

Gewerkschaftspolitik in Zeiten der Globalisierung

Konzepte, Erfolge, Möglichkeiten, Zukunft

von Jürgen Eckl

Der herrschenden Weltwirtschafts-Unordnung das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Zielen und sozialen Interessen auszutreiben: Das ist das erklärte Ziel des sich gerade wieder konstituierenden Internationalen Gewerkschaftsbundes. Nach Jahrzehnten ideologischer Grabenkämpfe während des Kalten Krieges wollen jetzt wieder Nord- und Süd-, Ost- und Westgewerkschaften gemeinsam um faire Arbeitsnormen kämpfen – weltweit, für alle gleichermaßen. Geht das überhaupt?

*„Und die Begier, ein allgemeiner Wolf
Zwiefältig stark durch Willkür und Gewalt,
Muss dann die Welt als Beute an sich reißen,
Und sich zuletzt verschlingen.“*

(William Shakespeare: Troilus und Cressida, I, 3)



Dr. JÜRGEN ECKL,
geb. 1943,
Sozialwissen-
schaftler, ist seit
1986 Internationaler
Sekretär beim
Bundesvorstand
des Deutschen
Gewerkschafts-
bundes.

Die Globalisierung spaltet: die Welt in Gewinner und Verlierer, in Märkte und Völker; die Staaten in Nutznießer und Marginalisierte, in Blöcke und Außen-seiter; die Politik in Teilnehmer und Ausgeschlossene, in Handelnde und Ohnmächtige; die Gesellschaften in Privilegierte und Betroffene, in Täter und Opfer; die Globalisierungskritiker in Gegner und Reformen, in Ablehnungs-fronten und um Mitgestaltung Bemühte.

Die Globalisierung stellt nicht nur das Primat des Staates, und damit eine wesentliche Grundlage der westlichen Moderne in Frage, sondern sie ist strukturell demokratieabstinent, entbehrt weitgehend der Legitimation durch nachvollziehbare und korrigierende politische Willensbildung, sie wirkt unbedürftlich um den Schutz verbrieft politischer, bürgerlicher, sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte.

Die Erfahrung von Globalisierung erfasst sich in Begriffen der Verunsicherung, der Fernwirkung, des Undurchschaubaren und Übermächtigen, kontrolliert von anonymen Interessengruppen, Weltkonzernen, G-8-Staaten, Gouverneursräten der Internationalen Finanzinstitutionen, Expertengruppen, Kommissionen, Organisationen mit nichtssagenden, aber bedrohlich anmutenden Kürzeln, denen allen ihre Gesichtslosigkeit, Intransparenz, Abgehobenheit und letztlich ihre Verantwortungslosigkeit gemein ist.

Die Erfolge der Globalisierung sind für die Mehrheiten der Welt nicht messbar, es sei denn als Negativsaldo. Ihre Vorteile sind extrem ungleich verteilt zwischen und in den Ländern des Nordens wie des Südens. Die Globalisierung hat die Balance zwischen Ökonomie, Gesellschaft und politischer Sphäre zugunsten des „Diktats der Ökonomie“ verzerrt. Zwar ist die Welt kommunikativ, zeitlich und räumlich zusammengerückt, den politischen Institutionen in der globalisierten Welt aber mangelt es an Kohärenz, an Kooperation und Konsens, an gemeinsamer Architektur und Systematik, an Wertbindung und Zielvorstellungen von und für die eine Menschheit.

Dennoch muss die Globalisierung auch in Schutz genommen werden: Zuerst gegen ihre Liebhaber in den Konzernzentralen, die ihre Gesetzmäßigkeiten im globalen Wettlauf für sich in Anspruch nehmen, um ungeschmälert

und ungestraft ihren Maximierungsstrategien zur Hebung der Shareholder-Values nachzukommen. Sie haben es ihrem Kampfbegriff Globalisierung zu danken, dass sie all ihre Fehlentscheidungen zu Lasten anderer ihren vorgeblichen Zwängen anlasten können.

Auch muss die Globalisierung in Schutz genommen werden gegen ihre Liebhaber unter den Wirtschaftsweisen und ihren einschlägigen Instituten, die der nationalen Ebene jede Politikeinwirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung außer Steuererleichterungen entziehen möchten, um zugleich nach dem Verursacherprinzip dem gebeutelten Wohlfahrtsstaat die Folgen in Schimpf und Schande anzulasten. Ihre Interpretation der Globalisierung setzt die einheimischen, hoch bezahlten Lohnarbeiter in direkte Konkurrenz zu den Tagelöhnern in Bangladesch und attestiert dem Sozialstaatsmodell von Wisconsin durchaus übertragungswerte Züge für Mitteleuropa.¹

Ebenso muss die Globalisierung gegen die Weltallianz der Berufspolitiker in Schutz genommen werden, die ihr die Schuld an allen globalen und heimischen Unbilden zuweisen, sie zur Entschuldigung für alle eigenen Fehlleistungen nutzen. Schließlich schickt sich nicht ein Moloch namens Globalisierung, an, das Primat von Politik und Staat zu verschlingen, sondern es handelt sich um das willentliche und wissentliche Selbstopfer von Politikern auf dem Altar des ökonomischen Krieges aller gegen alle.

Wer aber die Globalisierung will, darf vom Anspruch auf universelle Rechte nicht schweigen. Die Globalisierung wurde gewollt und sie wurde erwartet. Von unten, um dem Traum von der Einen Welt, die alle zum Überleben aller brauchen, näher zu kommen. Von oben, um die Systemgrenzen für den freien Austausch zu überwinden, um Weltwirtschaft im wörtlichen Sinne herzustellen.

Globale Überlebensstrategien sind auf den UN-Weltkonferenzen ausreichend entwickelt worden, von Rio über Wien, Kairo, Kopenhagen, Istanbul und Peking, Kyoto, Monterrey und Johannesburg bis zum Weltgipfel in New York im September 2005. Diese Zukunftswerkstätten über Umwelt, Menschenrechte, Bevölkerung, soziale Entwicklung, Wohnen, Frauen, Klima, Entwicklungsfinanzierung, Millenniumsziele, dauerhafte Entwicklung und globale Regierungsfähigkeit schufen im widersprüchlichen Konzert der Staaten und der sich ausbildenden weltweiten Zivilgesellschaft umfassende Kataloge nicht nur des Wünschbaren, sondern des Machbaren, niedergelegt in einer ganzen Serie von Verpflichtungserklärungen, Programmen und Aktionsplänen. Sie alle ließen sich bündeln, um die Globalisierung derart einzuhegen, dass unabdingbare soziale, wirtschaftliche und kulturelle Grundrechte, politische und bürgerliche Freiheiten und die Bewahrung der Schöpfung als globale Rechte erfahrbar würden.

Auch wenn es nicht jeder gemerkt haben dürfte, waren an all diesen Prozessen Gewerkschaften, war die Internationale Gewerkschaftsbewegung maßgeblich beteiligt und machte ihren Einfluss in den Dokumenten geltend.

Die Globalisierung wurde gewollt und sie wurde erwartet – von unten und von oben.

¹ In Wisconsin, dem Bundesstaat im Mittleren Westen der USA, wird seit zehn Jahren ein rigides Umgehen mit – meist weiblichen – Sozialhilfeempfängern praktiziert, das euphemistisch mit dem Prinzip „Fordern und Fördern“ umschrieben werden kann, wobei mit drastischen Einschnitten in die staatlichen Transferleistungen die vorgebliche Arbeitsunwilligkeit behoben werden soll. Dieses Modell fand entschiedenen Anklang bei einigen konservativen westdeutschen Ministerpräsidenten und schließlich Eingang in die Hartz-IV-Philosophie.

Gewerkschaftspolitik in der Globalisierung: Verlierer oder Mitgestalter?

Gewerkschaften sind an sich pragmatische Organisationen, flexibel und auf Dauer angelegt; sie sind grundsätzlich, wenn auch mit Verzögerung, lernfähig; sie sind als gesellschaftliche Organisation der Nichtkapitaleigner negativ konkurrenzfrei, d.h. wo Gewerkschaften fehlen oder nicht handlungsfähig sind, tritt nichts an Verhandlungsmächtigem an ihre Stelle; sie sind zum Verhandeln geboren und daher auch bereit, sich in partizipationsfähige Strukturen einbinden zu lassen; sie waren bereits international ausgerichtet, als das Kapital noch der Flagge folgte und sich als Speerspitze im Wettlauf um Kolonialreiche und Einflussphären verstand. Sie nahmen teil an Globalisierungsprozessen, lange bevor der Begriff „Globalisierung“ zur Charakterisierung des gegenwärtigen Weltenlaufs die Runde machte.

Der Weg vom lästigen Mahner zum geduldeten Mitgestalter der Globalisierung bleibt für die Gewerkschaften reich an Dornen und Fallstricken und erlöst sie nicht aus dem Dilemma, in der Mehrheit meist Verlierer und Globalisierungsgewinner nur in der Minderzahl zu vertreten.

Gewerkschaften sind grundsätzlich, wenn auch mit Verzögerung, lernfähig.

Am Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die Gewerkschaften vor Herausforderungen, die sich nur durch ein abgestimmtes und gemeinsames Handeln bewältigen lassen. Die Globalisierung ist eine Tatsache. Sie betrifft die

verschiedenen Weltregionen in unterschiedlichem Ausmaß. Zugleich stellt sie mit ihrem schier utopischen Reichtumspotenzial die Verteilungsfrage neu, im Welt- und im nationalen Maßstab, in der internationalen Arbeitsteilung wie im nationalen Teilen von Arbeit und ihrem Wert.

Nicht die Globalisierung an sich, aber ihre soziale und ökologische Regel- und Schrankenlosigkeit birgt in sich die Gefahr der Selbstzerstörung. Die einzelnen Regionen, Länder und Staaten unterbieten sich gegenseitig, um im Wettlauf um die Ansiedlung von Produktionsstätten den transnationalen Unternehmen die besten Bedingungen zu bieten: Niedrige Löhne, Steuerbefreiung,² minimale Sozial- und Umweltkosten werden als Standortvorteile gehandelt.

Globalisierung heißt nach herrschender Lehrmeinung Grenzenlosigkeit für Finanz-, Handels- und Investitionsströme, soweit und für Teile von Teilen der Welt auch gut. Dieser Prozess, der in seinen Grundzügen so neu nicht ist, wird von Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften vorab erst einmal als Bedrohung wahrgenommen. Es herrscht berechtigte Angst, einer zerstörerischen Spirale nach unten ausgeliefert zu sein, der Konkurrenz auf einem Weltmarkt der Arbeit ausgesetzt zu sein, auf dem Arbeit „billig wie Dreck“ geworden ist.

Hinzu kommt, dass soziale Normen, die national und auch international zum verbrieften Standard zu gehören schienen, weltweit in Frage gestellt werden. Was für wirtschaftliche und technische Standards gilt, muss gleichermaßen auch für soziale Standards erwirkt werden: die Beachtung völkerrechtlich verbindlicher Normen, wie sie in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) festgelegt worden sind. Mit ihrer Forderung nach der Verankerung von Kernarbeitsnormen in internationalen Handelsverträgen beziehen sich die Gewerkschaften auf elementare Menschenrechtskonventionen:

² Vgl. zu den finanz- und sozialpolitischen Folgen der Steuervermeidungsstrategien der Großkonzerne die IBFG-Studie: *Having their cake and eating it too; The big corporate tax break*, Juli 2006, www.icftu.org/www/pdf/taxbreak/tax_break_EN.pdf.

- Verbot der Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105);
- Schutz der Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen 87) und des Rechts auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 98);
- Verbot der Kinderarbeit (Übereinkommen 138 und 182);³
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 111) und der Anspruch auf Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Übereinkommen 100).

Diese acht Konventionen, mittlerweile von 130 der 162 Mitgliedsstaaten der IAO ratifiziert, bilden das Minimum bindender Regeln für die globale Wirtschaft. Ihre Beachtung zementiert keinesfalls die bestehende wirtschaftliche Ungleichheit zwischen Nord und Süd, sie ist auch kein protektionistischer Trick der Industrieländer zur Abschottung der eigenen Märkte. Die Respektierung dieser Kernarbeitsnormen ist gerade aus der Sicht der Gewerkschaften des Südens eine Voraussetzung für gleichberechtigte Teilhabe und nichtdiskriminierende Praxis in den Prozessen regionaler und internationaler Integration. Mit der Erklärung der IAO zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten in der Arbeit, die auf der Jahreskonferenz 1998 einstimmig von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgebern verabschiedet wurde, erhielt die IAO ein grundsätzliches Mandat, das Verhalten der Mitgliedsstaaten bei der Respektierung der sozialen Grundrechte zu überwachen – in allen Staaten, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben.⁴

Acht Konventionen bilden das Minimum bindender Regeln für die globale Wirtschaft.

Internationale Gewerkschaftspolitik kann heute die Widersprüche und Herausforderungen der Globalisierung nutzen, um Allianzen der Solidarität wirklich werden zu lassen, oder entsprechend dem Motto des 18. Weltkongresses des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) in Miyazaki/Japan im Dezember 2004, „die Solidarität globalisieren“.

Auf dem Weg zu einer neuen Internationalen Gewerkschaftsorganisation
Bereits vor Ende der Systemkonkurrenz mit dem Fall der Berliner Mauer war der Kalte Krieg der Internationalen Gewerkschaftsverbände nur noch abgeschwächt in einigen Lagermentalitäten vorhanden. Der gemeinsame Kampf gegen die rassistische Farbenlehre des Apartheidsystems in Südafrika verwischte die Couleurs der engagierten Gewerkschaften, ebenso wie der universelle Einsatz zur Verteidigung der Menschen- und Gewerkschaftsrechte nicht

³ Bei der Kinderarbeit lässt sich weltweit erstmals ein Rückgang beobachten. Zwischen 2000 und 2004 ist die Zahl der arbeitenden Kinder um elf Prozent von 246 auf 218 Millionen gesunken. Die Anzahl von Kindern und Jugendlichen im Alter zwischen fünf und 17 Jahren, die besonders gefährlichen Tätigkeiten – beispielsweise unter Tage, mit giftigen Chemikalien oder im Sexgewerbe – nachgehen, ist in diesem Zeitraum sogar um 26 Prozent zurückgegangen: von 171 Millionen auf 126 Millionen. vgl. ILO (Hrsg.): *Das Ende der Kinderarbeit – Zum Greifen nah*, Berlin 2006.

⁴ Im Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen, New York September 2005, heißt es dazu unter Absatz 47: „Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten.“

nach politischen Blöcken zu gewichten war. Gewerkschaftliche Ostpolitik, Friedenspolitik, vor allem aber die Herausbildung von unabhängigen Gewerkschaftsbewegungen jenseits der traditionellen politischen Bindungen und Systeme, schließlich die komplexen Gewerkschaftslandschaften in den Transformationsländern haben die früher eindeutigen Zuordnungen aufgelöst.

Zum näheren Verständnis lohnt sich hier ein kurzer historischer Rückblick: Der 1913 von europäischen nationalen Verbänden gegründete Internationale Gewerkschaftsbund IGB (International Trade Union Confederation/ITUC) hatte zwar den Ersten Weltkrieg überlebt, löste sich aber nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 auf. Die Gewerkschaften der Alliierten gründeten an seiner

Auch die Gewerkschaftsbewegung war während des Kalten Krieges gespalten.

Stelle den Weltgewerkschaftsbund WGB (World Federation of Trade Unions/WFTU) mit starkem Einfluss der sowjetischen Gewerkschaften. Beim Streit über die Haltung der Gewerkschaften zum Marshall-Plan verließen die meisten westlichen Gewerkschaften den WGB und

gründeten 1949 in London den IBFG, den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (International Confederation of Free Trade Unions/ICFTU) mit starker Betonung auf „frei“. In der Folgezeit stellten die Ostblockgewerkschaften die überwiegende Mehrheit im WGB, hinzu kamen kommunistisch orientierte Gewerkschaften aus der Dritten Welt und Westeuropa.

Etwas abseits der ideologischen Schlachtfelder entwickelte sich eine internationale Christliche Gewerkschaftsbewegung, die 1968 in die Gründung des Weltverbands der Arbeit WVA (World Confederation of Labour/WCL) mündete. Materiell stützte sich dieser Bund auf die starken christlichen Gewerkschaften in Belgien und den Niederlanden, einige organisationspolitische Erfolge erzielte der WVA in der fraktionierten Gewerkschaftslandschaft Lateinamerikas.

Mit der Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes EGB im Jahr 1973 kam erste Bewegung in die internationalen Frontstellungen. Diese Organisation richtete sich geographisch an der EG/EU aus, unter Einschluss von Anwärtern auf eine künftige Mitgliedschaft in der EU, so dass Gewerkschaften aus verschiedenen Lagern im EGB zusammengeführt wurden.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion verschwand der WGB als politischer Wettbewerber in der Versenkung, mit dem kubanischen Gewerkschaftsbund CTC als Restmitglied und einem gewissen nostalgischen Appeal. Damit endeten zugleich die ständigen ideologischen Auseinandersetzungen mit den staatlich gelenkten Gewerkschaften, und der Weg wurde frei zu einer weitgehend geeinten Gewerkschaftsbewegung in allen Teilen der Welt.

Der IBFG als einzig wirklich repräsentative internationale Gewerkschaftsorganisation, mit 236 Mitgliedsorganisationen in 154 Ländern und einem Gesamtmitgliederstand von 156 Millionen, 40 Prozent davon Frauen (Stand Juni 2006), bildet gemeinsam mit dem Gewerkschaftlichen Beratungsausschuss bei der OECD (TUAC/Trade Union Advisory Committee to the Organisation for Economic Cooperation and Development) und den zehn Globalen Gewerkschaftsföderationen (GUF/Global Union Federations), in denen nationale Branchen- oder Industriegewerkschaften auf internationaler Ebene zusammengeschlossen sind, die größte Sozialorganisation der Welt.

Der WVA, der für sich 20 Millionen Mitglieder reklamiert, blieb nach der Wende noch auf seine Unabhängigkeit bedacht, ging aber in den letzten Jahren zunehmend Allianzen mit dem IBFG ein. Das reichte von der Erstellung

gemeinsamer Listen für die Wahlen in die Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat der IAO, gemeinsamen Auftritten bei den jährlichen Begegnungen mit den Internationalen Finanzinstituten, Währungsfonds und Weltbank, bis hin zur Abstimmung der gemeinsamen Lobbyarbeit in den Organisationen des Systems der Vereinten Nationen. Die Zusammenarbeit der Mitglieder im EGB aus beiden Organisationen schuf eine weitere Vertrauensbasis, so dass schließlich der Zusammenschluss von IBFG und WVA nahe lag.

Auf seinem 18. Weltkongress im Dezember 2004 in Miyazaki/Japan beschloss der IBFG denn auch einstimmig die Gründung eines neuen internationalen Gewerkschaftsbundes gemeinsam mit dem WVA. Für Mitglieder ohne nationale Konkurrenten wie den Deutschen Gewerkschaftsbund DGB besteht der Mehrwert dieser Neugründung vor allem darin, dass es sich hierbei nicht nur um die Fusion zweier internationaler Dachverbände handelt, die sich im Lauf der Jahrzehnte in Inhalten, Praxis und Wertvorstellungen immer ähnlicher geworden sind, sondern dass mit diesem Vereinigungsbeschluss die ausdrückliche Einladung an unabhängige und repräsentative Gewerkschaftsdachverbände auf nationaler Ebene, die keiner internationalen Organisation angeschlossen sind, verbunden wurde, sich an der Gründung des wieder entstehenden Internationalen Gewerkschaftsbundes IGB zu beteiligen.

Diese Öffnungsperspektive einer ausdrücklichen Neugründung hat in den verschiedenen Kontinenten eine beträchtliche Dynamik ausgelöst, vor allem in Lateinamerika, Asien und Europa. Der DGB seinerseits hat in mehreren Missionen in Lateinamerika und Europa seine schon lange aufgebauten Kontakte zu unabhängigen Gewerkschaften nutzen können, um sie mit den politischen Dimensionen des Vorhabens vertraut zu machen und für das gemeinsame Projekt zu gewinnen.

Die beteiligten Generalsekretariate von IBFG und WVA haben sich einen sehr ambitionierten Zeithorizont für die Neugründung gesetzt, die in den ersten Novembertagen 2006 in Wien mit dem Gründungskongress des Internationalen Gewerkschaftsbundes IGB nach Selbstauflösung der alten Dachverbände ihren Abschluss finden wird. Die Regionen, auch Europa sowie die GUF und TUAC, haben danach noch ein Jahr Zeit, ihre Strukturen und die Form ihrer Einbindung in die neue Organisation abzustimmen. Sie wird sich einzig an ihrer Fähigkeit bemessen, die Chancen, die Globalisierung sozial zu gestalten, noch besser zu nutzen.

Die WTO: Lieblingsfeind oder Monster?

Keine andere Institution wird derart mit der Globalisierung identifiziert wie die Welthandelsorganisation (WTO), vornehmlich im Bösen. Dabei stand bei ihrer Gründung 1994 für die internationale Gewerkschaftsbewegung noch die Hoffnung Pate, man könne mit der Implementierung von Sozialklauseln ins internationale Handelsregime einen Zugriff auf die Sanktionsmöglichkeiten der neuen Organisation gewinnen und damit den Kernarbeitsnormen der IAO „Zähne verleihen“. Die Kampagne, hauptsächlich betrieben von den Gewerkschaften aus den OECD-Ländern, schlug fehl, weil die WTO-Mitglieder des Südens – durchaus im Verbund mit den wichtigsten Gewerkschaften aus Brasilien, Südafrika, Indien u.a. – dahinter nichts anderes sahen als einen neuen

Im November 2006 soll in Wien der Internationale Gewerkschaftsbund wieder neu gegründet werden.

protektionistischen Trick der Industrieländer, ihren Waren mit dem Vorwurf des Sozialdumpings den Zugang zu den Märkten des Nordens zu verwehren. Diese Abwehrhaltung, die sich auf gewisse empirische Daten aus der jüngeren Vergangenheit stützen konnte, wurde dadurch verstärkt, dass vor allem die US-Regierung als Vorkämpferin für diese Sozialklauseln hervortrat, gleichzeitig aber die neuen Streitschlichtungsmechanismen der WTO eindeutig in protektionistischer Weise zu missbrauchen verstand. Dank dieser ungewollten Partnerschaft diskreditiert, musste die internationale Gewerkschaftsbewegung ihre Strategie ändern.

Arbeitsnormen, komparative Vorteile, Protektionismus – und ein neuer Akteur.

Den Ansatz dafür bot die WTO-Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996, die dank intensiver Lobbyarbeit der Gewerkschaften und nach erschöpfenden Verhandlungen folgenden Formelkommiss entwickelt: „Wir verpflichten uns noch einmal, die international anerkannten grundlegenden Arbeitsnormen einzuhalten. Die IAO ist die für die Festlegung der Arbeitsnormen und die Überwachung ihrer Einhaltung zuständige Institution, und wir bestätigen unsere Unterstützung für ihre Arbeit durch ihre Förderung.“⁵

In den begleitenden Debatten wurde nachdrücklich betont, dass diese Normen nicht zum Zwecke protektionistischer Handelsmaßnahmen eingesetzt werden sollten und dass der komparative Vorteil eines jeden Landes nicht in Frage gestellt werden dürfe. Damit waren zwar „die Zähne“ gezogen, aber die Gewerkschaften setzten stillschweigend voraus, dass kein Land einen komparativen Vorteil daraus ziehen darf, dass die Kernarbeitsnormen nicht zur Kenntnis genommen oder willentlich verletzt werden.⁶ Letzteres zu überprüfen, lag damit nicht mehr im Streitschlichtungsverfahren der WTO, sondern bleibt den Berichtspflichten und den Beschwerdeverfahren innerhalb der Geschäftsordnung der IAO überlassen. Damit war das zentrale Anliegen der Gewerkschaften zwar in einer nichteinklagbaren Erklärung eingeehrt, zugleich war es – und die Beteiligung der IAO – dadurch bis auf weiteres aus den Verfahren der WTO ausgeschlossen.

Mit dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999 war ein neuer Akteur aufgetreten, die so genannte Zivilgesellschaft, die in aller Buntscheckigkeit und Pluralität die WTO zu ihrem Lieblingsfeind erklärte. Am Pakt mit der Zivilgesellschaft scheiden sich auch bei den Gewerkschaften die Geister in Globalisierungskritiker und -gegner, wobei die Unterschiede sich manchmal zu verwischen scheinen. Zugleich legte Seattle die Probleme der WTO bloß, in ihrer Konsenskonstitution überhaupt noch eine Entscheidungsfindung zu bewerkstelligen. Ihr Verhandlungsmechanismus ist derart komplex und für ihre Akteure innerhalb und außerhalb so undurchschaubar geworden, dass Verschwörungstheoretiker reichlich Stoff finden können. Aber nicht nur die Arkanpraxis in den Verfahren der WTO verschafft ihren Gegnern wohlfeile Argumente, die sich in apokalyptische Visionen hineinsteigern kön-

⁵ WTO-Ministererklärung von Singapur, angenommen am 13. Dezember 1996, Abs. 4.

Bei der Ministersitzung in Doha 2001 bekräftigten die Mitgliedsländer der WTO die Bestimmung der Erklärung von Singapur über international anerkannte Kernarbeitsnormen. Vgl. WTO, Ministererklärung von Doha, 20. November 2001, Abs. 8.

⁶ Vgl. Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: *Eine faire Globalisierung. Chancen für alle schaffen*, IAO, Genf 2004.

nen, wenn die Auswirkungen von WTO-Politiken auf den Globus allgemein und auf die Armen der Welt im Speziellen beschrieben werden. Das Prinzip der Einstimmigkeit bei den Regelsetzungen, das irreführende Epitaph einer „Entwicklungsrunde“ von Doha 2001 und der fatale Ehrgeiz des „Alles auf einmal“ (single undertaking) bei den Verhandlungspaketen führte zum Scheitern der Ministerkonferenz von Cancún 2003; dessen Fortschreibung auf der Ministerkonferenz von Hongkong im Dezember 2005 provozierte den wachsenden Widerstand von Schwellen- und Entwicklungsländern. Die internationale Gewerkschaftsbewegung, einschließlich der Gewerkschaften aus den Industrieländern, sieht sich dabei einer selbstverständlichen Solidarität mit dem Süden verpflichtet, wobei dann durchaus vorhandene Interessengegensätze vorerst hintangestellt werden.

Zwar gibt es eine Reihe von Studien über die möglichen Wohlstandsgewinne durch weitgehende Handelsliberalisierungen, aber sie beschreiben zugleich die exorbitante Differenz zwischen den absoluten Gewinnchancen der Industrieländer und den relativen und weit bescheideneren Gewinnaussichten der Entwicklungsländer.⁷ Verschiedene Untersuchungen der IAO über die Auswirkungen des Handels auf Beschäftigung und Löhne im Fertigungssektor zeigen völlig gegensätzliche Auswirkungen in den einzelnen Ländern.⁸ Diese und vergleichbare Analysen legen den Schluss nahe, dass das vorgeblich positive Verhältnis zwischen Handelsliberalisierung und Wachstum und Beschäftigung eher „zufallsbedingt ist und von einer Vielzahl innerer und äußerer Begebenheiten abhängt“.⁹ Angesichts solch ungewisser Aussichten und der Selbstblockade in der WTO unter dem Zeitdruck, den das Auslaufen der Trade Authority des US-Präsidenten im Sommer 2007 setzt, wird fraglich, ob die WTO den zentralen Stellenwert, der ihr in der Globalisierung von Regierungen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Gewerkschaften zugeschrieben wird, überhaupt noch verdient. Das Monster, das die WTO in den Augen vieler Kritiker ist, hat anscheinend seine Schuldigkeit getan und erschöpft sich in der Aporie der Interessenkonflikte der widerstreitenden Ländergruppen. Das professionelle Lobbying der internationalen Gewerkschaftsbewegung innerhalb der WTO hat manches, siehe Singapur, erreicht, manches verhindert, aber es blieb und bleibt an der Peripherie der WTO. So wird es Zeit, dass die Gewerkschaften sich wieder auf die Stärkung der Organisation konzentrieren, in der sie unmittelbare Teilhabe und Einfluss besitzen: der Internationalen Arbeitsorganisation IAO.

Auch die Gewerkschaften aus den Industrieländern sehen sich zur Solidarität mit dem Süden verpflichtet.

*„Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.“
(Erster Satz der Präambel der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, 1919)*

Die IAO: Menschenwürdige Arbeit als strategisches Angebot?

Die IAO verfügt aufgrund ihrer Verfassung bereits über das ausdrückliche Mandat, die sozialen Auswirkungen der internationalen Wirtschaftspolitik zu

⁷ Vgl. Stormy Mildner und Claudia Decker: *Der Einsatz ist hoch. Wohlstandsgewinne durch die Doha-Entwicklungsrunde der WTO*, DGAP-Analyse Nr. 1, Juni 2006.

⁸ Vgl. die Zusammenfassung in Ajit Ghose: *Jobs and Incomes in a Globalizing World*, Genf IAO 2003.

⁹ Francisco Rodriguez und Dani Rodrik: *Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence*, in: Ben Bernanke und Kenneth Rogoff: *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge 2000.

überwachen. Aber Tatsache ist auch, „dass Einfluss und wirtschaftliche Macht der für Handel und Finanzen zuständigen Organisationen größer sind als die der mit Entwicklung und Sozialpolitik befassten Organisationen“.¹⁰

Das seit der Annahme der IAO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit 1998 schrittweise entwickelte Konzept der menschenwürdigen Arbeit für alle als globales Ziel umfasst eine Agenda von vier strategischen Feldern:

1. Kernarbeitsnormen;
2. Beschäftigungspolitik;
3. Soziale Sicherheit;
4. Sozialer Dialog.

Es verlangt eine grundsatzpolitische Kohärenz im internationalen System, um die besonderen sozialen Probleme anzugehen, die durch die Globalisierung und die Liberalisierung des Welthandels geschaffen werden. Die IAO hat dafür nationale Länderprogramme entwickelt und mit sichtbaren Erfolgen umgesetzt.¹¹

Der integrierende Ansatz der IAO-Agenda der menschenwürdigen Arbeit für alle erfordert einen kohärenten Abstimmungsprozess mit den anderen Institutionen des internationalen Systems. Das gelingt leicht in den entwicklungs-, gesundheits- und umweltpolitischen Organisationen der Vereinten Na-

Globales Ziel:
Menschenwürdige
Arbeit für alle.

tionen, die in der dreigliedrigen Verfassung der IAO (Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer) eine grundsätzlich erhöhte demokratische Legitimation sehen. Mittlerweile genießt die IAO Beobachterstatus beim Weltbank/IWF-Entwicklungsausschuss und beim Internationalen Währungs- und Finanzausschuss, und die EU hat die IAO als strategischen Partner im System der Vereinten Nationen ausgewählt. Lediglich die WTO bedürfte für die Einrichtung eines gemeinsamen konsultativen Forums mit der IAO nach den Worten ihres Generaldirektors Pascal Lamy des politischen Anstoßes durch wichtige Mitglieder, d.h. nationale Regierungen, um den institutionellen Dialog in Gang setzen zu können.

Die Gewerkschaften sind durch ihre konstitutive Rolle innerhalb der IAO bereits Teil des internationalen Systems. Ihre beratende Funktion in der EU und der OECD, in den sich herausbildenden regionalen Integrationsprozessen in Lateinamerika, Afrika und Asien werden sie nutzen, weiter an der sozialen Dimension der Globalisierung zu arbeiten, um der herrschenden Weltwirtschafts-Unordnung das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Interessen und sozialen Zielen auszutreiben.

¹⁰ Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, (Anm. 6), S. 148, Abs. 604.

¹¹ Vgl. *Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit. Förderung der menschenwürdigen Arbeit durch Außendienst- und Landesprogramme*, Bericht VI, Genf, IAO, Juni 2006.