

Kernarbeitsnormen und Internationale Organisationen: Welche Fortschritte haben Gewerkschaften bisher erreicht?

von Peter Bakvis und Molly McCoy

In den fast neunzig Jahren ihres Bestehens hat die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 188 Übereinkommen verabschiedet, in denen internationale Arbeitsnormen in einer Vielzahl von Bereichen festgeschrieben wurden – z.B. Begrenzung der Arbeitszeit, Arbeits- und Gesundheitsschutznormen, Beschäftigungspolitik und grundlegende Arbeitsbedingungen für bestimmte Arbeitnehmergruppen. Damit die Übereinkommen der IAO Rechtskraft erlangen und im einzelnen Mitgliedsland umgesetzt werden, müssen sie durch die nationale Regierung ratifiziert werden. Eine Gruppe von acht Übereinkommen, die grundlegende Rechte festlegen und gemeinhin als Kernarbeitsnormen (KAN) bezeichnet werden, gelten jedoch in allen IAO-Mitgliedsländern unabhängig davon, ob sie ratifiziert werden oder nicht.

1. Die Erklärung der IAO

Mit der Verabschiedung der *IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* hat die IAO 1998 faktisch beschlossen, die Umsetzung dieser acht Übereinkommen zur Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der IAO zu machen. Die *IAO-Erklärung* legte vier Prinzipien fest, die die in den Übereinkommen enthaltenen Grundrechte zusammenfassen (IAO-Übereinkommen 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 und 182):

- Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen
- die Abschaffung aller Formen der Zwangs- und Pflichtarbeit
- die konkrete Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

In den zehn Jahren seit Verabschiedung der *IAO-Erklärung* haben sich verschiedene Organisationen – darunter insbesondere die internationale Gewerkschaftsbewegung – darum bemüht, dass auch andere internationale Agenturen oder Abkommen Maßnahmen vorsehen, mit denen ihre Programme und Ak-

tionen in Einklang mit den KAN gebracht werden. Dabei richtete sich die Aufmerksamkeit der im Internationalen Gewerkschaftsbund (und vor Gründung des IGB im November 2006 im IBFG und WVA), in den globalen Gewerkschaftsföderationen und im TUAC zusammengeschlossenen Gewerkschaften vorrangig auf die internationalen Handels- und Finanzinstitutionen, deren Aktivitäten die Arbeitsmärkte enorm beeinflussen. Gleichzeitig unterstützten sie die IAO in ihrem Bemühen, den Kernarbeitsnormen Geltung im gesamten System der Vereinten Nationen zu verschaffen, zu denen die IAO gehört. Außerdem forderten einzelne Mitglieder des IGB erst vor kurzem die Agenturen für Entwicklungszusammenarbeit und Exportkredite ihrer Länder auf, die Einhaltung der KAN zur Voraussetzung der Finanzierung von Projekten zu machen.

Bei der Verabschiedung 1998 gab es nicht eine einzige Gegenstimme einer Regierung gegen die *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, aber noch immer regt sich Widerstand gegen Bestrebungen, die 181 Mitgliedsländer der IAO zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu drängen. Zwar sprachen sich andere multilaterale Organisationen,

in denen dieselben Regierungen vertreten sind, prinzipiell für eine Unterstützung der KAN aus, aber sie widersetzten sich häufig der Forderung nach Einstellung KAN-widriger Handlungen. Am stärksten ist dabei der Widerstand jener Organisationen gewesen, die die Lage der Beschäftigten am meisten beeinflussen, nämlich der internationalen Handels- und Finanzinstitutionen. Nichtsdestotrotz hat es einige wichtige Maßnahmen zugunsten der Einhaltung der Kernarbeitsnormen sogar bei jenen Institutionen und Agenturen gegeben, die sich vorher als von den Normen nicht betroffen oder nicht zuständig bezeichnet hatten.

Der vorliegende Aufsatz beschreibt neuere Entwicklungen bei der Umsetzung der KAN im multilateralen System und bei Institutionen mit einem internationalen Arbeitsauftrag; er beschäftigt sich außerdem mit den internationalen Gewerkschaftskampagnen, die zu diesen Fortschritten beigetragen haben, mit den neuen Chancen auf bessere Durchsetzung der KAN und den Herausforderungen für die Gewerkschaftsbewegung, diese neuen Möglichkeiten für die eigene Stärkung zu nutzen.¹

2. Aufnahme der Kernarbeitsnormen in zentrale Bereiche des UN-Systems („Mainstreaming“)

Ein Jahr nach Verabschiedung der IAO-Erklärung 1998 wurden die Kernarbeitsnormen zusammen mit anderen Arbeitnehmerrechten in die Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO als eine von vier Säulen aufgenommen. Die anderen drei Säulen sind Beschäftigungsförderung und Unternehmensentwicklung, soziale Schutzsysteme sowie Regierungsführung und sozialer Dialog. Mit Unterstützung der Gewerkschaften bemühte sich die IAO um eine offizielle Anerkennung der Agenda durch höchste Stellen der UN; erreicht wurde dies auf der Vollversammlung 2005 mit der Annahme einer Resolution, die die Unterstützung „voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für Alle ... als Teil unserer Bemühungen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele“ zum Ausdruck brachte. Der Sozial- und Wirtschaftsrat der UNO konkre-

tisierte 2006 dieses Engagement u.a. durch die Entwicklung eines Instrumentariums zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Das oberste Koordinierungsgremium der UNO unter Vorsitz des Generalsekretärs nahm im April 2007 ein entsprechendes Instrumentarium (*Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*) an.

Die IAO bemerkt dazu, dass das Instrumentarium für menschenwürdige Arbeit so gestaltet ist, dass „Organisationen im gesamten multilateralen System unterstützt werden bei der Bewertung und Verbesserung der eigenen Politik, Maßnahmen und Aktivitäten und deren Wirkung auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit“.² Enthalten sind eine Reihe von Fragen zur Eigenbewertung, mit denen die einzelne Agentur erkennen kann, wie sich ihre Arbeit auf das Ziel menschenwürdiger Arbeit auswirkt, einschließlich 61 spezifische Fragen, die deutlich machen, inwieweit Programme und Aktivitäten KAN-konform sind, wie solche Wirkungen systematischer verwertet und Ergebnisse durch konkrete Maßnahmen, vorzugsweise in der Programmwurfphase, optimiert werden könnten.³ Die IAO hat für andere UN-Agenturen Workshops organisiert, um ein Bewusstsein für diese Fragen zu schaffen. Das Instrumentarium wird zu diagnostischen Zwecken bei der Arbeit der UNO in einigen sogenannten „One UN“-Ländern verwendet werden: dabei handelt es sich um Pilotländer, in denen verschiedene Agenturen der UNO tätig sind und ihre Zusammenarbeit untereinander verbessern sollen.

Zwar wurde das Instrumentarium von höchsten Stellen der UNO gefordert und auch angenommen, aber es bleibt ein Instrument zur Selbstverbesserung, ohne dass die Agenturen verpflichtet wären, den vorgesetzten UN-Gremien über KAN-widriges Verhalten zu berichten oder entsprechende Aktivitäten abzustellen. Wahrscheinlich wäre eine verbindlichere Regelung der globalen Gewerkschaftsbewegung lieber, sodass es nicht den einzelnen Agenturen überlassen bliebe, ob und wie sie sich für die Agenda für menschenwürdige Arbeit engagieren möchten; und man könnte dann auf Fälle der Nichteinhaltung der KAN durch UN-Agenturen hinweisen, wie es bei einigen Agenturen außerhalb des UN-Systems gemacht wor-

1 In diesem Aufsatz geht es um Fortschritte bei der Beachtung der KAN durch multilaterale Organisationen und Verträge. Es ist nicht der Versuch, relevante Fortschritte aus anderen Bereichen darzustellen, z.B. Verpflichtungen zur Einhaltung der KAN in zwischen den globalen Gewerkschaftsföderationen und multinationalen Unternehmen ausgehandelten Abkommen.

2 ILO, Global Employment Trends, Januar 2008, Genf, S. 6

3 ILO, Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work, Genf, 2007, S. iv

den ist. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Aufsatzes hat die UNO gerade erst damit begonnen, Kernarbeitsnormen über die Agenda zu einem zentralen Bestandteil ihrer Arbeit zu machen, aber es ist offensichtlich, dass es dabei auch um eine genauere Betrachtung der Beschaffungs- und Vertragspraktiken der Agenturen gehen muss. Die Unterstützung der Agenda durch die UNO und nachfolgende Einführung des Instrumentariums könnte sich positiv für eine Verbreitung der Kernarbeitsnormen innerhalb der UN-Agenturen auswirken, aber es bedarf wahrscheinlich weiterer Maßnahmen, bevor Alle im UN-System die Agenda ernst nehmen.

3. Kernarbeitsnormen und Handelsabkommen

3.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Aus Sorge darüber, dass Arbeitnehmerrechte angesichts des internationalen Wettbewerbs bei Handel und Investitionen unter Druck geraten könnten, haben Gewerkschaften schon vor der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 auf Aufnahme einer Schutzklausel für grundlegende Arbeitnehmerrechte in das Regelwerk der Welthandelsorganisation gedrungen. Die Einbeziehung von Arbeitnehmerrechten in das WTO-Mandat scheiterte jedoch am Widerstand bestimmter Entwicklungsländer, die dies als versteckten Protektionismus anprangerten, und einiger Kritiker, die von Überfrachtung des WTO-Mandats sprachen. Die erste und vierte WTO-Ministerkonferenz beschloss jedoch eine Sprachregelung, die die WTO „...zur Einhaltung international anerkannter Kernarbeitsnormen“ verpflichtete. Und obwohl Arbeitnehmerthemen von der Tagesordnung der Doha-Verhandlungsrunde ausgeklammert wurden, kooperierten WTO und IAO in gewissem Umfang 2007 bei der Herausgabe der ersten gemeinsamen Veröffentlichung beider Organisationen zu Fragen von Handel und Beschäftigung (*Trade and Employment: Challenges for Policy Research*). Sollte der Doha-Runde ein Abschluss gelingen, wird wahrscheinlich der Druck in den kommenden Jahren zunehmen, die Beziehung zwischen Handel und den KAN innerhalb der WTO in einem

förmlichen Mechanismus zu regeln. Bis dahin gibt es anlässlich der *Trade Policy Reviews* seit 1997 Berichte des IGB zur Lage der KAN in den WTO-Mitgliedsländern, obwohl die WTO keine Anforderungen bezüglich der KAN stellt.⁴

3.2 Kernarbeitsnormen in anderen Handelsabkommen

Auf bilateraler und regionaler Ebene ist eine stärkere Förderung von Arbeitsnormen im Handel festzustellen. Die Mehrzahl der nordamerikanischen Freihandelsabkommen (FHA) und der FHA der Europäischen Union verweisen heutzutage auf die Beachtung der Kernarbeitsnormen oder schreiben sie sogar verbindlich vor.

a. Vereinigte Staaten

Die politische Behandlung der KAN in US-Handelsabkommen geht zurück auf das NAFTA-Abkommen⁵ 1994, das ein „Zusatzabkommen“ zu Arbeitnehmerfragen als Reaktion auf den Widerstand nordamerikanischer Gewerkschaften enthielt. Zwar verwies das Abkommen damals auf internationale Arbeitsnormen, aber die Unterzeichnerstaaten wurden nur zur Einhaltung eigener nationaler Arbeitsgesetzgebung verpflichtet. Neuere Abkommen wie die Freihandelsabkommen zwischen den USA und Jordanien (2000) und zwischen den USA und Marokko (2004) verweisen zwar auf die Beachtung der Arbeitsnormen, fordern aber nur, dass die Unterzeichner „bestrebt sind zu gewährleisten“, dass die Normen eingehalten werden. Andere Abkommen der jüngsten Zeit wie das CAFTA von 2005⁶ enthalten ähnliche Regelungen wie NAFTA und fordern von den Ländern die Einhaltung eigener Arbeitsgesetze, unterstreichen aber gleichzeitig die mögliche Unterstützung der IAO bei der Verbesserung und Umsetzung dieser Gesetze. Die jüngsten FHA der USA mit Peru und Panama schreiben vor, dass die Länder die KAN in ihre eigene nationale Arbeitsgesetzgebung aufnehmen und auch tatsächlich umsetzen.

Nur sporadisch wurde in der Vergangenheit überprüft, ob die KAN-Anforderungen der US-Handels-

4 Die WTO verwendet den Trade Policy Review Mechanism (TPRM) zur genaueren Analyse der Handelspolitik der Mitglieder und der Auswirkungen dieser Politik auf das Welthandelssystem.

5 NAFTA (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen): Kanada, Mexiko und USA.

6 CAFTA (Zentralamerikanisches Freihandelsabkommen): USA, Dominikanische Republik, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua.

abkommen auch tatsächlich umgesetzt wurden; das könnte sich aber ändern, sobald man von eher wirkungslosen Mechanismen wegkommt. Das NAFTA-Abkommen schrieb z.B. allen drei Unterzeichnerstaaten die Einrichtung eines nationalen Verwaltungsbüros vor, an das Beschwerden vonseiten der Öffentlichkeit oder Regierung über eine Nichteinhaltung der Kriterien gerichtet werden können. Bisher kam jedoch kein Fall über das Stadium von ministeriellen Beratungen hinaus oder führte zu Strafen oder Sanktionen.⁷ Das FHA zwischen den USA und Jordanien sah zwar auch eine Überprüfung von Verstößen gegen die KAN-Klauseln, aber keine Beschwerdemöglichkeit der Öffentlichkeit vor, d.h. Gewerkschaften blieben vom Beschwerdeverfahren ausgeschlossen. Demgegenüber zeigen sich in den FHA mit Panama und Peru Verbesserungen insofern, als Arbeitnehmerfragen nicht mehr einer separaten Streitschlichtung überlassen bleiben, sondern denselben Verfahren wie die Handelsregelungen der Abkommen unterworfen werden. Auch der US-Kongress scheint gegenwärtig den Fragen der Arbeitnehmerrechte in den Handelsabkommen mehr Beachtung zu schenken: noch steht die Zustimmung des Kongresses zu einem von den USA und Kolumbien Ende 2006 unterzeichneten FHA aus, da die Parteiführung der Demokraten Zusicherungen fordert, dass sich die Lage der Arbeitnehmer- und Menschenrechte in Kolumbien bessert. US-Gewerkschaftsführer haben dazu bemerkt, dass der Kongress das FHA nicht ohne Nachverhandlungen zum Schutz kolumbianischer Gewerkschaftler verabschieden solle, von denen gegenwärtig fast jede Woche einer umgebracht wird.⁸

Die meisten amerikanischen FHA sehen Strafen bei Verstößen gegen die KAN vor, ihre Anwendung ist aber oft eher theoretischer Natur. Das hinsichtlich der KAN-Umsetzung wahrscheinlich erfolgreichste FHA war das Abkommen der USA 1999 mit Kambodscha, das Verbesserung in der KAN-Anwendung mit besserem Zugang zum amerikanischen Markt für Bekleidungsexporte aus Kambodscha belohnte. Die Regierungen der USA und Kambodschas sowie der Verband der kambodschanischen Bekleidungsindustrie teilten sich die Kosten für ein Monitoring der IAO, um die Einhaltung der KAN zu gewährleisten.

Das teure und arbeitsintensive Modell des kambodschanischen Programms ließ sich jedoch nur schwer auf andere Abkommen übertragen. Auch das CAFTA-Abkommen hat sich z.B. einen kooperativen Ansatz zur Verbesserung der Arbeitsnormen zum Ziel gesetzt, aber es fehlt sowohl an der finanziellen Ausstattung wie auch den Anreizen des kambodschanischen Programms.

b. Europäische Union

Während also die amerikanischen FHA mit der „Peitsche“ drohen, um die Umsetzung der KAN zu erzwingen, locken die europäischen Abkommen mit dem „Zuckerbrot“. Wie die amerikanischen FHA neueren Datums verweisen auch alle EU-Handelsabkommen auf die KAN. Aber im Gegensatz zu den US-Abkommen regeln die meisten tatsächlich nicht, wie das geschehen soll. Stattdessen geht es beim EU-Ansatz schwerpunktmäßig um technische Hilfe und Zusammenarbeit zur Verbesserung der Arbeitnehmerrechte, und zwar als Teil eines umfassenderen nachhaltigen Konzepts von Entwicklung und Menschenrechten beim Handel.⁹ In den frühen Abkommen – z.B. dem EU-Südafrika-Abkommen von 1999 – wird zwar auf die IAO und ihre Standards als zentralem „Bezugspunkt“ für Arbeitnehmerrechte verwiesen, aber sie enthalten keine Regelungen, wie den Beschwerden über Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte nachzugehen ist. Das neuere FHA zwischen der EU und Chile enthält sowohl die KAN als auch umfassendere Menschenrechtsziele, aber keine gezielten Maßnahmen zu deren Durchsetzung.¹⁰ Das im Dezember 2007 zwischen der EU und der Cariforum-Gruppe karibischer Staaten abgeschlossene wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen bezieht sich zwar umfassender auf die KAN, aber auch hier geht es wieder eher um Unterstützung als Bestrafung. Obwohl die Handelsabkommen der EU nicht notwendigerweise an bestimmte Kooperationsprogramme bezüglich der Arbeitnehmerrechte gekoppelt sind, stellen viele Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten über ihre Entwicklungszusammenarbeit oder Hilfsorganisationen Mittel zur Verfügung, um die Gewerkschaften in den Entwicklungsländern zu stärken und ihre Kapazitäten aufzubauen.

7 ITUC, *Trade Unions and Bilaterals: Do's and Don'ts*. 2008.

8 Hugh Bronstein, *Colombia trade deal dead this year, US unions say*, Reuters, 12. February 2008.

9 ITUC, ebenda.

10 ITUC, ebenda.

c. Kanada

Kanadas frühe FHA ähneln dem Modell der USA, aber neuere Abkommen sind einen Schritt weiter und verbinden Strafmaßnahmen nach dem Vorbild der USA mit Kooperationsmaßnahmen wie Europa. Die Abkommen Kanadas mit Chile von 1996 und Costa Rica von 2001 verwiesen zwar beide auf die KAN, aber forderten jeweils nur die tatsächliche Durchsetzung nationaler Arbeitsgesetzgebung von den Parteien. Das Abkommen zwischen Kanada und Chile sah Strafzahlungen von bis zu 10 Millionen USD, aber keine Handelssanktionen vor. Das spätere FHA zwischen Kanada und Costa Rica eröffnete die Möglichkeit der Anhörung durch Schlichtungsstellen bei Verstößen gegen die Kernarbeitsnormen, sah aber keine Strafzahlungen oder andere Sanktionen, sondern nur kooperative Maßnahmen vor.¹¹ Das mit Peru im Januar 2008 ausgehandelte kanadische FHA stellt die bislang höchsten Anforderungen an die Umsetzung der KAN und verbindet Straf- und Kooperationsmaßnahmen. Von den Unterzeichnerstaaten wird sowohl die Beachtung der KAN als auch ihrer eigenen Arbeitsgesetze verlangt. Verstöße können durch Strafzahlungen geahndet werden, die in einen Sonderfonds zur Stärkung und Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten fließen.

d. Mercosur

Die Länder des Mercosur (Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay) verabschiedeten 1998 eine Erklärung zu Arbeitsnormen. Sie verweist sowohl auf die KAN als auch darüber hinaus. Ihre Beachtung wird durch eine extra eingerichtete Kommission als Aufsichts- und Beratungsgremium sicher gestellt. Die Gewerkschaften der Region gründeten eine eigene Koordinierungsstelle – *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*, die den Mercosur bei Beschäftigungsfragen und anderen gewerkschaftlichen Anliegen im Rahmen des regionalen Integrationsprozesses berät und Einfluss nimmt.

e. Unilaterale Handelsvereinbarungen

Sowohl die USA als auch die EU berücksichtigen Kernarbeitsnormen in ihren Programmen im Rahmen

des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), mit denen Entwicklungsländern einseitig Handelspräferenzen eingeräumt werden. Die USA ziehen dabei die Einhaltung „international anerkannter Arbeitsnormen“ sowie anderer grundlegender Arbeitsnormen¹² in Betracht. Die USA haben das APS tatsächlich wirkungsvoll, wenn auch etwas selektiv genutzt, um ihren Handelspartnern eine bessere Umsetzung der Arbeitnehmerrechte abzufordern. APS-Regelungen der EU beziehen sich auf Kernarbeitsnormen und sehen auch den Entzug von Präferenzen für den Fall vor, dass ein Land dagegen verstößt: so z.B. Burma, das 1997, und Weißrussland, das 2007 aus dem APS ausgeschlossen wurde. Das schwerpunktmäßig auf Kooperation statt Bestrafung ausgerichtete europäische „APS+“-Programm bietet zusätzliche Handelsanreize für jene Länder, die die IAO-Übereinkommen in nationale Arbeitsgesetze übernehmen und umsetzen. Länder, denen wegen Einhaltung der Kernarbeitsnormen eine „APS+“-Behandlung zuteil wird – darunter merkwürdigerweise einige wie Kolumbien und Georgien¹³, die sich bei der Beachtung der KAN nicht gerade hervortun – erhalten noch weitere Zollvergünstigungen.

4. Einbeziehung der Kernarbeitsnormen in die Arbeit der Weltbank

4.1 Vorgeschichte

Als sich Anfang 1999, ungefähr ein halbes Jahr nach Verabschiedung der *IAO-Erklärung*, eine internationale Gewerkschaftsdelegation mit Vertretern der Weltbank traf, wurde ihnen mitgeteilt, dass die Weltbank mit einigen, aber nicht allen Kernarbeitsnormen einverstanden sei und dass sie keine Maßnahmen ergreifen werde, um zumindest die von ihr unterstützten Normen in den von der Bank finanzierten Projekten durchzusetzen. Die Weltbank argumentierte damals und noch einige Jahre lang, dass die empirische Beweislage für die wirtschaftlichen Vorteile der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen „nicht eindeutig“ sei und dass diese Normen „sowohl politische als auch wirtschaftliche Auswirkungen“ hätten.¹⁴ Aus völlig unerklärlichen Gründen schienen die Weltbank-Experten für Arbeits-

11 Thomas Greven, *Social Standards in Bilateral and Regional Trade Agreements*.“ FES Occasional Paper, Nr. 16, Genf, März 2005.

12 Es gibt keinen expliziten Hinweis auf die Übereinkommen der IAO, obwohl drei der vier Kernarbeitsnormen angesprochen werden. Es fehlt die Diskriminierungsfreiheit.

13 s. Entscheidung 2005/924/EC der Europäischen Kommission mit Liste der Länder, die Nutznießer des APS+ sind.

14 World Bank, *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, Washington, 2001, S. 29

fragen der Meinung zu sein, dass Zwangsarbeit, Rassen- oder Geschlechterdiskriminierung und Kinderarbeit keine politischen Konnotationen hätten, aber das Recht auf Kollektivverhandlungen sehr wohl.

Von 2002 an begann sich die Haltung der Weltbank gegenüber Fragen von KAN und Entwicklung zu ändern, insbesondere nach Herausgabe einer Liste zur Wirtschaftsliteratur, in der frühere Annahmen der Bank – nämlich dass ein höheres Niveau gewerkschaftlicher Organisation und Tarifbindung tendenziell Wachstum behindere – nicht bestätigt, sondern im Gegenteil festgestellt wurde, dass höhere Mitgliedszahlen und Tarifverhandlungen mit einer ausgewogeneren Einkommensverteilung einhergehen.¹⁵ Anfang 2002 kündigte der Präsident der Weltbank an: „die Bank unterstützt die Förderung aller vier Kernarbeitsnormen, aber ... macht sie nicht zur Vorbedingung ihrer Kreditvergabe“.¹⁶ Ende 2003 ging die Weltbank dann über eine rein rhetorische Unterstützung der KAN hinaus: der Leiter der Weltbanktochter für privatwirtschaftliche Kredite – der Internationalen Finanzkorporation (IFC) – stimmte den Vertretern des IBFG zu, dass alle Kreditnehmer zur Einhaltung der KAN verpflichtet werden sollten. Er verwies darauf, dass dies als Vorbedingung in die neue IFC-Politik zur Absicherung von Krediten aufgenommen werde. Die IFC bemühte sich im Folgenden, eine führende Rolle gegenüber allen Banken, öffentlichen und privaten, bei der Entwicklung von Sozial- und Umweltstandards in der Entwicklungsfinanzierung einzunehmen; sie schien besser als der Rest der Weltbank begriffen zu haben, dass man den Worten Taten folgen lassen muss, wenn die Förderung der KAN überhaupt noch glaubwürdig sein sollte.

4.2 Der IFC-Leistungsstandard für Arbeitnehmerfragen (PS 2)

Es dauerte noch fast drei Jahre, bis die IFC diese Ankündigung in die Tat umsetzte. Im Februar 2006 übernahm der Exekutivrat der Weltbank dann die neuen Standards als *IFC Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability* und

wendete sie ab Mai 2006 auf alle neuen IFC-Kredite und Investitionen an.¹⁷ Nicht nur wird die Beachtung der KAN zur Vorbedingung aller Projekte gemacht, sondern der Leistungsstandard 2 (Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen, kurz PS 2) verpflichtet nunmehr die Kreditnehmer auch zur Einhaltung weiterer grundlegender Bedingungen betreffend Personalverwaltung, Kündigungen, Arbeits- und Gesundheitsschutz und in ihren Lieferketten. Der Hinweis auf die acht KAN-relevanten Übereinkommen der IAO wird ergänzt und konkretisiert durch die Verpflichtung kreditnehmender Unternehmen, keine KAN-widrigen Arbeitsprozesse zuzulassen. Der IGB und die GUF setzten sich für die Annahme des PS 2 durch die IFC ein und boten ihre Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Standards an.

Nach der Verabschiedung des PS 2 im Jahr 2006 stellte die IFC Experten für Arbeitsfragen ein, gründete einen entsprechenden Beirat, schulte ihre Beschäftigten und erarbeitete eine Reihe von Leitfäden und Anleitungen zur *good practice*, mit denen sowohl die Beschäftigten der IFC wie auch die Kreditempfänger bei der Umsetzung der vorgeschriebenen Arbeitsnormen beratend unterstützt wurden.¹⁸ Die globalen Gewerkschaftsföderationen und andere interessierte Parteien wurden bei der inhaltlichen Gestaltung dieser Instrumente ebenso wie bei der Erarbeitung des PS 2 und der entsprechenden Anleitungen hinzugezogen.

4.3 Wie die Einhaltung der Kernarbeitsnormen bei IFC-Krediten überwacht wird

Schon vor der offiziellen Einführung des PS 2 hatte die IFC einige Maßnahmen ergriffen, die die Beachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte in ihren Projekten sicher stellen sollten. Im Januar 2004 zeigte sich die IFC bereit, die Vereinigungsfreiheit zur Vorbedingung für einen Kredit an einen BekleidungsHersteller namens Grupo M aus der Dominikanischen Republik zu machen, nachdem der IBFG und die Internationale Textil, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung (ITBLAV) sie informiert hatte, dass das Unternehmen

15 Toke Aidt und Zafiris Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* World Bank, Washington, 2002

16 World Bank, „Transcript of Town Hall Meeting with NGOs“, Washington, Januar 2002

17 IFC, *Policy Performance Standards on Social and Environmental Sustainability*, Washington, April 2006. Einige Mitglieder aus dem Vorstand der Weltbank, die sich für die KAN als Vorbedingung für Kredite eingesetzt hatten, waren auch dabei behilflich, vom IBFG gemachte Verbesserungsvorschläge einzubringen, so z.B. einen ausdrücklichen Hinweis auf die acht IAO-Übereinkommen bezüglich der KAN, der im ersten von der IFC erarbeiteten Entwurf nicht enthalten war. Bei den Vorstandsmitgliedern handelte es sich auch, aber nicht nur um Regierungsvertreter der EU-Mitgliedsländer, deren Entwicklungsministerien Diskussionspapiere zu Gunsten verbesserter Einhaltung der KAN herausgegeben hatten.

18 Der grundlegende Leitfaden, der darlegt, wie IFC-Kunden die Einhaltung der PS 2 sicherstellen können, ist: IFC, *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions*, Washington, Juli 2007

in Aktionen – Kündigung und Verprügelung – gegen Beschäftigte verwickelt war, die eine Gewerkschaft zu gründen versuchten. Wichtig war diese Kreditbedingung auch für den Schutz der Beschäftigten in einem neuen Werk der Grupo M in einer haitianischen Exportproduktionszone (EPZ). Dort wurden Mitte 2004 Hunderte wegen ihrer Proteste gegen die Geschäftsführung entlassen, die die Anerkennung und Verhandlungen mit einer Gewerkschaft verweigert hatte, der die Mehrheit der Belegschaft beigetreten war. Nach einigen Monaten weiteren Drängens und Versuchen zur Schlichtung wurden die Entlassenen 2005 wieder eingestellt. Bis Dezember desselben Jahres wurde der erste Tarifvertrag in der EPZ Haitis zwischen der Grupo M und der haitianischen Gewerkschaft ausgehandelt, um die sehr niedrigen Löhne und schlechten Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Seit Annahme des PS 2 wurde die IFC verschiedentlich vom IGB und den GUF auf mögliche Verstöße gegen den Standard bei laufenden oder geplanten Investitionen aufmerksam gemacht: u.a. wegen gewerkschaftsfeindlicher Maßnahmen bei den Fluggesellschaften in Brasilien; Verweigerung von Anerkennung und Verhandlungen mit Gewerkschaften in einem Elektrizitätswerk in Pakistan und einem Dammprojekt in Uganda; Kinderarbeit in einer Mobilfunkgesellschaft in Afrika; Behinderungen der Gewerkschaftsarbeit und Probleme im Gesundheitsschutz in einem Geflügelbetrieb in Bangladesch und einer Investition im Einzelhandel Weißrusslands, wo die Gewerkschaften starken Repressalien ausgesetzt sind.

Die IFC schritt in einigen Fällen ein, um die umstrittenen Praktiken abzustellen. So trug sie z.B. dazu bei, dass die ugandische Baugewerkschaft – Mitglied der Bau- und Holzarbeiter Internationalen (BHI) – anerkannt wurde und einen Tarifvertrag in dem von den IFC finanzierten Projekt durchsetzen konnte, und dass gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen einer brasilianischen Fluggesellschaft eingestellt wurden, auf die die Internationale Transportarbeiterföderation (ITF) und ihre brasilianische Mitgliedsgewerkschaft hingewiesen hatten. Andere Fälle verliefen nicht zur Zufriedenheit der Gewerkschaften, so z.B. in Pakistan, wo die IFC sich auf die Seite des Unternehmens stellte, das keine rechtliche Verpflichtung zu Verhandlungen mit den Gewerkschaften sah. Zum Zeitpunkt dieses Berichtes sind einige der von den Gewerkschaften aufgeworfenen Fälle noch nicht endgültig gelöst. In mindestens einem Fall haben gewerkschaftliche Aktionen das Investitionsvorhaben verzögert,

da die IFC Korrekturen umgesetzt sehen will, mit denen sich das Unternehmen vor Kreditvergabe einverstanden erklären muss.

Die globalen Gewerkschaftsföderationen betrachten es als einen großen Fortschritt, dass die Annahme und Umsetzung der KAN von der IFC zur Vorbedingung für alle Kredite gemacht wird. Die wirkliche Herausforderung bleibt jedoch weiterhin, die Umsetzung der Normen in allen IFC-Projekten zu gewährleisten. Ohne Beschwerden vonseiten der Gewerkschaften oder anderer Parteien über Verstöße ist die IFC großenteils auf die Eigenberichte der kreditnehmenden Unternehmen angewiesen; Informationen zu den von ihr finanzierten Aktivitäten werden von ihr selbst nur begrenzt gesammelt und überprüft. Außerdem bleibt den Gewerkschaften wenig Zeit – eine Spanne von 30 bis 60 Tagen je nach Projekt – zwischen der Ankündigung und der Vorlage beim Vorstand der Bank zur Genehmigung des Kredits, um auf potenzielle Verstöße gegen den PS 2 zu reagieren. Eine schnelle Reaktion ist wichtig, weil die IFC dem Kreditnehmer bestimmte Korrekturen und Überprüfungsverfahren auferlegen kann, bevor der Kredit gewährt wird. Die globalen Gewerkschaftsföderationen haben die IFC gedrängt, ihre Informations- und Konsultationsverfahren so zu verbessern, dass die Gewerkschaften zu einem früheren Zeitpunkt Stellung zu möglichen Verstößen gegen die KAN in den Projekten nehmen können.

4.4 Die Kernarbeitsnormen in öffentlichen Infrastrukturprojekten der Weltbank

Die aus dem Jahr 1999 stammenden Vorschläge der internationalen Gewerkschaftsbewegung zur Gewährleistung der KAN in Projekten, die von der Weltbank-Gruppe finanziert wurden, beschränkten sich nicht auf Investitionen im Privatsektor. Aber erst die IFC-Politik zur Einhaltung der KAN machte den Weg frei. Nachdem die IFC Kernarbeitsnormen generell zur Kreditbedingung gemacht hatte, konnten andere Abteilungen sich nicht mehr auf „politische“ Gründe für ihre Zurückhaltung berufen, wenn sie glaubwürdig bleiben wollten. Auch verwiesen die Gewerkschaften auf den logistischen Alptraum bei einigen Entwicklungsprojekten, die sowohl über die IFC wie auch die für den öffentlichen Bereich zuständigen Abteilungen der Bank finanziert werden, wenn einige (von der IBRD und IDA) finanzierte Projektpartner diskriminierend und gewerkschaftsfeindlich vorgehen könnten, während andere (von der IFC) finanzierte

Vertragspartner die KAN einhalten müssten. Ein paar Monate, nachdem sich die IFC auf ihre Kreditbedingungen festgelegt hatte, erklärte sich die Abteilung für Beschaffungsmaßnahmen Anfang 2004 bereit, einen Experten der BHI aufzunehmen, der zwei Monate lang Empfehlungen ausarbeitete, um die Bauverträge der Bank KAN-konform zu gestalten.

Zwar reagierte die Beschaffungsabteilung der Bank nur zögerlich auf die schriftlichen Empfehlungen der BHI, aber 2006 war man schließlich so weit, als der Exekutivrat den Standard PS 2 der IFC übernehmen wollte. Im Dezember 2006 unterrichteten der Präsident und Verwaltungsdirektor der Weltbank den IGB offiziell darüber, dass die Bank entsprechende Klauseln in die regulären Ausschreibungsdokumente für Beschaffungsmaßnahmen aufnehmen werde, die bei öffentlichen Großprojekten (über 10 Millionen USD, hauptsächlich Infrastrukturprojekte) von den für öffentliche Kredite zuständigen Abteilungen der Bank (IBRD und IDA) verwendet würden. Die Weltbank werde sich auch dafür einsetzen, dass die neuen Klauseln in die von allen multilateralen Entwicklungsbanken verwendeten „abgestimmten“ Ausschreibungsunterlagen aufgenommen würden, d.h. der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken. Auf weiteren Sitzungen wurden die genauen Formulierungen abgesprochen, und im April 2007 wurde die neue KAN-Klausel, größtenteils dem PS 2 der IFC nachempfunden, von der Bank verabschiedet und in neue Kreditverträge aufgenommen.¹⁹ Der Angleichung der Ausschreibungsunterlagen aller Entwicklungsbanken begann im September 2007.

Die Weltbank hat eine Zusammenarbeit mit der BHI und dem IGB bei der Implementierung der neuen Kreditbedingungen vorgeschlagen, aber noch fehlen die Schulungsprogramme und Leitfäden, wie sie 2006 die IFC bei Einführung des PS 2 zur Verfügung stellte. Die Gewerkschaften weisen die Bank immer wieder nachdrücklich auf dieses Defizit hin. Sorgen bereitet auch die Frage, ob die Bank „länderbasierte“-Beschaffungsverfahren in Betracht ziehen würde, wonach Empfängerländer der Infrastrukturhilfen ihre nationalen Beschaffungsverfahren und nicht die der Bank einsetzen würden. Zwar sollen nach Aussage der Weltbank länderbasierte Systeme nur dann zum Einsatz kommen, wenn das nationale Beschaffungssystem und die Vertragsbedingungen den eigenen entsprechen, aber Gewerkschaften und die IAIO zeigen sich

besorgt, dass bei nationalen Beschaffungsmaßnahmen die Fragen der Arbeitnehmer vielleicht nicht ausreichend von der Bank berücksichtigt werden. Die globalen Gewerkschaftsföderationen sind nicht grundsätzlich gegen eine stärkere nationale Kontrolle über Gelder der Weltbank, aber ihrer Meinung nach sollte die Bank verstärkt darauf dringen, dass Beschaffungsverträge KAN-konform sind und dass die zur Durchsetzung erforderlichen Kapazitäten bestehen, bevor nationale Systeme zum Einsatz kommen. Die Gewerkschaftsbewegung vertritt den Standpunkt, dass sich die Bank ggf. direkt einmischen sollte, damit die vollständige Implementierung der KAN-Bedingungen in den von ihr finanzierten Projekten gewährleistet bleibt.

4.5 Der Doing Business Report der Weltbank: Hält er von der Einhaltung der Kernarbeitsnormen ab?

Schließlich machen sich die globalen Gewerkschaftsföderationen auch Sorgen wegen der höchst widersprüchlichen Botschaft, was die institutionelle Position der Weltbank gegenüber Arbeitnehmerrechten angeht: einerseits schreibt die Bank ihren Kreditnehmern und Vertragspartnern die Einhaltung der KAN vor, andererseits kategorisiert sie Länder in einer Veröffentlichung mit der höchsten Auflage, einem Jahresbericht mit dem Titel *Doing Business*, gemäß ihrer nationalen Vorschriften über Arbeitszeiten, Mindestlöhne, Widerspruchsrechte gegen unbegründete Kündigungen etc.. Dabei vergibt *Doing Business* die höchsten Noten an Länder, die die geringsten Arbeitsschutzvorschriften haben. Angesichts dieser Einstufung überrascht es nicht, dass im *Doing Business* in der Kategorie „Beschäftigung von Arbeitern“ einige Länder mit am besten bewertet werden, die eine schlechte Bilanz in der Beachtung von Arbeitnehmerrechten aufweisen. Einige für Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte besonders berüchtigte Länder, darunter Weißrussland, Eritrea und Saudi-Arabien, liegen in den Bewertungen vorn. Die Weltbank verwendet *Doing Business*, um Länder unter Druck zu setzen, damit sie ihre Arbeitsmärkte deregulieren, und um zinsgünstige Kredite auf dieser Grundlage zu vergeben. Die globalen Gewerkschaftsföderationen haben vorgeschlagen, dass diese eklatanten Widersprüche in der Haltung der Bank dadurch beseitigt werden, dass der für *Doing Business* zuständigen Abteilung das Mandat für Arbeitnehmerfragen entzogen wird.

¹⁹ <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Works-4-07-ev1.pdf>, p.S.154 und 232-233

5. Kernarbeitsnormen in anderen multilateralen Entwicklungsbanken

Wie schon gesagt sind die wichtigsten regionalen Entwicklungsbanken gerade dabei, ein Ausschreibungsstandarddokument auszuarbeiten und untereinander abzustimmen, in dem auch die Beachtung der KAN geregelt sein wird.²⁰ Einzeln führen sie jeweils entsprechende politische Vorgaben ein oder haben auf anderem Wege sicher gestellt, dass die KAN in ihren Aktivitäten eingehalten werden.

a. Asiatische Entwicklungsbank (ADB)

Die ADB war die erste multilaterale Entwicklungsbank, die auf Vorschlag asiatischer Gewerkschaftsgremien die Beachtung der KAN offiziell zur Grundlage ihrer Tätigkeit als Bank gemacht hat. Der Vorstand der ADB führte 2001 eine Sozialschutzstrategie mit der Aussage ein: „bei der Gestaltung und Formulierung ihrer Kreditbedingungen wird sich die ADB an die international anerkannten Kernarbeitsnormen halten“.²¹ 2002 unterzeichnete die ADB ein Memorandum of Understanding zur praktischen Umsetzung dieser Politik gegenüber der IAO, aber ansonsten tat sich wenig. Erst 2006 legte die ADB ein Handbuch der Kernarbeitsnormen (*Core Labour Standards Handbook*) zur praktischen Anleitung der Mitarbeiter vor.²² Das Handbuch enthält nützliche Erläuterungen darüber, wie die KAN einen positiven Beitrag zum ADB-Mandat für Entwicklung und Armutsbegrenzung leisten können, und bietet einige Vorschläge dazu. Aber im Gegensatz zur IFC verweist die ADB nicht konkret auf die Verantwortung der Mitarbeiter oder Kreditnehmer, wenn es um die Umsetzung des KAN-Mandats von 2001 geht. Häufig ist im Handbuch die Rede davon, dass KAN-konforme Maßnahmen in den Projekten enthalten sein „dürfen“ oder „könnten“ und suggeriert, dass die Einhaltung freiwillig ist, während die Grundsatzentscheidung von 2001 klar besagt, dass ADB-Kredite mit den KAN „in Einklang sind“. Anscheinend hat die ADB keine weiteren Schritte eingeleitet, um das Handbuch einzusetzen, aber erarbeitet gerade einen Leitfaden für die Mitarbeiter, wie man mit Gewerkschaften zusammenarbeitet.

b. Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB)

Vom Jahr 2000 an drängten die Gewerkschaften auf dem amerikanischen Kontinent die IDB, eine KAN-

Klausel in ihre Kreditbedingungen aufzunehmen. Die IDB unternahm wenig, bis ihre Abteilung für die Privatwirtschaft 2006 einen Leitfaden mit dem Titel *Managing Labour Issues in Infrastructure Projects* erarbeitete, in dem ausführlich zu den KAN und ihrer Anwendung sowie anderen Arbeitnehmerfragen Stellung genommen wird. Darin werden Quellen der IAO in erheblichem Umfang verwendet und nützliche Werkzeuge für die Praxis angeboten, aber die Wirkung wird durch eine einschränkende Anmerkung am Anfang des Dokuments abgeschwächt: „Diese Richtlinien geben nicht unbedingt bestimmte Kreditbedingungen der IDB vor noch spiegeln sie die offizielle Haltung der Bank wider“.²³ Zwar haben sich Vertreter der IDB gegenüber den Gewerkschaften für eine KAN-konforme Politik in der Tätigkeit der IDB ausgesprochen, aber 2007 verließen Hunderte von Mitarbeitern die Bank im Zuge eines umfangreichen „Umstrukturierungsprozesses“, wodurch sich diese und andere politische Initiativen verzögert haben.

c. Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE)

Ende 2006 nahm die EBWE Beratungen mit den Gewerkschaften, Arbeitgebern und der IAO über die Aktualisierung arbeitnehmerrelevanter Teile ihrer „Umweltpolitik“ auf, die aus 2003 stammten und in denen die Einhaltung von drei der vier KAN vorgeschrieben war. In einem Mitte 2007 veröffentlichten Papier stellte die EBWE fest: „um mit Verpflichtungen der IFC und Anderen gleichzuziehen, sollten grundsätzlich alle vier Kernarbeitsnormen einbezogen werden (einschließlich der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen).“²⁴ Der Entwurf des Grundsatzpapiers wurde im Februar 2008 herausgegeben und hält sich, mit einigen Abänderungen, in weiten Teilen an die Vorlage des PS 2 der IFC.²⁵ Er würde auf alle Kredite der EBWE Anwendung finden, von denen ein Großteil an den privaten Sektor geht. Die Bank erwartet die Annahme der neuen EBWE-Umwelt- und Sozialpolitik durch den Vorstand für Mitte 2008.

d. Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB)

In der AfDB setzten interne Diskussionen über eine KAN-Klausel im Kreditgeschäft Anfang 2008 ein. Die AfDB erwägt dabei nicht nur die Übernahme der Weltbank-Klauseln in ihre Beschaffungsverträge,

20 Die von diesem Abstimmungsprozess betroffenen Banken sind die Afrikanische Entwicklungsbank, die Asiatische Entwicklungsbank, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und die Interamerikanische Entwicklungsbank.

21 ADB, *Social Protection Manila*, 2002, S. 56

22 ADB, *Core Labor Standards Handbook*, Manila, 2006

23 IDB, *Managing Labor Issues in Infrastructure Projects*, Washington, 2006, S. 1

24 EBWE, *Environmental Policy Discussion Paper*, London, Juni 2007, S. 7

25 EBWE, *Environmental and Social Policy (Entwurf)*, London, Februar 2008, S. 20-23

sondern eine PS 2-ähnliche Bedingung für Kredite an die Privatwirtschaft.

e. Äquator-Prinzipien

Eines der Nebenprodukte der IFC-Sozial- und Umweltstandards sind die „Äquator-Prinzipien“, die in Anlehnung an die IFC-Standards von Privatbanken angewendet werden, die in der Finanzierung von Projekten in Entwicklungsländern engagiert sind. Auf der Grundlage der ursprünglichen IFC-*Safeguards* wurden die Prinzipien 2003 von zehn Banken eingeführt und im Juli 2006 abgeändert und erweitert, nachdem die IFC den PS 2 und die anderen Standards angenommen hatte.²⁶ Bis zum Februar 2008 hatten sich sechzig Banken, auch solche in staatlichem Besitz, aus vierundzwanzig Ländern für die Äquator-Prinzipien ausgesprochen, d.h. sich zu deren Anwendung bei allen Projekten über 10 Millionen USD verpflichtet. Nach Schätzungen der IFC laufen weit über 80 Prozent der globalen Projektfinanzierung über Äquator-Banken. Weder die IFC noch irgendein anderes Gremium überprüft jedoch die Einhaltung. Die beteiligten Banken müssen jährlich einen Bericht über den Stand der Umsetzung vorlegen, ohne dass es besondere Anforderungen an die Berichterstattung gibt. Einige Umweltgruppen haben diese *Monitoring*-Defizite kritisiert und von Äquator-Banken finanzierte Projekte als Beispiele mutmaßlicher Verstöße gegen Umweltstandards angeführt. Die globalen Gewerkschaftsföderationen sind nicht im *Monitoring* der Äquator-Prinzipien involviert.

6. Kernarbeitsnormen in bilateralen Entwicklungsagenturen

6.1 Bilaterale Entwicklungshilfe

Nach Aussage vieler Länder, die an vorderster Front für die verbesserte Durchsetzung der Kernarbeitsnormen in den von IFI geförderten Projekten kämpften, ist die Förderung der KAN ein Ziel ihrer Entwicklungshilfe an ärmere Länder. Das Aktionsprogramm der deutschen Bundesregierung erklärt dazu z.B.: „Eine der wesentlichen Grundlagen für eine dauerhafte Armutsminderung ist die uneingeschränkte Beachtung der Menschenrechte sowie die Respektierung der Kernarbeitsnormen. Die Bundesregierung ... fördert die Umsetzung der verankerten

Prinzipien in den Partnerländern.“²⁷ Norad, die norwegische Agentur für bilaterale Hilfe, unterstrich ebenfalls vor kurzem, dass sie „... sich verstärkt für die Förderung von Arbeitnehmerrechten einsetzen wird, die in den IAO-Übereinkommen verankert sind“.²⁸ Das britische Entwicklungsministerium (DfID) äußerte sich in einem Weißbuch 2004 in ähnlicher Weise zugunsten der KAN.²⁹

Trotz ihrer Unterstützung für die KAN haben weder Deutschland, Norwegen und Großbritannien noch die meisten Geberländer entsprechende Konditionen in ihre Kreditpolitik für Projekte im öffentlichen Sektor aufgenommen. Die meisten haben gerade erst begonnen, die verbindliche Festschreibung der KAN auch nur zu erwägen. Dazu das deutsche Programm: „Die Bundesregierung prüft Möglichkeiten, Kernarbeitsnormen in öffentlichen Aufträgen der EZ zu verankern.“³⁰ Gegenwärtig fordert nur die dänische Hilfsagentur Danida, dass ihre Entwicklungsprojekte „unter Beachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte umgesetzt werden“.³¹ Vertragspartner der Danida müssen eine Erklärung unterschreiben, in der sie sich zur Einhaltung der von der IAO definierten grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verpflichten.³²

Es steht zu erwarten, dass einige bilaterale Hilfsagenturen der Geberländer irgendwann die Kernarbeitsnormen zur Vorbedingung ihrer Projektfinanzierung machen. Viele haben sich erst vor kurzem entsprechend in Gesprächen mit Gewerkschaften geäußert, und einige Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen (DFI) für den privaten Sektor haben diesen Schritt schon vollzogen. Angesichts der Tatsache, dass die Weltbank die KAN-Normen auch zunächst in ihrer Abteilung für die Privatwirtschaft, der Internationalen Finanzkorporation (IFC), einführte und erst dann im öffentlichen Sektor nachzog, wäre es nicht überraschend, wenn Geberländer ähnlich in ihren bilateralen Aktivitäten verfahren würden.

6.2 Bilaterale Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen (DFI)

Wie die IFC investieren auch die bilateral tätigen DFI in privatwirtschaftliche Unternehmen, die in Entwicklungsländern tätig sind. Viele sind dem Beispiel der IFC in ihrer „unternehmerischen Argumentation“

26 <http://www.equator-principles.com/>

27 BMZ, Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe: Aktionsprogramm 2015 Berlin, S. VI.

28 http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1620&V_LANG_ID=0

29 DfID, *Labour standards and poverty reduction*, London, 2004

30 BMZ, ebenda. S. 29.

31 Danida, *Strategic Framework for Danida's Mixed Credit Programme*, Kopenhagen, 2007

32 Aus der für Mischkredite von Danida vorgeschriebenen Vereinbarung *End User/Buyer's Agreement*.

zugunsten der Einhaltung der KAN gefolgt und einige verweisen direkt auf die Leistungsstandards der IFC. Die niederländische FMO hat ihre Nachhaltigkeitspolitik z.B. entsprechend aktualisiert, nachdem die IFC 2006 ihre KAN-Konditionen fest schrieb: "FMO wird den [IFC] Leistungsstandard 2 zur verbindlichen Grundbedingung machen und ist bestrebt, die IAO-Übereinkommen zu Kernarbeitsnormen und grundlegenden Beschäftigungsbedingungen in unseren Investitionen umfassend umzusetzen".³³ Weitere DFI, die Kernarbeitsnormen zur Vorbedingung machen, sind u.a. die dänische IFU, die deutsche DEG und die britische CDC mit ihrem *Emerging Africa Infrastructure Fund*. Die schwedische SIDA führt aus, dass „alle Entwicklungsaktivitäten im privaten Sektor ... Kernarbeitsnormen fördern sollen“, aber unklar bleibt, ob die Umsetzungsrichtlinien der SIDA irgendwelche KAN-Konditionen beinhalten.³⁴

Nur wenige bilaterale Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen machen öffentlich, wie sie die Einhaltung der KAN-Konditionen überprüfen und durchsetzen. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet dabei die dänische IFU, die von ihren Kunden einen Aktions-/Verbesserungsplan und ggf. jährliche Prüfberichte erwartet, um die Einhaltung zu gewährleisten. Andere DFI haben wissen lassen, dass sie ihre Mitarbeiter entsprechend schulen werden. Der norwegische Norfund und der finnische Finnfund veranstalteten mit der IAO im Dezember 2007 Schulungsprogramme, um die für Investitionen zuständigen Sachbearbeiter über Arbeitsnormen in Schwellenländern zu unterrichten.³⁵ Norfund fordert gegenwärtig die Anwendung aller vier KAN von seinen Kunden, während Finnfund grundsätzlich darauf hinweist, dass Projekte unter Einsatz von Kinder- oder Zwangsarbeit nicht förderungswürdig seien.

6.3 Überprüfung der Kernarbeitsnormen bei ausländischen Direktinvestitionen (ADI)

Fast immer verweisen jene Länder, die in ihren DFI entsprechende KAN-Grundsätze eingeführt haben, in irgendeiner Form auf die KAN und deren Beachtung in den Regeln für die nationalen Exportkreditagenturen. Diese Agenturen sind Geldgeber oder Versicherer für inländische Unternehmen aus dem Privat-

sektor, die im Ausland investieren oder tätig sind. Sogar die US-amerikanische Exportkreditagentur OPIC verweigert grundsätzlich die Unterstützung für Aktivitäten, „die zur Verletzung international anerkannter Arbeitnehmerrechte [KAN und Grundlohn, Arbeits- und Gesundheitsschutz] beitragen“, obwohl die USA selber nicht alle acht KAN-Übereinkommen ratifiziert hat.³⁶

Exportkreditagenturen informieren im Allgemeinen nicht ausführlich darüber, wie sie ihre KAN-Grundsätze umsetzen, sodass nicht viel bekannt ist über deren Auswirkungen. Einige Länder überprüfen jedoch die Umsetzung durch die Unternehmen mithilfe der freiwilligen OECD-Richtlinien für Multinationale Unternehmen.³⁷ Dabei handelt es sich um freiwillige Grundsätze des Geschäftsgebarens in Bezug auf die KAN und auch allgemeinere Bedingungen. Obwohl die Einhaltung der Richtlinien nicht zwingend vorgeschrieben ist, müssen die Mitgliedsländer der OECD eine entsprechende Nationale Kontaktstelle einrichten, die Beschwerden von BürgerInnen, Gewerkschaften und NRO bezüglich mutmaßlicher Verstöße gegen die Richtlinien im Zuge unternehmerischer Tätigkeit im Ausland bearbeitet. Ungefähr ein Dutzend Länder – Belgien, Chile, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Norwegen und Schweden – haben sogenannte tri- oder quadripartite Kontaktstellen, die auch Gewerkschaften bei Arbeitnehmerbeschwerden einbeziehen.

7. Schlussfolgerung

Seit Verabschiedung der *Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* vor einem Jahrzehnt hat es ohne Zweifel Fortschritte in der Umsetzung der KAN durch verschiedene multilaterale Organisationen gegeben. Meistens wurden die Maßnahmen auf Drängen nationaler Gewerkschaftsorganisationen, in enger Abstimmung mit dem IGB und den GUF, ergriffen. Neuere politische Grundsätze einiger internationaler Handels- und Finanzorganisationen erkennen die IAO als das für die Definition und Umsetzung der KAN zuständige, normensetzende Gremium an und setzen bestimmte Maßnahmen voraus, mit denen die betreffende Agentur gewährleistet, dass ihre Tätigkeit

33 FMO, FMO Sustainability Policy, Den Haag, Anhang 1 (Zitat Teil der Übersetzung)

34 SIDA, *Policy Guidelines for SIDA's Support to Private Sector Development*, Stockholm, 2004, S. 8

35 http://www.norfund.no/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=78

36 <http://www.opic.gov/doingbusiness/investment/workersrights/index.asp>. Von den KAN-Übereinkommen hat die USA nur Übereinkommen 105 (Abschaffung der Zwangsarbeit) und 182 (der schlimmsten Formen der Kinderarbeit) ratifiziert.

37 Die OECD-Richtlinien finden nicht ausschließlich auf Unternehmen Anwendung, die Exportkredite erhalten, doch beziehen sich viele Exportkreditagenturen ausdrücklich auf die Richtlinien in ihren Geschäftsgrundsätzen.

in Einklang mit den KAN steht. Es bleibt sicherlich noch viel zu tun, um diese Fortschritte auf weitere Agenturen und Institutionen auszudehnen, aber vorbei sind die Zeiten, da multilaterale Institutionen Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte in ihrer eigenen Tätigkeit ignorieren konnten, indem sie andere dafür verantwortlich machten.

Für die Gewerkschaften bleibt die effektive Umsetzung der KAN-Grundsätze eine große Herausforderung. Einige Entwicklungsbanken, die schnell KAN-konforme Grundsätze verabschiedeten, taten danach nichts, um sie umzusetzen; andere gingen zwar langsamer vor, aber schufen Kapazitäten zur Überwachung und Durchsetzung der KAN. Die internationale Gewerkschaftsbewegung kann eine zentrale Rolle spielen, wenn es darum geht, Agenturen und Institutionen zur besseren Umsetzung der schon bestehenden KAN-Leitlinien zu drängen. Indem sie auf die Risiken potenzieller Verstöße hinweisen, Informationen der Art weitergeben, die nur Gewerkschaften besitzen und auf Fälle tatsächlicher Nichtbeachtung aufmerksam machen, können die Gewerkschaften demonstrieren, dass die Durchsetzungsmechanismen verstärkt werden müssen.

Natürlich erfordert es einen umfassenden Ansatz, wenn die Kernarbeitsnormen universell angewendet werden sollen. Die internationale Gewerkschaftsbewegung muss dazu beitragen, dass die Gewerkschaften jedes einzelnen Landes die entsprechenden Kapazitäten aufbauen können, um die wirkungsvolle Durchsetzung grundlegender Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten. Während multilaterale Handels- und Finanzinstitutionen und Handelsabkommen einen Beitrag leisten müssen, indem sie die KAN in ihrer Arbeit respektieren, geht es letztlich jedoch darum, jede Mitgliedsregierung zu dieser überaus wichtigen nationalen Aufgabe der Verwirklichung und Durchsetzung der KAN zu verpflichten. Diese Aufgabe ergibt sich aus dem zentralen Mandat der IAO zur Förderung nationaler Arbeitsgesetze, und sie ist unabdingbar für eine weitergehende Umsetzung der Kernarbeitsnormen.

Zu den Autoren

Peter Bakvis und Molly McCoy sind Leiter, respektive wissenschaftliche Mitarbeiterin des Washingtoner Büros des IGB und der globalen Gewerkschaftsföderationen.

Abkürzungen:

ADI	ausländische Direktinvestitionen
APS	Allgemeines Präferenzsystem
BHI	Bau- und Holzarbeiter Internationale
CAFTA	engl. Abkürzg.: Zentralamerikanisches Freihandelsabkommen
DFI	engl. Abkürzg.: Entwicklungsfinanzierungseinrichtungen
EPZ	Exportproduktionszone
EU	Europäische Union
FHA	Freihandelsabkommen
GUF	engl. Abkürzg.: Globale Gewerkschaftsföderation
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
IFI	Internationale Finanzinstitution
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
ILO	IAO/ILO Internationale Arbeitsorganisation
ITBLAV	Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung
ITF	Internationale Transportarbeiterföderation
KAN	Kernarbeitsnormen
NAFTA	engl. Abkürzg.: Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	engl. Abkürzg.: Organization for Economic Cooperation and Development
PS	Performance Standards (WB-IFC)
TUAC	Gewerkschaftlicher Beratungsausschuss bei der OECD
WB-IDA	engl. Abkürzg.: Weltbank/ Internationale Entwicklungsorganisation
WB-IBWE	Weltbank/Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
WB-IFC	engl. Abkürzg.: Weltbank/Internationale Finanzkorporation
WVA	Weltverband der Arbeitnehmer
WTO	engl. Abkürzg.: Welthandelsorganisation

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Globale Gewerkschaftspolitik

Friedrich-Ebert-Stiftung, Division for International Cooperation, Global Trade Union Program

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax: 0228 883-575

Sie finden die Kurzberichte zum Herunterladen auf <http://www.fes.de/gewerkschaften>

To download the briefing papers please use: <http://www.fes.de/gewerkschaften>

Dr. Rudolf Traub-Merz, Tel: 0228 883-582; e-mail: Rudolf.Traub@fes.de

Julia Müller, Tel. 0228 883-517, e-mail: Julia.Mueller@fes.de