

Adamy, Wilhelm

Article — Digitized Version

Internationaler Handel und Sozialstandards

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adamy, Wilhelm (1994) : Internationaler Handel und Sozialstandards, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 11, pp. 577-585

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137184>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wilhelm Adamy

Internationaler Handel und Sozialstandards

Mit dem Abschluß der Uruguay-Runde und dem damit verbundenen Beschluß zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 gewinnt die Diskussion um die Einführung von Sozialstandards im internationalen Handel zunehmend an Bedeutung. Unterschiedliche Ansichten bestehen insbesondere darüber, in welchen Fällen soziale Mindeststandards angebracht sein könnten und wie sie gegebenenfalls umgesetzt werden sollten. Dr. Wilhelm Adamy sowie Dr. Harald Großmann und Georg Koopmann nehmen hierzu Stellung.

Die in Marrakesch unterzeichneten Verträge über die neue Welthandelsorganisation (WTO) sind auf breite Zustimmung gestoßen. Mit diesen Verträgen wurde zugleich die Frage der Sozialklauseln zu einem Thema von nationaler und internationaler Bedeutung und wird seitdem in nahezu allen internationalen Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), der OECD und auch der EU diskutiert.

Dabei ist die insbesondere von den Gewerkschaften geforderte Verankerung von Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen keinesfalls neu. Aktualität erhielt diese Diskussion durch eine Initiative der US-Regierung in den letzten Monaten. So erklärte der US-Vizepräsident Al Gore auf der GATT-Ministerkonferenz in Marrakesch: „Ein nicht auf das Ende der Ausbeutung abzielendes Welthandelssystem wird letztlich scheitern, weil die Menschen auf der ganzen Welt es nicht unterstützen können.“¹ Unterstützt wurden die USA hierbei von Frankreich und Kanada. Österreich, Schweden und Norwegen sprachen sich gleichfalls dafür aus.

Meinungsverschiedenheiten gab es hingegen zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Bereits im Vorfeld der Marrakesch-Konferenz hatte der Bundeswirtschaftsminister gegenüber dem EU-Handelskommissar Sir Leon Brittan „auf sehr moderat gehaltene Kommissionsäußerungen zu diesem Thema hinzuwirken“ versucht und selbst auf der Konferenz den Redeentwurf von Brittan als

„unausgewogen hinsichtlich der Nichthandelsthemen“ kritisiert. Die bundesdeutsche Delegation wurde dabei von Großbritannien und den Niederlanden unterstützt, während sich insbesondere Italien, Irland, Spanien und Portugal für Sozialstandards in der WTO aussprachen. Die Mehrzahl der Regierungen aus den Entwicklungsländern sah demgegenüber in Sozialklauseln ein protektionistisches Element und betonte, daß Sozial- und Arbeitnehmerrechte nicht zum Anlaß genommen werden dürften, komparative Kostenvorteile zu unterlaufen². Mit der Annahme des WTO-Abkommens und der Erklärung von Marrakesch wurde betont, daß im Rahmen des Ausschusses zur Vorbereitung der künftigen WTO auch das Thema Sozialklauseln behandelt werden kann. Auf weitergehende Forderungen wurde verzichtet, da andernfalls einige Entwicklungsländer möglicherweise eine Unterzeichnung des Schlußdokumentes verweigert hätten.

Notwendigkeit elementarer Sozialklauseln

Wirtschaftswachstum und freier Handel sind zweifelsohne wichtige Voraussetzungen für eine offene Wirtschaft. Dies ist aber keinesfalls hinreichend, um einen fairen internationalen Handelsaustausch und eine gerechte Verteilung der Vorteile des Welthandels sicherzustellen.

Bisher jedenfalls hat die Liberalisierung des Welthandels die Ungleichheiten in der Weltwirtschaft nicht verringern können. So konzentriert sich das Welt-BSP heute zu mehr als 80% auf die Länder, in denen die reichsten 20%

¹ Zitiert nach Amerika-Dienst vom 20. April 1994, S 1.

² Auf der Vollkonferenz der IAO im Juni dieses Jahres sprachen sich hingegen die Gewerkschaftsvertreter mehrerer Länder für Sozialklauseln aus, so aus Malaysia und Pakistan. Sie treten für Sozialklauseln ein, um die mit dem Wirtschaftswachstum einhergehenden Vorteile national auch tatsächlich nutzen zu können.

Dr. Wilhelm Adamy, 44, ist Referatsleiter für Arbeitsmarktpolitik und Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand in Düsseldorf.

der Weltbevölkerung leben. 30 Jahre zuvor hatte ihr Anteil am Welt-BSP noch bei 70% gelegen. Für die Länder, in denen die ärmsten 20% der Weltbevölkerung leben, sank der Anteil am Welt-BSP hingegen von 2,3% auf 1,4%³. Insbesondere die afrikanischen Länder südlich der Sahara drohen immer stärker an den Rand der Weltwirtschaft gedrängt zu werden. In Tansania sind die Real-löhne beispielsweise gegenüber 1975 um fast 80% zurückgegangen.

In vielen Teilen der Welt sind Ausbeutung und Unterdrückung zentraler Menschenrechte in der Arbeitswelt nach wie vor an der Tagesordnung:

- Circa 200 Mill. Kinder arbeiten weltweit als billige Arbeitskräfte, vielfach in gefährlichen Industriebereichen (z.B. Feuerwerksfabriken), in denen viele bei Unfällen verstümmelt werden oder sich tödliche Krankheiten oder Schäden mit bleibenden ernsten Folgen zuziehen.
- Millionen Menschen werden als Zwangsarbeiter ausgebeutet. Millionen von Gefangenen müssen in Arbeitslagern und Gefängnissen für den Export arbeiten. Teilweise muß dies mit Bedingungen der regelrechten Sklaverei gleichgesetzt werden.
- Gewerkschaftsrechte werden vielerorts mit Füßen getreten: ein Verstoß gegen das zentrale Menschenrecht der Vereinigungsfreiheit. Männer und Frauen werden geprügelt, gefoltert, zu Unrecht in Gefängnisse geworfen und ermordet, nur weil sie einer Gewerkschaft angehören oder angehören wollen und sich für menschenwürdige Arbeitsbedingungen einsetzen.
- Etwa ein Fünftel der Weltbevölkerung lebt in extremer Armut. Wenigstens 700-800 Mill. Menschen sind weltweit arbeitslos.
- Frauen, ethnische Minderheiten und politisch Andersdenkende werden in ihren Menschenrechten zum Teil eklatant verletzt.

Zudem haben mehrere Entwicklungsländer sogenannte Ausfuhr-Freizonen eingerichtet, die selbst das nationale Arbeits- und Sozialrecht auszuhebeln versuchen. Pakistan hat beispielsweise 1992 ein Finanzgesetz erlassen, das für bestimmte Regionen vorsieht, die gesamte Arbeitsgesetzgebung durch entsprechende Bekanntmachung der Regierung im Amtsblatt außer Kraft zu setzen. Andere Gesetze zu Ausfuhr-Freizonen enthalten keinerlei Hinweise auf soziale Rechte – wie in Kolumbien – oder sehen nur die Anwendung spezifischer Bestimmungen zum Arbeitsgesetz vor, wie in Peru oder Venezuela.

Mit der fortschreitenden Globalisierung der Märkte

verlieren die Instrumente nationaler Politik an Wirkung, und es gewinnen die Entscheidungszentren multinationaler Unternehmen an Gewicht. Ihr Einfluß auf die Weltwirtschaft nimmt ständig zu. Insgesamt kontrollieren die multinationalen Unternehmern weltweit bereits ein Drittel des Produktivvermögens des privaten Sektors.

Sozialdumping gefährdet nicht nur in den Entwicklungsländern eine soziale Entwicklung, sondern fördert zugleich die wirtschaftliche und politische Instabilität. Dies könnte auch zu einem verstärkten Migrationsdruck und zunehmenden Arbeitsmarkt- und Sozialproblemen auch in den Industrieländern führen. Unfaire oder unsoziale Bedingungen und Subventionen gefährden zugleich Arbeitsplätze in den Industrieländern und beeinträchtigen damit die Leistungsfähigkeit dieser Länder, die soziale Entwicklung zu fördern und der Weltkonjunktur neuen Schwung zu verleihen. Zugleich droht die notwendige Solidarität mit den Entwicklungsländern weiter unterhöhlt zu werden.

Ein faires und umfassendes Welthandelssystem muß der Gefahr von Protektionismus und Handelskriegen zu begegnen versuchen. Sozialklauseln dürfen daher keinesfalls zu einer Neuauflage des Handelsprotektionismus führen, sondern müssen die humanistische Zielsetzung in den Mittelpunkt rücken, um der Verwirklichung elementarer Menschenrechte in der Arbeitswelt mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Die schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen eines großen Teils der Bevölkerung in Entwicklungsländern geben den politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und internationaler Ebene eindeutige und unverkennbare Signale. Die internationale Staatengemeinschaft hat beträchtliche Möglichkeiten und die Aufgabe, diesen Ländern zu helfen, auf der Leiter der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung weiter nach oben zu steigen und eklatante Menschenrechtsverletzungen auszumerzen.

Leider sind manche Regierungen nach wie vor nicht bereit, ihre Politik zu ändern oder zuzulassen, daß die sich aus dem Wirtschaftswachstum ergebenden Vorteile gleichmäßiger verteilt werden. Ein offenes Welthandelssystem, ein dynamischer Anstieg der Nachfrage auf den Hauptmärkten und exportorientierte Wachstumsstrategien gelten zur Zeit als die wichtigsten Elemente zur Förderung eines raschen Wachstums in Entwicklungsländern. Ein zentrales Problem liegt aber darin, daß Wirtschaftswachstum nicht unbedingt mehr Arbeitsplätze und sozialen Fortschritt mit sich bringt. In mehreren Ländern ist die Macht in den Händen einiger weniger konzentriert, die unverhältnismäßig stark vom Wirtschaftswachstum profitieren. Arbeitnehmer und Gewerkschaften können ihre Ansichten teilweise nicht frei äußern und erst recht keine freien Verhandlungen führen, um den den Arbeit-

³ Vgl. UNDP: Human development report 1992, S. 34.

nehmern zustehenden Anteil am wirtschaftlichen Fortschritt durchzusetzen.

Worum geht es bei Sozialklauseln?

Die Forderung nach Sozialklauseln soll keinesfalls mit einer weitgehenden Angleichung *aller* sozialen Kosten einhergehen. Dies würde zwangsläufig die Entwicklungsländer überfordern; bei einem Verzicht auf grundlegende Sozialklauseln wird es in den Industrieländern jedoch viel schwieriger, dem Druck zur Durchsetzung verstärkter Handelsschutzmaßnahmen zu widerstehen. Es kommt entscheidend darauf an, daß der Wettbewerb in einem Rahmen erfolgt, der grundlegende Menschenrechte der Arbeitswelt einschließt, ein Rahmen von dem erwartet werden kann, daß er von allen Ländern respektiert wird. Dies ist insbesondere für jene Entwicklungsländer wichtig, die ernsthaft bemüht sind, die grundlegenden Arbeits- und Lebensbedingungen zu verbessern, denn sie sind am stärksten anfällig dafür, von Ländern, die die grundlegenden Arbeitsnormen nicht einhalten, vom Weltmarkt verdrängt zu werden. Der internationale Handel muß zumindest mit der Beseitigung von eklatanten Mißbräuchen und den krassesten Formen der Ausbeutung einhergehen. Daher müssen soziale Grundrechte, die – unabhängig vom Produktivitätsniveau eines Landes – zu den zentralen Menschenrechten zählen, auch im internationalen Handel berücksichtigt werden. Den wenigen grundlegenden Normen sollte sich kein Land entziehen können.

Bezugspunkt sollen keinesfalls alle völkerrechtlichen Sozialnormen sein, sondern lediglich einige zentrale Menschenrechtsnormen der IAO. Hierzu müssen insbesondere folgende IAO-Übereinkommen einbezogen werden⁴:

- zur Vereinigungsfreiheit (Übereinkommen 87) und zum Recht auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 98) sowie zum Schutz der Arbeitnehmervertreter im Betrieb (Übereinkommen 135);
- zum Verbot der Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105);
- zum Verbot der Kinderarbeit (Übereinkommen 138);
- zum Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 111) und zur Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (Übereinkommen 100).

Diese grundlegenden Völkerrechtsnormen sind ent-

weder zentrale Voraussetzung dafür, daß Handelsbeziehungen überhaupt zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer führen können (wie Gewerkschaftsrechte), oder es sind grundlegende Menschenrechte, deren Verletzung nicht durch Handelspräferenzen unterstützt werden dürfen.

Weitgehender Konsens

Diese grundlegenden Normen sind von den meisten Staaten ratifiziert worden und beanspruchen zu Recht weltweite Gültigkeit. Mit Ausnahme des Übereinkommens zum Verbot der Kinderarbeit und zum Schutz der Arbeitnehmervertreter wurden diese grundlegenden Normen von mehr als 100 Mitgliedstaaten der IAO ratifiziert, das Übereinkommen 29 zum Verbot der Zwangsarbeit sogar von 130 Staaten. Es handelt sich folglich um Normen, die sich nicht etwa spezifisch auf die Industriestaaten beziehen, sondern um Normen, die von allen Staaten – unabhängig vom jeweiligen Entwicklungsstand – berücksichtigt werden müssen.

Diese Normen wurden nach sorgfältigen Verhandlungen in einer zweijährigen Ausschußarbeit von einer repräsentativen internationalen Konferenz verabschiedet, an der die Mitgliedstaaten der IAO sowie Arbeitgeber und Gewerkschaften mitgewirkt haben. Darüber hinaus gibt es für die Kontrolle und Einhaltung dieser Übereinkommen ein seit Jahrzehnten institutionalisiertes und erprobtes weltweites Überwachungsverfahren. Dieses Kontrollsystem reicht von einer Berichtspflicht bis zu speziellen Untersuchungsverfahren. Sowohl nationale wie internationale Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern können Beschwerden einreichen. Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegierten der jährlichen Vollkonferenz können Klage erheben, wenn sie der Auffassung sind, daß zentrale Übereinkommen nicht eingehalten werden⁵.

Bei Beachtung dieser wenigen internationalen Normen im Welthandelssystem kann ihnen eine neue Perspektive eröffnet werden, ohne daß ein freier Handel in starkem Maße beeinträchtigt wird.

Unzureichende Kontrollmechanismen

Auch wenn die IAO über ein ausgebautes arbeits- und sozialrechtliches Regelwerk mit entsprechenden Kontrollmechanismen verfügt, kann vielfach über politischen und moralischen Druck hinaus die Einhaltung der einge-

⁴ Vgl. zu diesen Übereinkommen W. Adamy, M. Bobke, K. Lörcher: Internationale Arbeitsorganisation, in: W. Däubler u.a. (Hrsg.): Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, S. 147 ff.

⁵ Vgl. D. Willers: Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen, in: Weltfriede durch Gerechtigkeit, hrsg. von: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund, Baden-Baden 1994, S. 165 ff.

gangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen juristisch nicht eingeklagt werden. Zwar kommt dem Internationalen Gerichtshof nach der IAO-Verfassung die Rolle einer letzten juristischen Instanz zu, doch können nur die Mitgliedstaaten diesen anrufen, sofern sie mit Entscheidungen der Kontrollgremien nicht einverstanden sind.

Bei der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen handelt es sich zudem um die freiwillige Übernahme der Verpflichtungen aus den Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten. Grenzen für die Wirksamkeit der IAO-Normen ergeben sich gleichfalls aus der Tatsache, daß die Verpflichtungen aus den Übereinkommen ausschließlich an die Zentralstaaten gerichtet sind und kein unmittelbarer Druck auf regionale Regierungen oder einzelne Branchen oder Unternehmen wie multinationale Konzerne ausgeübt werden kann.

Das Regelwerk des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) reicht gleichfalls nicht aus. Im Rahmen des GATT ist der Einsatz von mengenmäßigen Beschränkungen als handelspolitisches Instrument grundsätzlich untersagt. Genau definierte Ausnahme- und Sonderregelungen ermöglichen es jedoch, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn einem Wirtschaftszweig durch Einfuhren eine erhebliche Schädigung entsteht oder zu entstehen droht. Die Kriterien für die Verhängung von mengenmäßigen Beschränkungen sind ein Anwachsen des Einfuhrvolumens, das Ausmaß der Preisunterbietung und die Folgen, die sich daraus für die Hersteller ergeben. Die Schutzmaßnahmen auslösende Schadensschwelle ist gemeinhin höher angesetzt als bei Antidumpingmaßnahmen. Voraussetzung ist, daß zwischen dem Einfuhrvolumen und den Einfuhrbedingungen einerseits und den erheblichen Schädigungen andererseits ein Kausalzusammenhang besteht. Die Schutzmaßnahmen müssen zeitlich und vom Umfang her auf das Maß begrenzt bleiben, das erforderlich ist, um die Schädigung zu verhindern oder zu beheben. Nach den Bestimmungen des GATT-Kodex dürfen vorläufige und endgültige Zölle nur eingeführt werden, wenn eine erste Untersuchung bzw. eine endgültige Feststellung ergeben hat, daß Dumping und eine dadurch verursachte Schädigung vorliegt.

Die Frage, ob und inwieweit grundlegende Sozialnormen bei der Herstellung von Gütern und Waren eingehalten werden, wird im Rahmen des GATT nicht geprüft und ist irrelevant für die Zulässigkeit von Handelsbeschränkungen. Lediglich dann, wenn Waren in Gefängnissen hergestellt werden, können die Einfuhrstaaten handelspolitische Maßnahmen gegen den Import dieser Waren einleiten. Diese Regelung ist weit undifferenzierter als das diesbezügliche IAO-Übereinkommen, das darauf abstellt, ob die Gefangenen in einer völkerrechtskonformen

Art und Weise entlohnt und in den sozialen Schutz einbezogen werden⁶.

Das GATT-Abkommen bietet daher grundsätzlich keine Möglichkeit, die grobe Mißachtung elementarer Arbeitnehmerrechte in handelspolitische Überlegungen einzubeziehen. Es ist äußerst problematisch, daß handelspolitische Sanktionen zulässig sind, wenn die Exportländer ihre Güter durch Subventionen künstlich verbilligen, dies jedoch nicht gilt, wenn dieser Wettbewerbsvorteil durch eklatante Verstöße gegen grundlegende Arbeitnehmerrechte erreicht wird.

Arbeitnehmerrechte und das GATT

Schon in der Verfassung der IAO von 1919 wird festgestellt, daß „die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen (würde)“. Im damaligen ersten britischen Entwurf der IAO-Verfassung hieß es gar: „Eines der Hauptziele der internationalen Übereinkommen besteht darin, den unlauteren Wettbewerb zu *beseitigen*, der sich auf drückende Arbeitsbedingungen stützt. (...) Die angemessene Strafe (für Staaten, die derartige Bedingungen zulassen) sollte darin bestehen, daß wenn immer eine Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenz zu der Überzeugung gelangt ist, daß die Bestimmungen des Übereinkommens mißachtet worden sind, die Unterzeichnerstaaten die nachweislich unter Bedingungen des unlauteren Wettbewerbs produzierten Güter diskriminieren, es sei denn, diese Bedingungen werden innerhalb eines Jahres oder eines längeren Zeitraums, den die Konferenz festsetzen kann, beseitigt.“ Bis heute fehlt es aber nach wie vor an einem adäquaten Überwachungsmechanismus⁷.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Diskussion um die Einführung von Sozialklauseln neu belebt. Die Havana-Charta aus dem Jahre 1948 – die den Grundstein für das heutige GATT legte – sah Klauseln über Arbeitnehmerrechte vor. In dieser Erklärung heißt es: „Die Mitglieder erkennen an, daß ... sämtliche Länder ein gemeinsames Interesse an der Erfüllung und Aufrechterhaltung fairer Arbeitsstandards in bezug auf Produktivität haben und somit an der Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen, soweit es die Produktivität erlaubt. Die Mitglieder erkennen an, daß unfaire Arbeitsbedingungen, besonders bei der Exportproduktion, Schwierigkeiten im internationalen Handel verursachen, und deshalb soll je-

⁶ Während die USA die Einfuhr derartiger Waren nach 1930 mehrfach verbot, hat die Gemeinschaft diesen Artikel nie angewendet.

⁷ Internationale Arbeitsorganisation, Bericht des Generaldirektors: Werte bewahren, Veränderungen fördern, 81. Tagung, 1994, S. 37.

des Mitglied die geeigneten und durchführbaren Maßnahmen unternehmen, solche Bedingungen innerhalb seines Landes auszumerzen.“⁸

Die sich verändernde politische Großwetterlage nach dem Zweiten Weltkrieg führte jedoch dazu, daß diese Havanna-Charta niemals ratifiziert wurde. Aber auch im nachfolgenden GATT-Abkommen erkennen die beteiligten Länder an, „daß ihre Beziehungen in bezug auf Handels- und wirtschaftliche Bemühungen so gestaltet werden, daß dabei der Lebensstandard angehoben wird, Vollbeschäftigung und ein großes und ständig wachsendes Volumen eines realen Einkommens und effektiver Nachfrage gewährleistet werden, die Ressourcen der Welt voll genutzt werden und die Produktion und Warenaustausch erweitert werden“.

Abkommen mit Sozialklauseln

In mehreren internationalen Rohstoffabkommen wurden seit Mitte der siebziger Jahre Bestimmungen aufgenommen, die die Vertragspartner verpflichten, bei der Erzeugung der betreffenden Rohstoffe auf die Schaffung und Einhaltung gerechter Arbeitsbedingungen zu achten. Meist sind diese Regelungen jedoch weitgehend unpraktisch, da sie keine Kontrollen und Sanktionen vorsehen.

Auch das Lomé-Abkommen von 1984 zwischen der Europäischen Union und asiatischen bzw. afrikanischen Entwicklungsländern über Handelspräferenzen enthält lediglich sehr allgemeine Grundsätze zur Einhaltung sozialer Standards. Hierbei wird lediglich auf die Notwendigkeit der Gewährung fairer Arbeitsbedingungen hingewiesen, ohne genauer darzulegen, was darunter zu verstehen ist, und ohne jeglichen Kontroll- und Sanktionsmechanismus.

In den USA gibt es seit 1983 mehrere Gesetze, die den internationalen Handel und die grenzüberschreitende Investitionspolitik mit internationalen Arbeitsstandards zu verbinden suchen. Die diesbezüglich weitestgehende Gesetzgebung ermöglicht es den Amerikanern, eine Petition beim Handelsbeauftragten der US-Regierung einzureichen, wenn Wettbewerbsnachteile durch Handel mit einem Land zu befürchten sind, das die grundlegenden Menschenrechte ernsthaft verletzt.

Auch die nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) sieht ein Zusatzabkommen vor, mit dem die Arbeitsbedingungen in den beteiligten Ländern verbessert und eine konsequente Umsetzung der jeweiligen *nationalen* Arbeitsgesetzgebung erreicht werden soll. Zu den relevanten sozialpolitischen Themenbereichen zählen ins-

besondere Gesundheits- und Arbeitsschutzmaßnahmen, Kinderarbeit, Mindestlöhne, Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, Gesetzgebung über die Bildung und Funktion von Gewerkschaften sowie die Gesetzgebung zur Lösung von Arbeitsstreitigkeiten⁹. Der aus den Arbeitsministern der drei Länder USA, Mexiko und Kanada bestehende Ministerrat wird regelmäßig über die nationale Gesetzgebung und Umsetzung dieser Gesetze informiert. Bei Streitfragen können unabhängige Experten mit einem Gutachten beauftragt werden, die entsprechende Empfehlungen enthalten, oder auch Schlichtungsausschüsse einberufen werden, die Geldstrafen und – als letztes Mittel – Handelssanktionen verhängen können. Von den kanadischen Gerichten werden die Entscheidungen dieses Schlichtungsausschusses als rechtsverbindlich angesehen, so daß hier eine automatische Umsetzung erfolgt.

Auch das Europäische Parlament hat im Februar 1994 eine Entschließung mit breiter Mehrheit angenommen (mit 190 Stimmen dafür, 29 Stimmen dagegen und 20 Enthaltungen), wobei von der Europäischen Kommission verlangt wird, eine Sozialklausel sowohl in die Handelspräferenzen der Europäischen Union als auch in die GATT-Vereinbarungen einzufügen¹⁰.

Nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges und einer fortschreitenden Globalisierung der Weltwirtschaft stellt sich die Notwendigkeit elementarer Sozialklauseln dringender denn je. Erstmals nach dem Ende des Ersten Weltkrieges ist die Marktwirtschaft zum allgemeinen Bezugsmodell geworden. Es kommt nunmehr entscheidend darauf an, daß soziale Aspekte nicht weltweit zurückgedrängt und der weltweite Konkurrenzkampf nicht zu einem neuen Wirtschaftskrieg führt, der die Rückkehr zum „Manchester-Kapitalismus“ ebnet.

Schaffung eines institutioneilen Rahmens

Von entscheidender Bedeutung ist, daß die isolierte Betrachtung von sozial-, handels- und finanzpolitischen Maßnahmen auch im internationalen Rahmen überwunden wird und die entsprechenden völkerrechtlichen Sonderorganisationen besser zusammenarbeiten. Der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) hat vorgeschlagen, daß sich die Vertragspartner im Rahmen des GATT und der nachfolgenden Welthandelsorganisation verpflichten, „Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der von einem von GATT und IAO einzurichten-

⁸ Ebenda, S. 45.

⁹ E. Göll: Das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA, in: WSI-Mitteilungen 1/1994, S. 37 ff.

¹⁰ Europäisches Parlament: Entschließung zur Einführung der Sozialklauseln in das uni- und multilaterale Handelssystem (A3-0007 94), Brüssel, 9. 2. 1994.

den Beratungsausschuß im einzelnen festgelegten Mindestnormen sicherzustellen. Diese Mindestnormen umfassen auch die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, das Mindestbeschäftigungsalter, Diskriminierung und Zwangsarbeit.“ Einem gemeinsamen Beratungsgremium von Welthandelsorganisation und IAO wird besonderes Gewicht beigemessen. Dieses Gremium soll die handelspolitischen Konsequenzen bei einem Verstoß gegen elementare Sozialklauseln überprüfen. Dieser institutionelle Rahmen könnte möglicherweise auch durch eine Rahmenvereinbarung zwischen WTO und IAO sichergestellt werden.

Das Konzept der Sozialklauseln umfaßt insbesondere die folgenden Forderungen:

□ Die WTO verpflichtet sich, in Zusammenarbeit mit der IAO detaillierte und unabhängige Analysen in regelmäßigen Abständen zu den Beziehungen zwischen Handel und Arbeitnehmerrechten aufzustellen und unfaire Wettbewerbspraktiken aufzulisten, die auf der Mißachtung international anerkannter Sozialnormen beruhen. Zugleich muß der diesbezügliche Informationsaustausch zwischen den zentralen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen (unter Einschluß der Weltbank) sichergestellt und auch eine wechselseitige Auskunftspflicht garantiert werden. In diese Analysen sollten im Falle von Beschwerden und Klagen aber auch die Handelsregularien der Industrieländer einbezogen werden, wenn dies zu einem sozialpolitisch nicht zu rechtfertigenden Verdrängungswettbewerb auf Kosten der schwächeren Länder führt oder zu führen droht.

□ Die Vertragspartner der neuen WTO sollten sich verpflichten, daß zur Förderung des Handelswachstums nicht nur Antidumpingbestimmungen als allgemein vereinbarte Regeln notwendig sind, um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen, sondern gleichfalls einige wenige, aber zentrale Sozialklauseln. Die Antidumpingbestimmungen des GATT stellen einen Mechanismus dar, der erweitert werden sollte.

□ Werden bei der IAO Klagen und Beschwerden eingereicht, die einen Zusammenhang zwischen der Mißachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte und dem internationalen Handel sehen, prüft die IAO entsprechend ihrer eigenen Mechanismen, ob eine völkerrechtliche Normverletzung vorliegt. Aufgabe der WTO sollte demgegenüber die Prüfung sein, ob und inwieweit dies zu Auswirkungen auf den Welthandel mit einzelnen Produkten führt.

□ Wird die Produktbezogenheit einer Normverletzung festgestellt, sind die betreffenden Mitgliedstaaten zur Aufstellung eines nationalen Aktionsprogramms ver-

pflichtet, das aufzeigt, wie eine völkerrechtskonforme Situation hergestellt werden kann. Auf nationaler Ebene müßte bei der Ausarbeitung dieses Programms die Beteiligung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sichergestellt werden.

□ Auf internationaler Ebene wird geprüft, ob und inwieweit dieses Aktionsprogramm sozialen Fortschritt ermöglicht und der ernstliche Wille zu einer völkerrechtskonformen Praxis besteht. Dabei sollen in einer ersten Phase seitens der IAO Maßnahmen vorgeschlagen werden, die je nach Schwere des Verstoßes innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingeleitet werden müssen, um Abhilfe zu schaffen. Je nachdem welche Norm verletzt wird, muß dies als dynamischer Prozeß verstanden werden und internationale Hilfe zur Umsetzung und Durchsetzung nationaler Gesetze und internationaler Normen wie verstärkte Arbeitsinspektion oder andere Formen technischer Hilfe bereitgestellt werden. Diese praktische internationale Unterstützung sollte dabei wirksamer und breiter angelegt sein als bisher; so könnte beispielsweise ein internationaler Sozialfonds eingerichtet werden, der diese Umsetzungsaktivitäten unterstützt. Andernfalls sollten sich die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen wechselseitig verpflichten, die technische Hilfe wirksam auszubauen.

□ Werden die sozialpolitischen Empfehlungen befolgt und die im nationalen Aktionsprogramm angekündigten Maßnahmen tatsächlich eingeleitet, sollen WTO und IAO gemeinsam prüfen, ob und inwieweit über die Öffnung des Marktes positive Anreize für diese Länder gegeben werden können, damit die ökonomische und soziale Basis dieser Länder gefördert werden kann.

Grundsätzlich dürften positive Anreize wahrscheinlich besser geeignet sein, die Durchsetzungschancen von sozialpolitischen Gesetzen zu erhöhen. In diesen Fällen muß aber vorrangig geprüft werden, ob die Entwicklung des sozialen Fortschrittes mit der Öffnung der internationalen Märkte und der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Länder Schritt hält. Dabei soll keinesfalls in allen Bereichen vorgeschrieben werden, wie der durch die Liberalisierung des Handels ermöglichte soziale Fortschritt durchgeführt wird. Lediglich die grundlegenden Normen, die unabhängig von den jeweiligen nationalen Prioritäten untrennbar mit dem Bemühen um sozialen Fortschritt und die Nutzung des wirtschaftlichen Vorteils aus der internationalen Arbeitsteilung verbunden sind, dürfen keinesfalls zur Disposition gestellt werden. Bezogen auf die grundlegenden Normen kommt es darauf an, ob die Staaten ihren Verhältnissen und ihren Möglichkeiten sowie ihrer durch die Liberalisierung des Handels geförderten wirtschaftlichen Entwicklung entsprechende, wirk-

same Maßnahmen ergreifen. Wird jedoch in eklatanter Weise gegen Gewerkschaftsrechte und das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen, sollten keine positiven Anreize gewährt werden, sondern auch Sanktionen verhängt und erhöhte Zölle erhoben werden können.

Mehrstufiges System

Insgesamt zielt dieses mehrstufige System darauf ab, soweit wie möglich auf Handelsbeschränkungen zu verzichten und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur konkreten Befolgung völkerrechtlicher Sozialnormen eher positiv zu fördern. Der Zusammenhang zwischen einer weiteren Entwicklung des Handels und sozialem Fortschritt sollte jedoch untrennbar verbunden werden. Dabei muß die objektive und regelmäßige Prüfung der durch das Wirtschaftswachstum und die Handelsentwicklung gebotenen Möglichkeiten für sozialen Fortschritt unter Einbeziehung der Sozialparteien erfolgen.

Die Verfahren der IAO können dabei weitgehend genutzt werden. Ein derartiges mehrstufiges System eröffnet vielfältige Möglichkeiten, um den sozialen Fortschritt über die internationale Kooperation zu fördern und weniger über die Elemente des Zwangs. Dieses Prüfsystem geht mit wechselseitigen Verpflichtungen und Rechten der Mitgliedstaaten einher. Die wechselseitigen Kontrollrechte können sich ebenso auf grundlegende Arbeitsnormen beziehen wie auf die Überprüfung von Handelsregularien der Industrieländer, soweit sie die Einhaltung grundlegender Sozialnormen in den Entwicklungsländern gefährden.

Dieses hier vorgeschlagene System elementarer Sozialklauseln sollte nach einer Phase von fünf Jahren auf seine Wirksamkeit hin überprüft und gegebenenfalls reformiert werden.

Grenzen von Sozialklauseln

Da sich Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen auf existentielle Arbeitnehmerrechte beschränken, sollen und können die komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer keinesfalls aufgehoben werden, soweit ein Mindestmaß an menschenrechtsrelevantem Sozialschutz eingehalten wird. Sie sind daher kein Element, um Hochlohnstandards durch protektionistische Maßnahmen auf breiter Front zu sichern oder die Arbeitslosigkeit bei uns wirksam zu bekämpfen.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß die Herstellung einer völkerrechtskonformen Situation je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand als *dynamischer* Prozeß verstanden werden muß. Das Verbot von Kinderarbeit beispielsweise wird kurzfristig über Gesetze allein meist

nicht erreichbar sein. Öffentlicher Druck in Industrie- und Entwicklungsländern ist ebenso wichtig als Anstoß für Reformen wie verbesserte Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen oder auch der Aufbau von Alterssicherungssystemen und der sozialen Sicherung insgesamt¹¹. So betragen im Falle eines Entwicklungslandes, dessen Wirtschaft und Verwaltungseinrichtungen ungenügend sind, die Altersgrenzen für die Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen im Konzept der Sozialklauseln 12 bzw. 14 Jahre. Gefährdet die Arbeit das Leben, die Gesundheit oder die Sittlichkeit der Jugendlichen, so darf das Mindestalter unter bestimmten Voraussetzungen nicht unter 16 Jahren liegen. Der Geltungsbereich auch dieser Regelung kann für Entwicklungsländer anfangs begrenzt werden, wenn mindestens einige zentrale Bereiche einbezogen sind, wie die Industrien zur Gewinnung von Rohstoffen, verarbeitende Industrien, Baugewerbe und öffentliche Arbeiten. Familien- und Kleinbetriebe können davon ausgenommen werden.

Da sich Sozialklauseln auf einige wenige Bereiche beschränken, stellen sie lediglich ein, wenn auch wichtiges Element dar, um menschenrechtswidrige Praktiken möglichst zu unterbinden. Sie sind jedoch keinesfalls ein Element, um Sozialstandards weltweit zu harmonisieren und das Problem der Arbeitslosigkeit bei uns zu überwinden. Da die Kriterien im Rahmen multilateraler Vereinbarungen objektiv geprüft werden können, sollen die Entwicklungsländer keinesfalls ihrer komparativen Kostenvorteile beraubt werden.

Ein einheitliches Überwachungsverfahren muß aber auch sicherstellen, daß kulturelle und religiöse Spezifika keinesfalls eine Rolle spielen. Länder wie Malaysia oder Indonesien verfolgen jedoch das Ziel, völkerrechtliche Sozialnormen generell von der kulturellen und religiösen Besonderheit eines Landes abhängig zu machen. Damit würden jedoch in sehr großem Maße Spielräume für politisches Ermessen und subjektive Überwachungs- und Überprüfungsaufgaben geschaffen. Das bisher entwickelte Kontrollinstrumentarium der Internationalen Arbeitsorganisation würde damit generell in Frage gestellt.

Notwendige internationale Koordinierung

Die Überwachungsmechanismen völkerrechtlicher Sozialnormen müssen aber auch in jenen Bereichen unmittelbar verbessert werden, die nicht selbst Gegenstand von handelsbezogenen Sozialklauseln sind. So sollten die Industrieländer und die Völkergemeinschaft insgesamt der IAO das Recht einräumen, den Internationalen

¹¹ Das diesbezügliche IAO-Übereinkommen sieht differenzierte und flexible Regelungen für die Entwicklungsländer vor.

Gerichtshof anzurufen, wenn Mitgliedstaaten die freiwillig ratifizierten Normen nicht einhalten und die Entscheidungen der Kontrollgremien mißachten. Gleichfalls müßten die Industriestaaten der IAO das Recht einräumen, die sozialen Konsequenzen von Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds zu analysieren und bei drohender Verletzung grundlegender Sozialnormen auf eine Modifizierung der Anpassungsprogramme hinzuwirken. Die für Sozialpolitik zuständige völkerrechtliche Sonderorganisation der Vereinten Nationen sollte in die Lage versetzt werden, wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen anderer völkerrechtlicher Organisationen daraufhin zu prüfen, ob zentrale internationale Sozialnormen beachtet und eingehalten werden. Bisher soll die neue Welthandelsorganisation lediglich eine engere Zusammenarbeit mit den für monetäre und Finanzfragen zuständigen Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) entwickeln und eine bessere Abstimmung von Handels-, Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik ermöglichen.

Gleichfalls stellt sich die Frage, ob und inwieweit multinationale Konzerne sich zur Einhaltung völkerrechtlicher Sozialnormen verpflichten oder sich beispielsweise die Vorteile von Freihandelszonen zu eigen machen, die selbst nationale Sozialgesetze von Entwicklungsländern außer Kraft setzen. Zwar bietet die dreigliedrige Grundsatzserklärung für multinationale Konzerne im Rahmen der IAO ein mögliches institutionalisiertes Verfahren zur Verbindung von Handel und Sozialklauseln. Die multinationalen Konzerne werden dabei zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards der IAO angehalten, auch wenn sie in Ländern operieren, in denen einige oder alle dieser völkerrechtlichen Mindeststandards nicht ratifiziert sind. Die mangelnde Verbindlichkeit dieser dreigliedrigen Grundsatzserklärung setzt der Durchsetzungsfähigkeit dieser Erklärung jedoch sehr enge Grenzen. Es ist daher dringend erforderlich, diese dreigliedrige Erklärung wirksamer zu machen und eine neue internationale Arbeitsnorm zu spezifischen Aspekten der Tätigkeit multinationaler Unternehmen zu verabschieden. Diesem völkerrechtlichen Übereinkommen sollten sich multinationale Konzerne freiwillig anschließen können und sich damit den Überprüfungsverfahren der IAO unterwerfen¹².

Wechselseitige Verpflichtungen

Nach Abschluß der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO hat die weltweite Diskussion und Auseinandersetzung um Sozialklauseln an Bedeutung gewonnen. Um der Gefahr einer protektionistischen Auslegung zu entgegen, wird hier ein differenziertes und abgestuftes System vorgeschlagen, das soweit wie möglich mit positiven handelspolitischen und möglicherweise auch entwicklungs-

politischen Anreizen arbeitet. Die anzuwendenden Mechanismen sollen dabei dem jeweiligen Entwicklungsstand und der zur Diskussion stehenden Grundrechtsnorm in jeweils spezifischer Weise Rechnung tragen. Die Entwicklungsländer sollen dabei keinesfalls diskriminiert oder ihrer natürlichen Vorteile im Welthandel beraubt werden; es soll auch kein Protektionismus der Industrieländer im neuen Gewand entstehen. Beides hilft nicht weiter und wäre letztlich kontraproduktiv in einer immer enger zusammenrückenden Welt. Sozialklauseln sollen keinesfalls zu einseitigen Verpflichtungen der Entwicklungsländer führen, sondern mit wechselseitigen Verpflichtungen und Rechten der Industrie- und Entwicklungsländer gleichermaßen einhergehen. Die Handelsregularien der Industrieländer müssen gleichermaßen überprüft werden können.

Das Konzept der Sozialklauseln muß sich zugleich der Objektivität und Multilateralität verpflichtet fühlen. Das Beispiel China zeigt, daß die Menschenrechtspolitik möglichst in einem multilateralen Rahmen weiterentwickelt werden muß und Handelsaspekte dabei nicht ausgeschlossen werden können. Dabei sollte die Wirksamkeit der bestehenden Institutionen verbessert, aber keinesfalls eine neue Mammutbehörde aufgebaut werden.

Die Europäische Union will sich von diesen Ideen leiten lassen und jetzt Entwicklungsländer für ein Wohlverhalten in Sachen Umweltschutz und Sozialpolitik durch niedrigere Zölle für ihre Exporte belohnen. Basierend auf einer Mitteilung der Kommission sollen das allgemeine Präferenzsystem einer grundlegenden Revision unterzogen sowie Staffelungs- und Solidaritätsmechanismen eingeführt werden¹³. Danach können sich Zollvorteile bis zu 30% ergeben, wenn die Hersteller Bescheinigungen ihrer Regierungen vorlegen, wonach bei der Produktion die zentralen Sozialstandards der IAO eingehalten werden.

Zweierlei Maß

Die Gegner von Sozialklauseln im Regierungslager scheinen demgegenüber mit zweierlei Maß zu messen. So gelangt das Bundeswirtschaftsministerium hinsichtlich des neuen Abkommens über handelsbezogene Aspekte zu folgender Einschätzung: „Ohne einen angemessenen und auch in der Praxis wirksam durchsetzbaren Schutz der Rechte des geistigen Eigentums werden Investitionen fehlgeleitet, Handelsströme verfälscht und

¹² Vgl. auch Internationale Arbeitsorganisation, Bericht des Generaldirektors, a. a. O.

¹³ Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Mittel und Wege zur besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel, Dokument KOM (94) 212 endg.

individuelle und unternehmerische Leistungen mißbraucht.¹⁴ Der Schutz von Mustern und Moden sowie von Marken wird offensichtlich höher bewertet als der Schutz von Gewerkschaftsrechten und der Arbeitsschutz von Kindern.

Zu den im Rahmen des Abkommens über handelsbezogene Aspekte vereinbarten Regeln und Verfahren zur Streitbeilegung zählen unter anderem die Einrichtung einer Berufungsinstanz zur Überprüfung von Entscheidungen und Sanktionsregeln, durch die im äußersten Fall auch eine sektorübergreifende Rücknahme von Handelskonzessionen gegenüber einem hartnäckig vertragsuntreuen Mitgliedstaat ermöglicht wird. Zur Unterdrückung des internationalen Handels mit kopierten und gefälschten Waren gelten damit weit wirksamere internationale Handelsregeln als beispielsweise bei eklatanten Verstößen gegen Gewerkschaftsrechte. Doch was für geistiges Eigentum gilt, müßte für grundlegende Menschenrechte in der Arbeitswelt gleichermaßen gelten.

Sozialklauseln zielen darauf ab, die Verletzung von Menschenrechten weltweit zu bekämpfen. Da sie sich auf die Ausmerzung der krassesten Formen der Ausbeutung beschränken, können sie aber nur ein Element unter vie-

len sein. Nicht zuletzt kommt es darauf an, multinationale Unternehmen zur Einhaltung grundlegender Sozialstandards zu bewegen und auch die anderen völkerrechtlichen Organisationen auf die Einhaltung grundlegender Sozialnormen der IAO zu verpflichten. Nicht zuletzt kommt den Industrieländern selbst eine Vorbildfunktion bei der Ratifizierung internationaler Übereinkommen zu.

Elementare Sozialklauseln sind ein wichtiger Beitrag hierzu. Sie sind ein Schlüsselement im Hinblick auf die Stärkung des Rahmens für ein offenes Welthandelssystem. Das Konzept der Sozialklauseln ist praktikabel und durchführbar. Es knüpft an bewährte Verfahren und Mechanismen an. Allein in der Europäischen Union wurden zwischen 1980 und 1990 auf der Basis der GATT-Regelung 400 Antidumping- bzw. Antisubventionsverfahren eingeleitet und 900 Beschlüsse erlassen. Im Schnitt ergaben sich pro Jahr 14 endgültige Zölle und Preisverpflichtungen. Es ist dringend erforderlich, daß diese handelspolitischen Regelungen um Bestimmungen ergänzt werden, die einen halsabschneiderischen Wettbewerb auf Kosten von Menschenrechten in der Arbeitswelt verhindern. Dieses Konzept ist gleichermaßen im Interesse derjenigen Industrie- und Entwicklungsländer, die bestrebt sind, die Verletzung von Menschenrechten weltweit zu bekämpfen und die Bedingungen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu verbessern.

¹⁴ Vgl. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 11/1994, S. 35.