten und Probleme der Förderung internationaler Arbeitsnormen durch den Handel

Die Beispiele von:

Singapur
Südkorea
Taiwan
Hongkong
Thailand
Mexiko
Exportverarbeitungszone

Höhere Einkommen und bessere Arbeitsbedingungen sind und sollten bedeutende Ziele der Metallarbeiter in den Entwicklungsländern sein und sollten von den Beschäftigten in den Industrieländern aus Solidaritätsgründen unterstützt werden. Insbesondere das Recht der Arbeitnehmer auf gewerkschaftlichen Zusammenschluss und Kollektivverhandlungen ist von entscheidender Bedeutung bei den Bemühungen der Arbeitnehmer, die Löhne und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Die Förderung internationaler Arbeitsnormen, die mit dem Handel verknüpft werden, würde verstärkt zum Ziel des Aufbaus starker Gewerkschaften beitragen und durch diese die Löhne anheben und die Arbeitsbedingungen verbessern, als es mittels grober Forderungen nach hohen Lohnsätzen als Hauptkriterium für den Zugang zum weltweiten Exportmarkt der Fall wäre. Die Ziele der Nutzung von Handelsrestriktionen zur Förderung des Gewerkschaftswesens in diesen Ländern würde den verhältnismässigen Vorteil der Länder nicht unmittelbar gefährden. Sie würden lediglich mit Zollgebühren und Verlust von Handelsprivilegien jene Regierungen bedrohen, die Löhne und Arbeitsbedingungen niedrig halten und die Gewerkschaftsrechte unterdrücken, um unlautere Wettbewerbsvorteile zu erreichen. Niedrigere Löhne und schlechtere Beschäftigungsbedingungen würden zwar bleiben, aber die Mindestnormen müssten eingehalten werden. Den Gewerkschaftern grössere Freiheit für die Verfolgung ihrer Ziele einzuräumen, würde eine erhebliche Verbesserung der Arbeitnehmerbedingungen bewirken. Zugleich würde eine stärkere Stellung der Gewerkschaften den demokratischen Prozess fördern, und dies würde indirekt dazu beitragen, die Wohlfahrt der gesamten Bevölkerung anzuheben.

Um am besten zu veranschaulichen, wie Handelssanktionen funktionieren könnten, lohnt es sich, einige Fallstudien von Ländern zu untersuchen, die der Einschränkung der Gewerkschaftsrechte bezichtigt wurden, um unlautere Wettbewerbsvorteile zu erlangen.

Singapur

Nach sämtlichen Berichten war die Wirtschaftsentwicklung von Singapur seit seiner Unabhängigkeit bemerkenswert erfolgreich. Im Zeitraum von 1960 bis 1980 erreichte Singapur eine der höchsten durchschnittlichen Jahreszuwachsraten des realen pro-Kopf-BIP aller nicht erdölproduzierenden Länder der Welt (7,5% jährlich), die niedrigste Inflationsrate (5% jährlich), eine sinkende Arbeitslosenrate (von 13,5% im Jahre 1960 auf 3% im Jahre 1980), rasch wachsende Exporte (real 8,6% jährlich) und hohe Devisenreserven. Allerdings wurde dieser Erfolg aufgrund strikter staatlicher Kontrolle der Löhne, Arbeitsbedingungen und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen erreicht. Der von der Regierung für diese Kontrollstrategie genannte Grund war der Bedarf Singapurs an bzw. seine Abhängigkeit von ausländischen Direktinvestitionen. Diese Abhängigkeit begann Mitte der sechziger Jahre, nachdem Versuche der Regierung, die industrielle Entwicklung durch Zollschutz und Förderung von Importersatzproduktion zu aktivieren, fehlgeschlagen waren. So führte die Regierung eine Wachstums-

strategie auf Grundlage arbeitsintensiver Industrialisierung ein. Um die hohe Arbeitslosenrate zu senken, ermässigte die Regierung die Zölle und die nicht tarifgebundenen Handelshindernisse und förderte die arbeitsintensiven verarbeitenden Industrien: Textil und Bekleidung und später elektrische Montage und Bestandteile sowie Schiffsbau und Schiffsreparaturen. Diese Strategie war mit verschiedenen Problemen konfrontiert. Die Löhne in Singapur lagen zwar weit unter denen der Industrieländer, jedoch erheblich höher als in Hongkong, Südkorea und Taiwan. Um die beträchtlichen ausländischen Direktinvestitionen anzuziehen, die diese Wirtschaftsstrategie erforderte, bot Singapur den Multinationalen Unternehmen grosszügige Investitionsanreize in Form von niedrigen Steuern, geringfügigen Kontrollen des Geschäftsbetriebs, Befreiung von inländischen Besitzvorschriften und beträchtlichen Investitionen in die Entwicklung der Infrastrukturen.

Die Regierung erkannte auch, dass Stabilität, insbesondere die politische, und eine motivierte, jedoch passive Arbeitnehmerschaft die Attraktivität Singapurs als Standort für ausländische Direktinvestitionen erhöhen würden. Zu diesem Zweck schränkte die Regierung das Recht der Arbeitnehmer auf Streik und Lohnverhandlungen drastisch ein, ebenso das Recht der Bürger, sich als politische Dissidenten zu betätigen.

Allerdings steigen die Löhne teilweise infolge eines begrenzten Arbeitsmarktes, und in den achtziger Jahren konnte die Regierung in den arbeitsintensiven Niedrigtechnologie-Industrien nicht mehr mit anderen Entwicklungsländern konkurrieren und versuchte, die Ressourcen und Qualifikationen in die Hochtechnologie-Industrien zu verlagern. Singapur stösst beispielsweise nunmehr in die Herstellung von Computern, Robotern, VLSI und CAD/CAM vor. Der Effekt dieser Politik ist, dass die ausländischen Direktinvestitionen Singapurs im zweiten Quartal 1987 eine überwältigende Zunahme von 83% gegenüber demselben Zeitraum im Vorjahr auf 249 S-\$ verzeichneten. Der US-amerikanische Computerhersteller Apple verlegte einen Grossteil seines Betriebs nach Singapur, und Sony und NEC von Japan ebenso wie Philips haben sämtlich ihre dortige Präsenz verstärkt.

Heute konkurriert Singapur, um Unternehmen aus dem Hochtechnologie-Sektor zu gewinnen. Die Betriebskosten der Firmen in dieser hochqualifizierten Industrie sind weit niedriger in Singapur. Qualifizierte Arbeitnehmer werden weit weniger gut bezahlt als ihre Kollegen in den Industrieländern, wo der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu einem Problem wird. Ausserdem ermässigte die Regierung von Singapur die Arbeitgeberbeiträge an den zentralen Pensionsfonds (CPF), der wie ein staatliches Versicherungssystem funktioniert. Laut dem jüngsten Bericht der Financial Times über Singapur hatte dies einen 12%igen Rückgang der Geschäftskosten zur Folge. Diese Politik der Anlockung von Unternehmen in hochqualifizierten Bereichen nach Singapur war äusserst erfolgreich und führte dazu, dass viele ausländische Firmen ihre Hochtechnologiebetriebe nach Singapur verlegten. Das japanische Verbraucherelektronikunternehmen AIWA beispielsweise schloss seinen Betrieb in Japan im Jahre 1986 und verlegte Produktion und Montage in ein neues Werk im Industriegebiet Jurong von Singapur.

Kernstück dieser Politik ist, dass Singapur ausländischen Investoren weiterhin hohe Gewinne bietet. Um diese Gewinne aufrechtzuerhalten, versucht das Regime jedoch, weiterhin das Wachstum von Löhnen und Gehältern einzuschränken, indem es eine Fülle von Mitteln einsetzt, einschliesslich einer gewerkschaftsfeindlichen Gesetzgebung – der von der Regierungspartei unterstützte nationale Gewerkschaftsbund (NTUC) – und die "dreigliedrige" nationale Lohnkommission (NWC). Die grosse Mehrheit der Gewerkschaften wird heute von nichtgewerk-

schaftlichen Regierungsfachleuten geführt, die häufig Regierungs- und Arbeitgebervertreter sind. Das Ergebnis dieser Politik ist, dass die Löhne im Zeitraum von 1960 bis 1982 real zwar anstiegen, diese Zunahme jedoch weit langsamer erfolgte als das Wachstum des BSP oder des BIP pro Arbeitnehmer. Ausländische Investoren waren die Hauptnutznießer dieses Prozesses.

Singapur ist kein Land mit niedrigen Einkommen und Löhnen mehr. Sein pro-Kopf-BSP übersteigt dasjenige von Hongkong, Israel, Irland, Griechenland, Portugal und Spanien, obwohl der Reichtum in Singapur ungleich verteilt ist. Gemäss der IMB-Umfrage über die Jahreseinkommen betragen die Löhne in der Elektronikindustrie in Singapur lediglich die Hälfte derjenigen in Griechenland und ein Viertel derjenigen in Spanien. Trotz dieser Entwicklung hat Singapur seine Kontrolle über die Gewerkschaften, die in den sechziger Jahren begann, um Inlandsinvestitionen anzuziehen, nicht gelockert. Selbst in Hochtechnologie-Industrien nutzt Singapur seinen "Vorteil", um ausländische Firmen anzulocken. Der Glaube Singapurs an den freien Handel ist unübertroffen, doch bildet seine Einmischung am Arbeitsmarkt einen eindeutigen Verstoß gegen die freien Handelspraktiken.

Südkorea

Es gibt bestimmte Ähnlichkeiten zwischen Singapur und Korea. Beide verzeichnen ein rasches Wirtschaftswachstum mittels des Exports von Industrieerzeugnissen (vom gesamten Export Südkoreas waren 91% Industrieerzeugnisse), beide Wirtschaften waren durch Grossunternehmen beherrscht und beide beschnitten die Arbeitnehmerrechte. Ausserdem nutzte Südkorea wie Singapur in den sechziger Jahren den Vorteil billiger Arbeitskräfte, um Güter im Textil- und Bekleidungssektor zu verarbeiten und zu exportieren. Nichtsdestoweniger sind billige Arbeitskräfte und die Beibehaltung von Arbeitskosten, die unter denen in Konkurrenzindustrien liegen, um Exportmärkte zu erobern, nicht das einzige Anliegen Koreas. Auslandsinvestitionen sind im Vergleich zu Singapur verhältnismässig unbedeutend. Die Wirtschaft Südkoreas wird von grossen einheimischen Firmen, nicht durch Multinationale Unternehmen beherrscht. Korea hat die Politik der Exportproduktion gefördert, jedoch zugleich auch die herkömmlichen Importersatzstrategien betrieben. In jüngster Zeit verzeichnete es seine spektakulärsten Erfolge in Metallsektoren wie Schiffsbau, Stahl, Automobil und Elektronik. In jedem dieser Industriezweige genossen die Firmen in Südkorea erhebliche Lohnkostenvorteile im Verhältnis zu ihren Hauptkonkurrenten am Weltmarkt. Der Vorteil Südkoreas entstand ebenso sehr durch den Einsatz moderner Technologie wie durch Ausbeutung der Arbeitnehmer. Dies ermöglichte einen erfolgreichen Wettbewerb mit herkömmlichen Industrien in den Industrieländern. Bei dieser Strategie spielte die südkoreanische Regierung eine grosse Rolle, indem sie die Expansion der Unternehmen finanzierte, Fusionen und Kartelle auferlegte, um den Binnenwettbewerb zu dämpfen, und in die jüngste Technologie investierte.

Der Schlüssel zum "Erfolg" Koreas war jedoch, dass die Arbeitnehmer in diesen Industriezweigen gezwungen sind, eine lange Arbeitszeit bei niedriger Bezahlung zu leisten. Trotz Verbesserungen nach den Streiks im Jahre 1987 ist der Gewerkschaftsschutz noch immer unzulänglich, und die Löhne stehen in keinem Verhältnis zur Produktivität. Lohnrichtlinien waren von der Regierung zwar festgesetzt worden, werden jedoch nicht eingehalten, und es besteht kein Mindestlohn. Selbst nach eigenen Angaben der Regierung beträgt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit 54,4 Stunden im Produktionssektor. Das Gesetz, das Abgeltung für Überzeitarbeit vorschreibt, wird nicht vollstreckt. Es gibt praktisch keine Sozialleistungen. Eine gewisse Liberalisierung ist zwar in jüngster Zeit eingetreten, doch wurden die Gewerkschaften von der

Regierung genau überwacht und im öffentlichen Sektor und in den mit der Rüstung im Zusammenhang stehenden Industriezweigen verboten, während Streiks ebensogut als illegal eingestuft werden können wegen des unmöglichen bürokratischen Prozesses, der zur Einholung der amtlichen Genehmigungen erforderlich ist.

Die systematische Einschränkung dieser Rechte durch die Militärregierung hat zu einem unlauteren Wettbewerbsvorteil für die südkoreanischen Exportindustrien beigetragen.

Taiwan

Die Wirtschaftsentwicklung von Taiwan ist ebenso bemerkenswert wie die von Südkorea und Singapur. Von 1953 bis 1985 verzeichnete das BSP nie eine negative Zuwachsrate. Nur während drei Jahren fiel die Steigerung unter 5% (1974, 1975 und 1982), und während neun Jahren lag sie über 10%. In diesem Zeitraum hat sich die Exportstruktur drastisch verändert. Textilien, Bekleidung, Leder-, Holz- und Papierprodukte, die 1952 noch unbedeutend waren, nahmen bis Mitte der siebziger Jahre auf über 55% des gesamten Exports zu. Elektronikzeugnisse, die 1960 kaum 1% der Exporte ausmachten, bestritten Anfang der achtziger Jahre 18%. 1982 wurde Taiwan zum grössten Exporteur von Elektronikprodukten unter den weniger entwickelten Ländern (mit Mexiko an zweiter und Südkorea an vierter Stelle).

Die Gewerkschaftsrechte wurden überall vernachlässigt, in allen Industrien und Bereichen, einschliesslich der exportverarbeitenden Zonen, die spezifisch für die Gewinnung ausländischer Investitionen errichtet wurden. Die Drohung eines Kriegs mit China bedeutete nahezu 40 Jahre Kriegsrecht an den Gerichten. Das bedeutete, dass die Regierung das Existenzrecht der Gewerkschaften jederzeit aufheben kann. Trotzdem sind annähernd 22% der Arbeitnehmer in Taiwan gewerkschaftlich organisiert, obwohl wenige über umfassende Kollektivabkommen verfügen und es illegal ist, Lohnerhöhungen mit Streiks durchzusetzen.

Der vorherrschende Grund, Streiks zu verbieten, die Gewerkschaften schwach zu halten und die Sozialgesetzgebung, die die Arbeitnehmer schützt, zu umgehen (und dadurch die Arbeitskosten anzuheben) war, die taiwanischen Arbeitskräfte billig zu erhalten und so ausländische Unternehmen anzulocken, die arbeitsintensive Montagebetriebe einrichten wollten. Im Laufe der siebziger Jahre war die taiwanische Regierung besorgt, dass ihr Vorteil der billigen Arbeitskraft durch Wettbewerb, insbesondere aus China, untergraben werden könnte, und versuchte daher, die Wirtschaft auf kapitalintensivere Aktivitäten hinzulenken. Im Gegensatz zu Singapur war diese Politik nicht allgemein erfolgreich und zwang somit Taiwan zurück zu seiner Strategie der billigen Arbeitskraft. Die allgemeine Einschränkung des Gewerkschaftswesens durch Taiwan in allen Exportindustrien macht das Land zum herausragendsten Beispiel einer Nation, die die Gewerkschaftsrechte verletzt, um Handelsvorteile zu erreichen.

Hongkong

Hongkong hat sein Bruttoinlandsprodukt seit den sechziger Jahren durch die Steigerung des Industrieproduktexports angehoben. Wie die vorgenannten Länder begann auch Hongkong mit Bekleidung und Textilien und arbeitete sich durch eine Fülle verschiedener Produkte bis zu elektronischen Bestandteilen. In den siebziger Jahren wurden die ausgeführten Güter immer höherentwickelt. Heute sind die wichtigsten Exportindustrien Hongkongs Bekleidung, Elektronik, Uhren und Spielzeug, in dieser Reihenfolge. In Hongkong wird jedoch noch immer hauptsächlich die Montage für verarbeitende Industrien in der ganzen Welt

durchgeführt. Die Behörden von Hongkong, die vermutlich am freiesten Markt in der Wirtschaft arbeiten, schritten nicht ein, um den Aufwärtstrend der Löhne zu überwachen. Die Wirtschaft von Hongkong, die sich auf kleine, arbeitsintensive, in den meisten Fällen von Familien geführte Betriebe abstützt, kennt keine Arbeitslosigkeit. Die Löhne steigen jährlich um 10 bis 20% an. Die Inflationsrate betrug allerdings im Zeitraum von 1980 bis 1986 60%. Die Löhne stiegen nicht infolge von Lohnverhandlungen, sondern aufgrund von Angebot und Nachfrage. Hongkong ist in der glücklichen Lage, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, als es Arbeitnehmer gibt. Obwohl die Regierung von Hongkong nicht direkt in die Wirtschaft eingreift, trägt sie doch zur Schaffung einer effizienten Arbeitnehmerschaft bei, indem sie die Lebensmittelpreise überwacht und Wohnungen und ein gutes Schulwesen bereitstellt.

Infolge des Wirtschaftsbooms, der Existenz kleiner Produktionsbetriebe und der gewerkschaftsfeindlichen Einstellung der Betriebsleitungen in Hongkong sind nur 3% der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert. Die politische Spaltung der Gewerkschaften, die sich auf Taiwan bzw. auf China ausrichten, trug ebenfalls zu dem niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad bei. Hongkong behält jedoch seinen Wettbewerbsvorteil als kostengünstiger Hersteller für bestimmte Exportindustrien bei, und dies ohne direkte Regierungsversuche, die Löhne zu stabilisieren oder die Gewerkschaften einzuschränken. Dies rührt daher, dass Hongkong für zahlreiche einfache Montagearbeiten die hohen Arbeitskraftbestände nutzt, die unmittelbar jenseits der Grenze in China verfügbar sind (die Arbeitskosten in China betragen ein Viertel derjenigen in Hongkong). In China gibt es ausserdem keine Gewerkschaftsrechte, und die politische Opposition wird streng unterdrückt. So ist Hongkong zu einem grossen ausländischen Direktinvestor in China in Industrien wie Textil, Spielzeug und Elektronik geworden. Diese Verlagerung der Hauptbasis von Firmen nach China bewirkt, dass die Produkte wiedereingeführt und zu einem Bruchteil der Kosten, die in Hongkong anfallen würden, falls sie dort hergestellt würden, international abgesetzt werden können.

Obwohl sich Hongkong in gewissem Mass von jenen Ländern unterscheidet, die unzulängliche Arbeitsbedingungen bieten, um den Handel zu steigern, ist doch auch zu sagen, dass Hongkong durch die Nutzung billiger Arbeitskraft in den Industriezonen von China an der Grenze des Festlands von Hongkong einen unlauteren Wettbewerbsvorteil hat. Die offizielle Gewerkschaftszugehörigkeit in China stellt zwar mit 80% der Bevölkerung die höchste Rate in Asien dar, und in der chinesischen Verfassung sind Mindestgewerkschaftsrechte verankert, doch deutet alles darauf hin, dass das Fehlen unabhängiger Gewerkschaften in China, wie in den Ländern des Sowjetblocks, einen Schlüsselfaktor dafür bildet, die Arbeitskosten niedrig zu halten, was den Arbeitgebern, die ausserhalb Hongkongs tätig sind, einen unlauteren Vorteil gewährt.

Thailand

Thailand gehört zu einer Gruppe von Entwicklungsländern mit niedrigeren Einkommen und versucht, die Industrialisierungsstrategie zu entwickeln und zu fördern und die Investoren anzulocken, die die zuvor attraktiven Standorte in Südostasien nachgerade zu teuer finden.

Thailand hat in den letzten Jahren aktiv versucht, den Zustrom von Geldern zu fördern, indem es sein Grundgesetz über Auslandsinvestitionen abänderte und anpasste. Das Gesetz über Auslandsgeschäfte bzw. die Verordnung 281 aus dem Jahre 1972 war in seiner ursprünglichen Fassung drakonisch und auslandsfeindlich. Heute werden dem ausländischen Investor je nach Standort eine Steuerbefreiung von drei bis acht Jahren sowie eine Erleichterung der

Einfuhr von Rohstoffen gewährt. Diese Strategie war im grossen und ganzen bei der Gewinnung zahlreicher ausländischer, hauptsächlich japanischer Firmen, in der Industrie für elektrische Bestandteile erfolgreich. Exportproduzenten verdrängten die Landwirtschaftsprodukte als Haupteinnahmequelle. Thailand versucht, den von den südostasiatischen Schwellenländern eingeschlagenen Kurs zu verfolgen, um das Land rasch zu industrialisieren.

Wie in allen erwähnten Ländern bildet der grosse Bestand billiger Arbeitskräfte die vergleichsweise Ausgangsstellung Thailands im Frühstadium seiner Entwicklung. Etwa 65% seiner 30 Millionen Arbeitnehmer sind noch immer in der Landwirtschaft tätig. Dies erklärt teilweise die Tatsache, dass Thailand wenig Gewerkschaften hat. Vermutlich weniger als 5% seiner Arbeitnehmer sind gewerkschaftlich organisiert, und praktisch alle Gewerkschaften finden sich im öffentlichen Sektor. Es besteht eine Mindestlohnbestimmung von 70 Baht (2,73 US-\$) pro Tag, und theoretisch gilt eine Arbeitszeit von acht Stunden pro Tag, doch werden beide Vorschriften weitgehend missachtet. Die tatsächlich ausbezahlten Löhne dürften ein Drittel derjenigen in Malaysia und nur ein Sechstel derjenigen in Taiwan betragen.

Die thailändischen Arbeitnehmer müssen häufig in drei Acht-Stunden-Schichten 24 Stunden am Tag arbeiten. Besonders beunruhigend ist die Ausbeutung von Kindern in thailändischen Industriezweigen. Es sollen Kinder unter 12 Jahren arbeiten, während mindestens 100.000 Kinder zwischen 12 und 15 Jahren allein in Bangkok in Fabriken arbeiten. Häufig arbeiten sie von 7.00 Uhr bis 22.00 Uhr und schlafen im Betrieb. Bisweilen dürfen sie nicht einmal ihre Eltern sehen.

Diese unzulänglichen Arbeitsbedingungen bieten den Produzenten einen unlauteren Wettbewerbsvorteil, der durch die Einschränkung der Gewerkschaftsrechte seitens der Regierung und die Unterlassung, Mindestarbeitsnormen einzuführen, entsteht. Im Falle der Kinderarbeit verstösst dies gegen das IAO-Übereinkommen Nr. 5.

Mexiko

Seit Beginn der Verschuldungskrise baute Mexiko seine protektionistischen Mechanismen, die die mexikanische Industrie sowohl abschirmen als auch unterstützen, schrittweise ab. Zugleich wurde die Wirtschaft zunehmend exportorientiert und diversifizierte sich weg von der starken Abhängigkeit von Erdöleinnahmen. Diese Veränderungen traten sowohl im Kontext der Mitgliedschaft Mexikos beim GATT seit Juli 1986 als auch des Abschlusses eines neuen Handelsvertrags mit den USA, dem grössten Handelspartner Mexikos, im Jahre 1987 ein. Die Liberalisierung veränderte in drastischer Weise die Abhängigkeit Mexikos von Erdölexporten bei seinen Handelsoperationen. Nichterdölexporte und hauptsächlich Industrieerzeugnisse verdoppelten sich seit 1985.

Die "maquiladora", die Industrie unter Zollverschluss, ist der einzige Sektor der mexikanischen Wirtschaft, der seit Beginn der Rezession im Jahre 1982 eine bedeutende Expansion erfuhr. Seither hat sich ihr Wachstum ironischerweise mehr als verdoppelt, weil mit dem Rückgang des Pesos die Arbeitskosten sanken und dadurch die Anreize für Unternehmen, Bestandteile herzustellen und zu montieren, und für die Einfuhr von Rohstoffen unter Zollverschluss aus den USA nach Mexiko stiegen. 1986 wurde dieser Industriezweig zur zweitgrössten Devisenquelle des Landes. Die "maquilas", die zu nahezu 98% im Besitz von US-Unternehmen stehen, bieten nunmehr etwa 300.000 Mexikanern Arbeitsplätze, wovon etwa 80% Frauen sind, obwohl der Anteil der Männern zunimmt. Automobil- und elektrische Bestandteile sind die Hauptbereiche in diesem Industriezweig,

und die meisten US-Unternehmen nehmen diese in Anspruch. Japanische Unternehmen und südkoreanische Konzerne führen zunehmend Bestandteile aus ihren Ländern ein, um sie in der Grenzregion montieren zu lassen und dann in die USA auszuführen. Die Hauptattraktionen sind sowohl die billige Arbeitskraft (die Sätze liegen jenseits der Grenze zehnmal höher) als auch die Nähe des US-Marktes.

Die Verteidiger dieser Industrie argumentieren merkwürdigerweise, dass die Verlegung der Montagewerke durch US-Unternehmen in die billigen Zonen die US-Industrien schützen könne. Zenith Electronics beispielsweise errichtete ihre erste "maquila" im Jahre 1971 mit anfänglich 300 Arbeitnehmern. Zenith beschloss, billige Arbeitskräfte einzusetzen, um gegen den Wettbewerb aus Japan und den fernöstlichen Ländern im Geschäft zu bleiben. Heute beschäftigt sie 25.000 Arbeitnehmer, und die Verfechter führen an, dass diese Massnahme die US-Arbeitsplätze angesichts des Auslandswettbewerbs gerettet habe. 1987 waren die in Texas niedergelassenen Unternehmen jedoch nach Mexiko gezogen, und ein texanischer Gewerkschaftsführer sagte vor der US-Kommission für Aussenhandel aus, die "maquiladoras" hätten mehr Arbeitslosigkeit als alle übrigen Wirtschaftsprobleme Texas verursacht.

Die Arbeitskräfte in den "maquilas" sind - obwohl ein Vorteil für die US-Unternehmen - nichtsdestoweniger die teuersten in Mexiko. Streiks sind nicht illegal. Die Ford-Beschäftigten traten dort 1987 in Streik und wurden von der US-amerikanischen UAW unterstützt. Obwohl die billige Arbeitskraft ein eindeutiger Vorteil für diese Gebiete ist, so ergibt sich der dadurch entstandene unlautere Wettbewerbsvorteil nicht aus der Unterdrückung der Gewerkschaftsrechte durch die Regierung. Die Gewerkschaften sind in Mexiko gesetzlich zugelassen und spielen in Gesellschaft und Politik eine bedeutende Rolle, doch wird diese dadurch begrenzt, dass sie von der politischen Partei der Regierung, PRI, kontrolliert werden und häufig als Mittel zur Kontrolle und Beschaffung von Arbeitskraft für Investoren fungieren. Der Ansturm von Wanderarbeitnehmern in die "maquiladoras" ermöglicht es den Unternehmen, nach Belieben Arbeitskräfte einzustellen und zu entlassen, und die Arbeitszeit ist bei schlechten Arbeitsbedingungen sehr lang. Es sind dringend Massnahmen erforderlich, um die gewerkschaftliche Organisation aufzubauen und die Bezahlung anzuheben, damit die mexikanischen Arbeitnehmer - in "maquiladora"-Gebieten und anderswo - ihre Produkte kaufen können. Amerikanische und andere Multis müssen für Beschlüsse, die Produktion bzw. Montage so zu verlegen, dass die Gemeinschaften vernichtet werden, in denen Arbeitsplätze verlorengehen, verantwortlich gemacht werden.

Exportverarbeitungszone

Exportverarbeitungszone bilden in der Diskussion über die Mittel und Wege, die die Länder zur Nutzung von Gewerkschaftsrechten anwenden könnten, um sich unlautere Wettbewerbsvorteile zu sichern, einen bedeutenden Faktor. In bestimmten Exportverarbeitungszone sind die Gewerkschaftsrechte eingeschränkt, obwohl sie ausserhalb der Zonen eingehalten werden. In unseren Fallstudien verfügt Singapur über 22 derartige Zonen, Südkorea über 11, Hongkong über 14, Mexiko über 23 und Taiwan und Thailand über je eine. Diese Zonen wachsen ganz allgemein in der ganzen Welt rasch an. 1975 hatten 25 Entwicklungsländer 79 Zonen. Bis 1986 war die Zahl auf 47 Länder mit 176 Zonen angewachsen. Von dieser Gesamtzahl finden sich die meisten (95) in Asien und im pazifischen Raum, 56 in Lateinamerika und in der Karibik und 25 in Afrika. 1987 wurde die gesamte weltweite Beschäftigung in diesen Zonen auf 1,9 Millionen Arbeitnehmer geschätzt.

Die Exportverarbeitungszone werden zu bedeutenden Werkzeugen, mit denen die

Entwicklungsländer ihre exportorientierten Modelle anwenden. Sie funktionieren in den Entwicklungsländern, indem sie den Rahmen für den gewinnbringenden Einsatz billiger Arbeitskraft und anderer Produktionsfaktoren für eine weltmarktorientierte Produktion bereitstellen.

In einigen dieser Zonen entwickeln sich tatsächlich Gewerkschaften, weil die Produktion umfassender ist als ausserhalb der Zonen. Einzelne Zonen, wie es auf den Philippinen der Fall ist, waren Schauplatz militanter Gewerkschaftsaktionen. Insgesamt sind die Löhne und Arbeitsbedingungen nicht schlechter als in vergleichbaren Sektoren ausserhalb der Zonen, insbesondere hinsichtlich der Multinationalen Unternehmen, deren Lohnpolitik und Arbeitsschutzbestimmungen in der Regel besser sind als in den einheimischen Firmen ausserhalb der Zonen. Da, wo die Löhne niedriger liegen, ist dies in der Regel der Fall, weil die Arbeitnehmer zumeist junge, ungelernte Frauen sind, die insbesondere in der Bekleidungs-, Textil- und Elektronikindustrie eingestellt werden, welche die überwältigende Mehrheit der Industrien in diesen Zonen bilden.

Zugleich ist die Bereitstellung billiger Arbeitskraft durch Einschränkung von Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen zur Gewinnung von Investitionen für das Inland in einigen Ländern und Zonen auf bestimmte Gebiete beschränkt und dürfte sich ausbreiten, wenn der Wettbewerb zwischen Ländern, die in diesen Zonen tätig sind, um die Gewinnung mobiler ausländischer Investitionen zunimmt. Dies wurde im Falle von Malaysia am deutlichsten veranschaulicht, das zur Gewinnung neuer Investitionen seine Gesetze über Gewerkschaftseintragung anwandte, um die beginnende gewerkschaftliche Organisierung in neuen Auslandsbetrieben zu verhindern.

Kapitel VIII

Schritte hin zu einer Sozialklausel im GATT

Wie wir anführten, sollte die Schlüsselgrundlage für eine Verhängung von Sanktionen gegen Regierungen in ihren Handelsbeziehungen die sein, dass diese sich in unangemessener Weise in den Arbeitsmarkt einmischen, indem sie Gewerkschaftsrechte, z.B. Kollektivverhandlungen und Streikrecht unterdrücken oder unzulängliche Arbeitsbedingungen zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen aufrechterhalten.

Dieser Begriff der unangemessenen Einmischung in die Aktivitäten der freien Wirtschaftssubjekte ist nicht weit von dem freien Marktwirtschaftsdenken entfernt, das der Errichtung des derzeitigen internationalen Handelssystems zugrunde liegt. Das grundlegende Ziel der Arbeit des GATT ist es, die Handelschranken abzubauen und den Weg für den freien Handel zu bereiten, um den Lebensstandard in den Handelswirtschaften anzuheben. Die Argumente zugunsten des freien Handels stützen sich auf die Philosophien der klassischen Wirtschaftswissenschaftler ab, nach denen die Freiheit der einzelnen Wirtschaftssubjekte, Produzenten wie Konsumenten, von höchster Bedeutung ist. Die Grundsätze des GATT umfassen zur Zeit keine ausdrückliche Vorschrift für die Freiheit der Wirtschaftssubjekte in den Mitgliedstaaten, abgesehen von einem Artikel, der den Handel mit "Produkten aus Gefangenearbeit" einschränkt, doch selbst dann gibt es Möglichkeiten, durch die die Auslegung der derzeitigen GATT-Grundsätze die Gewerkschaftsrechte miteinbeziehen kann.

Dieses Potential zur Ausweitung der Aktivitäten des GATT im Bereich der Handelspolitik, um zu prüfen, ob die Länder nicht unlautere Vorteile mittels der Missachtung von Gewerkschaftsrechten erzielen, wurde von einer Reihe internationaler Gewerkschaftsorganisationen, insbesondere vom IMB, und Regierungen, in jüngster Zeit den USA, erkannt. Die Geschichte der Versuche zum Aufbau einer umfassendere sozialen Rolle innerhalb des internationalen Handelssystems ist recht lang.

Schon im Jahre 1906 nahm eine internationale Arbeitskonferenz in Bern einen Vertrag an, der später von 12 europäischen Ländern ratifiziert wurde und der den Handel mit bzw. die Herstellung von Streichhölzern, die weissen Phosphor enthielten, verbot, ein Stoff, der besonders qualvolle Krankheiten bei den Arbeitnehmern verursachte, die die Streichhölzer herstellten. Bis zum Zweiten Weltkrieg trafen ausserdem mehrere Staaten Massnahmen zur Einschränkung der Einfuhr von Produkten, die von Häftlingen hergestellt wurden. Das erste und allgemeinere Interesse am Thema Handel und internationale Arbeitsnormen zeigte sich jedoch 1947/48 auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Beschäftigung, die in Havanna abgehalten wurde, um eine Charta für die Internationale Handelsorganisation zu verfassen. Daraus ergab sich die Charta von Havanna, die einen spezifischen Artikel über "angemessene Arbeitsnormen" umfasste. Aus dem umseitigen Kasten ist ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, angemessene Massnahmen zu treffen, um "unzulängliche Arbeitsbedingungen, insbesondere in der Exportproduktion", zu beseitigen.

Artikel 7: Angemessene Arbeitsbedingungen
(Vorschlag zur Aufnahme in die Charta der Internationalen Handelsorganisation 1948)

1. Die Mitglieder anerkennen, dass Massnahmen bezüglich der Beschäftigung die Arbeitnehmerrechte in zwischenstaatlichen Erklärungen, Übereinkommen und Verträgen voll zu berücksichtigen haben. Sie anerkennen, dass alle Länder ein gemeinsames Interesse an der Erzielung und Erhaltung angemessener Arbeitsnormen in Zusammenhang mit der Produktivität und somit auch an der Verbesserung von Löhnen und Arbeitsbedingungen nach Massgabe der Produktivität haben. Die Mitglieder anerkennen, dass unzulängliche Arbeitsbedingungen, insbesondere in der Produktion für Exporte, Schwierigkeiten im Internationalen Handel zur Folge haben und dass jedes Mitglied daher jede Massnahme zu treffen hat, die geeignet und durchführbar ist, um derartige Bedingungen auf seinem Staatsgebiet zu beseitigen.
2. Mitglieder, die auch der Internationalen Arbeitsorganisation angehören, sollten mit dieser Organisation zusammenarbeiten, um dieses Unterfangen zu verwirklichen.
3. In allen Angelegenheiten, die sich auf Arbeitsnormen beziehen, die der Organisation gemäss den Bestimmungen der Artikel 94 oder 95 vorgelegt werden können, soll sich diese mit der Internationalen Arbeitsorganisation beraten und mit ihr zusammenarbeiten.

Aufgrund der Opposition der USA wurde diese Organisation nicht gegründet, doch wurde im Laufe der Diskussion ein Kompromiss hinsichtlich eines begrenzteren Gremiums, des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) erzielt. In dieser Organisation ist der einzige Hinweis auf die Arbeitsnormen in der Bestimmung in der Allgemeinen Ausnahme zu finden, die es den Nationen ermöglicht, Massnahmen gegen "Produkte aus Gefangenearbeit" zu treffen.

In den fünfziger Jahren versuchte die US-Administration unter Präsident Eisenhower, Zollzugeständnisse für Produkte zu verhindern, die von Arbeitnehmern hergestellt wurden, die Löhne bezogen, welche unter den Normen in der Exportindustrie lagen. 1953 legten die USA ausserdem dem GATT einen zwanglosen Vorschlag vor, eine Klausel über unangemessene Arbeit aufzunehmen, doch konnte keine Einigung über die Definition des Begriffs "unangemessen" erzielt werden.

In den sechziger und siebziger Jahren versuchte die US-Administration von Zeit zu Zeit, angemessene Arbeitsnormen in internationale Handelsverträge einzubringen. Das Handelsgesetz von 1974 beispielsweise wies den Präsidenten an, mehrere Revisionen im GATT anzustreben, einschliesslich "der Annahme vorsätzlicher angemessener Arbeitsnormen", ein Verhandlungsziel, das heute noch besteht.

Die bedeutendste nichtamerikanische Initiative erfolgte 1978, als die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorschlug, dass Handelsvorteile gemäss dem Abkommen von Lomé von der Durchführung mehrerer den IAO-Übereinkommen entnommenen "Mindestarbeitsnormen" durch die begünstigten Regierungen abhängig gemacht werden sollten. Dieser Vorschlag stiess auf vollständige Ablehnung. Die Entwicklungsländer vertraten die Ansicht, dass die Industrieländer kein Recht hätten, sie über moralische Fragen zu belehren, als sie es ablehnten, zwingende Sanktionen gegen Südafrika zu befürworten. Angesichts dieser Feindseligkeit wurden in den Erweiterungen zum Abkommen von Lomé von 1979 und 1984 keine Hinweise auf Gewerkschaftsrechte aufgenommen. Trotzdem forderte das Europaparlament 1983 einen neuen Artikel im GATT, der die Mitglieder verpflichten sollte "die IAO-Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen, über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und über Zwangsarbeit einzuhalten".

Bevor wir diesen geschichtlichen Abriss der Versuche, den Handel mit der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte zu verknüpfen, abschliessen, sollte daran erinnert werden, dass die Schwierigkeit anderer internationaler Urkunden, die internationalen Arbeitsnormen zu fördern, ein Hauptfaktor des Interesses an dieser Frage ist. Wenn die IAO-Übereinkommen von ihren Mitgliedstaaten eingehalten würden, bestände wenig Bedarf für diese neue Initiative. Obwohl die Arbeitnehmer bei der IAO Klagen gegen ihre Regierungen wegen Nichteinhaltung ihrer Übereinkommen einbringen können, bilden diese Verfahren, ausser dass sie etwas peinlich sind, kaum Anstoss für die Regierungen. Sowohl die bundesdeutsche als auch die britische Regierung beispielsweise wurden wegen angeblicher Verstösse gegen grundlegende Gewerkschaftsrechte vor das IAO-Gericht gebracht. In beiden Fällen ignorierten die Regierungen jedoch die Urteilssprüche, und es ergaben sich keine Strafmassnahmen daraus. Noch schwächer ist die Dreigliedrige IAO-Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, die zwar möglicherweise einen Massstab für die Einhaltung von Mindestarbeitsnormen, insbesondere in den Entwicklungsländern, gesetzt hat, jedoch keinerlei Vollstreckungsgewalt hat.

Das derzeitige Interesse daran, zu gewährleisten, dass die Handelsbeziehungen auf angemessene Arbeitsnormen abgestützt werden, ist weitgehend der erfolgreichen Kampagne der US-Gewerkschaften, insbesondere der IMB-Mitgliedsorgani-

sationen, zuzuschreiben, die die derzeitige Politik der US-Administration in diesem Bereich gestaltet haben. Im August 1983 billigten die USA die sogenannte Initiative bezüglich des Karibischen Raums (Caribbean Basin Initiative, CBI), um die Zollfreiheit für bestimmte Produkte, die aus ausgewählten Ländern importiert werden, einzuführen. Eine der Voraussetzungen dafür, dass ein Land in Frage kommt, ist der Grad, in dem den Arbeitnehmern "angemessene Arbeitsplatzbedingungen zugestanden werden und sie das Recht auf gewerkschaftlichen Zusammenschluss und Kollektivverhandlungen geniessen". Es ist zwar unklar, ob dieses Kriterium irgendwelche Länder von dem CBI-Programm ausgeschlossen hat, doch hatten diese Arbeitsnormen tatsächlich bedeutende Engagements seitens mehrerer Länder (Haiti, Dominikanische Republik, Honduras und El Salvador) zur Folge. 1984 erweiterten die USA den landesweiten Geltungsbereich durch eine Abänderung des Allgemeinen Vorzugszollsystems (GSP), das vorschreibt, dass die Länder eine neue Arbeitsnorm erfüllen müssen, um in Frage zu kommen. Gemäss dieser Norm müssen die Länder "Massnahmen treffen", um "international anerkannte Gewerkschaftsrechte" zu gewähren, u.a.:

- Vereinigungsfreiheit
- Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen
- Verbot der Zwangsarbeit
- Mindestalter für Kinderarbeit und
- annehmbare Bedingungen hinsichtlich der Mindestlöhne, der Arbeitszeit und des Arbeitsschutzes.

Im Januar 1987 schloss die Administration Reagan Nicaragua, Paraguay und Rumänien wegen vermutlicher Verstösse gegen die Gewerkschaftsrechte aus. Im Januar 1988 wurde Chile aus demselben Grund aus dem Vorzugszollsystem ausgeschlossen, nachdem es über zwei Jahre lang gewarnt worden war, dass seine Verstösse gegen die Arbeitnehmerrechte zu einem solchen Ausschluss führen könnten. In diesem Zeitraum wurden Beratungen mit Vertretern der chilenischen Gewerkschaftsbewegung abgehalten, die den USA rieten, Chile vom GSP auszuschliessen.

1985 wurde das Gesetz, das die Gesellschaft für Privatinvestitionen im Ausland (Overseas Private Investment Corporation, OPIC), eine Art Versicherungsgesellschaft für die US-amerikanischen Multis, ins Leben rief, abgeändert und schreibt nunmehr vor, dass die Investitionsversicherungen durch die OPIC nicht bei Projekten in Ländern praktiziert werden sollen, in denen keine Massnahmen getroffen werden, um "Gesetze einzuführen und anzuwenden", die die international anerkannten Gewerkschaftsrechte erweitern. Im Januar 1987 zog die OPIC die Versicherungsdeckung aus den drei aus dem GSP ausgeschlossenen Ländern sowie aus einem Land, Äthiopien, das dem GSP nicht angehörte, zurück.

Abgesehen von dieser bilateralen Initiative, warfen die USA im Juni 1986 die Frage der "Gewerkschaftsrechte" im Vorbereitenden Ausschuss des GATT auf, um "sicherzustellen, dass ein erweiterter Handel allen Arbeitnehmern in allen Ländern zugute kommt". In jüngerer Zeit ersuchte die US-Delegation das GATT, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die die Beziehung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten untersuchen sollte.

Der IMB entwickelte 1973 als erste Organisation den Gedanken einer Sozialklausel im GATT. Dieser wurde dem GATT der schwedischen Delegation unterbreitet, wurde jedoch nicht weiter behandelt. Möglicherweise war der

IMB-Vorschlag zu ehrgeizig, und eine begrenztere Sozialklausel hinsichtlich international anerkannter Mindestgewerkschaftsrechte hätte vielleicht mehr Aussichten auf Erfolg gehabt.

Aus diesem geschichtlichen Überblick geht hervor, dass, abgesehen von dem Abkommen über die Einschränkung des Handels mit Phosphor, keine erfolgreiche multilaterale Initiative vorgelegt wurde, um eine internationale Urkunde zu erwirken, die den Handel infolge von Verstößen gegen die grundlegenden Gewerkschaftsrechte durch ein Land eingeschränkt hätte. In jüngster Zeit betreiben die USA bilateral eine Politik des Rückzugs von Handelsvergünstigungen aus Ländern, in denen die Gewerkschaftsrechte missachtet werden. Wenn Sozialklauseln in Handelsabkommen aufgenommen werden sollen, wäre es eindeutig von Vorteil, dies weltweit zu tun. Wenn Entwicklungsländer in die Formulierung und Anwendung einer Sozialklausel miteinbezogen werden, würden Versuche herausgefordert, dies für protektionistische Ziele zu nutzen, insbesondere gegenüber Exporten weniger entwickelter Länder. Auch könnte das GATT, obwohl nicht jede bedeutende Handelsnation Mitglied ist, ein bedeutender Träger für die Erweiterung des Einflusses der Gewerkschaftsrechte im Rahmen der Handelsbeziehungen sein.

Kapitel IX

Wie eine Sozialklausel im GATT funktionieren könnte

Das GATT könnte die Gewerkschaftsrechte im Rahmen der Handelsbeziehungen entweder durch die Erweiterung seiner bestehenden Artikel fördern, indem es die Achtung der Arbeitnehmer darin aufnimmt oder aber eine besondere Sozialklausel über angemessene Arbeitsnormen hinzufügt. Das GATT enthält eine Reihe bereits bestehender Artikel, die vorsehen, unter welchen Umständen die Handelsschranken angewandt werden können. Eine Ausnahme von dem Grundsatz des freien Handels bildet nebst dem Handel mit Produkten aus Gefangenearbeit auch das Recht, das einer Importwirtschaft zugestanden wird, "Massnahmen zu treffen, die für den Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erforderlich sind". So kann ein Land restriktive Handelsmassnahmen treffen, um Leben und Gesundheit des Menschen zu schützen. Dieser Artikel befasst sich zwar mit der Situation in der Import- und weniger der Exportwirtschaft, doch ist auch eine Auslegung möglich, die Exportprodukte erfasst, welche unter unzulänglichen Arbeitsbedingungen, die die Gesundheit der betreffenden Arbeitnehmer schädigen, hergestellt werden. Artikel XVI des GATT, der sich mit Subventionen befasst, lässt sich auch im Sinne von Arbeitsnormen auslegen. In seinem ersten Abschnitt lautet der Artikel folgendermassen: "Falls eine Vertragspartei eine Subvention gewährt oder aufrechterhält, die eine Form des Einkommens oder der Preisstützung beinhaltet, die direkt oder indirekt auf die Steigerung des Exports irgendeiner Produktform oder auf eine Verminderung des Imports eines Produkts in ihr Staatsgebiet hinwirken", so dass "ein schwerwiegender Nachteil für die Interessen einer anderen Vertragspartei durch eine solche Subventionierung entsteht oder droht, hat die Vertragspartei, die die Subvention gewährt, bei Bedarf mit der bzw. den anderen Vertragspartei(en) ... die Möglichkeit einer Begrenzung der Subventionierung zu erörtern". Da dieser Artikel offensichtlich alle Arten von Export- und Importsubventionen umfasst, erscheint es folgerichtig, auch eine Sonderbehandlung hinsichtlich der erforderlichen Arbeitsbedingungen in der Exportindustrie eines Landes miteinzubeziehen. Vom Standpunkt eines Produzenten aus kann die Tatsache, dass er die Arbeitsbedingungen auf einem niedrigen Stand halten kann, den gleichen Wert haben wie eine direkte Subvention, wenn die Anforderungen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen höher sind.

Diese Beispiele zeigen, dass die GATT-Artikel tatsächlich dahin gehend ausgelegt werden können, dass sie neue Begriffe wie Gewerkschaftsrechte miteinbeziehen, und dass die Auffassung, das Thema der Gewerkschaftsrechte sei mit dem Auftrag des GATT unvereinbar, falsch ist. Trotzdem ist es aus Gründen der Einfachheit vielleicht vernünftiger, wie es der IMB vorgeschlagen hat, eine besondere Sozialklausel in das GATT aufzunehmen, die sich aus den grundlegenden Gewerkschaftsrechten zusammensetzt. Die eigentliche Liste der Rechte sollte in erster Linie durch den Wunsch bestimmt werden, beginnende Gewerkschaftsaktivitäten in den Entwicklungsländern zu schützen und zu fördern. Zugleich könnten Mindestlohnklauseln, die den Kaufkraftefordernissen in verschiedenen Ländern angepasst sind, daher folgende Aspekte umfassen: Recht auf Bildung von Gewerkschaften, Recht zu Kollektivverhandlungen und Streikrecht sowie das Recht auf einen Mindestlohn.

Dies wären die Schlüsselemente auf einer Liste von Gewerkschaftsrechten, die dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts von 1948, dem Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen von 1949 und dem Übereinkommen Nr. 154 über die Förderung von Kollektivverhandlungen von 1981 entnommen sind.

Auf diese Liste liessen sich noch weitere Rechte setzen, beispielsweise das Verbot der Kinderarbeit oder das Recht auf Einhaltung von Arbeitsschutznormen. Die IMB-Mitgliedsorganisationen regten auch an, dass Mutterschaftsurlaub, Verbot der Nachtarbeit für Frauen, Sozialversicherung, Krankheitsurlaub, Entlassungsabfindungen und Ruhegehaltsansprüche miteinbezogen werden könnten. Allerdings wäre es praktisch gesehen am besten, wenn sich eine Sozialklausel im GATT auf die in den IAO-Übereinkommen verankerten Rechte beschränken würde. Zugleich kann die Existenz starker Gewerkschaften, wie sie in den vorhergehenden Klauseln garantiert wird, sehr wohl als ausreichend für die Sicherung der Durchführung und Einhaltung der obenerwähnten Rechte betrachtet werden.

Es bestehen offensichtlich zahlreiche Definitionsprobleme in bezug auf die bisher angeführten Rechte, beispielsweise für den Fall, dass ein Land wegen der Einschränkung der Kollektivverhandlungen bestraft werden soll, wenn die Ziele der Arbeitnehmer politischer und nicht wirtschaftlicher Natur sind. Bei diesen spezifischen Fragen könnte die fachliche Erfahrung der IAO vom GATT in Anspruch genommen werden.

Ähnlich könnten entweder das GATT selbst oder aber ein paritätischer GATT/IAO-Ausschuss auch bei der Frage, welche Art Bestrafung ein Land zu erwarten hätte, das diese Gewerkschaftsrechte missachtet, herangezogen werden, um ein Urteil zu erlassen oder im Konfliktfall als Schiedsrichter zu fungieren. Es hält in der Tat schwer zu sagen, ob ein Land mit härteren Strafen konfrontiert werden sollte, weil es Streiks einschränkt oder wegen der Unterdrückung von Gewerkschaftsrechten. Andererseits wäre es verhältnismässig einfach, einem Land die Handelsvergünstigungen im Rahmen des GSP zu entziehen und so die Notwendigkeit zu umgehen, die Sanktion quantitativ zu bestimmen. Viel wird von der genauen Situation abhängen, und deshalb wären unabhängige Personen mit gewerkschaftlicher Erfahrung bei der Beilegung derartiger Konflikte von unschätzbarem Wert. Der Präzedenzfall der Inanspruchnahme anderer internationaler Organisationen zur Beilegung von Konflikten wurde vom GATT bereits im Falle der Weltorganisation für geistiges Eigentum geschaffen. Der IBFG schlug vor, einen Schritt weiterzugehen und ein ständiges paritätisches Beratungsgremium IAO/GATT zur Durchführung der Sozialklausel einzusetzen.

Kapitel X

Aussichten für eine Sozialklausel im GATT im Jahre 1988

Nachdem einige der Verfahren umrissen wurden, gemäss denen eine Sozialklausel in das GATT aufgenommen werden könnte, lohnt es sich, die Aussichten für eine Urkunde, die in Zukunft aus dem GATT hervorgehen könnte, zu untersuchen.

1986 beantragte die US-Delegation auf der GATT-Runde in Punta del Este, Uruguay, das Thema Gewerkschaftsrechte und Handel auf die Tagesordnung der Tagung zu setzen. Es gab heftige Opposition seitens der Entwicklungsländer, insbesondere der afrikanischen, die der Meinung waren, dass die USA infolge ihrer damaligen Position gegenüber Südafrika keinerlei Recht hätten, sie über Menschen- und Gewerkschaftsrechte zu belehren. Die USA zogen ihren Vorschlag zurück, regten jedoch später an, das GATT sollte eine Arbeitsgruppe einsetzen, um die Beziehung zwischen Handel und Gewerkschaftsrechten zu untersuchen.

Das Vorgehen im Hinblick auf eine offizielle Diskussion über Gewerkschaftsrechte und Handel hängt davon ab, ob die USA ausreichend Unterstützung seitens der übrigen Ländern gewinnen können, um eine Arbeitsgruppe zu bilden. Die USA nominierten kürzlich den führenden US-Experten für Handel und Gewerkschaftsrechte in ihr Genfer Büro, um Unterstützung bei den Länderdelegationen zu gewinnen. Dies bildet zur Zeit ein vorrangiges Anliegen der USA. Allerdings ist die Feindseligkeit gegenüber dieser US-Initiative seitens vieler Regierungen, Multinationaler Unternehmen und gewerkschaftsfeindlich eingestellter Massenmedien nicht zu unterschätzen.

Die Regierungen der europäischen Länder und Japans unterstützen im besten Falle die Initiative der USA, die Beziehung zwischen Gewerkschaftsrechten und Handel zu untersuchen, nur zögernd. Auch wenn die schwedische Delegation möglicherweise eine Studie über diese Frage befürworten wird, bestände keine Gewissheit darüber, dass sie die sich daraus ergebenden Entschliessungen unterstützen würde, insbesondere wenn diese als protektionistisch empfunden würden.

Die US-Administration als Vertreterin der grössten Handelsnation der Welt, die im allgemeinen eine recht offene Wirtschaft betreibt, verfügt über hohe Überzeugungskraft und könnte den Entwicklungsländern mit der Aussicht auf die bilaterale Einführung einer Sozialklausel drohen, falls diese nicht bereit sind, eine solche im GATT zu erörtern. Dies ist zur Zeit der allgemeine Trend in der US-Gesetzgebung. Eine Verzögerungstaktik, die von den GATT-Delegationen befürwortet werden dürfte, ist die Auffassung, dass die IAO und nicht das GATT das geeignetste Gremium für diese Art Diskussionen sei. Die IAO hat jedoch keine Vollstreckungsgewalt, und nach Ansicht des IMB sollte Druck auf das GATT ausgeübt werden, eine Sozialklausel, die die Gewerkschaftsrechte schützt, zu erörtern und sodann einzuführen.

Wie anderswo in diesem Bericht ausgeführt, würde die Mehrheit der Gewerkschaften in den Entwicklungsländern eine Sozialklausel im GATT, wie sie vom IMB vorgeschlagen wird, befürworten und wären der Ansicht, dass eine Verbindung des Handels mit der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte ihre Wirtschaftsleistung "fördern", nicht "behindern" würde. Das GATT ist eine Organisation, die die herrschenden Regierungen ihrer Mitgliedstaaten vertritt, doch wäre es zweckmässig, wenn die GATT-Delegationen und das GATT-Sekretariat die äusserst starke repräsentative Meinung von Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländern, dass eine Sozialklausel im GATT dem Welthandel und dem Wachstum zugute käme, anerkennen würden.

Kapitel XI

Protektionismus oder eine Sozialklausel im GATT: Stellungnahme des IMB

Wir haben zwei verschiedene Argumente dargelegt, die häufig zur Unterstützung der Aufnahme der Gewerkschaftsrechte in die Vorschriften, die das internationale Handelssystem regeln, angeführt werden. Das erste beruht auf der Besorgnis, dass die Differenz von Einkommen und Wohlfahrt zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern die Normen in den Industrieländern auf einen niedrigeren Stand drückt. Es schlägt vor, dass insbesondere der Handel der Regierungen von Entwicklungsländern mit irgendeiner Art von Sanktion belegt werden sollte, bis sie die Einkommen und die Wohlfahrt ihrer Bevölkerung auf einen den Weltnormen entsprechenden Stand anheben. Der Vorschlag würde jene Entwicklungsländer unmittelbar betreffen, die ihren verhältnismässigen Wettbewerbsvorteil dazu nutzen, im Bereich der weltweiten Industrieproduktexporte zu konkurrieren.

Die Ziele des zweiten Arguments sind weniger weitreichend. Laut diesem Argument sollten niedrige Einkommen und unzulängliche Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern als Merkmal ihres Entwicklungsstadiums akzeptiert werden. Die Regierungen würden lediglich mit Sanktionen seitens des internationalen Handelssystems belegt, falls sie beispielsweise mittels der Einführung von Gesetzen intervenieren, die die Gewerkschaftsrechte einschränken, um diese künstlich niedrig zu halten. Würde die Entwicklung der Gewerkschaften in dieser Weise unterstützt, nähmen Einkommen und soziale Wohlfahrt der Bevölkerung insgesamt mittel- und langfristig zu. Das Tempo, in dem dies erfolgen würde, hänge von der Fähigkeit der Arbeitnehmer ab, sich nach Aufhebung aller Einschränkungen ihrer Aktivitäten gewerkschaftlich zu organisieren.

Nach Ansicht des IMB wäre daher eine internationale Urkunde als Bestandteil der Vorschriften zur Regelung des Welthandels, die die Gewerkschaftsrechte weltweit unterstützen würde, ein bedeutender Fortschritt für die internationale Gewerkschaftsbewegung. Wie wir festgestellt haben, unterstützen andere Urkunden wie die IAO-Übereinkommen oder die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO Mindestarbeitsnormen, doch vollstrecken sie diese nicht in wirksamer Weise. Die Regierungen schränken die Gewerkschaftsrechte ein, um unlautere Wettbewerbsvorteile zu erlangen, ebenso wie sie zu demselben Zweck Steueranreize bieten. Es ist nicht normal, dass die GATT-Vorschriften letztere, nicht jedoch die ersteren bestrafen. Eine Regierung, die am Markt interveniert, um die Arbeitnehmer, die ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen, einzuschränken, steht im Widerspruch zu der Voraussetzung der freien Marktwirtschaft, die die Arbeiten des GATT leitet.

Falls das GATT weiterhin eine sinnvolle Rolle bei der Erweiterung des Welthandels in einer Weise, die den gerecht verteilten Reichtum anhebt und die sozialwirtschaftlichen Spaltungen vermindert, spielen soll, dann sollte es einer Sozialklausel weit mehr Beachtung schenken. Unterlässt es dies, wird der Gedanke des nationalen oder regionalen Protektionismus immer verlockender.

Dieselben Argumente gelten für die grossen Handelsblocks, d.h. Nordamerika, Japan und die EG. Eine vollstreckbare Gesetzgebung in diesen Ländern bzw. in der EG, die den Handel mit der Einhaltung der Arbeitnehmerrechte verknüpft, würde dazu beitragen, eine ausgewogene Binnennachfrage in den Schwellenländern und allen Entwicklungsländern zu fördern und dadurch die Beschäftigung und das Weltwachstum steigern und den weltweiten Druck zugunsten des Protektionismus abbauen. Unterlassen es die GATT-Delegationen, die Forderung der demokratischen Gewerkschaftsbewegung der Welt nach einer Sozialklausel zu

befürworten, wird sich die Kampagne in Richtung nationaler oder EG-Gesetzgebungen verlagern.

DER INTERNATIONALE METALLGEWERKSCHAFTS-BUND wurde 1893 gegründet und umfasst derzeit 14 Millionen Mitglieder in 165 Gewerkschaften in 70 Ländern der Welt.

Er ist das grösste der sogenannten Internationalen Berufsssekretariate, dessen Zuständigkeitsbereich sich auf Industriezweige wie Stahl, Schiffbau, Automobilindustrie, Luftraumindustrie und Elektronik erstreckt. Neben den Industrieabteilungen verfügt das Genfer IMB-Sekretariat über Sonderabteilungen für Angestellte, Frauen, Jugend, Wanderarbeitnehmer und Arbeitsschutz.

Die IMB-Wirtschaftsabteilung gibt umfassende Berichte über Trends in der internationalen Metallwirtschaft sowie eine einzigartige jährliche Studie über "Arbeitszeitkaufkraft: — Ein internationaler Vergleich", heraus.

Zusätzlich zur Veranstaltung von Industriekonferenzen bringt der IMB Gewerkschaftsvertreter zusammen, um international gewerkschaftspolitische Fragen zu beraten, wie Verkürzung der Arbeitszeit, neue Technologie, Wirtschaftsdemokratie und Arbeitsschutz.

Der IMB vertritt die Sache der Metallarbeitnehmer in Organisationen wie IAO, OECD und verschiedene Sonderorganisationen der Vereinten Nationen.

Er hat in Afrika, Indien, Japan, Lateinamerika und Spanien Regionalbüros, mit deren Hilfe in allen Teilen der Welt Metallgewerkschaften gefördert werden.

Die Hälfte des IMB Beitragsaufkommens ist für internationale Solidaritätshilfe bestimmt. Bei Arbeitskämpfen koordiniert der IMB finanzielle, politische und andere notwendig werdende Unterstützungsmassnahmen auf internationaler Ebene.

EINIGE NEUE IMB-PUBLIKATIONEN

Die Metaller und ihre Umwelt

Die Metaller in Südkorea und der Kampf für die Demokratie

Internationale IMB-Darstellung von Unternehmen und Gewerkschaften in der Luft- und Raumfahrtindustrie

Wir haben nur eine Erde: Metaller, Wirtschaftswachstum und Umwelt

Die Metaller bei Alcatel

Weltschiffbau - vom Konflikt zur Zusammenarbeit

IMB-Handbuch für Ford-Arbeitnehmer

Wirtschaftswachstum, Umwelt und Energie: Die Standpunkte der Gewerkschaften

Arbeitszeitkaufkraft - ein internationaler Vergleich

Arbeit, Produktivität und Einkommen

Handbuch über IBM

Neue Initiativen in der Tarifpolitik

Die Gewerkschaften und der Zusammenschluss ITT-CGE

Die Zwei-Drittel-Gesellschaft, von Peter Glotz

Nur englisch

Electrical and Electronics Industry in Asia

Englisch und französisch

Report of Activities of IMF in Africa

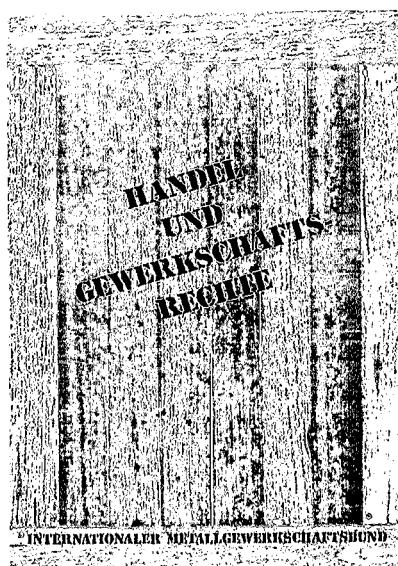
Human and Trade Union Rights in Africa

Englisch, japanisch und koreanisch

IMF Guide to Asian Pacific Auto Industries and Unions

Englisch und spanisch

IMF Guide to Auto Unions and Companies in Latin America



INTERNATIONALER METALLGEWERKSCHAFTSBUND
54bis, route des Acacias – CH-1227 Genf (Schweiz)

Präsident: Franz STEINKÜHLER
Generalsekretär: Herman REBHAN