

Großmann, Harald; Koopmann, Georg

**Article — Digitized Version**

## Sozialstandards für den internationalen Handel?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Großmann, Harald; Koopmann, Georg (1994) : Sozialstandards für den internationalen Handel?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 11, pp. 585-591

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137185>

**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.*

---

Harald Großmann, Georg Koopmann

## Sozialstandards für den internationalen Handel?

Seitdem Jacques Delors beim Kopenhagener Gipfeltreffen der Europäischen Gemeinschaft im Juni 1993 in seinen Überlegungen zur Stärkung der europäischen Wettbewerbskraft auch soziale „Fortschrittsklauseln“ für die Handelsbeziehungen mit Drittländern angeregt hat,

wird dieses Thema in Europa verstärkt diskutiert. Dabei mischen sich humanitäre und kommerzielle Motive. Die Einführung internationaler sozialer Mindeststandards und die Etablierung von Mechanismen für ihre effektive Durchsetzung soll skandalöse Arbeits- und Lebensbedingungen sowie politische Repression in Handelspartnerländern überwinden helfen und zugleich verhindern, daß der Gemeinschaft selbst wirtschaftliche und soziale Nachteile aus dem Handel mit den betreffenden Ländern erwachsen. Im einzelnen wird behauptet, daß eine „Politik sozialer Substandards“ nicht nur grundlegende Menschenrechte verletze, sondern auch

---

*Dr. Harald Großmann, 39, und Georg Koopmann, 48, Dipl.-Volkswirt, sind Mitarbeiter der Abteilung Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Industrieländern des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

- eine hohe Einkommenskonzentration begünstige und so die Entwicklung kaufkräftiger (Export-)Märkte auf breiter Basis in den Niedrigstandardländern verhindere;
- künstliche komparative Vorteile schaffe, die den internationalen Wettbewerb verzerren;
- ruinösen Wettbewerb *zwischen* Entwicklungsländern provoziere, der vor allem jenen Ländern schade, die eine ausgewogene soziale Entwicklung anstreben;
- die internationale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen untergrabe;
- die Unternehmen zur Auslagerung arbeitsintensiver Produktionen veranlasse;
- den Wanderungsdruck nach Europa verstärke;
- soziale Errungenschaften in der Gemeinschaft gefährde; und
- die soziale Ungleichheit verschärfe, da unter dem Druck der Billigimporte die oberen und unteren Lohnklassen auseinanderdriften und geringqualifizierte Arbeitskräfte eher entlassen werden als hochqualifizierte Arbeitskräfte.

#### Forderungen nach Sozialstandards

In Frankreich fand die Delors-Initiative positive Resonanz an höchster Stelle. Der Staatspräsident unterstützte sie, indem er Handelssanktionen gegen Länder mit unangemessenem Sozialschutz forderte, und der Premierminister erklärte den Schutz vor sozialem Dumping gar zur Überlebensfrage für westliche Gesellschaften. Es gelte, die Zivilisation – und althergebrachte soziale Privilegien – gegen das (Markt-) Gesetz des Dschungels zu verteidigen. Die (rhetorische) Frage laute, ob „wir Westeuropäer in einer ausreichenden Anzahl von Sektoren in ausreichender Zahl führend bleiben, um zu überleben – angesichts von Ländern mit unendlich größerer Bevölkerung als der unsrigen und unendlich geringerem sozialen Schutz?“<sup>1</sup>. Ähnlich argumentiert auch Delors, der für „einen neuen Sozialpakt“ plädiert und warnend erklärt, daß „die gesamte Gesellschaft bedroht ist – ihre Werte, ihre Traditionen und ihre Zukunft“<sup>2</sup>. Offizielle Zustimmung erzielte die Forderung, Sozialklauseln in der multilateralen Handelsordnung zu verankern, ebenfalls in Irland, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien sowie bei den EG-Beitrittskandidaten Norwegen, Österreich und

Schweden. Für eine entsprechende Änderung des GATT-Vertrages sprach sich im Februar 1994 auch das Europäische Parlament aus: Artikel 20(e) des GATT, der Abwehrmaßnahmen gegen von Gefangenen hergestellte Produkte gestattet, solle auf Kinder- und Zwangsarbeit sowie die Verweigerung des Rechts auf gewerkschaftliche Betätigung und Tarifverhandlungen ausgedehnt werden.

Von der deutschen, britischen und niederländischen Regierung wird das Vorhaben indes kritisiert. Vorbehalte äußerte auch der für die Außenwirtschaft zuständige EG-Kommissar: Zwar könne es keine grundsätzlichen Einwände gegen den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente zu sozialen Zwecken geben. Dies müsse jedoch sehr sorgfältig geprüft werden, da die Gefahr groß sei, daß solche Ziele als Deckmantel für Protektionismus mißbraucht werden könnten. Für prüfenswert hält Sir Leon Brittan indes ein „Konzept der abgestuften Sicherheitsstandards“, wonach die Länder in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstand immer strengere Normen erfüllen müßten<sup>3</sup>.

#### Soziale Konditionalität

Konkret angewendet werden soll der neue Grundsatz der sozialen Konditionalität in der EU zunächst in der Präferenzpolitik gegenüber Entwicklungsländern. In den Leitlinien der EG-Kommission über die Rolle des europäischen Allgemeinen Präferenzsystems (APS) in der kommenden Dekade (1995-2004) ist vorgesehen, bestimmte Praktiken sozialer Ausbeutung (Sklaverei und Gefangenearbeit, soweit die Produkte exportiert werden) mit dem Entzug des Präferenzstatus zu bestrafen. Gleichzeitig – und vor allem – soll die effektive Einhaltung bestimmter Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (insbesondere der Übereinkommen über die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen sowie das Mindestalter für Kinderarbeit) durch Gewährung zusätzlicher Präferenzen – über die Basisvorteile hinaus und als Ausgleich für die mit fortschrittlicheren Sozialnormen verbundenen Kosten – für nachweislich im Einklang mit den IAO-Normen hergestellte Produkte belohnt werden<sup>4</sup>. Für die erste Anwendungsperiode des neuen APS-Schemas von 1995 bis 1997 schlägt die Kommission eine Extrapräferenz in Höhe von 20 Prozent-

<sup>1</sup> Zitiert in: Andrew Gowers, David Buchan: EU action over „unfair“ trade urged by Balladur, in: Financial Times vom 31. 12. 1993.

<sup>2</sup> Zitiert in: Benn Steil: „Social correctness“ is the new protectionism, in: Foreign Affairs, Januar/Februar 1994, S. 18.

<sup>3</sup> Vgl. „Brüssel zieht eine positive Bilanz und richtet den Blick auf neue Themen“, in: Handelsblatt vom 11. 4. 1994. Der EU-Außenwirtschaftskommissar nähert sich damit der amerikanischen Position in dieser Frage an, die er ursprünglich für überzogen hielt; vgl. Julie Wolf: EU Commission urges US to dismantle trade barriers, in: The Wall Street Journal Europe vom 11./12. 3. 1994.

<sup>4</sup> Vgl. Kommission der EG: Mittel und Wege zur besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel. Die Rolle des APS in dem Jahrzehnt 1995-2004, KOM (94) 212 endg., Brüssel, 1. 6. 1994, S. 10ff.

punkten der Basispräferenz<sup>5</sup> für jene Länder vor, in denen die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen verwirklicht sind und in denen Kinderarbeit unter einem gewissen Mindestalter nicht geduldet wird. Dieser positive Anreiz soll nach einer zweijährigen Anlaufphase erstmals im Jahre 1997 gewährt werden.

### Wirkungsvolle Präferenzpolitik?

In Europa bahnt sich damit eine ähnliche handelspolitische Entwicklung wie in Amerika in den achtziger Jahren an. Auch dort wurden seinerzeit Sozialstandards zunächst mit der Präferenzpolitik verknüpft. Anders als im (geplanten) EU-System der positiven Anreize stand dabei jedoch die negative Variante der Präferenzverweigerung im Vordergrund. So können etwa US-Importe aus Karibik-Staaten von der in der „Karibik-Becken-Initiative“ (CBI) aus dem Jahre 1983 vorgesehenen Zollbefreiung ausgenommen werden, wenn den Arbeitnehmern in diesen Ländern annehmbare („reasonable“) Arbeitsplatzbedingungen sowie Koalitions- und Verhandlungsfreiheit verwehrt werden. In einigen Staaten der Region (Dominikanische Republik, El Salvador, Haiti, Honduras) scheint dieser Vorbehalt soziale Reformen in Gang gesetzt zu haben<sup>6</sup>.

Gegenüber den *speziellen* CBI-Präferenzen deutlich verstärkt wurde die (negative) soziale Konditionalität im *allgemeinen* Präferenzsystem der USA für Entwicklungsländer. Hier gehört die Erfüllung von Sozialstandards seit 1984 zu den vom Gesetzgeber ausdrücklich vorgeschriebenen (und damit nicht mehr, wie noch in der CBI, bloß diskretionären, in das Ermessen des Präsidenten gestellten) Auswahlkriterien für die Vorzugsbehandlung. Werden demnach in einem (an sich präferenzberechtigten) Land „international anerkannte Arbeitnehmerrechte“ mißachtet, so ist der Präsident gehalten, diesem Handelspartner die Zollvorteile zu verweigern oder bestehende Präferenzen wieder zu entziehen. Im einzelnen nennt das Handelsgesetz („Trade and Tariff Act“) von 1984 (in Abschnitt 503, Buchstabe a) die Vereinigungs-, Organisations- und Verhandlungsfreiheit, ein Verbot der Zwangsarbeit, ein Mindestalter für Kinderarbeit und „akzeptable“ Arbeitsbedingungen hinsichtlich Mindestlohn, Stundenzahl, Sicherheit und Gesundheit. Eine Reihe von

Entwicklungsländern haben aufgrund dieser Vorschriften ihren Präferenzstatus in den USA eingebüßt, einige von ihnen erlangten ihn nach der Einleitung von Reformschritten wieder zurück<sup>7</sup>. Das jüngste Beispiel für Präferenzverweigerung aus sozialen Gründen ist Guatemala, wo unter anderem Arbeitnehmerforderungen nach Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes mit Entlassung gehandelt sowie unter Einsatz von Gewalt abgeblockt wurden<sup>8</sup>.

Aus ähnlichen Gründen versagen die USA mittelamerikanischen und karibischen Ländern vorerst auch die geplante zollpolitische Gleichstellung mit Mexiko, das unter dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) bis 1997 zollfreien Zugang zu den nördlichen Nachbarmärkten erhält. Die hiermit verbundene Diskriminierung der übrigen Entwicklungsländer der Region trifft vor allem den Textil- und Bekleidungssektor. Denn hier erheben die Vereinigten Staaten durchschnittliche Einfuhrzölle in Höhe von 17% (Textil) und 21% (Bekleidung), und diese Branchen genießen seit 1994 auch nicht mehr die erwähnten CBI-Vorteile<sup>9</sup>. Im NAFTA selbst werden den Vertragspartnern keine neuen Sozialstandards auferlegt, doch soll im Rahmen eines Ergänzungsabkommens („Agreement on Labor Cooperation“) die Einhaltung bestehender nationaler Normen überwacht werden<sup>10</sup>. Wird eine effektive Durchsetzung der Normen dauerhaft nicht erreicht, sind als letztes Mittel Handelssanktionen (d.h. Suspendierung von NAFTA-Präferenzen) erlaubt.

Mit dieser Regelung wird verbreiteten – und politisch kräftig geschürten – Befürchtungen in den USA Rechnung getragen, mit dem Zollschutz werde auch der Schutz vor sozialem Dumping (und einer durch das Sozialgefälle motivierten Südwanderung heimischen Kapitals einschließlich der von ihm abhängigen Arbeitsplätze) beseitigt. Sie soll verhindern helfen, daß durch NAFTA Arbeitsplätze zum „Exportschlager der USA“ werden<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Demnach würde der Präferenzzoll für „empfindliche“ Erzeugnisse von 80% auf 60% des Meistbegünstigungszolls und für „halbempfindliche“ Produkte von 40% auf 20% gesenkt. Hingegen wären „nichtempfindliche“ Waren ohnehin vollständig von Zöllen befreit; vgl. Kommission der EG: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Anwendung des neuen APS-Schemas für die Periode 1995-97, KOM (94) 337 endg., Brüssel, 7. 9. 1994, S. 2 und 4f.

<sup>6</sup> Vgl. Steve Charnovitz: Fair labour standards and international trade, in: Journal of World Trade Law, Vol. 20, Nr. 1, 1986, S. 66.

<sup>7</sup> Vgl. Steve Charnovitz: Environmental and labour standards in trade, in: The World Economy, Vol. 15, Nr. 3, 1992, S. 350. Die neue Konditionalität im US-APS zielte vor allem auf junge Industrieländer wie Taiwan, Korea und Hongkong; vgl. Valerie J. Pellegrini: GSP: A system of preferences, not a bargaining lever, in: Law and Policy in International Business, Vol. 17, Nr. 14, 1985, S. 879f.

<sup>8</sup> Vgl. Nancy Dunne: Guatemala trade hopes threatened by labour claims, in: Financial Times vom 27. 9. 1994.

<sup>9</sup> Vgl. Edward Orleber: U-turn by US hits Caribbean exporters, in: Financial Times vom 11. 10. 1994.

<sup>10</sup> Dabei wird nicht ausgeschlossen, daß die Vertragspartner neue Regelungen einführen, die bezüglich der Arbeitnehmerrechte hinter die bestehenden Normen zurückgehen. Ähnliches ist bei den Kern-NAFTA-Bestimmungen nicht möglich.

<sup>11</sup> Vgl. Edgar Göll: Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen „NAFTA“ – Neue Herausforderungen für die US-Gewerkschaften, in: WSI Mitteilungen, Nr. 1, 1994, S. 41.

Gegen mehrere multinationale Konzerne (General Electric, Honeywell und Sony) wird bereits aufgrund der Bestimmungen des Zusatzabkommens Beschwerde geführt. Den Unternehmen wird insbesondere vorgeworfen, bei ihren Niederlassungen in Mexiko die Bildung von (von der herrschenden Partei) unabhängigen Gewerkschaften zu hintertreiben<sup>12</sup>. Als eines der Hauptziele des Abkommens wird gesehen, Versuche der Unterzeichnerstaaten zu begrenzen, durch eine regressive Sozialpolitik ausländische Direktinvestitionen anzulocken<sup>13</sup>.

### Vorstöße der Vereinigten Staaten

Auch in den nichtpräferentiellen Handelsbeziehungen der Vereinigten Staaten bilden soziale Substandards seit langem einen Stein des Anstoßes. Schon im Jahre 1890 verhängten die USA ein Importverbot für Gefangenenprodukte, das 1930 auf in Zwangsarbeit hergestellte Erzeugnisse ausgedehnt wurde. Während diese Bestimmungen – ebenso wie das 1912 erlassene Handelsverbot für mit weißem und gelbem Phosphor hergestellte Streichhölzer – im wesentlichen humanitären Impulsen entsprangen und gezielt gegen bestimmte Produkte gerichtet waren<sup>14</sup>, stand später die handelspolitische Unfairneß der Standards allgemein im Vordergrund, und es wurden allgemeine, nicht auf einzelne Erzeugnisse beschränkte Sanktionsmöglichkeiten geschaffen. So umfaßt die im Handelsgesetz von 1988 definierte Palette der „unbilligen“ („unreasonable“) ausländischen Handelspraktiken nunmehr auch die Verweigerung von Arbeitnehmerrech-

ten („a persistent pattern of conduct that denies worker rights“). Im einzelnen werden die gleichen Rechte wie bei der Präferenzgewährung genannt. Der Handelsbeauftragte des Präsidenten wird ermächtigt, Vergeltungsmaßnahmen wie z.B. Strafzölle und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen zu verhängen, wenn auf dem Verhandlungswege eine Beseitigung der sozialen Mißstände nicht erreicht und der amerikanische Handel durch die inkriminierten Praktiken beeinträchtigt wird. Allerdings besteht kein Handlungszwang. Auch soll der Entwicklungsstand des Handelspartners berücksichtigt werden, und es sollen Fortschritte des Landes bei der Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte honoriert werden<sup>15</sup>. Diese weiche Formulierung der Bestimmungen dürfte mit dazu beigetragen haben, daß sie bisher in der Praxis nicht angewendet wurden.

Die Vereinigten Staaten haben sich frühzeitig auch auf multilateraler Ebene für soziale Mindeststandards engagiert. Im Jahre 1953 schlugen sie ihren GATT-Partnern vor, im GATT eine allgemeine, über die Gefängnisarbeit hinausgehende Handhabe gegen unfaire Arbeitsbedingungen zu schaffen. Als unfair sollten Arbeitsbedingungen unterhalb der durch die Produktivität ermöglichten Entlohnung angesehen werden<sup>16</sup>. Über die Definition wurde aber kein Einvernehmen erzielt. Im Jahre 1954 definierte die (mit einer Analyse der US-Außenwirtschaftspolitik beauftragte) Randall-Kommission Substandards im Hinblick auf das Lohnniveau als „deutlich unter den im Exportland akzeptierten Standards“ liegende Löhne bei einzelnen Exportprodukten<sup>17</sup>. Von sozialem Dumping war demnach bei Lohndifferenzierung zwischen Inlands- und Exportproduktion auszugehen.

Soziale Substandards im Export gehörten zusammen mit gesundheits- und lebensgefährdenden Arbeitsbedingungen (durch giftige Substanzen) zu den unfairen Praktiken, für die die Amerikaner in der Tokio-Runde des GATT (1973-1979) eine multilaterale Verbots- bzw. Höchstwert-Regelung mit entsprechenden Sanktionsmechanismen anstrebten<sup>18</sup>. Aktive Unterstützung erhielten sie dabei nur von den skandinavischen Ländern, die

<sup>12</sup> Vgl. Nancy Dunne: US unions bring first charges under Nafta, in: Financial Times vom 5. 8. 1994; und James Harding: Unions accuse Sony under Nafta accord, in: Financial Times vom 17. 8. 1994.

<sup>13</sup> Vgl. UNCTAD: World Investment Report 1994, S. 360.

<sup>14</sup> Zur humanitären Motivation wäre allerdings einschränkend anzumerken, daß die Restriktionen immer dann aufgehoben wurden, wenn die inländische Produktion den Inlandsbedarf nicht zu decken vermochte; vgl. Steve Charnovitz: The influence of international labour standards on the world trading regime. A historical overview, in: International Labour Review, Vol. 126, Nr. 5, September/Oktober 1987, S. 570.

<sup>15</sup> Von den „unbilligen“ Handelspraktiken unterscheidet das Handelsgesetz von 1988 jene Fälle, in denen die USA um ihnen zustehende Vorteile aus Handelsabkommen gebracht werden oder „nicht zu rechtfertigende“ („unjustifiable“) Praktiken vorliegen. In diesen Fällen muß der Handelsbeauftragte tätig werden. Die Mißachtung von Arbeitnehmerrechten zählt somit zur mildereren Kategorie der unfairen Handelspraktiken. Ihre Aufnahme in den Katalog der „301-Fälle“ (gemäß Abschnitt 301 des Handelsgesetzes von 1974) war umstritten. Gegen die im Kongreß angeführten Pro-Argumente (Verhinderung künstlicher Wettbewerbsvorteile, Vergleichbarkeit der Arbeitnehmerunterdrückung mit Kapitalsubventionen und Dumping, Verbesserung des Lebensstandards von Arbeitnehmern, Verbrauchern und Produzenten) machte die damalige Reagan-Administration hauptsächlich geltend, die einseitige Verabschiedung eines Arbeitnehmerrechtstandards ohne Rückhalt durch international vereinbarte Handelsregeln werde amerikanische Exporte Vergeltungsschlägen aussetzen und eher den Handel blockieren als Arbeitnehmerrechte verbessern; vgl. Judith Hippler Bello, Alan F. Holmer: The heart of the 1988 Trade Act: a legislative history of the amendments to Section 301, in: Stanford Journal of International Law, Vol. 25, Nr. 1, 1988, S. 19.

<sup>16</sup> Die genaue Definition lautete: „maintenance of labour conditions below those which the productivity of the industry and the economy at large would justify“; vgl. US Commission on Foreign Economic Policy: Staff Papers, Februar 1954, S. 437f. Die USA vertraten zugleich den Standpunkt, daß Artikel 23 des GATT bereits Gegenmaßnahmen gegen unfaire Arbeitsstandards erlaube; vgl. Steve Charnovitz: The influence of international labour standards on the world trading system, a.a.O., S. 575.

<sup>17</sup> Vgl. US Commission on Foreign Economic Policy, Report to the President and the Congress, Januar 1954, S. 62.

<sup>18</sup> Der entsprechende Auftrag des Handelsgesetzes von 1974, das die legislative Basis für die Beteiligung der USA an der Tokio-Runde schuf, lautete (in Abschnitt 121, Buchstabe a, Ziffer 4), im GATT auf die „Annahme internationaler fairer Arbeitsstandards“ hinzuwirken.

sich für eine Legalisierung selektiver Einfuhrbeschränkungen gegenüber Niedrigstandardländern durch das GATT aussprachen, während die Entwicklungsländer sich dem Vorhaben erfolgreich widersetzen. Die Entwicklungsländer verhinderten auch, daß – wie von den USA 1986 in Punta del Este gewünscht – die Frage der Sozialklauseln auf die Tagesordnung der Uruguay-Runde gesetzt und im GATT eine Arbeitsgruppe gebildet wurde, die den Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und internationalem Handel untersuchen sollte<sup>19</sup>. Vor allem Mexiko und Indien kritisierten die Sorge um Arbeitnehmerrechte als versteckten Protektionismus und verwiesen auf die Internationale Arbeitsorganisation als das hierfür geeignete Verhandlungsforum.

### Sozialstandards in der WTO

Nach der Uruguay-Runde haben die Vereinigten Staaten ihre Kampagne für eine multilaterale Regelung und Durchsetzung fairer Arbeitsbedingungen fortgesetzt. Gefordert wird, unabhängig vom Entwicklungsstand eines Landes einen harten Kern von Arbeitsnormen weltweit zu gewährleisten und Zuwiderhandlungen mit gezielten Importverboten (etwa für Produkte, die von Gefangenen, Sklaven oder sehr jungen Kindern hergestellt werden) oder allgemeinen Handelsbeschränkungen (etwa bei Unterdrückung der Versammlungs- und Koalitionsfreiheit und des Rechtes auf Tarifverhandlungen) zu ahnden. Darüber hinaus wird eingeräumt, so Arbeitsminister Reich vor der IAO, daß „die internationale Staatengemeinschaft ... keinesfalls den Versuch unternehmen (kann), Arbeitszeit, Mindestlöhne, Sozialleistungen, Gesundheits- oder Sicherheitsnormen zu diktieren, die jenen in den Vereinigten Staaten oder anderen Industrienationen entsprechen“, doch wird erwartet, daß mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung auch die sozialen Standards steigen und damit auch die Absatzbedingungen für Exporteure der Industrieländer sich verbessern: „Länder mit einem steigenden Lebensstandard für die Massen bieten auch einen Markt für die Exporte anderer Staaten ... Wenn ein Land jedoch eine Politik verfolgt, die auf die Einfrierung des Lebensstandards auf niedrigem Niveau und die Beschränkung der Vorteile des Handels auf eine kleine Elite abzielt, wird das Versprechen offenen Handels verkehrt und seiner logischen Grundlage beraubt.“<sup>20</sup>

Um den Erwartungen Nachdruck zu verschaffen, wird eine breite Palette möglicher Maßnahmen vorgeschla-

gen, die von technischer Hilfe über Kreditverweigerung bis zu gezielten handelspolitischen Interventionen reicht. Aufgrund anhaltenden Widerstandes von seiten der Entwicklungsländer wurden Sozialstandards zwar, im Gegensatz zu Umweltnormen, nicht ausdrücklich als Arbeitsschwerpunkt der zukünftigen Welthandelsorganisation (WTO) in der Erklärung von Marrakesch (zum Abschluß der Uruguay-Runde am 15. April 1994) erwähnt<sup>21</sup>. Angesichts der Unterstützung der Vereinigten Staaten in dieser Frage durch die Europäische Union und andere Industrieländer (Kanada, Japan, Schweden und Australien)<sup>22</sup> ist jedoch davon auszugehen, daß soziale Fortschrittsklauseln ein zentrales Thema der WTO-Arbeit bilden werden.

Mit fortschreitender Handelsliberalisierung – und mit der Umsetzung der in der Uruguay-Runde erzielten Ergebnisse – wird in den alten Industrieländern der Wettbewerbsdruck aufgrund niedriger Arbeitskosten in den jungen Industrieländern und Entwicklungsländern zweifellos zunehmen. Dies bedeutet einerseits erhöhte Anpassungskosten, andererseits aber auch – vermutlich darüber hinausgehende – Handelsgewinne. Fraglich ist jedoch, ob die Vorteile freien Handels auch dann noch gewährleistet sind, wenn die internationalen Unterschiede in den Arbeitskosten auf der Verletzung grundlegender Menschenrechte und ähnlichen verzerrenden Eingriffen des Auslands beruhen.

### Wirkungen auf den Handel

Auf die Möglichkeit, daß eine Laissez-faire-Wirtschaft nicht die beste aller Optionen sein muß, hat die traditionelle Außenhandelstheorie im Rahmen des Domestic-Distortions-Ansatzes aufmerksam gemacht. Bestehen die Verzerrungen jedoch in Störungen auf den *ausländischen* Faktormärkten, erwachsen dem Inland bei Freihandel keine Nachteile. Das Inland könnte im Gegenteil von den Verzerrungen profitieren, denn niedrige Arbeitskosten induzieren Preissenkungen in den arbeitsintensiven Branchen, so daß sich für die Industrieländer, die ja eher kapitalintensive Güter exportieren, die Terms of Trade verbessern. Die Verzerrung der Handelsströme durch niedrige Sozialstandards in der Dritten Welt erscheint insoweit unproblematisch. Hingegen läge es im Interesse der Niedrigstandardländer, die Verzerrungen zu korrigieren.

<sup>19</sup> Dies schlugen die USA 1987 und erneut 1990 im GATT-Rat vor.

<sup>20</sup> Vgl. „Reich fordert internationale Arbeitsnormen“, in: Amerika Dienst, Nr. 23, 15. 6. 1994, S. 2.

<sup>21</sup> Als Kompromiß wurde in Marrakesch der Vorbereitungsausschuß für die WTO ermächtigt „to discuss suggestions for the inclusion of additional items on the agenda of the WTO's work programme“; zitiert in: GATT Focus, Nr. 107, Mai 1994, S. 4. Zu den „additional items“ dürften an vorderer Stelle Sozialklauseln gehören.

<sup>22</sup> Vgl. „Trade officials open way for discussion of labor issues“, in: US Information Agency: US Policy & Texts, 8. 4. 1994, S. 9.

Zahlreiche Arbeiten zur strategischen Handelspolitik haben Zweifel an der Aussagefähigkeit der traditionellen Außenhandelsstheorie geweckt. Bei oligopolistischer Konkurrenz auf den Weltmärkten eröffnen sich ungeahnte Möglichkeiten, durch staatliche Interventionen und Unterlassungen heimischen Unternehmen Wettbewerbsvorteile zu verschaffen und so die nationale Wohlfahrt auf Kosten der Handelspartner zu steigern. Auch niedrige Sozialstandards könnten von einzelnen Ländern unter bestimmten Bedingungen strategisch mit dem Ziel der internationalen Rentenumlenkung eingesetzt werden. Mit dem gleichen Ziel könnten andere Länder umgekehrt versuchen, ihren Handelspartnern eine Erhöhung der Sozialstandards zu verordnen.

Ausgehend von einem internationalen Dyopol mit Cournot-Mengenwettbewerb zeigen beispielsweise Brander und Spencer<sup>23</sup>, daß die Existenz vergleichsweise starker Gewerkschaften in einem Land einen strategischen Nachteil für die betreffende heimische Industrie beinhalten könne. Die Beschäftigten in dieser Industrie profitieren zwar von den höheren Löhnen oder besseren Arbeitsbedingungen, gesamtwirtschaftlich dominieren jedoch die Gewinneinbußen aufgrund des Produktionsrückgangs. Entsprechend läßt sich auf der Grundlage des Modellansatzes von Brander und Spencer auch zeigen, daß es für die Industrieländer wohlfahrtsmindernde Wirkungen haben kann, wenn Unternehmen aus Entwicklungsländern aufgrund niedriger Arbeitskosten einen strategischen Vorteil besitzen.

Die modelltheoretischen Annahmen dürften jedoch kaum die Realität richtig widerspiegeln, da die strukturellen Gegebenheiten, die den Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern kennzeichnen, nicht die notwendigen Voraussetzungen für einen strategisch geführten Wettbewerb erfüllen. So ist in den Bereichen, in denen die Entwicklungsländer international wettbewerbsfähig sind, meist weder eine hohe Marktkonzentration festzustellen, noch wird die Intensität des potentiellen Wettbewerbs durch hohe Markteintrittsbarrieren reduziert. Die Gefahr, durch den Verlust von Renten in diesen Sektoren gesamtwirtschaftlichen Schaden zu erleiden, dürfte für die Industrieländer kaum bestehen. Um den Wohlstand zu sichern, dürfen sie gerade nicht an der Produktion solcher Güter festhalten, die wenig Renten bringen und günstiger in Entwicklungsländern hergestellt werden können.

#### **Bedeutung des Kapitalexports**

Weniger eindeutig sind die Schlußfolgerungen, wenn man internationale Kapitalbewegungen mit in die Analyse einbezieht. Niedrige Arbeitskosten in der Dritten Welt beinhalten für die Industrieländer einen relativen Standort-

nachteil, der zur Abwanderung bestimmter Produktionszweige führen kann. Mit einer Produktionsverlagerung ist vor allem in den Bereichen zu rechnen, wo mit einheitlicher Technologie standardisierte Güter hergestellt werden und sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit somit im wesentlichen auf die Lohn- und Lohnnebenkosten reduziert. In der Vergangenheit erwiesen sich jedoch weder die Länder mit vergleichsweise niedrigen Standards als „Kapitalmagneten“, noch bildeten die arbeitsintensiven Branchen den Schwerpunkt bei den internationalen Direktinvestitionen. Offensichtlich spielen bei den Investitionsentscheidungen andere Motive eine größere Rolle.

Der durch niedrige Arbeitskosten in der Dritten Welt induzierte Kapitalexport dürfte daher nur in geringem Maße unmittelbar negative Auswirkungen auf das Inlandsprodukt in den Industrieländern haben. Den negativen direkten Auswirkungen stehen zudem positive indirekte Effekte gegenüber, denn zum einen verändern sich die Terms of Trade vermutlich zugunsten der Industrieländer, zum anderen realisieren die Unternehmen durch ihre Auslandsinvestitionen höhere Gewinne. Es ist somit durchaus möglich, daß das Volkseinkommen der Industrieländer aufgrund der Kapitalexporte steigt. Soziale Substandards könnten positive oder – eventuell auch – negative Auswirkungen auf das Volkseinkommen verstärken. In beiden Richtungen dürfte der tatsächliche Einfluß jedoch eher unbedeutend sein und – im Negativfall – den positiven Wohlfahrtseffekt des „reinen“ Handels nicht kompensieren.

#### **Druck auf Geringqualifizierte**

Der zunehmende Wettbewerbsdruck aufgrund niedriger Arbeitskosten in den weniger weit entwickelten Ländern hinterläßt in den Industrieländern allerdings nicht nur Gewinner. So ist zu befürchten, daß weniger qualifizierte Arbeitnehmer entweder Einkommenseinbußen hinnehmen müssen oder bei mangelnder Lohnflexibilität ihren Arbeitsplatz verlieren. Theoretisch erscheint eine solche Entwicklung durchaus plausibel. Gemäß dem Stolper-Samuelson-Theorem führt der Abbau von Handelsschranken zu Einkommensverlusten für den relativ knappen Produktionsfaktor, da dieser durch den Handel effektiv reichlicher wird; die Faktorpreise gleichen sich international an. Auf den – vereinfachend in eine qualifizierte und nichtqualifizierte Komponente unterteilten – Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern übertragen, wäre zu erwarten, daß die Entlohnung ge-

<sup>23</sup> Vgl. James A. Brander, Barbara J. Spencer: Unionized Oligopoly and International Trade Policy, in: Journal of International Economics, Vol. 24, S. 217-234.

ringqualifizierter Arbeitskräfte in Industrieländern sich dem in Entwicklungsländern vorherrschenden Niveau annähert.

### Empirische Studien

Empirische Untersuchungen dieser Hypothese haben zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Für die USA haben Lawrence und Slaughter festgestellt, daß die relativen Preise der mit einem relativ hohen Einsatz an geringqualifizierter Arbeit hergestellten, international gehandelten Produkte entgegen den Erwartungen nicht gesunken, sondern eher gestiegen sind. Sie schließen hieraus, daß der Außenhandel die wachsende Spreizung der Lohneinkommen nicht zu erklären vermag<sup>24</sup>. Einen stärkeren, wenn auch nicht exakt zu bestimmenden Einfluß des Außenhandels auf die Lohnungleichheit in den Vereinigten Staaten finden Sachs und Shatz in einer nach 131 Industriebranchen und mehr als 150 Handelspartnern disaggregierten Analyse<sup>25</sup>.

In beiden Studien wird die entscheidende Rolle des technologischen Wandels hervorgehoben, der aber seinerseits durch den Importdruck mitverursacht sein dürfte. Die Bedeutung dieser „defensiven Innovationen“ betont Wood in einer auch die übrigen Industrieländer einbeziehenden Untersuchung, derzufolge der Nord-Süd-Handel die Hauptursache für den sozialen Abstieg geringqualifizierter Arbeitskräfte in den alten Industrieländern bildet<sup>26</sup>. Zur Abhilfe empfiehlt der Autor aber keine Handelsbeschränkungen, sondern eine Politik der Bildung und Weiterbildung. Dies wäre auch im vorliegenden Zusammenhang die angemessene Reaktion auf soziale Verzerrungen in Entwicklungsländern, zumal deren *eigenständiger* Einfluß auf die Einkommensverteilung in den Industrieländern eher unbedeutend erscheint<sup>27</sup>. Sinnvoll dürften vor allem Maßnahmen sein, die dazu dienen, die Produktivität und Mobilität der weniger qualifizierten Arbeitnehmer zu steigern.

<sup>24</sup> Vgl. Robert Z. Lawrence, Matthew J. Slaughter: International trade and American wages in the 1980s: Giant sucking sound or small hiccup?, in: Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics, Nr. 2, 1993, S. 161 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Jeffrey D. Sachs, Howard J. Shatz: Trade and jobs in US manufacturing, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1, 1994, S. 1 ff. Sachs und Shatz finden, im Gegensatz zu Lawrence und Slaughter, daß die Preise lohnintensiver Güter im Verhältnis zu technologieintensiven Produkten gesunken sind, wenn man die Preisentwicklung um den außerordentlich starken Rückgang der Computerpreise bereinigt.

<sup>26</sup> Vgl. Adrian Wood: North-South trade, employment and inequality. Changing fortunes in a skill-driven world, Oxford 1994.

<sup>27</sup> Systematische Untersuchungen darüber, wieviel Niedrigstandardproduktion tatsächlich international gehandelt wird, liegen jedoch nicht vor; vgl. Philip von Schöppenthau: Sozialklauseln: die falsche Waffe im Kampf um Menschenrechte und soziale Standards, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 3, 1994, S. 254.

### Schlußfolgerungen

Für die Industrieländer besteht somit aus gesamtwirtschaftlicher (und statischer) Sicht insgesamt wenig Anreiz, mit außenwirtschaftlichen Druckmitteln auf die Einhaltung sozialer Mindeststandards in Entwicklungsländern zu dringen. Eine auch aus Industrieländersicht ökonomisch stichhaltige Begründung für die Korrektur sozialer Verzerrungen in Entwicklungsländern wäre jedoch, daß auf diese Weise der Wachstumsprozeß in der Dritten Welt gestärkt und die Nachfrage nach importierten Investitions- und Konsumgütern erhöht würde. So ist Kinderarbeit – abgesehen von der moralischen Verwerflichkeit – aus Sicht der Industrieländer nicht deswegen schädlich, weil Teppiche besonders günstig importiert werden, sondern weil möglicherweise die Bildung von Humankapital in den Entwicklungsländern darunter leidet. Häufig lautet die Alternative jedoch nicht Ausbildung oder Schule, sondern Straße und Verelendung. Statt Kinderarbeit mit Handelsverboten zu ahnden, wären deshalb eher gezielte entwicklungspolitische Aktionen zur Förderung der Humankapitalbildung zu befürworten.

Ob internationale Sozialnormen geeignet sind, vorhandene Verzerrungen zu beseitigen und neue Wachstumsstörungen dieser Art zu verhindern, erscheint höchst zweifelhaft. Vielmehr ist zu befürchten, daß zu hohe Mindeststandards den Aufholprozeß in den Entwicklungsländern und so auch den Wohlstand in den Industrieländern beeinträchtigen. Zum einen dürfte es nicht möglich sein, operationale Kriterien und Schwellenwerte festzulegen. Zum anderen verbergen sich hinter den Forderungen nach Einhaltung von Sozialstandards nicht nur gute Absichten, sondern auch Bestrebungen, Importe aus Ländern mit geringeren Arbeitskosten unter dem Vorwand humanitärer Anliegen zu beschränken. Nur bei fortschreitender Entwicklung werden die Länder der Dritten Welt jedoch in der Lage sein, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung zu verbessern.

Sozialer Fortschritt wird eher durch Handelserleichterungen als durch Handelsbeschränkungen gefördert. Insofern besteht die Gefahr, daß die Durchsetzung von Mindeststandards mit Handelssanktionen mehr Schaden anrichtet als Nutzen stiftet. Auch die Gewährung von Handelspräferenzen bedeutet im Prinzip nur eine Beibehaltung von Handelsbeschränkungen für diejenigen Entwicklungsländer, die sich dem Druck der Industrieländer nicht beugen wollen. Das heißt keinesfalls, daß eklatante Verstöße gegen grundlegende Menschenrechte toleriert werden müssen. Für die Behandlung solcher „pathologischen“ Fälle dürfte die WTO jedoch nicht das geeignete Forum bilden.