

## Die „Multinationalen“ - ein inzwischen vergessenes Problem?

---

*Walter Braun, geboren 1916, war von 1962 bis 1967 hauptamtlich tätig für die Gewerkschaft Nahrung — Genuß — Gaststätten (NGG); seit 1967 ist er Sekretär beim Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) in Brüssel. In dieser Eigenschaft beschäftigt sich Walter Braun vor allem mit Fragen der Wirtschaftspolitik, des Gesellschaftsrechts einschließlich Mitbestimmung und multinationale Konzerne, der Regionalpolitik sowie der Steuerharmonisierung.*

Es ist erstaunlich, mit welchem Tempo gewisse Erscheinungen auf der gesellschaftlichen und politischen Szene auftauchen und wieder verschwinden, so, als ob es sich um modische Accessoires handelte. Einige Jahre lang, als die „Multinationalen Konzerne“ (MNK) im Sog imposanter wirtschaftlicher Wachstumsziffern stark an Bedeutung gewannen, wurde allein ihre Existenz mit einem hörbaren Unbehagen verbunden, ja es gibt noch heute Reste dieser „Bewegung“, die immer noch von einer Zerschlagung dieser multinationalen Monopole träumen. Im übrigen sind nach wenigen Jahren eines außergewöhnlichen allgemeinen Interesses nur noch relativ wenige übriggeblieben, die nach wie vor nach besseren Lösungen suchen als sie jetzt von internationalen Regierungsorganisationen in der Gestalt von unverbindlichen

Verhaltensregeln für MNK angeboten werden. Die öffentliche Szene ist leise geworden, als ob die oft schuldig gesprochenen MNK gar nicht mehr da wären; in Wirklichkeit sind sie größer und mächtiger als je.

Von der Sache her besteht kein Grund, die MNK weniger kritisch zu betrachten als in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts, und doch hat es tatsächlich den Anschein, als sei der fordernde Ruf nach mehr Kontrolle der Macht dieser Unternehmensgruppen mit weltweiter Präsenz nur noch das Anliegen der Experten, sei es bei Regierungen, in der Öffentlichkeit und bei den Gewerkschaften. Weshalb es so ist, kann hier nicht untersucht werden. Immerhin scheint mir, daß die engagierte Diskussion um Wert oder Unwert der MNK jäh verdrängt worden ist durch die gegen Ende 1973 einsetzenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen — dies gilt auch und besonders für die Gewerkschaften.

Nichts ist verständlicher und notwendiger als die Reaktion der Gewerkschaften, angesichts veränderter Bedingungen im Wirtschaftsablauf ihre eigenen Aktionsprioritäten anders zu setzen, um ihre wichtigste Aufgabe, die Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer, zu erfüllen. Im vorliegenden Fall jedoch muß die Meinung erlaubt sein, daß die Verdrängung des einen Themas durch das andere zwar begreiflich erscheinen mag, aber eben nicht in das Bild paßt, das von den MNK immer gezeichnet worden ist.

Wenn es richtig ist, daß die Krise der Weltwirtschaft mindestens zu einem Teil auf den Mangel an internationaler Zusammenarbeit und Kontrolle zurückzuführen ist, müßte sich der Kampf gegen Krise und Arbeitslosigkeit konsequenterweise auch des Arguments der gerade jetzt mehr denn je notwendigen Kontrolle der Macht der MNK bedienen. Im Vordergrund aller Überlegungen und Diskussionen stehen jedoch in erster Linie die sichtbaren und unmittelbar spürbaren Krisenerscheinungen, und das ist die Arbeitslosigkeit. Die mannigfachen Rezepte zu ihrer Bekämpfung enthalten, wenn überhaupt, nur noch pflichtschuldige Hinweise auf die MNK, die zu einem guten Teil an der Krise vorbeieexistieren, weil sie in der Regel in ihren Tätigkeiten „gut sortiert“ sind.

Diese Umstände, verbunden mit der Beobachtung, daß fast alle Hoffnungen, die MNK besser kontrollieren zu können, sich zunehmend auf die Ausarbeitung von Verhaltensregeln für MNK richteten, haben dem EGB mit den Anstoß dazu gegeben, ein Aktionsprogramm zu erarbeiten, das sich mit seinen Forderungen an den Gesetzgeber wendet. Der IBFG hatte schon auf seinem letzten Kongreß in Mexiko, im Einklang mit dem EGB, zum Ausdruck gebracht, daß es notwendig sei, in Sachen MNK sowohl die direkte Aktion in den Unternehmen zu fördern als auch den Gesetzgeber zum Handeln aufzurufen.

Es zeigt sich schon heute, daß der Ruf nach dem Gesetzgeber in den vergangenen Jahren offensichtlich nicht laut genug war, denn Politiker und Regierungen lassen

nur wenig Neigung erkennen, mit gesetzgeberischen Maßnahmen im internationalen Bereich die Lücken zu füllen, in welchen die MNK großenteils auf legale Weise ihre Vorteile wahrnehmen, die nichtsdestoweniger der Allgemeinheit schaden, aber auch dem vielgepriesenen Wettbewerb abträglich sind. Darüber hinaus braucht man nur daran zu denken, wie ungehindert sich internationale Konzentrationsprozesse bei den großen MNK fortpflanzen, weil es auf diesem Gebiet weder einschränkende oder kontrollierende Bestimmungen noch moralische Regeln gibt.

Ein entscheidendes Argument für gesetzliche Regelungen besteht in der Fast-Gewißheit, daß es für absehbare Zeit kaum möglich sein wird, zu Verhaltensregeln mit verbindlichem Charakter zu kommen. Dem steht nicht nur ein harter Widerstand der MNK und der Unternehmerverbände entgegen, sondern auch das Einsehen, daß internationale Regierungsorganisationen, wie Vereinte Nationen, OECD, IAO oder Europarat, keine rechtsverbindlichen Vorschriften - jedenfalls noch nicht - erlassen können. Es gibt aber ein weiteres Argument: Manche Sachgebiete sind so beschaffen, daß sie sich für allgemeine Verhaltensregeln ohnehin nicht eignen - es sei denn, man wolle auf jede Genauigkeit verzichten (dies gilt z. B. für die Rechnungslegung und Publizität der Unternehmen, aber auch für Fragen des Steuerrechts und der Steuerkontrolle). In diesen Fällen könnte immerhin daran gedacht werden, internationale Normen zu schaffen, die von der einzelnen Regierung in das nationale Recht zu übernehmen wären. Schließlich darf man nicht die gar nicht einfach zu beantwortende Frage außer acht lassen, an wen sich unverbindliche oder verbindliche Verhaltensregeln richten können - an die MNK selbst, an die Regierungen oder an beide. Davon wird nämlich abhängen, wie eine Kontrolle der Einhaltung von Verhaltensregeln gewährleistet werden kann.

So wie die Dinge liegen, heißt die Alternative nicht: Verhaltensregeln *oder* Gesetze, sondern Verhaltensregeln *und* Gesetze *und* Aktionen in den MNK, welche das Ziel verfolgen, neue gewerkschaftliche Strukturen für die Vertretung der Arbeitnehmer und für die Verhandlungspraxis zu schaffen.

#### *Stellenwert und Regelungsfelder des Programms*

Auf der Grundlage dieser Überlegungen stellt das „Europäische Aktionsprogramm-Multinationale Konzerne“ des Europäischen Gewerkschaftsbundes *nur ein* Element in der Verwirklichung einer gewerkschaftlichen Gegenmachtposition gegenüber den MNK dar. Eine wichtige Aufgabe für alle gewerkschaftlichen Organisationen - national oder international - wäre es, gemeinsam die verschiedenen Elemente unterschiedlicher Aktionen zu einem strategischen Instrument zusammenzufügen, so daß zu jeder Zeit und für jeden die Möglichkeit besteht, seine Aktion unter den langfristigen Aspekten eines oder mehrerer strategischer Ziele zu sehen und zu planen. Nur am Rande, aber nicht von untergeordneter Bedeutung, sei erwähnt, daß

die internationale Gewerkschaftsbewegung viel davon profitieren könnte, ein gemeinsames Zentrum für die Informationen aus und über die MNK zur Verfügung zu haben; alle müßten dazu beitragen und jeder könnte sich der Informationen bedienen. Eine solche „Informationsbank“ müßte nicht nur statistische Angaben speichern, sondern vor allem die für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften wichtigen Informationen (von den Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen im ganzen Konzern bis zur „Geschäftspolitik“ und globalen Strategie des Konzerns).

Bei der Diskussion des Programminhalts in einem Ausschuß des EGB (Ausschuß „Demokratisierung der Wirtschaft“) sind erstaunlicherweise keine fundamentalen Meinungsunterschiede zutage getreten. Im einzelnen kann dazu bemerkt werden:

1. Bei der Beratung des Abschnitts „*Investitionen*“ mußten die zunächst nicht übereinstimmenden Meinungen über „Kontrolle“ oder „Meldepflicht“ zu einer praktikablen Synthese vereinigt werden. Gefordert werden von den Regierungen einzurichtende Dienststellen, bei denen Investitionen zu melden sind, die einen bestimmten Umfang überschreiten. Auf der Ebene der EG und der EFTA wären entsprechende Stellen einzurichten, denen vor allem Investitionen aus Sektoren mit internationaler Bedeutung oder Verflechtung zu melden wären (Flugzeugindustrie, Schiffswerften, chemische Industrie, Datenverarbeitung, Elektroindustrie usw.). Damit wären laufende Statistiken zu verbinden, welche die Erarbeitung von Prognosen für die Nachfrage-Entwicklung als Orientierungs-Indikatoren für die unternehmerische Investitionstätigkeit ermöglichen.

2. Die Forderung nach einem *europäischen Konzernrecht*, zu dem die EG zunächst eine Richtlinie erlassen sollte, war bei der Ausarbeitung des Programms nicht mehr umstritten, weil der EGB-Kongreß von London im April 1976 hierzu schon eine Resolution verabschiedet hatte. Die Gewerkschaftsbünde aus allen westeuropäischen Ländern betrachten die juristische Erfassung und Definition des Konzernstatbestands als eine wichtige Voraussetzung für die Möglichkeit, insbesondere die konzerninternen Vorgänge und Abläufe gesellschaftsrechtlicher Natur transparenter zu machen (einschließlich der Forderung, die Konzerne zur Aufstellung und Veröffentlichung von konsolidierten Welt-Jahresabschlüssen nach einheitlichen Regeln zu verpflichten). Schließlich wird eine Vertretung der Arbeitnehmer auf der Ebene der Organe des herrschenden Konzernunternehmens gefordert, ebenso die Einrichtung eines Informations- und Konsultationsorgans für die Vertreter der Arbeitnehmer aus allen Konzernunternehmen.

3. Auf dem Gebiet der *Unternehmenskonzentration und Marktbeherrschung* spricht sich das Programm für eine Kontrolle aus, die sich an einem Meldesystem und am Prinzip des grundsätzlichen Verbots von Kartellen orientiert. Bei allen Konzentrationsoperationen müssen die Vertreter der Arbeitnehmer in den Unternehmen umfassend informiert werden, und es muß den Unternehmensleitungen zur Pflicht

gemacht werden, vor Durchführung von Konzentrationsoperationen mit den Arbeitnehmervertretern über Maßnahmen zum Schutz der erworbenen Rechte der Arbeitnehmer zu verhandeln. Weiter wird gefordert, die Praxis der Übernahme von Unternehmen so zu regeln, daß allen Beteiligten (Aktionäre, Arbeitnehmer und zu übernehmendes Unternehmen) ein angemessener Interessenschutz zuteil wird.

4. Absolute Übereinstimmung herrscht über die Notwendigkeit, durch geeignete Maßnahmen die im internationalen Bereich vorhandenen Lücken auf dem Gebiet der Erfassung der *Steuern* und der *Steuerkontrolle* zu schließen. Hierher gehören vor allem die internationale Zusammenarbeit der Steuerbehörden, Regeln für die Festsetzung von konzerninternen Verrechnungspreisen und die steuerliche Erfassung von Kapitalerträgen durch die Einführung einer Quellensteuer. Kurz gesagt, es handelt sich um den Kampf gegen Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht. Besonders von der Europäischen Gemeinschaft der Neun wird erwartet, daß hierzu Beispiele zum Vorbild für andere gesetzt werden.

5. Das Programm befaßt sich ferner mit der Notwendigkeit der besseren Beobachtung und Überwachung der *Kapitalmärkte*, vor allem der internationalen Kapitalbewegungen, deren Transparenz ungenügend ist. Es wird eine möglichst enge Zusammenarbeit zwischen OECD, EG und EFTA gefordert. Ein weiterer Punkt ist die *Verbreitung von technologischen* Kenntnissen, ein Gebiet, das für die Arbeitnehmer und ihre Beschäftigung in Industrie- und Entwicklungsländern große Bedeutung besitzt. Gefordert wird ein größerer Einfluß des Staates auf die Anwendung neuer Technologien, wenn ihre Entwicklung, was sehr oft der Fall ist, finanziell gefördert wird. In den Industriestaaten sollten nicht nur kapitalintensive, sondern auch arbeitsintensive Technologien entwickelt werden, deren Anwendung sich für Entwicklungsländer eignet.

6. In einem letzten Abschnitt geht das Programm auf die Schwierigkeiten ein, die für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften entstehen können, wenn sie zu internationalen Kampfmaßnahmen aufrufen wollen. Nach Auffassung des EGB sollte die IAO in Genf im Rahmen ihrer Arbeiten, die das Verhalten der MNK zum Gegenstand haben, eine international gültige Regelung für die Ausübung der *Solidaritätsrechte* der Arbeitnehmer vorschlagen. Die Gewerkschaften meinen, daß Sympathiestreiks oder Boykottmaßnahmen innerhalb eines abgegrenzten Wirtschaftsbereichs dann möglich sein sollten, wenn eine internationale Gewerkschaftsorganisation im Einvernehmen mit ihren angeschlossenen Organisationen dazu aufruft. In diesen Fällen sollten restriktive Streikregeln, wie sie in vielen Ländern bestehen, nicht angewendet werden.

In Ergänzung zu diesem Europäischen Aktionsprogramm hat der EGB zusammen mit dem IBFG und dem WVA das Dokument „*Gewerkschaftliche Anforderungen an die Rechnungslegung und Publizität der Unternehmen und Konzerne*“ ausgearbeitet und veröffentlicht. In New York berät eine Arbeitsgruppe im Auftrag des

Wirtschafts- und Sozialausschusses der Vereinten Nationen über einen Kodex, der einheitliche Normen für die Rechnungslegung enthalten soll. Über die große Bedeutung der Anwendung einheitlicher Normen bei der Publizitätspflicht der MNK dürfte kein Zweifel bestehen.

*Welche gewerkschaftlichen Durchsetzungschancen bestehen?*

Es bleibt die berechtigte Frage, welche Aktionsmittel dem EGB zur Verfügung stehen, um ein so anspruchsvolles Programm zu verwirklichen. Sicher genügt es nicht, wenn dieses Programm, was geschehen ist, in weiten Kreisen großes Interesse findet. Vielleicht wäre es auch nicht „eingängig“ genug für die Menschen in den Betrieben und den Multis, selbst wenn es sehr breit gestreut verteilt würde. Man muß übrigens betonen, daß es sich mit seinen Forderungen ausdrücklich an die Institutionen der EG und der EFTA sowie an die Regierungen der Mitgliedstaaten dieser beiden Staatengemeinschaften wendet.

Die europäischen Aktionsmittel des EGB sind (noch) begrenzt, wenn es darum geht, sich im nationalen Bereich bei Regierungen oder Ministerien für gewerkschaftliche Forderungen einzusetzen. Solche Aktionen sind den nationalen Gewerkschaftsorganisationen vorbehalten. Für das „Europäische Aktionsprogramm - Multinationale Konzerne“ heißt dies, daß die Aktion im nationalen Bereich darauf beschränkt war, es der Regierung oder den zuständigen Ministerien zu übermitteln.

Auf der übernationalen Ebene, vor allem in der EG, kann das Aktionsprogramm dazu dienen, bei der Ausarbeitung von Vorschlägen auf den verschiedenen Sachgebieten die gewerkschaftlichen Forderungen und Auffassungen einfließen zu lassen. Im Laufe des Monats April hatte eine Delegation des EGB die Gelegenheit, bei der EG-Kommission über das Programm zu diskutieren. Obwohl es im Gewerkschaftsbereich noch an Strukturen mangelt, mit deren Hilfe mehr Aktion an mehreren Stellen zugleich gerade für die Verwirklichung von Forderungen nach Kontrolle der multinationalen Unternehmenstätigkeit entwickelt werden könnte, hat das Programm immerhin deutlich gemacht und Verständnis dafür geweckt, daß eine Kontrolle der multinationalen Unternehmenstätigkeit allein mit Verhaltensregeln, seien sie unverbindlicher oder verbindlicher Art, nicht zu gewährleisten ist.

*Die noch anstehenden Probleme*

Die multinationalen Konzerne mit ihrer über alle Landesgrenzen hinwegreichenden Macht sind längst ein politisches Problem, dem man nicht mit formaljuristischen Formeln oder mit dem Appell an Wohlverhalten begegnen kann; dazu sind ihre Ziele, auch die langfristigen, zu sehr nach rein markt- und betriebswirtschaftlichen Prinzipien ausgerichtet. Leider haben sich die Politiker in den meisten Ländern bis heute auf Erklärungen und Warnungen beschränkt, anstatt den Versuch zu machen, mit Vorschlägen und Gesetzesinitiativen in den internationalen Raum vorzu-

stoßen. Solange nationale Grenzen dazu dienen und dazu benützt werden, notwendige politische und gesetzgeberische Entwicklungen über diese Grenzen hinaus zu blockieren, während die wirtschaftliche Machtentfaltung der MNK sich ungehindert über Kontinente breitet, gibt es nur eine schwache Basis für den Versuch, ein Machtgegengewicht dagegen aufzubauen.

Erwähnt sei noch, daß immerhin einige Politiker - Abgeordnete des Europäischen Parlaments und des US-Kongresses - den Versuch unternommen haben, in einer Arbeitsgruppe Vorbereitungen für die Möglichkeit eines Abkommens zwischen der EG und den USA zu treffen, in welchem verbindliche Regeln mit gesetzlicher Wirkung hätten verankert werden sollen. Leider sieht es im Augenblick nicht so aus, als könnte dieser verdienstvollen Initiative in absehbarer Zeit ein Erfolg beschieden sein. Das Europäische Aktionsprogramm des EGB geht übrigens in die gleiche Richtung wie diese Initiative von Abgeordneten des Europäischen Parlaments und des US-Kongresses.