

Helena Lindemann/Nina Malaviya/
Alexander Hanebeck/Felix Hanschmann/
Rainer Nickel/Timo Tohidipur (Hrsg.)

Erzählungen vom Konstitutionalismus

2012



Nomos

Solidarität und Menschenrechte – Zwei verschiedene Welten?

Eva Kocher

„Solidarity First – Labor Rights Are Not the Same as Human Rights“ eröffnete *Jay Youngdahl* seine Kontroverse mit *Lance Compa* im US-amerikanischen New Labor Forum. Er befürchtete sogar, es bedeute das Ende der Gewerkschaftsbewegung „as we know it“, wollte man „Solidarität“ als Anker für Gerechtigkeitsvorstellungen in der Erwerbsarbeit mit „individuellen Menschenrechten“ ersetzen.¹ Man sieht, die grundsätzliche Debatte darüber, ob „Labor Rights“ in einem Gegensatz zu „Human Rights“ stehen, ist mit der Verabschiedung der ILO-Kernarbeitsnormen-erklärung Ende der 1990er Jahre nicht beendet worden. Während sie vor allem in der US-amerikanischen Debatte immer wieder explizit aufflammt, bleibt sie in Europa jedoch eher unausgesprochen und bildet den Hintergrund gewerkschaftlicher Strategiedebatten, ohne dass dies explizit thematisiert würde. Auch die Europäische Kommission setzt in ihrer neuesten „CSR“-Mitteilung „Menschenrechte“ und „grundlegende Arbeitsnormen“ durchgehend nebeneinander.²

In einer Zeit, in der es nur noch darum zu gehen scheint, den Menschenrechtsschutz international und transnational immer noch und noch effektiver zu machen, mögen sich solche Fragen für die Menschenrechtsaktivisten etwas anachronistisch anhören. Aber nur beim ersten Hinsehen. Gerade die Schwierigkeiten, private Wirtschaftsunternehmen irgendwie effektiv auf etwas wie eine Menschenrechtspolitik zu verpflichten (bzw. sich verpflichten zu lassen),³ sollten deutlich gemacht haben, dass die herkömmliche Menschenrechtspolitik nicht einfach („effektiver“) fortgeschrieben werden kann, wenn transnationaler Menschenrechtsschutz gegen

- 1 *Jay Youngdahl*, *Solidarity first. Labor Rights Are Not the Same as Human Rights*, New Labor Forum 18(1) (Winter 2009), S. 31-37 und S. 46 f; Erwiderung *Lance Compa*, *Solidarity and Human Rights. A Response to Youngdahl*, ebda., S. 38-45.
- 2 Mitteilung der EU-Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“, KOM(2011)681.
- 3 Siehe vor allem UN-Guiding Principles on Business and Human Rights, verabschiedet vom UN-Menschenrechtsrat am 16. Juni 2011 auf der Grundlage des Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises John Ruggie vom 21. März 2011: (<<http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>>).

private Wirtschaftsunternehmen gewährleistet werden soll. Als einer der wenigen Verfassungsrechtler, die sich mit Fragen der „Solidarität“ beschäftigen haben,⁴ wird *Günter Frankenberg* es schon ahnen: Mit der Konzeptionalisierung von „Arbeitsrechten“ als Menschenrechte ist das eine oder andere grundsätzlichere Problem verbunden. Im Folgenden soll deshalb von der Bedeutung des Konstitutionalismus in der kapitalistisch organisierten Erwerbsarbeit erzählt werden.

I. Zur Debatte

Warum sollten Arbeitsrechte keine Menschenrechte sein? *Kevin Kolben*, der die Argumente zusammengefasst hat,⁵ bringt es so auf den Punkt: Zu den Zielen der ArbeiterInnenbewegung gehören Demokratie am Arbeitsplatz und ökonomische Gerechtigkeit – der Erreichung dieser Ziele erweise die Menschenrechtsdebatte aber einen Bärendienst.

1. Recht und Politik

Offensichtlich geht es hier um die Rolle des Rechts im Verhältnis zur Politik. Es gibt ja gute Gründe für die ArbeiterInnen- und Gewerkschaftsbewegung, Misstrauen gegenüber dem Recht als Emanzipationsinstrument zu hegen. Die Kritik an der „Verrechtlichung“⁶ der Arbeitsbeziehungen befürchtet nicht zu Unrecht, dass Konflikte nach „entfremdenden“ Handlungs- und Kommunikationsmustern bearbeitet werden könnten, wenn rechtliche Argumentation und Codierung auf Handlungsbereiche ausgedehnt werden, die ansonsten in der politischen und wirtschaftlichen Auseinandersetzung „geregelt“ werden.⁷ Im gewerkschaftlichen Handeln lässt sich immer wieder beobachten, wie die Dynamik der Rechtsform bereits im Vorfeld der politischen Auseinandersetzung ihre Schatten vorauswirft: Wenn spe-

4 *Günter Frankenberg*, Republik und Sozialstaat. Stichworte zum Zusammenhang von öffentlicher Freiheit und ziviler Solidarität, *Kritik* 1995, S. 25–41.

5 *Kevin Kolben*, Labor Rights as Human Rights?, *Virginia Journal of International Law*, Vol. 50 (2009), S. 449 ff.

6 *Gunther Teubner*, Verrechtlichung – Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege, in: Friedrich Kübler (Hrsg.), Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität: vergleichende Analyse, 1984, S. 289 ff; *Gunther Teubner*, Verrechtlichung – ein ultrazyklisches Geschehen, 1997, S. 18, 20 ff.

7 *Rainer Erd*, Verrechtlichung industrieller Konflikte, 1987; oder: *Gustav Raabbruch*, Rechtsphilosophie, 1932/1999, § 26, S. 173 f. mit dem Hinweis auf die „Eigengesetzlichkeit der Rechtsform, die das Recht von seiner Interessenwurzel losreißt und es schließlich sogar gegen das Interesse, in dem es wurzelt, zur Geltung bringt“.

zifische Interessen als allgemein-gesellschaftliche vermittelt werden müssen, liegt darin gerade für starke Organisationen ein großes Risiko.⁸ Wegen solcher Dynamiken (und anderer Vorbehalte) nehmen viele DemokratietheoretikerInnen⁹ ja auch an, ArbeiterInnen und ihre Vereinigungen könnten nicht verantwortliche BürgerInnen des Gemeinwesens, oder jedenfalls nicht Teil der Zivilgesellschaft sein.¹⁰

Allerdings hat sich die deutsche Gewerkschaftsbewegung schon früh auch positiv auf das Recht bezogen – und seither zumindest grundsätzlich ihren Frieden damit gemacht. Die Gründe lassen sich leicht verstehen, wenn man die politische Situation mit derjenigen der englischen und US-amerikanischen ArbeiterInnenbewegung vergleicht, wo es bis in die 1970er Jahre hinein kaum vergleichbare Verrechtlichungsdynamiken gegeben hat und Kollektivverträge/Tarifverträge bis heute nicht rechtlich bindend sind. Mangels Verrechtlichung fehlen dann zwar auch Friedenspflichten, so dass Arbeitsbedingungen und Einhaltung gegebener Verträge jederzeit politisiert werden können; damit besteht aber eine Notwendigkeit, jederzeit kampfbereit zu sein und sich zu zeigen. Und spätestens der Sieg der Thatcher-Regierung über die Gewerkschaften¹¹ hat eine grundlegende Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen bis in Detailfragen der Vorbereitung des Streiks hinein mit sich gebracht – ohne dass irgendwelche Errungenschaften der ArbeiterInnenbewegung fixiert wären.¹² Politisch scheint es keine Alternative zur Verrechtlichung zu geben; soll das Feld des Rechts nicht preisgegeben werden, müssen die eigenen Interessen und zwischenzeitlich erreichte Erfolge im Kampf um gewerkschaftliche Hegemonie auch rechtlich fixiert werden.

Und dennoch: So sehr das Recht in der gewerkschaftlichen Arbeit als Instrument zur Interessendurchsetzung anerkannt sein mag: Es bleibt ein taktisches Verhältnis zum Recht vorherrschend, das Recht eher als Mittel und nicht als Zweck ansieht.

8 *Klaus Moritz*, Begrenzung gewerkschaftlicher Politik durch Arbeitsrecht, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung, 1980, S. 170 (S. 181).

9 Nicht alle; siehe dazu unten bei Fn 52.

10 *Alex Demirovic*, Demokratie in der Wirtschaft, 2007, S. 188 ff.

11 Zur Gewerkschafts-, Wirtschafts- und Arbeitsrechtspolitik der Thatcher-Regierung siehe *Steven Dunn/David Metcalf*, Trade Union Law since 1979, in: Ian Beardwell (Hrsg.), *Temporary Industrial Relations. A Critical Analysis*, 1996, S. 66 ff (S. 93 ff); *Ian Clark*, The State and New Industrial Relations, in: ebd., S. 37 ff (S. 58 ff).

12 Zu aktuellen Auseinandersetzungen siehe *Keith Ewing/John Hendy*, The Dramatic Implications of Demir and Baykara, *Industrial Law Journal* (ILJ) 39 (2010), S. 2 ff; *Keith Ewing*, United Kingdom, in: Carmen La Maccchia (Hrsg.), *The Right to Strike in the EU*, 2011, S. 231 ff.

2. Die AkteurInnen: ArbeiterInnen, Gewerkschaften und/oder NGOs?

Einer der Vorwürfe von *Kevin Kolben* lautet dementsprechend umgekehrt: Die Menschenrechtsbewegung betrachte Recht als Ziel anstatt nur als Mittel.¹³ So würden effektivere Mittel zum Schutz von Beschäftigteninteressen leicht übersehen: Am wirksamsten für die (Rechts-)Durchsetzung im Betrieb sind tatsächlich bis heute die kollektive Repräsentation, der kollektive Zusammenschluss, gewerkschaftliches und betriebsrätlisches Handeln. Selbst die gesetzlichen Mindestrechte kodifizieren häufig nur tarifvertragliche Vorbilder und bleiben in der Regel hinter diesen zurück.

Diese Feststellung geht davon aus, dass die Thematisierung von (Menschen-)Recht notwendig individualisiere und den kollektiven Zusammenschluss und die Bedeutung politischen Handelns nicht ausreichend würdigen könne. Diese Annahme hat einerseits natürlich etwas damit zu tun, dass „Recht“ immer bedeutet, Staat oder andere Herrschaft (transnationales Recht?) für die Interessendurchsetzung zu Hilfe zu nehmen. Die Machtungleichgewichte in der Erwerbsarbeit setzen sich aber auf mehr oder weniger verschlungenen Wegen nicht nur in den Rechtsnormen und seinen Auslegungen, sondern auch in der Rechtsdurchsetzung und mangelnder Effektivität fort.¹⁴ Versuche, Rechtsberatung und Rechtsdurchsetzung als kollektive politische Prozesse zu organisieren,¹⁵ sind deshalb vereinzelt geblieben. So erweist sich die – angesichts des Mindeststandard-Charakters eigentlich kontraintuitive – Annahme durchaus nicht als unzutreffend, individuelle (und individuell durchzusetzende) Menschenrechte seien etwas für die Eliten der ArbeiterInnen-Bewegungen, kollektive Rechte hingegen für „rank-and-file workers“.¹⁶

Diese Annahme steht auch hinter der Behauptung, die Durchsetzung von Menschenrechten sei ein Diskurs der Fürsorge gegenüber Opfern statt der Ermächtigung und der Förderung von „agency“ durch kollektives Handeln und Kollektivverhandlungen.¹⁷ Menschenrechte werden nicht in erster Linie von „Betroffengruppen“, sondern von „NGOs“ durchgesetzt und thematisiert, und zwar nicht nur in der transnationalen Praxis. „Zivilgesellschaftliche Organisationen bedienen sich des Rechts als eines Resonanzbodens für die Skandalisierung von Missständen

den“.¹⁸ Und die zivilgesellschaftliche Organisation verstärkt ohnehin schon deshalb Tendenzen der Individualisierung, weil sie gerade nicht auf der Organisation gemeinsamer Interessen beruht.¹⁹

MenschenrechtsaktivistInnen wie *Lance Compa* bestätigen diesen Gegensatz indirekt, wenn sie sich als Argument für eine erwerbsarbeitsbezogene Menschenrechtspolitik im Wesentlichen auf den Hinweis beschränken, in der Menschenrechtspolitik und -debatte entstünden eben (neue) Bündnisse mit nicht-gewerkschaftlichen AkteurInnen; es gehe nicht um ein Entweder-Oder, sondern um das Sowohl-Als-Auch: In jeder Bewegung seien individualistische und kollektive Impulse von Bedeutung; für die US-amerikanische Bürgerrechtsbewegung sei der Slogan „I Am A Man“ genauso wichtig gewesen wie „We Shall Overcome“ und „Black Power“.²⁰

II. Soziale Bewegung als strategische Option der Gewerkschaften²¹

Und ist es nicht wunderbar, wenn sich viele unterschiedliche AkteurInnen für die Rechte abhängig Beschäftigter einsetzen? Das hängt davon ab. *Virginia Leary* jedenfalls meint für das Verhältnis von NGOs und Gewerkschaften beobachtet zu haben: „movements run on parallel tracks that rarely meet“.²² *Günter Frankenberg*²³ hat für die Europäische „Zivilgesellschafts“-Politik sogar explizit unterschieden: Die Sozialpartner bildeten den „ersten Stand“ (Klerus) in dieser Politik, NGOs den zweiten Stand (Adel), während Assoziationen, die aufgrund von „Projekten“ der EU für förderungswürdig erachtet würden, einen „dritten Stand“ ausmachen könnten. In der globalen Zivilgesellschaft hat man den Eindruck, die Reihenfolge zwischen eins und zwei sei eher umgekehrt. Zumindest erscheint die ILO mit ihrer „Sozialpartner“-Struktur neben den sonstigen UN-Organisationen und den auf sie bezogenen NGOs zum Teil isoliert.

3 *Kevin Kolben* (Fn 5).

4 Gerne weiterlesen bei *Eva Kocher*, Effektive Mobilisierung von Beschäftigtenrechten, 2009, S. 21 ff.

5 *Udo Reiffner*, Neue Formen der Verbraucherschutzberatung, 1988; siehe auch *Beatrix Geisel*, Klasse, Geschlecht und Recht: vergleichende sozialhistorische Untersuchung der Rechtsberatungspraxis von Frauen- und Arbeiterbewegung (1894-1933), 1997.

6 *Kevin Kolben* (Fn 5). Siehe auch *Geraint Howells/Stephen Weatherill*, Consumer Protection Law, 2. Aufl. 2005, S. 47, die für die Verbraucherrechtspolitik vermuten, dass sie überwiegend Interessen der Mittelklasse repräsentiere.

7 *Kevin Kolben* (Fn 5).

18 *Günter Frankenberg*, Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Praxis im transnationalen Kontext, KJ 2004, S. 21 ff.

19 *Demirovic* (Fn 10), S. 200; siehe auch *Frankenberg* (Fn 18).

20 *Compa* (Fn 1).

21 *Demirovic* (Fn 10), S. 204 ff.

22 *Virginia Leary*, The Paradox of Workers' Rights as Human Rights, in: *Lance Compa/Stephen Diamond*, Human Rights, Labor Rights and International Trade, 1996, S. 22 ff (S. 22).

23 *Frankenberg* (Fn 18).

Immerhin haben gerade menschenrechtsbezogene Politiken dazu geführt, dass Gewerkschaften und Betriebsräte häufiger mit Verbraucherverbänden und anderen NGOs zusammenarbeiten.²⁴ *Demirovic*²⁵ unterscheidet dafür unterschiedliche Arten von Bündnissen: Gewerkschaften als Pioniere, in denen Boykotte und andere Instrumente zur Durchsetzung von Arbeitsrechten eingesetzt werden; Bündnisse für eine gemeinsame Sache, in denen Gewerkschaften die Aktionsformen von NGOs nutzen, oder integrative Bündnisse, in denen Gewerkschaften praktisch die Ziele aufgewerkschaftlicher Organisationen übernehmen. Für alle diese Formen lassen sich in der praktischen Politik mittlerweile zahlreiche Beispiele finden. Menschenrechtspolitikern sind häufig der Fokus, zu dem Gewerkschaften mit NGOs zusammenarbeiten und sich dann in Inhalten und Aktionsformen ergänzen. So hat die NGO-Politik zu transnationalen Sozialstandards die Bedeutung der kollektiven Rechte (Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit) erst lernen müssen.

Auf der anderen Seite ist die Unterstützung von Beschäftigten, Gewerkschaften und Betriebsräten durch externe AkteureInnen nicht mehr nur in der transnationalen Arbeit, sondern in allen Bereichen immer wichtiger geworden.²⁶ Die Gewerkschaften selbst setzen in ihrer Kampagnenarbeit zunehmend auf Mechanismen des Markts und der Öffentlichkeit; man denke nur an das „Schwarz-Buch Lidl Europa“ der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di oder die Kampagnen der IG Metall zum Schutz von LeiharbeiterInnen, die sowohl die politische Öffentlichkeit als auch die KundInnen der Leiharbeitsfirmen adressieren.²⁷

Dennoch: Gerade für die mitgliederstarken Gewerkschaften ist eine Orientierung am gesellschaftlichen Allgemeininteresse alles andere als selbstverständlich. Sie bevorzugen im Mitgliederinteresse oft nicht zufällig die Nutzung branchen- und betriebspolitischer Verhandlungsspielräume gegenüber einem (teils formal verstandenen) Rechtsgehorsam.²⁸ Die explizit menschenrechts- und öffentlichkeitsbezogene Politik wird in denjenigen Bereichen vorangetrieben, in denen der Organisationsgrad niedrig und die Organisation politisch entsprechend schwach ist. So wird Menschenrechtspolitik z.T. als Ausdruck gewerkschaftlicher Schwäche

24 Siehe z.B. Netzwerke CorA („Corporate Accountability“, <www.cora-netz.de>); ECCJ („European Coalition for Corporate Justice“, <www.corporatejustice.org>).

25 *Demirovic* (Fn 10), S. 216 ff.

26 *Katherine Stone*, *From Widgets to Digits. Employment Regulation for the Changing Workplace*, 2004, S. 201; *Cynthia Estlund*, *Rebuilding the Law of the Workplace in an Era of Self-Regulation*, *Columbia Law Review* 105 (2005), S. 338 (S. 365); *Eva Kocher* (Fn 14).

27 Zur rechtlichen Bewertung *Rüdiger Krause*, *Tarifverträge zur Wiederherstellung von Equal Pay*, AuR 2012, S. 21 ff.

28 Instruktiv ist hier die Unterscheidung von *Armin Höland/Uwe Reim/Holger Brecht*, *Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip. Empirische Beobachtungen und rechtliche Betrachtungen der Anwendung von Flächenarbitraverträgen in den Betrieben*, 2000.

gelesen, wie die Schlussfolgerung von *Youngdahl* in der Kontroverse mit *Compa* deutlich macht: „The essential difference between Compa and me is the degree of optimism that we have about the ability of working people to take matters into our own hands.“²⁹

III. Soziale Menschenrechte: Eigentlich doch eine alte Geschichte?

1. Die ILO-Erklärung über Kernarbeitsnormen von 1998

Dabei hat die Geschichte der heutigen internationalen Menschenrechtspolitik doch mit Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation ILO 1919 begonnen.³⁰ Und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert ganz selbstverständlich noch „soziale“ neben „bürgerlichen“ und „politischen Rechten“. Erst mit dem Kalten Krieg wurden die Freiheitsrechte und die „sozialen“ Rechte auseinandergerissen, in der Politik der UN sichtbar gemacht in der Aufteilung auf zwei Konventionen.³¹ Erst nach dem Ende des Kalten Krieges wuchs das Bewusstsein von der Einheit der Menschenrechte wieder, womit die Erkenntnis, dass die Abwertung der sozialen Rechte als „nicht justiziabel“ keine Grundlage in den entsprechenden Texten hat, wieder neu erarbeitet werden konnte.³²

Der wichtigste Schritt zur (Wieder-)Anerkennung von Arbeitsrechten als Menschenrechte war wahrscheinlich 1998 die Erklärung der ILO zu den „Kernarbeitsnormen“ („Fundamental Principles and Rights at Work“). Deren Wert ist bis heute heftig umstritten, obwohl die Erklärung in der Verfolgung ihrer Ziele durchaus effektiv gewesen ist: Sie statuierte zunächst, dass alle Mitgliedstaaten der ILO sich an bestimmte Normen und diejenigen Übereinkommen, die diese Normen konkretisierten, gebunden fühlen und halten müssten, unabhängig von einer etwaigen Ratifizierung. Und sie sollte zum zweiten unter gezielter Ansprache transnationaler Unternehmen als AkteureInnen zur Verbreitung und verbesserten Durchsetzung der internationalen Menschenrechte in der Arbeit beitragen. Auf diese Weise hat sie den Kernarbeitsnormen tatsächlich eine grandiose Karriere ermöglicht: Praktisch

29 *Youngdahl* (Fn 1).

30 *Leary* (Fn 22), S. 25.

31 *Philip Alston*, *Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art*, in: *Philip Alston* (Hrsg.), *Labour Rights as Human Rights*, 2005, S. 1 ff (S. 2); siehe auch *Compa* (Fn 1); *Hugh Collins*, *Theories of Rights as Justifications*, in: *Guy Davidov/Brian Langille* (Hrsg.), *The Idea of Labour Law*, 2011, S. 140 ff; siehe auch *T.H. Marshall*, *Citizenship and Social Class*, 1949; siehe auch *Simon Deakin*, *Social Rights in a Globalized Economy*, in: *Alston* (Hrsg.), ebd., S. 25 ff (S. 26).

32 Siehe zum Beispiel *Marita Körner*, *Das internationale Menschenrecht auf Arbeit*, 2004 (Gutachten für das Deutsche Institut für Menschenrechte).

alle neueren Instrumente zum Menschenrechtsschutz durch Privatunternehmen – von den OECD-Leitsätzen über zahllose unternehmerische Codes of Conduct bis hin zum Ruggie-Report – enthalten seit etwa dem Jahre 2000 regelmäßig auch Rechte in der Erwerbsarbeit; diese sind unumkehrbar notwendiger Bestandteil aller neueren Debatten um Nachhaltigkeit und gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (CSR).³³

2. Umverteilung?

Und trotzdem: Erst 2005 formulierte *Philip Alston*, einer der Wortführer der Debatte über Arbeitsrechte als Menschenrechte, pessimistisch: „Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of the Art“.³⁴

Einer der wichtigsten arbeitsrechtlich geprägten Einwände lautet hier: Die Erklärung von 1998 beschränkt sich auf „Mindestnormen“ wie das Verbot von Kinderarbeit, das Verbot von Zwangsarbeit, Gebote der Nicht-Diskriminierung sowie die Rechte auf Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit. Diese sind mittlerweile zum kleinsten gemeinsamen Nenner der Menschenrechte in der Erwerbsarbeit geworden – mit der Gefahr, dass alles, was bei der Formulierung der Erklärung 1998 verloren ging, auch verloren bleibt.³⁵

Was fehlt, sind die materiellen Standards über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen: Mindestlöhne, Höchstarbeitszeiten, Arbeitsschutz, soziale Sicherheit, etc. Rechte in der Erwerbsarbeit dienen doch von Anbeginn einer Regulierung des Arbeitsmarkts – „citizenship“ ist hier immer auch schon Arbeitsmarktpartizipation gewesen³⁶ (und gerade nicht „Dekommodifizierung“). Und diese Rechte mussten und müssen der wirtschaftlichen Macht des Kapitals abgerungen werden; unter dem Pseudonym einer Entgegensetzung sozialer Rechte und unternehmerischer

33 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (Ausgabe 2011), Abschnitt V.; zu unternehmerischen Verhaltenskodizes siehe *Eva Kocher*, *Corporate Social Responsibility. Instrumente zur Gestaltung transnationaler Arbeitsbeziehungen*, WSI-Mitt. 2008, S. 198 ff; *Guiding Principles zum Ruggie-Report* (Fn 3), Abschnitt 12; EU-Kommission KOM(2011)681 (Fn 2).

34 So die Überschrift seines Aufsatzes in *Alston* (Fn 31).

35 *Philip Alston*, 'Core Labour Standards' and the Transformation of the International Labour Rights Regime, *European Journal of International Law* (EJIL) 15 (2004), S. 457 ff (S. 481 ff).

36 *Simon Deakin*, *Social Rights in a Globalized Economy*, in: *Philip Alston* (Hrsg.) (Fn 31), S. 25 ff.

Freiheit werden Fragen nach Macht und Herrschaft gestellt, immer im Bewusstsein, dass Arbeitsstandards die gesellschaftlichen Hegemonieverhältnisse verändern müssen, um wirksam zu werden.³⁷

„Menschenrechte“ stellen demgegenüber keine Umverteilungsfragen. In den Debatten um die unternehmerische Förderung der ILO-Kernarbeitsnormen oder um die „triple bottom line“ der Corporate Social Responsibility müssen Menschenrechte und globale Wirtschaft sogar notwendig als vereinbar gedacht und die Machtfragen als bloße Umsetzungsdefizite umformuliert werden.³⁸

3. Konkurrenz privater und staatlicher Standardsetzung

Die Formulierung als Menschenrechte in der Kernarbeitsnormenerklärung war darüber hinaus mit einer zunehmenden Fokussierung auf anreizorientierte Ansätze verbunden, über die privatwirtschaftliche Unternehmen für Menschenrechte in der Erwerbsarbeit in die Pflicht genommen werden sollten. Dieses Konzept hatte und hat einen Preis: Es entstand eine Konkurrenz von staatlichen und privaten Standardsetzern, die jedenfalls derzeit eher nach 'race to the bottom' als nach 'race to the top' aussieht.³⁹ Indem die Unternehmen Menschenrechtsstandards aus dem internationalen Recht in den Kontext privater Standardsetzung übersetzen und damit Anwendung und Durchsetzung in die eigenen Hände nehmen, behalten sie sich auch die Definitions- und Interpretationshoheit über die Standards vor.⁴⁰ Es hat schon Beispiele gegeben, in denen AkteurInnen vor Ort, die eine Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetze forderten, auf den niedrigeren unternehmenseigenen „transnationalen“ Standard verwiesen wurden. Mit den transnationalen Sozialstandards werden die Unternehmen zu entwicklungspolitischen Akteuren, die mehr oder weniger offen erklären, unternehmenseigene Mechanismen müssten und könnten an die Stelle defizienter Rechtsdurchsetzung in Drittländern treten. Ein gewisser „freierer“ Umgang mit den Standards der ILO-Kernarbeitsnormen ist

37 *Frank Hoffer*, *Decent Work 2.0*, Gegenblende 12: November/Dezember 2011 (auf <www.gegenblende.de>); der Text erschien zuvor auf englisch im Online-Journal „Social Europe“ (<www.social-europe.eu>).

38 *Frankenberg* (Fn 18) hat auch begründet, weshalb es kaum zu erwarten sei, dass die globale „Zivilgesellschaft“ Alternativen zur marktorientierten internationalen Ordnung entwirft.

39 So schon *Bob Hepple*, *A race to the top? International investment guidelines and corporate codes of conduct*, *Comparative Labor Law & Policy Journal* 20 (1998/1999), S. 347-363 (S. 360).

40 Zu einem solchen Ermächtigungsgestus durch die freiwillige Selbstregulierung im Umweltbereich siehe auch *Martin Herberg*, *Codes of Conduct and kommunikative Vernunft*, *ZfR-Soz 22* (2001), S. 25 ff.

dabei nicht zufällig mit deren „mensenrechtsartigem Status“⁴¹ verbunden,⁴² die rechtliche Qualität, die den Standards in den ILO-Konventionen zukommt, läuft in der Kernarbeitsnormenerklärung Gefahr, auf „Prinzipien“ reduziert zu werden.⁴³

So kann es dazu kommen, dass auf der einen Seite die Effektivität der unternehmerischen Standardsetzung durchaus zweifelhaft ist, und auf der anderen Seite die Verantwortung der Regierungen für die Gewährleistung der ILO-Standards reduziert erscheint.⁴⁴ Dies ist nicht zuletzt für die USA befürchtet worden, die nur äußerst wenige ILO-Konventionen ratifiziert haben und sich bis heute nicht einmal zu den zentralen Konventionen 87 und 98 (Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsfreiheit) bekennen mögen.⁴⁵

Und dies, wo es gerade für diese Standards äußerst zweifelhaft ist, dass sie durch private Unternehmen „gewährleistet“ und so privatisiert werden könnten. Was teilt sich ein Unternehmen wohl konkret vor, wenn es erklärt: „Das Recht auf Koalitionsfreiheit wird auch in den Staaten gewährleistet, in denen die Koalitionsfreiheit nicht geschützt ist. [...]“⁴⁶? Schließlich organisieren gewerkschaftliche Organisationen die Beschäftigteninteressen definitionsgemäß im potenziellen Konflikt zu unternehmerischen Arbeitgeberinteressen; sie müssen also unabhängig und gerade nicht „proaktiv“ gefördert von Arbeitgebern und privaten Unternehmen sein.⁴⁷ Es bedarf eines institutionellen, rechtlich und staatlich gewährleisteten Regelungswerks und Kontextes, um diese Rechte abzusichern.⁴⁸ Eine betriebliche Arbeitnehmerorganisation in einem Umfeld ohne institutionalisierte Vereinigungsfreiheit kann die Funktionen einer Gewerkschaft nicht erfüllen.

1 Hoffer (Fn 37).

2 Collins (Fn 37), S. 142.

3 Alston, EJIL 15 (2004), S. 476 ff; S. 491 ff.

4 Alston, EJIL 15 (2004), S. 497 ff.

5 Zur völkerrechtswidrigen Praxis insofern siehe *Lance Compa*, *Unfair Advantage: Workers' Freedom of Association in the United States and International Human Rights Standards*, 2004 (ursprünglich Bericht für die NGO "Human Rights Watch" von 2000); um eine Vertiefung der US-amerikanischen Haltung bemüht sich *Thomas Moorhead*, *U.S. Labor Law Serves Us Well*, in: James Gross (Hrsg.), *Workers' Rights as Human Rights*, 2003, S. 136 ff. Abschnitt 1.2 der „Erklärung zu den sozialen Rechten und den industriellen Beziehungen“ der Leoni AG (<<http://www.leoni.com/fileadmin/leoni.com/downloads/pdf/responsibility/sozialcharta.pdf>>); zum Problem *Eva Kocher*, *Private Standards in the North – Effective Norms for the South?*, in: Anne Peters/Lucy Koechlin/Till Förster/Gretta Fenner Zinkernagel (Hrsg.), *Non-State Actors as Standard Setters*, 2009, S. 409 ff.

6 *Jean-Michel Servais*, *International Labour Law*, 2005, S. 117.

7 *Patrick Macklem*, *The Right to Bargain Collectively in International Law: Workers' Rights, Human Right, International Rights?*, in: Alston (Hrsg.) (Fn 31), S. 61 ff.

4. Demokratie

Patrick Macklem hat deshalb sogar Zweifel geäußert, ob das Recht der kollektiven Organisation wirklich ein Menschenrecht in dem Sinne sei, dass es eine Aussage darüber treffe, „what it means to be human“.⁴⁹ Dieser Aussage liegt ein gar zu enges Verständnis dessen, was Menschenrechte ausdrücken können, zu Grunde. Treffender ist wohl die Feststellung, dass die Freiheiten der kollektiven Organisation und Verhandlung prozedurale Standards und am besten als „civil and political labor rights“ bezeichnet sind.⁵⁰ Die kollektive Organisation wird hier zwar über individuelle Rechte garantiert; das Politische ist aber in ihnen aufgehoben.⁵¹

Und hier kommt endlich der Beitrag von *Günter Frankenberg* ins Spiel. Er gehört ja gerade nicht zu den oben erwähnten DemokratietheoretikerInnen, die sich nicht für Demokratiefragen der erwerbsorientierten Gesellschaft interessieren; denn er hat sich tatsächlich schon einmal gefragt, welche Rolle der sozialen Sicherheit und der Solidarität denn für die Demokratie zukomme. Und er findet sie in der Notwendigkeit der sozialen Integration: Eine funktionierende (Zivil-)Gesellschaft brauche ein symbolisches Band und einen Rahmen der Zugehörigkeit für alle Mitglieder einer „Gesellschaft der Individuen“. Soziale Sicherheit meint dann mehr als nur ökonomische Grundlagen; „sozial“ ist danach die Sicherheit, die sich aus der Inklusion in einen Sozialverband als voll berechtigtes und verpflichtetes Mitglied ergibt. Öffentlichkeit müsse so strukturiert sein bzw. die Voraussetzungen gewährleisten, dass niemand aufgrund bestimmter Lebensumstände vom Gebrauch öffentlicher Freiheit faktisch ausgeschlossen sei. „Solidarität“ als grundlegende Konvention könne insofern eine positive Bestands- und Unterstützungspflicht der Bürger und Bürgerinnen untereinander begründen.⁵²

So werden Fragen der Solidarität zu Fragen des Rechts, der Würde und der Selbstbestimmung; so wird ein Zusammenhang von Demokratiefragen mit Machtfragen deutlich. So könnte auch die Einheit der Menschenrechte zurückerobert werden. Und so leuchtet ein, weshalb es sinnvoll sein kann, die Kernarbeitsnormen als Menschenrechte zu thematisieren. Trotzdem beantwortet dies nur einen Teil der Fragen. Für den Demokratie- und Menschenrechtsaktivisten bleibt wohl noch einiges zu tun: Um Rechte in der privatwirtschaftlich organisierten Erwerbsarbeit wirksam erfassen zu können, müssten die Grenzen des Menschenrechtsdiskurses in der Bewertung von ökonomischen Machtverhältnissen überwunden werden –

49 Macklem ebd.

50 Alston, EJIL 15 (2004), S. 481 ff.

51 Vgl. auch Collins (Fn 31), S. 141 ff.

52 Frankenberg (Fn 4), S. 37 ff; genauso *Günter Frankenberg*, *Why Care? – The Trouble with Social Rights*, *Cardozo Law Review* 1996, S. 1365 ff.

Eva Kocher

und dazu muss wohl weiter „Solidarität“ im Sinne kollektiver und politischer Selbstorganisation nicht nur erprobt werden; über sie muss weiter rechtlich nachgedacht und gestritten werden.