WOLFGANG DÄUBLER

Arbeitsrecht in globalisierter Wirtschaft – eine Skizze

I. Die offenen Märkte

Wir leben in einer „globalen Welt". Kaum eine Tageszeitung, in der nicht der Begriff „Globalisierung" auftaucht, keine Nachrichtensendung, die sich allein auf das Inland konzentriert, kein Unternehmen, das sein Auslandsgeschäft nicht hervorkehrt. Und im Internet kann man unschwer in Erfahrung bringen, was gerade in Shanghai, in Johannesburg oder in Buenos Aires passiert ist.

Die Globalisierung hat eine kulturelle Dimension. In vielen Ländern kann man Menschen finden, die Englisch verstehen. Das Fernsehen vermittelt fast überall Unterhaltung auf vergleichbarem Niveau, Informationen bezieht man aus CNN und BBC-World. Die meisten Filme stammen aus den USA, und in vielen Augen findet man das Dollar-Zeichen. Natürlich gilt dies nicht für die „Ausgegrenzten", doch üben sie nur selten politischen Einfluss aus. Dies mag in manchen moslemischen Ländern und in einzelnen Staaten Lateinamerikas anders sein. Auch in China hat der American way of living and thinking noch nicht alles durchdrungen. Aber die Tendenz geht selbst dort in dieselbe Richtung.

Den Arbeitsrechtler interessiert mehr die wirtschaftliche Seite. Zölle und andere Handelshemmnisse haben seit Beginn der 90-er Jahre immer mehr an Bedeutung verloren. Zugleich haben sich die Kommunikations- und Transportmöglichkeiten drastisch verbessert. Beides erleichtert den grenzüberschreitenden Warenverkehr. Man kann für ausländische Märkte produzieren und von dort Produkte importieren. Noch wichtiger ist, dass es nur noch in wenigen Ländern Einschränkungen für ausländische Investitionen gibt. Standortvorteile können so genutzt werden, die Produktion für den Weltmarkt muss nicht mehr im eigenen Land erfolgen. Der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa hatte zur Folge, dass die Welt seither nicht mehr sicherheitspolitisch, sondern primär ökonomisch determiniert ist.[1] Sozialpolitische Maßnahmen lassen sich nicht mehr mit der Erwägung rechtfertigen, ein Übermaß an Missständen könne zu einer Stärkung des kommunistischen Einflusses oder gar dem Anschluss des Landes an das „sozialistische Lager" führen. Die Welt scheint unipolar geworden zu sein.[2]

---

[1] *Oppermann/Beise,* Die neue Welthandelsorganisation – ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel? Europa-Archiv Folge 7/1994 S. 195.

[2] Dazu *O'Higgins,* The End of Labour Law as We Have Known It? In: Barnard/Deakin/Morris (ed.), The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC (im Folgenden: FS Hepple), Oxford 2004, S. 289ff.

Die globale Marktwirtschaft wird nicht durch eine zentrale politische Instanz gesteuert. Die UN hat eine (beschränkte) sicherheitspolitische Mission, ist aber meilenweit von einer „Weltregierung" entfernt. Regeln für den Markt werden durch die WTO gesetzt, sozialpolitische Korrektive von der ILO erwartet. Produktion und Handel bewegen sich überall dort in einem „rechtsfreien" Raum, wo es keine Normen gibt oder wo diese in der Praxis keine Rolle spielen. Wichtigstes Beispiel ist der sog. informelle Sektor, der in den Entwicklungsländern durchschnittlich 85 % aller Beschäftigten umfasst: Hier gibt es keinen staatlichen Zugriff. Weder werden Steuern bezahlt noch gibt es Beiträge zu einer Sozialversicherung oder irgendwelche Rechte, die man gerichtlich oder bei einer anderen Stelle geltend machen könnte.[3] Internationale Abkommen, die z. B. die Kinderarbeit verbieten oder die Koalitionsfreiheit garantieren, dringen nicht bis zu den dort tätigen Menschen vor.

Der Gedanke, weltweite Regeln zu schaffen, über deren Einhaltung die einzelnen Staaten wachen, die sie notfalls mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln erzwingen,[4] ist beifallswert, aber bisher nur in ganz wenigen Sektoren realisiert. Dass sich dies in absehbarer Zukunft ändern könnte, ist nicht ersichtlich.

II. Arbeitsbeziehungen unter Druck?

1. Einsparungen im Inland

Die Möglichkeit, in vielen Ländern mit niedrigeren Lohnkosten als in Deutschland zu produzieren, ist für sich allein ohne große Relevanz. Entscheidend kommt es nicht auf die Vergütung pro Zeiteinheit, sondern auf die Lohnstückkosten, d. h. darauf an, wie viel man für die Herstellung eines Regenmantels oder eines Feuerwerkskörpers aufwenden muss. Länder mit hoher Produktivität können deshalb höhere Arbeitsvergütungen bezahlen, ohne dadurch im Wettbewerb einen Nachteil zu erleiden.

Sind die Lohnstückkosten vergleichbar, wird ein Unternehmen versuchen, die eigenen Kosten zu senken. Dies kann dadurch geschehen, dass es billigere Arbeitskräfte beschäftigt oder dass es den Produktionsprozess rationalisiert, insbes. durch Nutzung neuer Techniken den Aufwand verringert. Dies führt meist zu einem Beschäftigungsabbau. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene werden Schutznormen reduziert („Deregulierung"), um so die Arbeitskosten zu verringern und den Einsatz des Einzelnen noch besser an den Arbeitsanfall anpassen zu können. An die Stelle kollektiver Handlungsformen, die die „Verbilligung" erschweren könnten, soll der Individualvertrag treten. „Mehr Markt im Arbeitsrecht" lautete (und lautet) die Parole nicht nur des sog. Kronberger Kreises.[5] Atypische Arbeitnehmer wie Leiharbeitskräfte und geringfügig Beschäf-

[3] *Hepple*, Labour Laws and Global Trade, Oxford and Portland/Oregon 2005, S. 16.

[4] *Habermas*, Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft? KJ 2005, 222 ff.

[5] Kronberger Kreis (Hrsg.), Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt/Main 1986. Vgl. auch *Möschel*, Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht, ZRP 1988, 48 ff.

tigte sowie Selbständige ohne Aufwand für Sozialversicherung, Entgeltfortzahlung und Urlaub erscheinen besonders attraktiv. Weiter will sich ein Arbeitgeber bei einer etwaigen Personalrekrutierung unter keinen Umständen einen Fehlgriff erlauben. Der Informationsbedarf gegenüber Bewerbern steigt enorm, auch bei bereits Beschäftigten wird möglichst viel „Transparenz" erstrebt. Der Warencharakter der Arbeitskraft kommt so noch deutlicher als in der Vergangenheit zum Ausdruck.[6]

2. *Gründung einer ausländischen Niederlassung*

Daneben oder alternativ dazu kommt die Gründung einer ausländischen Niederlassung in Betracht, um sich so den komparativen Kostenvorteil des anderen Landes selbst zu sichern. Dabei sind allerdings eine Reihe weiterer Faktoren zu berücksichtigen: Stehen genügend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung? Ist die Infrastruktur so weit ausgebaut, dass keine Engpässe bei der Energieversorgung und auch keine wesentlichen Transportprobleme auftreten? Sind die lokalen Behörden kooperativ oder wird man als „Ausbeutungsobjekt" betrachtet? Lassen sich die inoffiziellen Zahlungen an Entscheidungsträger wenigstens kalkulieren? Ist die persönliche Sicherheit entsandter Mitarbeiter gesichert? Nur wenn alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, kommt das Auslandsengagement ernsthaft in Betracht. Nicht immer wird also der Hinweis auf die „jederzeit mögliche" Verlagerung die Realität korrekt wiedergeben.[7]

3. *Verhandlungen unter dem Damoklesschwert der Verlagerung*

Die Dinge verhalten sich selbstredend anders, wenn bereits eine Auslandsniederlassung existiert und weitere Teile des Arbeitsprozesses dorthin verlagert werden sollen. In diesem Fall tritt eine fundamentale Änderung der Verhandlungssituation ein: Der Arbeitgeber kann der Arbeitnehmerseite damit drohen, ihr gewissermaßen den Boden unter den Füßen wegzuziehen. Was früher noch eine einigermaßen ausgeglichene Verhandlungssituation gewesen sein mag, ist nunmehr einem einseitigen Diktat vergleichbar: Was will ein Betriebsrat oder eine Gewerkschaft erwidern, wenn die Alternative „30 % Lohnabsenkung" oder „Schließung des Betriebs und Arbeitslosigkeit" lautet? Theoretisch könnte man daran denken, andere Teile des Unternehmens zu bestreiken, doch fehlen hierfür in der Regel schon die subjektiven Voraussetzungen: Da kaum jemand wirklich vor einem verlagerungsbedingten Verlust seines Arbeitsplatzes gefeit

---

[6] *Tucker*, Comparative Labor Law & Social Policy Journal 26 (2004) 97, 150: „Growing commodification of labor".

[7] Siehe etwa den Fall ArbG Leipzig, 5. 9. 2002, NZA-RR 2003, 142, wo der Arbeitgeber damit drohte, er würde den Betrieb nach Polen verlagern, wenn er die Anwaltskosten des Betriebsrats für zwei Beschlussverfahren tragen müsse. Dies wurde vom ArbG Leipzig mit Recht als Behinderung der Betriebsratstätigkeit qualifiziert; dass es überhaupt zu einem solchen Verfahren kam, lässt sich nur damit erklären, dass der Betriebsrat offensichtlich nicht an die Ernstlichkeit der Verlagerungsabsicht glaubte.

ist, befürchten die anderen, selbst in den Strudel gerissen zu werden; „lieber nicht auffallen" lautet dann die Devise.[8]

4. *Ausländische Entscheidungszentren*

Erweiterte Handlungsmöglichkeiten für die Arbeitgeberseite sind nicht die einzige Auswirkung der Globalisierung auf die Arbeitsbeziehungen. Zwischen den Entscheidungsträgern und den Arbeitenden liegt häufig eine Staatsgrenze. Dies ist zwar nicht ökonomisch, wohl aber juristisch und faktisch von Belang. Mitbestimmungsrechte richten sich gegen eine abhängige Betriebs- oder Unternehmensleitung, die u.U. keinerlei Spielräume hat. Selbst die Gefahr, dass die in die Verhandlungen eingebrachten Argumente auf dem Weg nach oben „versickern", ist nicht von der Hand zu weisen. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Interessenvertretungen ist schwierig. Auch wird man bisweilen auf einen „Standortegoismus" treffen, wonach einzelne Interessenvertretungen keinen Finger rühren, wenn geplante Abbaumaßnahmen in anderen Niederlassungen stattfinden sollen, sie selbst aber verschont bleiben.

5. *Einsatz von Billigarbeitskräften im Inland*

Die Öffnung der Märkte hat weiter zur Folge, dass ausländische Billig-Arbeitskräfte ihre Dienste auch im Inland anbieten. Anders als bei der Anwerbung der „Gastarbeiter" in den 60-er und Anfang der 70-er Jahre gibt es keine Instanzen, die für eine prinzipielle Gleichstellung mit deutschen Arbeitnehmern sorgen.[9] Vielmehr handelt es sich entweder um illegal als Touristen eingereiste Personen oder um Arbeitnehmer, die von ihrem ausländischen Arbeitgeber zur Erfüllung bestimmter Aufträge ins Inland entsandt wurden. Dies ist im Prinzip nur im Rahmen der EU möglich, doch sind durch den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder enorme Lohnunterschiede entstanden, die eine Entsendung höchst gewinnträchtig erscheinen lassen.

6. *Rücknahme von Unternehmenssteuern*

Der internationale Wettbewerb sorgt dafür, dass die Nationalstaaten die Unternehmensbesteuerung möglichst gering halten, um so die Chancen der „eigenen" Unternehmen auf dem Markt zu verbessern und eine Abwanderung zu vermeiden. Dies ist neben dem Altersaufbau der Bevölkerung der wichtigste Grund, weshalb Sozialleistungen mangels ausreichender finanzieller Ressourcen

---

[8] Weitere Überlegungen bei *Däubler*, Offshoring und die Hilflosigkeit des Arbeitsrechts, NJW 2005, 30 ff. sowie bei *O'Higgins*, aaO (Fn. 2), S. 290: „labour law results of a balance of power".

[9] Zur Anwerbung der „Gastarbeiter" s. *Däubler*, Zur rechtlichen und sozialen Stellung der Gastarbeiter in der BRD, DuR 1974, 1 ff. Dass die Gleichbehandlung nicht immer erreicht wurde, steht auf einem anderen Blatt, doch sahen die Musterarbeitsverträge die Wahl des deutschen Rechts und gleiche Entlohnung vor.

reduziert werden. Für die Beschäftigten ergibt sich so die Notwendigkeit, entweder im Wege der Tarifpolitik einen Ausgleich zu schaffen oder (wahrscheinlicher) einen Abbau ihres Lebensstandards in Kauf zu nehmen.

III. Reaktionen auf nationaler Ebene

Die hier skizzierten Auswirkungen der Globalisierung schaffen eine Reihe von Problemen, die bisher eher am Rande des arbeitsrechtlichen Interesses lagen. Unter welchen Voraussetzungen lassen sich Vergütungen absenken? Welche Grenzen sind dabei zu beachten?[10] Nur der Umfang, nicht das Prinzip als solches ist dabei Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion wie der Auseinandersetzungen in der Praxis. Kann bei drohender Verlagerung die Belegschaft um einen „Standorttarif" kämpfen oder ist gar ein Solidaritätsstreik anderer Belegschaften zulässig? Auch hier geht es primär um sozialpolitische Korrekturen, nicht um die Verhinderung der Maßnahme als solcher.[11]

Weniger Lücken bleiben dann, wenn eine ausländische Konzernspitze in mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten aktiv wird. Führt sie etwa per E-Mail eine Mitarbeiterbefragung durch, von der die deutsche Geschäftsführung nicht einmal unterrichtet ist, und wird dabei auch nach persönlichen Daten gefragt,[12] so bleibt § 94 BetrVG gleichwohl anwendbar. Der Betriebsrat kann eine einstweilige Verfügung gegen die deutsche Betriebsleitung erwirken, wonach die Aktion vorläufig zu stoppen ist.[13]

Können die in ausländischen Niederlassungen deutscher Unternehmen Beschäftigten in die Betriebsverfassung und die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat einbezogen werden?[14] Die bisher herrschende Sicht lässt dies nur bei entsandten Arbeitskräften zu, sofern sie weiter dem inländischen Betrieb bzw. Unternehmen zugeordnet sind. Alle andern bleiben unberücksichtigt, obwohl sie in gleicher Weise wie alle Übrigen von den in Deutschland gefällten Entscheidungen betroffen sind. Die Tatsache, dass ausländische Arbeitsrechtsordnungen vergleichbar national introvertiert sind und deshalb z. B. die deutsche Zweigstelle eines niederländischen Unternehmens auf ihre lokale Interessenvertretung beschränkt bleibt, ist ein schwacher Trost. Möglicherweise wird sich erst

---

[10] Dazu etwa *Däubler,* Das Arbeitsrecht 1, 16. Aufl., Reinbek 2006, unter 4.3.2. (Rn. 220 ff.).

[11] Dazu etwa LAG Schleswig-Holstein AuR 2004, 152; LAG Niedersachsen AuR 2004, 471; zustimmend *Hensche,* AuR 2004, 443 und *Kühling/Bertelsmann,* NZA 2005, 1017 ff.; restriktiver dagegen *Bauer/Steffen,* NZA 2004, 1019; *Hohenstatt/Schramm,* DB 2004, 2214. S. weiter LAG Hess AuR 2006, 238. Für Zulässigkeit des Solidaritätsstreiks unter Rückgriff auf den Paritätsgrundsatz *Preis,* Anm. zu BAG v. 12. 1. 1988, EzA Art. 9 GG Arbeitskampf Nr. 73 S. 21.

[12] So der Fall LAG Hess v. 5. 7. 2001, AuR 2002, 33.

[13] So LAG Hess v. 5. 7. 2001, AuR 2002, 33; dazu eingehend *U. Fischer,* Der ahnungslose Arbeitgeber oder die Betriebsverfassung im (internationalen) konzernrechtlichen Niemandsland? AuR 2002, 7.

[14] Dazu eingehend *Däubler,* Das Arbeitsrecht 1, aaO, unter 7.4.1. (Rn. 1334 ff.).

dann etwas ändern, wenn bei SEs oder den aus einer grenzüberschreitenden Fusion hervorgegangenen Gesellschaften das grenzüberschreitende Stimmrecht als Normalität praktiziert wird.

Werden die von ausländischen Unternehmen hierher entsandten Billigarbeitskräfte von deutschen Tarifverträgen erfasst? Nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz[15] ist dies nur in der Bauwirtschaft und bei Schlepperdiensten in deutschen Häfen der Fall. Voraussetzung ist, dass die Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt sind, was in diesem Fall auch durch Verordnung des Bundesarbeitsministers möglich ist. In allen anderen Branchen gelten nur bestimmte im öffentlichen Interesse bestehende Vorschriften wie die gesetzlichen Höchstarbeitszeiten und das Arbeitsschutzrecht, wobei § 7 AEntG den Urlaub nach BUrlG sowie das Antidiskriminierungsrecht hinzufügt.

Über diese notdürftige „Komplettierung" des arbeitsrechtlichen Systems hinaus hat die Öffnung der Märkte eine wichtige prinzipielle Konsequenz. Kann – wie in der Regel – geplanten Verlagerungen kein effektiver Widerstand entgegengesetzt werden, steht die Schutzfunktion des Arbeitsrechts immer häufiger zur Disposition: Tarifverträge, u. U. selbst gesetzliche Rechte wie die Höchstarbeitszeiten nach dem ArbZG werden zum Tauschobjekt, um durch Kostensenkung und längere Arbeitszeiten den Standort zu erhalten. Die Ökonomie siegt über die Sozialpolitik. Dies heißt zugleich, dass arbeitsrechtliche Normen nur noch insoweit unbestrittene Daseinsberechtigung haben, als sie sich (zumindest) auch ökonomisch rechtfertigen lassen. Man wird beispielsweise weniger danach fragen, ob die Verpflichtung eines Arbeitnehmers, Fortbildungskosten an den Arbeitgeber zurückzuzahlen, wenn er vor Ablauf von drei Jahren das Unternehmen verlässt, mit seinen persönlichen Freiheitsrechten vereinbar ist. Vielmehr interessiert vorrangig, ob eine Regelung Investitionen in „Humankapital" fördert, die nicht mehr getätigt würden, wenn der Arbeitnehmer am nächsten Tage zum Konkurrenten wechseln könnte. Die Sicherung der bestehenden wirtschaftlichen Verhältnisse[16] wird so zum dominierenden Argument.

Fragen dieser Art werden von den Vertretern der ökonomischen Analyse des Rechts erörtert, deren Überlegungen an Interesse gewinnen.[17] Das Beispiel Weiterbildungskosten bei vorzeitigem Ausscheiden macht deutlich, dass es einerseits nützlich ist, nach den wirtschaftlichen Auswirkungen arbeitsrechtlicher

---

[15] AEntG vom 26. 2. 1996, BGBl. I, 227, zuletzt geändert durch Gesetz v. 23. 7. 2004, BGBl. I, 1842, abgedruckt in: Beck-Texte im dtv, unter Nr. 74. Dazu zuletzt die Kommentierung durch *Lakies*, in: *Däubler* (Hrsg.), Kommentar zum TVG, 2. Aufl., Baden-Baden 2006, Anhang 2 zu § 5.

[16] Zum schon immer bestehenden „Doppelzweck" des Arbeitsrechts, sowohl den Arbeitnehmer zu schützen als auch die gute Funktionieren des bestehenden Wirtschaftssystems zu sichern, s. *Däubler*, Das Arbeitsrecht 1, aaO, unter 2.2.2. (Rn. 43 ff.). Entsprechende Aussagen zum Arbeitsrecht Südafrikas finden sich bei *Kalula*, Beyond Borrowing and Bending: Labour Market Regulation and the Future of Labour Law in Southern Africa, FS Hepple, S. 286. Ersichtlich geht es nicht um eine deutsche Besonderheit.

[17] Siehe etwa *Ott/Schäfer* (Hrsg.), Ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, Tübingen 2000.

Normen zu fragen.[18] Auf der anderen Seite wäre es aber gefährlich, sich auf eine solche Sicht zu beschränken: Verfassungs- und Arbeitsrecht wollen auch Werte verwirklichen, die sich möglicherweise „markthemmend" auswirken. Würde man etwa den Standpunkt vertreten, die Bindungsdauer nach einer Bildungsmaßnahme könne ruhig sechs Jahre betragen, da dies den Arbeitgeber zu besonders nachhaltigen Investitionen in sein „Humankapital" veranlasse, so bliebe die freie Wahl des Arbeitsplatzes nach Art. 12 Abs. 1 GG mehr oder weniger auf der Strecke. Oder um es am Extremfall deutlich zu machen: Würde sich herausstellen, dass die Beschäftigung von Sklaven die Produktion bei gleicher Qualität im Ergebnis verbilligt, so wäre dies kein Grund, die Sklaverei wieder einzuführen.

Zentrale arbeitsrechtliche Normen lassen sich überdies mit dem Gedanken rechtfertigen, dass sie die Produktivität fördern und sich auf diese Weise positiv auf die Konkurrenzfähigkeit deutscher Unternehmen auswirken. Dies gilt etwa für Partizipationsrechte der Arbeitnehmer, insbes. für die betriebliche Mitbestimmung.[19] Auch zahlreiche ausländische Erfahrungen weisen in diese Richtung. In Spanien hatte sich beispielsweise bis zum Ende der Franco-Ära die Erkenntnis durchgesetzt, dass die traditionell-autoritäre Unternehmensführung weniger produktives Wirtschaften ermöglichte als demokratischere Formen.[20] Eine Untersuchung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen erbrachte Ergebnisse, die ähnliche Einschätzungen nahelegen.[21] Gegenstand war der Einfluss von Arbeitnehmervertretern bei der Einführung von Informationstechnologien, der vergleichend in Großbritannien, Frankreich, Italien, Dänemark und der Bundesrepublik untersucht wurde. Bemerkenswert war, dass der Informationsstand der Arbeitnehmer wie die Intensität ihrer Beteiligung bei der Einführung dieser Technologien in Dänemark und der Bundesrepublik am höchsten waren. Es folgten Italien und Frankreich – Großbritannien war am Ende zu finden.[22] Obwohl dies in der Studie nicht ausdrücklich betont wurde, drängt sich der Schluss auf, dass die sehr hohe Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik und in Dänemark eben auch Folge der besser ausgebauten Arbeitnehmerbeteiligung war.[23] Entsprechendes ergab ein Vergleich zwischen Genossenschaften und normalen privatkapitalistischen Firmen in Norditalien.[24] Auch der Kündigungsschutz lässt sich auf diese Weise

---

[18] Siehe etwa *Brors*, Abschaffung der Fürsorgepflicht, Tübingen 2002, S. 105 ff. und in: *Ott/Schäfer*, aaO, S. 215 ff.

[19] Vgl. dazu *Sadowski*, Mitbestimmung – Gewinne und Investitionen, Güterloh 1997 sowie *Thannisch*, Die Effizienz der Mitbestimmung: Ökonomische Betrachtung, AuR 2006, 81 ff.

[20] *Rodriguez-Piñero*, Ein demokratisches Modell der Arbeitsbeziehungen, in: Däubler (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen in Spanien, Frankfurt/Main 1982, S. 21 ff.

[21] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, New Information Technology and Participation in Europe, Dublin 1989.

[22] Zusammenfassende Darstellung bei *Fröhlich/Krieger*, WSI-Mitt. 1989, 628.

[23] Weitere Beispiele bei *Däubler*, Die Betriebsverfassung im historischen und politischen Kontext, GMH 2001, 212 ff.

[24] *Burtlett* u. a., Industrial and Labour Relations Review 46 (1992) S. 103 ff.

rechtfertigen, da eine positive Korrelation zwischen der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Höhe der Produktivität besteht.[25]

Noch relativ wenig erörtert ist die Frage, wie das Arbeitsrecht beschaffen sein muss, um Innovationen möglich zu machen. An anderer Stelle wurde eine Reihe von Anforderungen formuliert, die dabei erfüllt sein müssten.[26] Dazu gehören etwa Existenzsicherheit, keine volle Okkupation der Arbeitszeit durch „Pflichtaufgaben" sowie die Existenz einer unabhängigen Stelle, die außerhalb der Hierarchie steht und an die man sich mit neuen Ideen wenden kann. Dabei kann man sich auf Beispiele einzelner Firmen,[27] daneben aber auch auf die erfolgreichen Bemühungen in Finnland stützen, das in den letzten 15 Jahren zu einem führenden high-tech-Land wurde.[28]

IV. Reaktionen auf internationaler Ebene

Die Unterschiede in den Arbeitskosten können dazu führen, dass sich eine Schraube nach unten entwickelt („race to the bottom"). In einer Textilfabrik in Bombay lag das Monatseinkommen eines Textilarbeiters Mitte der neunziger Jahre bei umgerechnet 200,– DM. Als die Belegschaft eine Erhöhung auf 250,– DM verlangte, verwies die Geschäftsleitung darauf, in Sri Lanka würden 80,– DM pro Monat bezahlt; dort einen Betrieb aufzubauen, mache keine besonders großen Probleme. Die Forderung nach den 250,– DM wurde fallen gelassen.

Um solche Erscheinungen einzudämmen, wurde von verschiedener Seite der Versuch unternommen, ein universelles soziales Minimum zu definieren und notfalls mit Hilfe von Sanktionen durchzusetzen. Damit wäre allerdings nur eine untere Grenze etabliert, die die Lohnunterschiede weitestgehend bestehen ließe. Gleichwohl sind die bisherigen Ergebnisse wenig ermutigend.

1. ILO-Übereinkommen

Die ILO-Übereinkommen[29] haben an sich die Aufgabe, zentrale arbeitsrechtliche Schutznormen aus dem internationalen Wettbewerb herauszunehmen,[30] doch sind sie weit davon entfernt, von allen Staaten akzeptiert und angewandt zu werden. Bemerkenswert ist etwa, dass so wichtige Rechtsakte wie die Übereinkommen Nr. 87 (Koalitionsfreiheit) und Nr. 98 (Tarifautonomie) bis

---

[25] *Auer-Berg-Coulibaly*, Is a stable workforce good for productivity? International Labour Review 144 (2005) 319 ff. (wobei Zeiten über 20 Jahre eher einen negativen Einfluss haben).

[26] *Däubler*, Erleichterung von Innovationen – eine Aufgabe des Arbeitsrechts? BB 2004, 2521 ff.

[27] *Klotz*, CF Heft 9/2003 S. 8 ff.; *ders.*, CF Heft 11/2005 S. 5 ff.; Heft 12/2005 S. 4 ff.

[28] Dazu im Einzelnen *Sengenberger*, Innovationsorientierte Wirtschaftspolitik und soziale Kohäsion: das Beispiel Finnland, WSI-Mitt. 2005, 162 ff.

[29] Dazu *Däubler*, Das Arbeitsrecht 1, aaO, unter 1.2.4. (Rn. 19).

[30] *Potter*, Renewing International Labour Standards for the 21st Century, ZfA 2001, 205 ff.

heute von Brasilien, China, Indien, Mexiko und den USA nicht ratifiziert sind, so dass weltweit rund die Hälfte aller abhängig Beschäftigten nicht von den dort enthaltenen Garantien erfasst ist.[31] Selbst wenn eine Ratifikation erfolgt, fristet das „ILO-Recht" häufig ein Schattendasein.[32] Die praktizierten Kontrollverfahren sind überdies wenig effizient und haben nur im Fall des „Außenseiterstaats" Myanmar (früher: Burma) zur Ausübung von wirksamem Druck geführt.[33]

Angesichts dieser Umstände hat sich die ILO 1998 für die universelle Durchsetzung von sog. Kernarbeitsnormen ausgesprochen. Dazu gehört das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit, das Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie.[34] Diese Normen, die in insgesamt acht Übereinkommen niedergelegt sind, seien aufgrund der Mitgliedschaft in der ILO auch für diejenigen verpflichtend, die sie nicht ratifiziert haben. Eine solche Proklamation ist allerdings für sich allein ohne unmittelbare rechtliche Wirkung. Zum Völkergewohnheitsrecht wird nur das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit gezählt.[35] Daneben hat die ILO das universelle Ziel einer „decent work" proklamiert, was insbesondere deshalb Interesse verdient, weil auf diesem Wege auch die Arbeit im informellen Sektor erfasst werden soll.[36] Beide Fundamendalforderungen gewinnen praktische Bedeutung nur als Bezugsgröße, wenn andere Instanzen die Gewährung bestimmter Leistungen von der Einhaltung sozialer Minimalstandards abhängig machen; die ILO selbst verfügt über keine effektiven Mittel, um die von ihr proklamierten Werte effektiv zu realisieren.[37]

2. *Sozialklauseln*

Ein wirksameres Mittel für die umfassende Durchsetzung von Mindeststandards scheint die sog. Sozialklausel zu sein. Konkret geht es darum, dass einem

---

[31] *Hepple*, aaO (Fn. 3), S. 61.

[32] Zur Irrelevanz vor deutschen Arbeitsgerichten s. *Däubler*, Die Implementation von ILO-Übereinkommen. Erfahrungen und Überlegungen in Deutschland, in: Senghaas-Knobloch (Hrsg.), Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung, Münster 2005, S. 105 ff. Der Gesetzgeber hat jedoch in einigen Fällen vor der Ratifikation das deutsche Recht angepasst. S. *Böhmert*, Das Recht der ILO und sein Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht in Zeiten der europäischen Integration, Baden-Baden 2002, S. 221 ff.

[33] *Hepple*, aaO (Fn. 3), S. 38 ff.

[34] Mit Recht wird kritisiert, dass Konventionen über Gesundheitsschutz, Arbeitszeit und angemessene Vergütung nicht erfasst sind. S. statt aller *Creighton*, The Future of Labour Law: Is There a Role for International Labour Standards? FS Hepple, S. 268.

[35] *Hepple*, aaO (Fn. 3), S. 60.

[36] Konkrete Überlegungen insoweit bei *Olivier-Mpedi*, The Extension of Social Protection to Non-formal Sector Workers – Experiences from SADC and the Caribbean, ZIAS 2005, 144 ff.

[37] *O'Higgins* (FS Hepple, S. 300) verweist darauf, finanziell sei die ILO von der (weiteren) Mitgliedschaft der USA abhängig; dies mache sie „konfrontationsunfähig".

Staat bestimmte wirtschaftliche Vorteile wie z. B. Zollerleichterungen nur dann gewährt werden, wenn er elementare sozialpolitische Standards wahrt. Die WTO konnte sich allerdings bislang nicht auf eine solche Vorschrift verständigen, da zahlreiche Entwicklungsländer den Standpunkt vertreten, ihnen solle ein komparativer Kostenvorteil genommen werden; der Sache nach handle es sich um ein protektionistisches Verhalten der Industriestaaten, die sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage bestimmte Schutznormen unschwer leisten könnten. Entsprechende Regeln existieren jedoch im Außenwirtschaftsrecht der EU und der USA.

Nach dem EG-Außenwirtschaftsrecht genießen Entwicklungsländer bestimmte Zollpräferenzen, sind also nicht dem „normalen" EG-Außenzoll unterworfen. Dieser Vorteil kann dann noch erheblich vergrößert, d. h. eine Absenkung bis auf null eingeräumt werden, wenn der fragliche Staat sämtliche Kernarbeitsnormen der ILO in nationale Gesetze umgesetzt hat und in der Praxis im Wesentlichen anwendet.[38] Davon wurde etwa gegenüber Moldawien[39] und Sri Lanka Gebrauch gemacht.[40] Umgekehrt können die Zollpräferenzen insgesamt entzogen werden, wenn der betreffende Staat Zwangsarbeit praktiziert oder „schwer und systematisch" gegen eines der anderen ILO-Übereinkommen verstößt.[41] Eine entsprechende Maßnahme wird gegenüber Weißrussland erwogen.[42] Die Schwierigkeit bei der Umsetzung dieses an sich richtigen Prinzips liegt darin, dass verlässliche Informationen über die Realität in dem fraglichen Land nur schwer zu gewinnen sind. Auch lässt sich vermuten, dass beispielsweise die Tolerierung oder gar die völlige Legalisierung unabhängiger Gewerkschaften eine so große Veränderung darstellen würde, dass hierfür der Anreiz eines besseren Zollsatzes durch die EU bei weitem nicht ausreicht.

Auf eine sehr viel längere Tradition blickt die vergleichbare Regelung im US-Außenwirtschaftsrecht zurück.[43] 13 Ländern wurde der Präferenz-Status auf Dauer, 17 vorübergehend entzogen. Dabei waren allerdings weniger die

---

[38] Zum aktuellen Stand s. den Überblick bei *Herkommer*, Die Förderung internationaler Arbeitnehmerrechte in Entwicklungsländern durch das europäische Allgemeine Präferenzschema (APS). Neueste Entwicklungen, in: *Senghaas-Knobloch* (Hrsg.), S. 179 ff. Die nunmehr geltende VO (EG) Nr. 980/2005 bezieht auch den Schutz der Umwelt sowie die Drogenbekämpfung mit ein.

[39] Mitgeteilt bei *Ölz*, Die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation im Licht der neuen handelspolitischen „Sozialklausel" der Europäischen Union, ZIAS 2002, 321.

[40] Kommissionsverordnung Nr. 2342/2003, ABl. EG v. 31. 12. 2003, Nr. L 346/34.

[41] Darstellung im Einzelnen bei *Herkommer*, Die europäische Sozialklausel: Zollpräferenzen zur Förderung von Kernarbeitsstandards in Entwicklungsländern, Baden-Baden 2004, S. 163 ff.; *Ölz*, ZIAS 2002, 319 ff. Zu ähnlichen Vorläuferregelungen *Däubler*, Die Koalitionsfreiheit im EG-Recht, in: *Isenhardt/Preis* (Hrsg.), Arbeitsrecht und Sozialpartnerschaft. *FS Hanau*, Köln 1999, S. 489 ff.; *Hilpold*, Das neue Allgemeine Präferenzschema der EU, EuR 1996, 98.

[42] Entscheidung der Kommission vom 29. 12. 2003, ABl. EG v. 9. 1. 2004, Nr. L 5/90.

[43] Einzelheiten bei *Hepple*, aaO (Fn. 3), S. 91 ff. und *di Caprio*, Comparative Labor Law & Social Policy Journal 26 (2004) 1 ff. (auch zum Folgenden).

Schwere der Verstöße als Überlegungen der außenpolitischen Opportunität maßgebend.[44] Der Versuch des Gewerkschaftsbundes AFL/CIO, auch die Volksrepublik China auf die „schwarze Liste" zu setzen, wurde 2004 zurückgewiesen.[45]

3. Weitere Mechanismen

Einen spezifischen Durchsetzungsmechanismus sieht das „Side Agreement" zum Abkommen über die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) vor: Die drei Mitgliedstaaten (USA, Kanada und Mexiko) können mit Hilfe internationaler Verfahren gezwungen werden, ihr jeweiliges eigenes Arbeitsrecht einzuhalten – eine sehr „souveränitätsfreundliche" Regelung, die insbesondere dem Bedürfnis der USA entgegenkommt, sich keinen von Dritten erstellten Regeln zu unterwerfen. Der praktische Effekt ist nach mehr als zehn Jahren aber denkbar gering.[46]

Ein weiterer Umsetzungsmechanismus könnte darin liegen, dass man die Vermarktung von Waren, die unter Verstoß gegen elementare Sozialstandards hergestellt wurden, als unlauteren Wettbewerb qualifiziert. Entsprechende Überlegungen können sich auf eine Entscheidung des BGH[47] stützen, der die Ausnutzung eines sozialen und rechtlichen Gefälles zwar prinzipiell billigte, bei groben Verstößen gegen allgemein anerkannte Grundsätze (wie das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit) aber eine Ausnahme erwogen hat.[48] Bislang hat man dieser Überlegung aber in der Praxis wenig abgewinnen können.

V. Selbsthilfe der Betroffenen

1. Grenzüberschreitend

Nicht anders als im nationalen Bereich muss man auch in der globalisierten Wirtschaft die Frage stellen, ob nicht die Betroffenen selbst ein Minimum fixieren könnten, das ggfs. sehr viel höher als die eben skizzierten Basisstandards liegt. Etwas Derartiges ist jedenfalls in der Seeschifffahrt gelungen: Die ITF hat Musterkollektivverträge entwickelt, die auf sog. Billigflaggenschiffen angewandt werden sollen. Sie fixieren ein Vergütungsniveau, das zwischen dem in den Entwicklungsländern üblichen und dem der Industriestaaten liegt, und sehen überdies eine Unfall- und Krankenversicherung vor, die es üblicherweise im Flaggenstaat und in den Heimatländern der Seeleute nicht gibt. Der Abschluss

---

[44] Vgl. *Compa/Vogt*, Comparative Labor Law and Social Policy Journal 22 (2001) S. 199 ff.

[45] Mitgeteilt bei *Hepple*, aaO (Fn. 3), S. 98.

[46] *Hepple*, aaO, S. 108 ff.

[47] V. 9. 5. 1980, NJW 1980, 2018 mit Anm. *Knieper/Fromm*.

[48] Näher *Däubler*, Sozialstandards im internationalen Wirtschaftsrecht, in: *v. Westphalen/Sandrock* (Hrsg.), Lebendiges Recht – Von den Sumerern bis zur Gegenwart, *FS Trinkner*, Heidelberg 1995, S. 478 ff.

und die Einhaltung der Verträge wird notfalls durch Hafenarbeiterboykotts erzwungen; gut ein Drittel der Billigflaggenschiffe ist mittlerweile „tarifgebunden".[49]

Andere Formen der „Selbsthilfe" bestehen in der Einrichtung eines „Weltkonzernbetriebsrats" (Beispiel: VW) oder von „Netzwerken" zwischen den einzelnen Interessenvertretungen auf nationaler Ebene, die von der „Basis" oder von internationalen Gewerkschaftszusammenschlüssen getragen sein können.[50] In Betracht kommt weiter die Vereinbarung eines Verhaltenskodex für das Unternehmen, der ggfs. bestimmte Sozialstandards auch für Zulieferer verbindlich macht und damit in Entwicklungsländern auch den informellen Sektor erreicht.[51] Allerdings handelt es sich in der Regel um ein freiwilliges Entgegenkommen einer auf ihren guten Ruf bedachten Unternehmensleitung, so dass die Durchsetzung im Konfliktsfalle erhebliche Schwierigkeiten bereiten dürfte. Auch der Gedanke, ein Verstoß gegen den (selbst gesetzten oder vereinbarten) Verhaltenskodex könne unlauteren Wettbewerb darstellen, ist überall dort von geringem Interesse, wo jederzeit eine „gefährliche" durch eine „ungefährliche" Formulierung ersetzt werden kann.

2. *National*

Die Handlungsmöglichkeiten sind auf internationaler Ebene ersichtlich beschränkt. Die relativ besseren Aussichten, auch Arbeitnehmerinteressen zur Geltung zu bringen, bestehen noch immer auf nationaler Ebene. Dabei sollte man sehr viel stärker als bisher ein gemeinsames Vorgehen mit Interessenvertretern in anderen Ländern in Betracht ziehen.[52] Im Einzelfall ist auch denkbar, dass sich ohne direkte Koordination Widerstand gegen einzelne Maßnahmen multinationaler Konzerne regt, der gebündelt werden könnte.

Unter Berufung auf Börsenregeln versuchen zahlreiche US-amerikanische Firmen, ihre Beschäftigten zur Einhaltung eines „Verhaltenskodex" zu veranlassen. Dieser greift tief in die Persönlichkeitssphäre ein und verpflichtet u. a. dazu, Verstöße von Arbeitskollegen über eine Hotline dem Arbeitgeber mitzuteilen. Das ArbG Wuppertal[53] und das LAG Düsseldorf[54] haben solche Regeln zum Teil für unzulässig, z. T. für mitbestimmungspflichtig erklärt.[55] In Frank-

---

[49] Weitere Einzelheiten bei *Däubler*, Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag, Baden-Baden 1997, S. 16 ff. Auf S. 63 ff. sind die Kollektivverträge auf dem Stand von 1995 wiedergegeben.

[50] Dazu und zu den relativ bescheidenen Handlungsmöglichkeiten *Müller/Platzer/Rüb*, Weltbetriebsräte und globale Netzwerke, WSI-Mitt. 2006, 5 ff.

[51] Näher *Däubler*, Arbeitsrecht 1, aaO, unter 7.5.4.2. (Rn. 1383 ff.).

[52] Zu den entsprechenden Möglichkeiten der Betriebräte *Wedde*, in: Däubler/Kittner/Klebe (Hrsg.), BetrVG, 10. Aufl., Frankfurt/Main 2006, § 40 Rn. 20.

[53] V. 15. 6. 2005, NZA-RR 2005, 476.

[54] DB 2006, 162.

[55] Zur Problematik s. insbes. *Wisskirchen/Jordan/Bissels*, Arbeitsrechtliche Probleme bei der Einführung internationaler Verhaltens- und Ethikrichtlinien, DB 2005, 2190 ff.

reich hat das Tribunal de Grande Instance von Versailles einen entsprechenden Verhaltenskodex für generell unzulässig gehalten, solange er nicht von der Arbeitsinspektion genehmigt ist.[56] Die amerikanischen Anforderungen werden sich an europäische Standards anpassen müssen. Die New Yorker Börsenregeln[57] verlangen im Übrigen keine verbindlichen Pflichten, sondern nur Empfehlungen. Wird von ihnen abgewichen, muss dies begründet werden („comply or explain"), doch gilt dies nur für leitende Angestellte, nicht für normale Arbeitnehmer. Eine deutsch-französische Diskussion des Problems könnte von Nutzen sein.

Die Beispiele machen deutlich: Selbst in Zeiten der Globalisierung hat das nationale Arbeitsrecht keineswegs ausgedient. Was hier möglich und was wenig aussichtsreich ist, wird man weiterhin mit Hilfe des „Personalbuchs" bestimmen. Auch in zehn oder zwanzig Jahren wird dieser „Kompass" genauso unentbehrlich sein wie heute.

---

[56] Einzelheiten bei *Junker,* Konzernweite „Ethikregeln" und nationale Betriebsverfassungen, BB 2005, 602 ff.

[57] Corporate Governance Rules, Final NYSE, Art. 303 A.