Die Durchsetzung internationaler Mindeststandards von Arbeitsbedingungen

Verhaltenkodizes als Ergänzung zum Völkerrecht

Reingard Zimmer



Im Rahmen der Globalisierung sind die meisten Regionen dieser Welt in die Wirtschaftsstrategien global operierender Unternehmen einbezogen. Standorte für Produktion und Vertrieb werden nach Marktanalysen und Wirtschaftlichkeitserwägungen ausgewählt. Die vorgefundene Menschenrechtssituation muss sich diesen Kriterien unterordnen, z.T. sichern sich multinationale Konzerne maximalen Profit auch durch erhebliches Unterschreiten der gesetzlichen Mindestlöhne, Zwangsüberstunden oder drakonische Disziplinarstrafen.1 Das Interesse vieler Staaten des Südens an ausländischen Direktinvestitionen eröffnet multinationalen Unternehmen als Gegenleistung oftmals rechtliche Freiräume in den Gaststaaten, die in Freistellung der Unternehmen von menschenrechtsrelevanten Teilen der nationalen Gesetzgebung gipfeln, wie beispielsweise in den "freien Produktionszonen" mittelamerikanischer Länder, wo in "Maquilas" der Textilindustrie, wie die Nähbatterien dieser Region genannt werden,2 unter menschenverachtenden Bedingungen produziert wird.

Im Folgenden wird die rechtliche Durchsetzung internationaler Mindeststandards von Arbeitsbedingungen dargestellt und untersucht, ob Verhaltenskodizes als Instrument zur faktischen Durchsetzung sozialer Mindeststandards geeignet sind.

Kernarbeitsnormen und Mindesstandards der ILO

Soziale Mindeststandards beinhalten Regeln für das Verhalten von Unternehmen in den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen. Als Sonderorganisation der UNO ist die Internationale Arbeitsorganisation (IAO, auf Englisch und im Folgenden ILO) damit befasst, internationale Mindeststandards in den Arbeitsbeziehungen zu erarbeiten und durchzusetzen. 1998 hat sie in der "Declaration on fundamental principles and rights at work" folgende grundlegenden Rechte und Prinzipien zu Kernarbeitsnormen erklärt: Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit, Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Abschaffung der Kinderarbeit sowie das Verbot der Diskriminierung bei der Arbeit. Diese Kernarbeitsnormen der ILO ergeben sich aus deren Verfassung sowie den acht ILO-Übereinkommen zu den genannten Bereichen und verpflichten alle ILO-Mitglieder unabhängig von einer Ratifizierung.3 Dagegen verpflichten die von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) als dem obersten Organ der ILO verabschiedeten Übereinkommen die ILO-Mitgliedstaaten erst nach einer Ratifikation dazu, ihre innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis mit deren Bestimmungen in Einklang zu bringen.4

Da die Kernarbeitsnormen der ILO nur die schärfsten Formen von Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft erfassen, sind wei-

ter gehende Schutzmechanismen notwendig, um ein Minimum an sozialer Absicherung zu erreichen. Unter Mindestsozialstandards, die über die Kernarbeitsnormen der ILO hinausgehen,⁵ fallen Forderungen wie Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit unter Berücksichtigung der vorhandenen Kenntnisse der Industrie und allen besonderen Gefahren, sowie keine übermäßig langen Arbeitszeiten und keine unfreiwilligen Überstunden. Die Vergütung der Arbeitsleistung muss angemessen sein und den Grundbedarf von ArbeitnehmerInnen und ihren Familien decken. Auch ein festes Beschäftigungsverhältnis ist anzustreben. Einige dieser Standards sind ebenfalls Inhalt von ILO-Übereinkommen und in diesen näher definiert.

Sanktionsmechanismen der ILO

Art. 22 ILO-Verfassung sieht jährliche Staatenberichte über die Umsetzung ratifizierter Übereinkommen vor. Gewerkschaften und ArbeitnehmerInnenverbände können dazu Stellungnahmen abgeben. Diese Berichte werden durch einen unabhängigen Sachverständigenausschuss der IAK geprüft, der die Regierungen über direkte Anfragen und Bemerkungen auf Unklarheiten oder Widersprüche zwischen der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis und den Bestimmungen der Übereinkommen hinweist.⁶

Wurde die Durchführung eines ratifizierten Übereinkommens durch ein Mitgliedsland nicht sichergestellt, so können lokale, nationale oder internationale ArbeitnehmerInnen- oder ArbeitgeberInnenorganisationen ein Beschwerdeverfahren nach Art. 24 ILO-Verfassung in Gang setzen. Ein Sonderausschuss des Verwaltungsrates der ILO untersucht den Sachverhalt, entscheidet ob ein Übereinkommen verletzt wurde und fordert ggf. die betroffene Regierung auf, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen und dem Sachverständigenausschuss über die Umsetzung zu berichten.

Anmerkungen:

- Schmalenbach, Multinationale Unternehmen und Menschenrechte, in: Archiv des Völkerrechts, 2001, 57.
- Werner/Weiss, Schwarzbuch Markenfirmen. Die Machenschaften der Weltkonzerne, 2001, 190.
- 3 Erklärung, I lit. b.; Ölz, Die Kernarbeitsnormen der IAO im Licht der neuen handelspolitischen "Sozialklausel" der EU, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2002, 330.
- 4 Knolle, Erfüllungsmittel, 1969, 527; Lörcher, Die Normen der IAO und das Arbeitsrecht der Bundesrepublik, Recht der Arbeit, 1994, 284 f.
- 5 IG Metall (Hrsg.), Verhaltenskodizes in multinationalen Unternehmen, 2003, 7.
- Ölz, ZIAS, 2002, 338; Knolle, 1969, 528.

Das weitreichendste Kontrollmittel ist die Klage nach Art. 26 der ILO-Verfassung. Sie kann von Amts wegen durch den Verwaltungsrat, von den Mitgliedstaaten, vor allem aber durch die Delegierten der ArbeitnehmerInnen oder ArbeitgeberInnen in der IAK eingeleitet werden. Ist die Klage zulässig, so fordert der Verwaltungsrat den beklagten Staat zur Stellungnahme auf und richtet eine Untersuchungskommission ein. Deren Bericht enthält neben Bestandsaufnahme und Analyse Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen und Fristen für deren Durchführung. Nimmt die betroffene Regierung die Empfehlungen nicht an, so kann sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof unterbreiten, was aber in der Praxis noch nie vorkam.7 Werden Empfehlungen nicht befolgt, so kann der Verwaltungsrat der IAK zwar Maßnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung zweckmäßig erscheinen, dies ist jedoch in der gesamten Geschichte der ILO nur einmalig im Falle von Myanmar im März 2000 geschehen.8

Es wird deutlich, dass die ILO zwar eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Mindeststandards spielt, aber bereits auf der Ebene der rechtlichen Umsetzung wenig durchsetzen kann. Darüber hinaus binden ILO-Standards als Völkerrecht nur Staaten, nicht aber Unternehmen. Die ILO ist hinsichtlich rechtlicher Umsetzung und Kontrolle der Einhaltung abhängig vom guten Willen der einzelnen Staaten. Offenbar stößt das klassische Völkerrecht bei der faktischen Durchsetzung sozialer Mindeststandards an seine Grenzen.

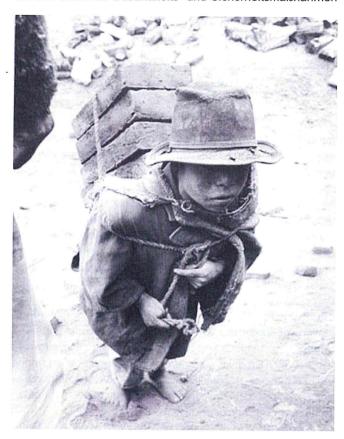
Mindeststandards in Verhaltenskodizes

Verhaltenkodizes können deshalb unter näher zu beleuchtenden Voraussetzungen dazu beitragen, Mindeststandards von Arbeitsbedingungen sowohl rechtlich als auch faktisch durchzusetzen. Solche Codes of Conduct sind Zusagen und Selbstverpflichtungen von Unternehmen, grundlegende Arbeitnehmerlnnenrechte einzuhalten und zu überwachen. Zumeist wird in Verhaltenskodizes Bezug genommen auf die Kernarbeitsnormen der ILO, teilweise gehen sie auch über diese hinaus.

Die Schwerpunkte von Verhaltenskodizes einzelner Unternehmen liegen in arbeitsintensiven Sektoren, deren Absatzmärkte verbraucherInnenabhängig sind, insbesondere in der Bekleidungsindustrie (Sportartikel) und im Einzelhandel. 10 Zum Teil sind sie aufgrund öffentlicher Proteste durch VerbraucherInnenkampagnen oder politische Bewegungen entstanden. Das Hauptmotiv der Unternehmen dürfte dabei in einem gesicherten Absatz ihrer Produkte liegen. Eine Ware, die unter der Gewährleistung sozialer Standards produziert wurde, kann im Rahmen des "life-style merchandising" vermarktet werden.11 Verhaltenskodizes können in Abkommen zwischen ArbeitnehmerInnenvertretungen und Unternehmen festgelegt werden. In der Praxis gibt es Vereinbarungen zwischen Europäischem Betriebsrat (EBR), Konzernbetriebsrat (KBR) oder ggf. Weltbetriebsrat (WeltBR) und Unternehmensleitung. 12 Eine wichtige Rolle kommt Rahmenvereinbarungen auf Verbands- oder Konzernebene zu, die mit Gewerkschaften oder Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden (Framework Agreements) - mittlerweile gibt es 16 solcher Vereinbarungen. 13 Für Gewerkschaften stellen die ILO-Kernarbeitsnormen das Minimum dar; Ziel ist es, darüber hinaus gehende Mindeststandards zu vereinbaren,14 wobei die Abkommen in der Praxis oft nur die Kernarbeitsnormen beinhalten. 15

Verwiesen wird dabei i.d.R. auf die jeweilige nationale Gesetzgebung, so dass bei fehlenden staatlichen Schutznormen

oder einer Produktion in freien Produktionszonen keine Regelung greift. Bei einem Abstellen auf die Mindestlöhne der jeweiligen nationalen Wirtschaftsbereiche sind oftmals nicht die Grundbedürfnisse abgedeckt. Auch im Bereich Arbeitssicherheit bedeutet ein Verweis auf die nationalen Gesetze keinen großen Schutz für die Beschäftigten, da in vielen Ländern des Südens keine Standards wie in der EU bestehen. Abgestellt werden sollte auf Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen



unter Berücksichtigung des aktuellen Wissenstandes der Industriebranche und etwaiger spezifischer Gefahren. Ebenso ist die Festlegung einer Obergrenze in Bezug auf Arbeitszeiten in dem Abkommen sinnvoll. 16

Die Verankerung hoher Standards in Verhaltenskodizes ist jedoch nur wertvoll, wenn diese auch eingehalten werden. Hierzu bedarf es eines Überwachungssystems, das nicht Sache der Unternehmen selbst sein kann.

Kontrollmechanismen

Zur Überwachung der Einhaltung von Codes of Conduct ist ein vielfältiges Kontrollsystem entstanden. Aus der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) entwickelten sich Gütesiegel (labels), wie z.B. das Transfair-Siegel, das unter "fairen Handel" auch soziale Mindeststandards fasst, die über die Kernarbeitsnormen hinausgehen.¹⁷ Andere Initiativen kommen aus der Wirtschaft oder sind Produkt von Übereinkommen von NGOs und Wirtschaft, wie das Flower Label Programm (FLP). Da sich langsam ein profitabler Markt für das Monitoring von Verhaltenskodizes herausgebildet hat, bieten auch kommerzielle Agenturen diese Dienstleistung an. Eine Zertifizierung erfasst Berichte und Kontrollen durch Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die zumeist angekündigte Betriebsbesuche machen und Abläufe sowie Buchhaltung anhand von Checklisten überprüfen.18 Die Zertifizierungsagentur Social Accountability International entwickelte die Norm SA 8000, die unangekün-

digte Besuche sowie Gespräche mit Beschäftigten und ihren RepräsentantInnen voraussetzt. SA 8000 bezieht sich direkt auf die Kernarbeitsnormen der ILO und geht über diese hinaus. Im Bereich der Auswertung arbeiten, wenngleich in der Minderheit, VertreterInnen von Gewerkschaften und NGOs mit.19 Schwachstellen im Bereich der Überwachung befinden sich auch bei umfassender Prüfung durch externe und unabhängige Stellen, im Bereich der Subunternehmen und Zulieferer. Bei langen Produktionsketten mit vielen Zulieferern, wie beispielsweise in der Bekleidungsindustrie, wo in vielen kleinen Fabriken oder sogar in Heimarbeit produziert wird, ist eine Kontrolle extrem schwierig, so dass einige Zertifizierungen wie SA 8000 die Unternehmen ohne Zulieferer kontrollieren. Vorbildlich ist in dieser Hinsicht etwa das Gütesiegel Forest Stewardship Council (FSC), welches die Zertifizierung der gesamten Zulieferungskette voraussetzt.20

Die in Verhaltenskodizes niedergelegten ethischen Leitsätze und Verfahrensrichtlinien sind im Gegensatz zu gesetzlichen Verpflichtungen freiwillige Instrumente. Im Unterschied zum klassischen Recht, das unter Beachtung zumindest formaldemokratischer Regeln entsteht, ist der Entstehungsprozess von "soft-law" an keine klaren Regeln gebunden. Ob diese Prozesse privater Regelsetzung als Rechtsetzung, mithin als neue Form von Recht, auch bezeichnet als globales oder transnationales Recht²¹ zu werten sind, ist mehr als fraglich. Auch wenn Verhaltenskodizes zur Sicherung sozialer Mindeststandards weitgehend auf bestehende völkerrechtliche Regelungen zurückgehen, so sind sie eben nicht bindend und selbst in Rahmenabkommen vereinbarte Verhaltenskodizes sind überwiegend als reine Absichtserklärungen formuliert,22 einklagbare Ansprüche für die ArbeitnehmerInnen werden nicht begründet. Die aufgezeigten Kontrollprobleme stellen ebenfalls einen Unterschied zu staatlichem Recht dar, das einer klareren Überwachung unterliegt. Die damit zusammen hängenden Probleme werden auch im Umweltrecht deutlich, wo ein freiwilliger Verzicht auf staatliche Regelung den Marktinteressen der Konzerne Vorrang vor VerbraucherInnen- und Umweltschutz einräumt.

Notwendigkeit starker sozialer Bewegungen

Das mit der Globalisierung verbundene Anschwellen der weltweiten Güter-, Dienstleistungs- und Finanzströme hat zwar zu einem rasanten Anstieg des Weltsozialproduktes geführt, aber die Globalisierungsgewinne sind mehr als ungleich verteilt. Zudem leben rund 90% der Weltbevölkerung ohne jeglichen oder mit gänzlich unzureichendem Sozialschutz, jedes Jahr sterben mehr als eine Million Menschen infolge eines Arbeitsunfalls oder erliegen einer Berufskrankheit.²³ Mindeststandards von Arbeitsbedingungen sind mehr denn je vonnöten. Zwar hat die ILO in den letzten Jahren Fortschritte bei der rechtlichen Durchsetzung von Mindeststandards verzeichnen können – so gab es von 1995 bis 2000 allein 234 neue Ratifikationen der Übereinkommen zu den Kernarbeitsnormen²⁴ – diese werden jedoch von den Unternehmen oftmals nicht eingehalten.

Insofern kann Verhaltenskodizes eine wichtige Rolle zukommen, sofern sie einem unabhängigen Monitoring unterliegen, vertraglich vereinbart und in ein Netzwerk von ArbeitnehmerInnenvertretungen und NGOs eingebettet sind. Ihre Geltung muss sich auch auf Zulieferbetriebe beziehen, eine Überprüfung muss diese einbeziehen. Darüber hinaus ist es notwendig, die Kodizes den betroffenen ArbeitnehmerInnen zugäng-

lich zu machen und in die jeweiligen Landessprachen zu übersetzen. Eine Verankerung in Vereinbarungen mit WeltBR oder EBR eröffnet die Möglichkeit, die Nichteinhaltung eines Kodex auf der jährlichen Sitzung des WeltBR oder EBR zu thematisieren. Zwar können diese Gremien nicht auf Einhaltung eines Kodex klagen, da es hierfür keine gesetzliche Grundlage gibt, es wurden jedoch insbesondere in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften erste Ansätze einer praktizierten internationalen Solidarität entwickelt. Gibt es keine Strukturen klassischer ArbeitnehmerInnenvertretung, wie in den Maquilas, kommt NGOs vor Ort eine um so wichtigere Rolle zu.

Unternehmen sind aufgrund steigender Aufmerksamkeit von Aktionärlnnen, vor allem aber durch den Druck von KonsumentInnen, Gewerkschaften, GlobalisierungsgegnerInnen und durch eine allgemeine Debatte über die Regulierung der Globalisierung, offener für den Abschluss von Verhaltenskodizes geworden. Notwendig ist es jedoch, den gesellschaftlichen Druck auch weiterhin aufrecht zu erhalten.

Reingard Zimmer lebt in Hamburg und promoviert an der Universität Bremen in Rechtswissenschaft.



Anmerkungen:

- 7 Körner-Dammann, Bedeutung und faktische Wirkung von ILO-Standards, 1991, 64; Ölz, ZIAS, 2002, 342.
- 8 Ölz, ZIAS, 2002, 343 ff.
- 9 IG Metall, 2003, 6.
- 10 Kocher, Private Regelsetzung durch Verhaltenscodizes, 2003(a) (unveröffentlicht), 5.
- 11 Vgl. zum "life-style marketing": Kocher, Tiefe Gefühle im Wettbewerb, in: Kritische Justiz, 03/2003 (im Erscheinen).
- 12 2002 schlossen sowohl der WeltBR von VW, als auch der von DaimlerChrysler entsprechende Vereinbarungen ab, vgl. in IG Metall, 2003, 16 ff.
- 13 Kocher, 2003(a), 6/7.
- 14 IG Metall, 2003, 5.
- 15 So bei Daimler-Chrysler, VW, Norske Skogindustrier und Ballast Nedam, vgl., IG Metall, 2003, 16 ff.
- 16 Zu finden nur bei Triumph International, vgl. IG Metall, 2003, 25-26.
- 17 Siehe unter www.transfair.org.
- 18 Kocher, 2003(a), 13.
- 19 Fichter/Syrow, Using networks towards global labour standarts? Organizing social responsibility in global production chains, in: Industrielle Beziehungen, 2002, 357, (373).
- 20 Fichter/Syrow, 2002, 373; vgl. auch www.fsc-deutschland.de sowie www.fscoax.org/principal.htm.
- 21 Albert/Lehmkuhl, Einleitung Transnationales Recht, Zeitschrift für Rechtssoziologie, 2002, 161; vgl. auch Teubner, Globale Bukowina, Rechtshistorisches Journal, 1995, 255.
- 22 Vgl. die bereits aufgeführten Vereinbarungen, in: IG Metall, 2003, 16 ff.
- 23 ILO-Nachrichten, 3/2000, 2.
- 24 ILO-Nachrichten, 3/2000, 3.