ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schneuwly, Philippe

Article

Sind Handelssanktionen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von Arbeitseinkommen?

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:
University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Schneuwly, Philippe (2003) : Sind Handelssanktionen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von Arbeitseinkommen?, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 58, Iss. 1, pp. 121-144

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/231021

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Sind Handelssanktionen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von ...
Schneuwly, Philippe
Aussenwirtschaft; Mar 2003; 58, 1; ABI/INFORM Collection
pg. 121

Sind Handelssanktionen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von Arbeitsnormen?
Eine Untersuchung der Wirksamkeit der Sozialklausel im US GSP

Philippe Schneuwly*
Universität St. Gallen

For several years the creation of a trade-labour linkage within the WTO has been on the political agenda of industrialized countries. However, despite lacking actual evidence, the effectiveness of trade sanctions as a means for improving working conditions in developing countries has been questioned by many economists. This article argues that the social clause in the US GSP presents a long-standing experience of a trade-labour linkage which allows an assessment of the possible success of a social clause in the WTO. The empirical evidence suggests that the effectiveness of US threats has been crucially dependent on the willingness of the USA to actually exert trade sanctions. On the other hand, serious threats seem to have been effective if the developing country was democratically organized and sufficiently dependent on exports to the US. These findings support the confidence in the success of a social clause within the WTO. However, humanitarian and institutional concerns must be taken into consideration in the debate.

Keywords: Commercial Policy, Trade Sanctions
JEL-Codes: F02, F13, J30, K33

1 Einleitung

Seit geraumer Zeit fordert ein Grossteil der Staaten der industrialisierten Welt die Einführung einer Sozialklausel in die WTO, welche die WTO-Mitglieder dazu zwingen würde, international anerkannte Arbeitsnormen einzuhalten. Die Idee einer derartigen Verknüpfung von Welthandel und Arbeitsnormen stösst auf Seiten der Entwicklungsländer auf dermassen grossen Widerstand, dass das Thema genügend Zündstoff enthält, um die WTO aus den Fugen zu heben.[1] So ist das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999 in Zusammenhang mit der

* Der Aufsatz wurde im Rahmen des gemeinsamen Doktorandenseminars der Universitäten St. Gallen und Tübingen erarbeitet. Den Teilnehmern danke ich für ihre wertvollen Hinweise. Mein Dank geht ausserdem an KIMBERLY ANN ELLIOTT vom Institute for International Economics, die mir grosszügigerweise die Datenbasis ihrer Untersuchung über die Erfolge des Vorgehens der US-Regierung zur Verfügung stellte.

1 Ein Überblick der Argumente der Entwicklungsländer gegen eine solche Verknüpfung ist zu finden in SALAZAR-XIRINACHS (1999).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Ansprache des damaligen U.S. Präsidenten CLINTON zu sehen, in welcher er sich für die Schaffung eines Sanktionsinstrumentes bei Verstössen gegen international anerkannte Arbeitsnormen einsetzte (TREBILCOCK 2001).

Fortschritte sind seit dieser Eskalation der Ereignisse kaum zu verzeichnen gewesen und eine Annäherung der beiden Positionen ist nicht auszumachen. In Anbetracht des vorhandenen Konfliktpotenzials wurde bei der jüngsten WTO-Ministerkonferenz von Doha der Beschluss gefasst, das Anliegen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zur weiteren Bearbeitung zu übergeben. Im Februar setzte die ILO diesbezüglich eine hochkarätige Kommission ein, welche bis zum nächsten Jahr einen Bericht über die ökonomischen und sozialen Folgen der Globalisierung von Wirtschaft, Märkten und Gesellschaft erstellen soll.[2] Der Druck von Seiten der Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen in den Industrieländern ist indes so gross, dass das Thema im Rahmen der Doha-Runde unweigerlich wieder auf den Tisch kommen wird.

Hinter der Forderung der Industrieländer nach einer Verknüpfung von Handel und Arbeitsnormen in der WTO verbergen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Beweggründe. Auf der einen Seite steht die ökonomisch begründete Auffassung, schlechte Arbeitsbedingungen stellten eine Form von Sozialdumping dar. Im Gegensatz zu den Entwicklungsländern betrachten die Befürworter dieser Argumentation ungenügende Arbeitsnormen als eine Wettbewerbsverzerrung und nicht etwa als komparativen Vorteil. Aus ihrer Perspektive hat dies zwei negative Auswirkungen: Erstens gerieten durch solchen unlauteren Wettbewerb die Löhne von unqualifizierten Arbeitskräften in den Industrieländern ungerechtfertigt unter Druck. Zweitens führe der Standortwettbewerb der Firmen zu einem *«Race to the Bottom»* – einer Form von Gefangenendilemma – der Sozialstandards.

Grundsätzlich anderer Natur ist demgegenüber das zweite, humanitär motivierte Anliegen. Gemäss dieser Auffassung handelt es sich bei gewissen minimalen Arbeitsbedingungen um Menschenrechte, welche es zu schützen gilt. Dabei wird implizit angenommen, dass Handelssanktionen das geeignete Mittel zur Verbesserung der Arbeitnehmersituation in den Entwicklungsländern seien. Die Hoffnungen der Befürworter dieser Argumentationen bezüglich des Erfolges eines Einbezugs einer Sozial-

2 Vgl. dazu NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (2002).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

klausel in die WTO sind indes nicht unumstritten. So zeigten z.B. HUFBAUER, SCHOTT und ELLIOTT (1990), dass Handelssanktionen generell kein besonders wirksames Mittel zur Durchsetzung von politischen Zielen sind.

In der Debatte über den Sinn einer Verknüpfung von Welthandel und Arbeitsnormen wird indes häufig vergessen, dass im Rahmen von diversen unilateralen Massnahmen bereits langjährige Erfahrung in der Verknüpfung von Handel und Arbeitsnormen bestehen. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die bislang wichtigste Erfahrung aus diesem Bereich – die Sozialklausel im US GSP – zu untersuchen, um daraus Schlussfolgerungen bezüglich des möglichen Erfolges eines solchen Einbezugs von Arbeitsnormen in die WTO zu ziehen. Die Arbeit ist wie folgt strukturiert: Zunächst wird die im US GSP enthaltene Sozialklausel vorgestellt und im folgenden Kapitel eine Bestandesaufnahme der bisherigen Erfolge dieses Instruments vorgenommen. Im vierten Kapitel wird der Frage nachgegangen, welche Faktoren ihre Erfolgsquote beeinflusst haben könnten. Die so gewonnenen Erkenntnisse werden zum Schluss in die aktuelle Debatte über die Einführung einer Sozialklausel in die WTO eingebracht.

2 Das GSP der USA

Seit 1974 gewähren die USA den Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (*Generalized System of Preferences* – GSP) die Möglichkeit, eine Reihe von ausgewählten Gütern zollfrei in die USA einzuführen. Mit dieser vorerst auf 10 Jahre begrenzten Zollpräferenz folgten die USA einem Vorschlag der UNO, welcher beabsichtigte, das Wachstum der Entwicklungsländer über eine Stimulierung der Investitionen und der Exporte zu fördern.[3] Im Rahmen der ersten Verlängerung des US GSP im Jahr 1984 verabschiedete der US Kongress eine Reihe von Zulassungskriterien zum GSP. Neben einigen politischen und wirtschaftlichen Kriterien[4] beinhalten diese neuen Statuten auch die folgende Klausel bezüglich der Arbeitsnormen im betroffenen Beneficiary Developing Country (BDC):

---

3 Neben den USA haben noch rund 20 weitere Industrieländer ein GSP geschaffen, wobei die genauen Konditionen von Land zu Land unterschiedlich sind.

4 So steht das GSP kommunistischen Staaten nicht zur Verfügung. Ausserdem wird die Gewährung der GSP-Privilegien auch vom Schutz der intellektuellen Eigentumsrechte abhängig gemacht und kann aufgehoben werden, wenn das Pro-Kopf Einkommen im einem BDC eine bestimmte Höhe erreicht (UNCTAD 1999a).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

«A GSP beneficiary country can lose its eligibility if such country has not taken or is not taking steps to afford internationally recognized workers rights to workers in the country.»

(US HOUSE OF REPRESENTATIVES 1997, p. 254)

Als «international anerkannte Arbeitnehmerrechte» werden dabei genannt: (1) The right of association; (2) The right to organize and bargain collectively; (3) A prohibition on forced or compulsory labor; (4) A minimum age for the employment of children; (5) Acceptable conditions of work (UNCTAD 1999a). Der US Kongress anerkannte allerdings, dass diese Standards sich je nach Entwicklungsstand des betroffenen Landes unterscheiden können.

Mit der Einführung dieser Sozialklausel in das GSP schafften sich die USA somit ein Sanktionsinstrument, welches die unilaterale Durchsetzung der genannten Arbeitsnormen erlauben sollte.[5] Dabei gilt es zu beachten, dass die unter dem GSP gewährten Präferenzen für die Entwicklungsländer Privilegien und nicht etwa ein durchsetzbares Recht darstellen.[6] Die Gewährung und Aussetzung dieser Privilegien liegt also einzig im Ermessen der USA.

Die Bedeutung des GSP ist für die USA eher gering. So beliefen sich die US-Importe unter dem GSP im letzten Jahr auf 16 Milliarden US$, was etwa 1,5% des gesamten Importvolumens der USA entspricht (USITC 2002). Für viele Entwicklungsländer stellen die gewährten Zollpräferenzen dagegen eine grosse Chance dar. Zurzeit sind rund 130 Länder berechtigt, unter dem GSP Produkte zollfrei in die USA auszuführen (UNCTAD 2001). 1999 entfielen rund ⅔ der US GSP-Importe auf die 5 wichtigsten BDCs und lediglich 5% auf die als *Least Developed Countries* (LDCs) kategorisierten Entwicklungsländer (UNCTAD 1999b).[7]

---

5 Die USA hatten bereits ein Jahr zuvor im Rahmen der *Caribbean Basin Initiative* (CBI) eine ähnliche Sozialklausel eingeführt. Diese hat allerdings noch nie zu einer Aussetzung des CBI geführt (TSOGAS 2001, p. 95).

6 Das GSP stellt eine Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips des GATT dar, nach welchem ausländische Produkte untereinander nicht diskriminiert werden dürfen. 1971 wurde mittels eines Waivers auf 10 Jahre die rechtliche Grundlage für diesen Verstoss geschaffen. Diese Sondergenehmigung wurde 1979 durch die sogenannte *«Enabling Clause»* ersetzt (HAUSER und SCHANZ 1995).

7 Im Verlaufe der neunziger Jahre war die Ausnutzung des GSP von Seiten der Entwicklungsländer allerdings rückläufig. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass das GSP seit 1990 aufgrund der *«pay-as-you-go»*-Auflage des US Budget Act nur noch für sehr kurze Zeitspannen genehmigt wird, was Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in den unter dem GSP exportierenden Industrien gehabt haben könnte.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

3 Erfolgsbilanz der Sozialklausel im US GSP

Zum Zeitpunkt der Aufnahme der Sozialklausel in das GSP wurde der *US Trade Representative* (USTR) aufgefordert, eine generelle Untersuchung der Einhaltung der Arbeitsnormen in allen BDCs durchzuführen. Seither mussten solche Untersuchungen immer von «interessierten Gruppen» beantragt werden, da der USTR aus eigener Initiative nie eine solche unternommen hat, obwohl ihm statutarisch die Möglichkeit dazu offen stehen würde. Im Zeitraum von 1984 bis 2001 wurden von Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen ungefähr 100 Aussetzungsanträge an die US-Regierung (USTR) gestellt[8], wovon rund die Hälfte angenommen wurde. Durch Annahme eines Antrages ist der USTR verpflichtet, eine Untersuchung der arbeitsrechtlichen Situation im betroffenen BDC durchzuführen und in einem Zeitraum von ein bis zwei Jahren zu entscheiden, ob das betroffene Land die geforderten Arbeitsstandards einhält oder wenigstens *«die notwendigen Schritte unternimmt»,* um den Schutz dieser Arbeitsnormen zu gewährleisten. In 8 der 50 bis heute durchgeführten Untersuchungen kam der USTR zum Ergebnis, dass im betroffenen Land keine Verletzung der Arbeitsnormen vorlag. In 29 Fällen wurde zwar anerkannt, dass das Land «Schritte unternommen hatte», um die Arbeitsnormen einzuführen, die weitere Gewährung des GSP wurde in diesen Fällen jedoch an die Bedingung geknüpft, dass diese Reformen in den betroffenen Ländern zu Ende geführt werden. In den 13 übrigen Fällen wurde das Land aus dem GSP ausgeschlossen, weil keine Absicht zur Durchführung der geforderten Reformen erkannt werden konnte.[9]

ELLIOTT (1998) unternimmt eine Evaluation des Erfolgs der 40 Fälle, in welchen der USTR die weitere Gewährung des GSP an die Bedingungen geknüpft hatte, dass die geforderten Reformen des Arbeitsrechts durchgesetzt werden. Sie kommt zum Ergebnis, dass durch die (Androhung zur) Aussetzung des GSP in mehr als der Hälfte der Fälle keine Verbesse-

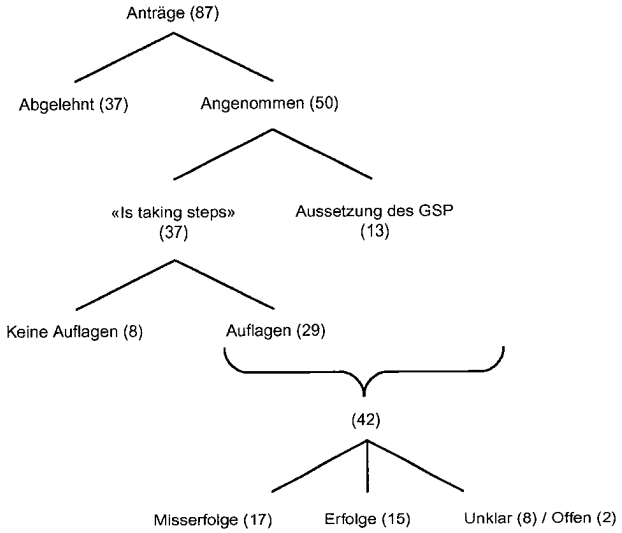
8 Seit 1995 hat der USTR keine offiziellen Angaben über die Zahl eingetroffener Anträge mehr publiziert. Gemäss einer Statistik des CONSUMER'S CHOICE COUNCIL (2000), welche sich auf Angaben des USTR stützt, wurden im Zeitraum von 1990 bis 1999 49 Anträge gestellt. Diese Zahl deckt sich mit der Datenbasis von ELLIOTT (1998), welche von 1984 bis 1998 insgesamt 82 eingereichte Anträge zählt. Demgegenüber beziffert die UNCTAD (1999b) die Zahl für den gleichen Zeitraum auf 121, und auch der International Labor Rights Fund (ILRF) schätzt die aktualisierte Gesamtzahl eingereichter Petitionen auf über 100.

9 Im Fall von Pakistan kam es zu einer teilweisen Aussetzung des GSP, welche sich auf einen Wirtschaftssektor beschränkte, für welchen Kinderarbeit nachgewiesen wurde. In fünf Fällen (Zentralafrika, Chile, Pakistan, Paraguay und Rumänien) wurde das GSP später wieder eingesetzt.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

rung der Arbeitnehmersituation erreicht werden konnte. *Abbildung 1* zeigt einen Überblick über den Erfolg der bisher eingereichten Anträge.

Abbildung 1 Ergebnisse der eingereichten Anträge von 1984 bis 2000



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Elliott (1998) und Federal Register Notices des USTR.

Die Ambivalenz dieser Bilanz wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen GSP-Sanktionsdrohungen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten darstellen. Dieser Frage wird im folgenden Kapitel nachgegangen.

4 Erfolgsfaktoren der Handelssanktionsdrohungen

Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften weisen seit Jahren mit grosser Vehemenz darauf hin, dass die US-Regierung im Beurteilungsverfahren der GSP-Aussetzungsanträge über einen diskretionären Spielraum verfügt, den sie je nach Bedarf ausnützt (z.B. HARVEY 1997).[10]

10 Von Seiten der Antrag stellenden Parteien wird zum Teil die Auffassung vertreten, die US-Regierung habe in Tat und Wahrheit gar kein Interesse an einer Aussetzung des GSP, was auch in der Tatsache zum Ausdruck komme, dass der USTR noch nie aus eigener Initiative eine Überprüfung der Arbeitnehmerrechte in einem Entwicklungsland vorgenommen habe. COLLINGSWORTH (1998) weist beispielsweise darauf hin, dass die Sozialklausel erst auf Drängen von NGOs überhaupt in das US GSP aufgenommen wurde.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Die Empörung über die Undurchsichtigkeit des Verfahrens und die Einseitigkeit in der Entscheidungsfindung seitens des USTR war bereits sechs Jahre nach der Einführung der Sozialklausel so gross, dass der International Labor Rights Fund zusammen mit 21 weiteren Organisationen Klage gegen die BUSH-Administration erhob, um gerichtlich abzuklären, ob die statutarischen Anforderungen des GSP umgangen worden seien.[11]

Eine Untersuchung der Wirksamkeit der Handelssanktionen (und Sanktionsdrohungen) im Rahmen des GSP sollte deshalb sinnvollerweise das effektive Verhalten der US-Regierung mit in Betracht ziehen, da nicht zu erwarten ist, dass eine Verbesserung der Arbeitsnormen erreicht werden kann, wenn im betroffenen Land davon ausgegangen wird, dass die Drohung der USA gar nicht ernst gemeint ist – wenn also erwartet wird, dass seitens der USA keine Bereitschaft besteht, die Sanktionen überhaupt zu ergreifen. In einem zweiten Schritt kann dann die Erfolgsquote der ernst gemeinten Sanktionsdrohungen sinnvoll untersucht werden.

4.1 Ernsthaftigkeit der US-Sanktionsdrohungen

Das oben beschriebene Vorgehen des USTR bei der Behandlung von Klagen wegen Verstössen gegen international anerkannte Arbeitsnormen lässt vermuten, dass der US-Regierung in drei Phasen des Prozesses ein Ermessensspielraum bei der Auslegung der statutarischen Vorschriften des GSP offen steht: Erstens befindet der USTR selbständig darüber, ob ein Antrag angenommen und damit eine Untersuchung überhaupt aufgenommen wird. Zweitens entscheidet er ebenfalls in eigenem Ermessen darüber, ob ein Land «die notwendigen Schritte» unternimmt, um die international anerkannten Arbeitnehmerrechte einzuführen. Schliesslich steht ihm auch offen, trotz negativen Befundes auf die angedrohten Sanktionen zu verzichten.

Insbesondere die angeblich sehr eigenwillige Anwendung des *«Taking Steps – Artikels»* war verschiedentlich Gegenstand von Beschwerden seitens der Antrag stellenden Parteien (ELLIOTT 1998). Doch auch das Entscheidungsverfahren bezüglich der Annahme von Petitionen wurde häufig als «politisiert» bezeichnet (HARVEY 1997). Als mögliche Gründe für die Anwendung eines doppelten Standards bei der Beurteilung der An-

11 Die Klage wurde allerdings aus formalen Gründen zurückgewiesen (COLLINGSWORTH 1996, p. 233f.).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

träge seitens der US-Regierung führen Menschenrechtsorganisationen und Gewerkschaften typischerweise (i) die geopolitische Bedeutung des Landes für die USA, (ii) dessen Bedeutung als Handelspartner für die USA, sowie (iii) den politischen Einfluss (Lobbying) von im betroffenen Land tätigen US-amerikanischen multinationalen Unternehmen (MNCs) an (z.B. TSOGAS 2001; Consumer's Choice Council 2000; UNITE 1999 oder COLLINGSWORTH 1998).

Tabelle 1 zeigt die Mittelwerte von Indikatoren für (i) die politische Situation, (ii) die Handelsbedeutung und (iii) die Bedeutung von US-MNCs in den Länder, in welchen der USTR eine Untersuchung der Arbeitsnormen durchführte, im Vergleich zu den Mittelwerten der Länder, für welche er solche Anträge ablehnte.[12] Wie auf den ersten Blick ersichtlich, sind die Unterschiede bezüglich des durchschnittlichen Handelsvolumens (Exporte und Importe) beachtlich. Während die US-Exporte in Länder, in welchen eine Untersuchung der Arbeitsnormen vorgenommen wurde, im Durchschnitt 1,75 Milliarden Dollar betrugen, beliefen sie sich in den Ländern, für welche eine Untersuchung der arbeitsrechtlichen Situation abgelehnt wurde, auf durchschnittlich mehr als das Doppelte. Ähnliches gilt für die Importe aus dem betroffenen BDC.

Auch die US-Direktinvestitionen waren im Durchschnitt in den nicht untersuchten Ländern über 50% höher als in den Ländern, für die eine Untersuchung der Arbeitsnormen stattfand. Dies unterstützt die Vermutung, dass die Präsenz von US MNCs (die möglicherweise von den günstigen Arbeitsbedingungen profitierten) einen Einfluss auf die Entscheidung bezüglich der Annahme oder Ablehnung eines Antrages gehabt haben könnte. Schliesslich ist auch ersichtlich, dass in den untersuchten Ländern jeweils eine bedeutend autokratischere Regierung an der Macht war.[13] Dies kann als Indiz für die Politisierung des Verfahrens gedeutet werden, zumal Aussetzungsanträge eigentlich nur aus technischen oder formalen Gründen abgelehnt werden können. Eine eigentliche Untersuchung der arbeitsrechtlichen Situation im betroffenen Land erfolgt ja erst mit der Annahme des Antrages.

12 Es wurden die jeweiligen Werte zum Zeitpunkt der Einreichung des Aussetzungsantrages verwendet.

13 POLITY IV (2000) enthält kodifizierte Informationen über die Regime- und Autoritätsmerkmale aller unabhängigen Staaten von 1880–2000 auf jährlicher Basis. Die in der vorliegenden Arbeit verwendeten Autokratie- und Demokratieindices bewerten die Offenheit bzw. Geschlossenheit der politischen Institutionen eines Landes auf einer 11-Punkte Skala.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Tabelle 1 Angenommene vs. abgelehnte Aussetzungsanträge

	Angenommene Anträge	Abgelehnte Anträge	Unterschied in %
Anzahl Beobachtungen	50	36	
Total (Exporte + Importe)*	4559	7782	*71%*
US-Exporte in BDC*	1751	3618	*107%*
US-Importe aus BDC*	2809	4164	*48%*
US FDI in BDC*	2497	3852	*54%*
Autokratie-Index* (0-10)	4,47	2,09	*–53%*

* Durchschnittswerte (in Millionen US$)

Quellen: USITC (2002); BEA (2002); POLITY IV (2000).

Wie bereits oben erwähnt, wurde auch das Vorgehen des USTR im Rahmen der Länderuntersuchungen häufig kritisiert. Eine Evaluation der Anwendung des viel zitierten *«Taking-Steps-Artikels»* bleibt jedoch schon deshalb ausgeschlossen, weil der Artikel keine ausreichend exakte Definition enthält. Diesbezüglich wurden vom USTR auch nie Kriterien festgelegt.

Eine Untersuchung des Revisionsprozesses ist jedoch wenigstens dahingehend möglich, als eine Reihe von Fällen identifiziert werden kann, bei welchen man davon ausgehen darf, dass die US-Regierung kein ernst gemeintes Interesse an einer Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte hatte. Dies kann dann angenommen werden, wenn die US-Regierung eine Untersuchung abbrach, ohne eine Aussetzung des GSP in Betracht zu ziehen, obwohl das betroffene Land den Verpflichtungen nicht nachkam, welche es ursprünglich eingegangen war, um eine Aussetzung des GSP zu verhindern. Dies trifft auf insgesamt 11 Fälle zu.[14] Diese Fälle sind in *Tabelle 2* den 13 Fällen gegenüber gestellt, in welchen das GSP tatsächlich ausgesetzt wurde. Dabei bleiben 15 Fälle unberücksichtigt, in welchen aufgrund der verfügbaren Daten nicht klar ist, ob die US-Regierung echten Druck auf die Regierung ausübte. Diese Fälle sind in der dritten Spalte der *Tabelle 2* zusammengefasst.[15]

14 Die «geschonten» Länder waren: Bahrain, Bangladesh, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Malaysia, Peru, Thailand und die Türkei. In der Untersuchung wurden ausserdem Indonesien und Panama zu dieser Gruppe gezählt, obwohl in diesen Ländern gewisse Reformen durchgeführt wurden. Im Fall von Indonesien erfüllten diese jedoch die Auflagen der USA nicht. Im Fall von Panama wurden die Reformen später wieder rückgängig gemacht, ohne dass die USA darauf reagiert hätten.

15 Von den 50 angenommenen Anträgen wurden diejenigen nicht berücksichtigt, bei denen keine Auflagen gemacht wurden (8). Ausserdem wurden wiederholte Untersuchungen derselben Länder zusammengefasst, weshalb sich das Total der berücksichtigten Fälle in dieser Betrachtung auf 39 beschränkt.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Tabelle 2 Ausgesetzte vs. «geschonte» Länder

	(1) Aussetzungen	(2) «geschonte» Länder	(3) Unklar	(4) (2)–(1) / (1)	(5) gew. Mittel [2,3]–(1) / (1)	(6) gew. Mittel [1,3]–(2) / (2)
Anzahl Fälle	13	11	15			
Total (Exporte + Importe)*	451	3555	5393	*688%*	*923%*	*–13%*
US-Exporte in BDC*	233	1764	3378	*657%*	*1057%*	*9%*
US-Importe aus BDC*	219	1790	2016	*717%*	*777%*	*–34%*
US FDI im BDC*	797	4630	1338	*481%*	*243%*	*–77%*
Autokratie-Index*	6,3	2,4	4,6	*–62%*	*–43%***	*127%***

* Durchschnittswerte (in Millionen US$)

** Im Fall des Autokratie-Indexes waren für die Gruppen (1), (2) und (3) nur jeweils 12, 10 und 12 Daten verfügbar.

Quellen: USITC (2002); BEA (2002); POLITY IV(2000).

In Spalte 4 sind die Resultate des Vergleichs zwischen den ersten zwei Gruppen dargestellt. Werden die unklaren Fälle weggelassen, so scheinen sich wiederum alle drei Hypothesen zu bestätigen: Sowohl das Handelsvolumen als auch das Ausmass an US-Direktinvestitionen waren in den Ländern, für die es zu einer Aussetzung des GSP kam, deutlich tiefer als in Ländern, für die trotz des Ausbleibens der geforderten Reformen von einer Aussetzung des GSP abgesehen wurde. Wiederum waren erstere Länder auch signifikant autokratischer regiert. Die Unterschiede zwischen den beiden Ländergruppen sind sogar noch ausgeprägter als im vorherigen Vergleich bezüglich der Annahme der gestellten Anträge. So war das Handelsvolumen der USA mit den «geschonten» Ländern beinahe 8 Mal grösser als im Fall der aus dem GSP ausgeschlossenen Länder. Ebenso waren die US-Direktinvestitionen über 5 Mal höher.

Wie angedeutet gilt es allerdings zu beachten, dass die Nichtberücksichtigung der Gruppe der unklaren Fälle das Ergebnis möglicherweise verzerrt. So waren die Direktinvestitionen in 11 der 15 Länder dieser Gruppe tiefer als der Durchschnitt der Gruppe (1). Dagegen war das durchschnittliche US-Handelsvolumen dieser Gruppe gar noch höher als bei den Ländern, welche offenbar geschont wurden.[16] Trotzdem unterschreiten auch hier 6 der 15 Länder den Durchschnittswert der Gruppe der aus-

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

gesetzten Länder. In den letzten beiden Spalten der *Tabelle 2* ist deshalb die Bedeutung der ausgesetzten und der «geschonten» Länder im Vergleich zum Total der restlichen untersuchten Länder dargestellt. Im ersten Vergleich (Spalte 5) bestätigt sich wiederum die Vermutung, dass die Länder, welche aus dem GSP ausgeschlossen wurden, durchschnittlich eine viel kleinere handelspolitische Bedeutung für die USA hatten als die übrigen untersuchten Länder. So war das totale Handelsvolumen der geschonten Länder (Spalte 2) zusammen mit den unklaren Fällen (Spalte 3) durchschnittlich 923% grösser als im Fall der ausgesetzten Länder (Spalte 1). Ebenso wurden in den ausgesetzten Ländern weniger US-Investitionen getätigt. Wie erwartet gilt genau das Umgekehrte für die Fälle, in denen es trotz fehlender Kooperation zu keiner Aussetzung des GSP kam (Spalte 6). Allerdings ist das Resultat bezüglich der Bedeutung des Handelsvolumens hier nicht mehr so eindeutig. Dagegen bestätigt sich die Bedeutung des FDI wiederum eindrücklich: Mit Ausnahme von Chile wurde kein einziges Land aus dem GSP ausgeschlossen, in welchem bedeutende US-Direktinvestitionen getätigt wurden.

Wie in der letzten Zeile ersichtlich, bestätigt sich auch der Unterschied beim Autokratie-Index: Die Länder, welche aus dem GSP ausgeschlossen wurden, waren im Durchschnitt deutlich autokratischer regiert. Diese Beobachtung scheint naheliegend, wenn man davon ausgeht, dass autokratischere Regierungen die Rechte der Arbeitnehmer eher missachten. Wie in *Tabelle 3* ersichtlich, hatten die Länder mit einem höheren Autokratie-Index zum Zeitpunkt der Antragsstellung in Wirklichkeit jedoch eine überdurchschnittlich hohe Zahl der ILO-Kernarbeitskonventionen (ILO-CLC) ratifiziert. Es lässt sich also kein negativer Zusammenhang zwischen dem Grad an Autokratie und der Zusammenarbeit mit der ILO nachweisen.

Diesbezüglich erstaunt es auch, dass diejenigen 8 Länder, in denen die US-Administration keine Verletzung der international anerkannten Arbeitsstandards feststellte (letzte Spalte der *Tabelle 3*), zum Zeitpunkt der Untersuchung weniger ILO-CLC ratifiziert hatten als die Länder, in denen es zu einer Aussetzung des GSP kam. Wie in der zweituntersten Zeile ersichtlich, ist in diesen Ländern ausserdem auch die Anzahl der bei der ILO eingegangenen Klagen wegen Verstössen gegen die Versammlungsfreiheit nur unbedeutend geringer. Dies deutet darauf hin, dass auch die

16 Dies ist allerdings auf die Fälle von Taiwan und Südkorea zurückzuführen. Diese zwei Länder machten zu jenem Zeitpunkt auch den Grossteil der US-Importe unter dem GSP aus und wurden 1989 aufgrund des stark angewachsenen Pro-Kopf-Einkommens aus dem GSP ausgeschlossen («graduiert»).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Implementation der ratifizierten Konventionen in den ausgeschlossenen Länder nicht weniger effizient war als in den Fällen, in denen der USTR keine Verletzungen der Arbeitnehmerrechte feststellte.[17,18]

Tabelle 3 Ratifikation und Implementation von ILO-Core Labour Konventionen

	(1) Ausgesetzte Länder	(2) «geschonte» Länder	Total weiter verfolgte Fälle	Nicht weiter verfolgte Fälle
Anzahl Fälle	13	11	39	8
Anzahl ratifizierte ILO-CLC (z.Z. des Antrages)*	5,2	4,6	4,4	4,5
Anzahl ratifizierte ILO-CLC (2002)*	6,3	6,6	6,4	6,9
Anzahl FOA-Klagen*	11,7	19,8	12,6	10,8
Autokratie-Index*	6,3	2,4	4,5	4,7

* Durchschnittswerte

Quellen: ILO (2002); POLITY IV (2000).

Die Evidenz deutet also darauf hin, dass wichtige Handelspartner der USA, in denen grosse US MNCs tätig sind und in denen wenig autokratische Regierungen an der Macht sind, kaum mit Handelssanktionen der USA rechnen müssen, auch wenn sie international anerkannte Arbeitnehmerrechte nicht ausreichend schützen. *Tabelle 4* verdeutlicht dies nochmals anhand eines Vergleichs der einzelnen sanktionierten Länder mit den Mittelwerten der betrachteten Indikatoren nicht sanktionierter Länder. Die Fälle, in denen einem sanktionierten Land überdurchschnittliche wirtschaftliche oder politische Bedeutung zukam, sind fett gedruckt. Dabei wird deutlich, dass bisher kein einziger wichtiger Handelspartner der USA sanktioniert wurde, und auch bezüglich der US-FDI stellte Chile die grosse Ausnahme dar. Schliesslich war Nicaragua das einzige sanktionierte Land, in dem zum Zeitpunkt der Aussetzung des GSP keine autokratische Regierung an der Macht war.

17 Dies trifft zumindest auf die ILO-Konventionen 87 und 98 zu, welche die gewerkschaftlichen Freiheiten betreffen. Diese zwei Arbeitnehmerrechte wurden auch im Rahmen des GSP am häufigsten angeklagt (vgl. *Tabelle 5*).

18 Wie in der folgenden Zeile ersichtlich, haben die Länder, welche aus dem GSP ausgeschlossen wurden, in den Folgejahren allerdings weniger Ratifikationen weiterer ILO-CLC vorgenommen.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Tabelle 4 Wirtschaftliche und politische Bedeutung der sanktionierten Länder

Land	Jahr	Handelsvolumen (Mio)	US-FDI (Mio)	Autokratie (0-10)
Zentralafrika**	1988	9	0	9
Chile**	1987	2719	**9029**	6
Liberia	1989	205	227	6
Malediven	1995	25	0	N/A
Mauretanien**	1992	33	0	6
Myanmar	1989	22	90	7
Nicaragua	1986	2	156	**2**
Pakistan+	1996	1708	516	N/A
Paraguay**	1986	212	204	8
Rumänien**	1986	510	126	8
Sudan	1990	101	15	7
Syrien	1991	202	0	9
Weissrussland	2001	119	0	7
Nicht sanktionierte Länder		*4615**	*2731**	*3.6**

* Durchschnittswerte

** GSP später wieder eingesetzt

\+ Nur teilweise Aussetzung des GSP

Quellen: USITC (2002); BEA (2002); POLITY IV (2000).

4.2 Wirksamkeit der Sanktionsdrohungen

Aufbauend auf dieser Evidenz bezüglich der Bedeutung von geopolitischen und wirtschaftlichen Faktoren bei der Durchsetzung von Arbeitsnormen, soll im Folgenden die «echte» Wirksamkeit der Massnahmen der USA analysiert werden. Als Ausgangspunkt dienen die 34 Fälle, in denen es auf den ersten Blick danach aussieht, als ob die USA Druck ausgeübt hätten.[19] Die Ergebnisse der Untersuchung der Wirksamkeit der US-Drohungen in diesen Fällen werden dann unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des obigen Abschnittes interpretiert.

19 Wie in *Abbildung 1* gezeigt, wurden in 8 der 50 untersuchten Länder keine Verletzungen der Arbeitnehmerrechte festgestellt. In weiteren 8 Fällen kam es zum Zeitpunkt der Intervention zu einem politischen Umsturz im betroffenen Land, weshalb Änderungen der arbeitsrechtlichen Situation nicht auf US-Druck zurückzuführen sind. Für die Untersuchung bleiben also 34 Fälle relevant (vgl. ELLIOTT 1998).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Zunächst liegt es auf der Hand zu untersuchen, ob der Erfolg einer Sanktionsdrohung von der Bedeutung des GSP für das betroffene BDC abhängt. Als zweites soll die Hypothese getestet werden, wonach der Erfolg der Sanktionsdrohung davon abhängt, ob die Bevölkerung und die betroffenen Interessengruppen im BDC über demokratische Rechte verfügen. Dies würde es ihnen ermöglichen, über den laufenden politischen Prozess Druck auf die Regierung auszuüben. Schliesslich soll untersucht werden, ob der Erfolg einer Sanktionsdrohung von der geforderten Reform abhängt, da deren Durchführung je nach betroffener Arbeitsnorm mit unterschiedlichen Kosten verbunden sein kann.

Tabelle 5 zeigt die Bedeutung des US-GSP für die BDCs, getrennt danach, ob einer Intervention der USA Erfolg beschieden war oder nicht. Wie in Spalte 3 ersichtlich, war der Anteil der GSP-Exporte in die USA, gemessen am BIP des betroffenen BDC, in den Ländern, in denen eine Verbesserung der Arbeitnehmerrechte erreicht wurde, durchschnittlich um 18% höher als in den Länder, in denen die US-Intervention erfolglos blieb. Diese Länder wiesen ebenfalls ein durchschnittlich höheres BIP und höhere effektive GSP-Exporte auf. Entgegen der zweiten Hypothese waren diese Länder im Durchschnitt jedoch auch weniger demokratisch.

Tabelle 5 Wirksamkeit der Sanktionsdrohungen

	(1) Erfolge	(2) Miss-erfolge	(3) (2)–(1) / (1)	(4) «Echte» Misserfolge	(5) (4)–(1) / (1)
Anzahl Beobachtungen	15	19		8	
BIP (Mia)*	40	33	*–17%*	18	*–55%*
US GSP-Exporte (Mio)*	325	296	*–9%*	6	*–98%*
US GSP-Exporte / BIP*	6,2‰	5,1‰	*–18%*	0,2‰	*–97%*
Demokratie-Index (0–10)*	3,3	3,9	*19%*	0,9	*–73%*

* Durchschnittswerte

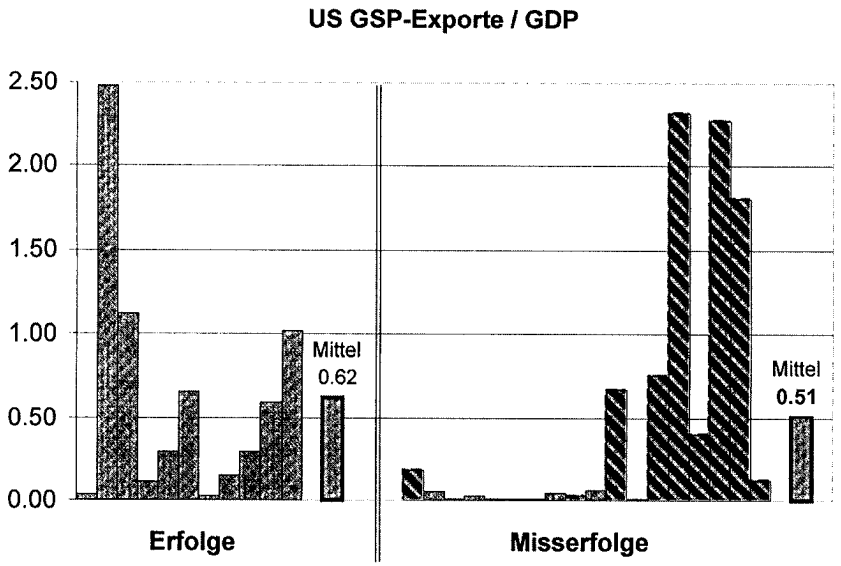
Quellen: WELTBANK (2002); IWF (2001); USITC (2002); POLITY IV (2000).

Wie in *Abbildung 2* ersichtlich, variiert die Bedeutung des US GSP allerdings so stark zwischen den verschiedenen Entwicklungsländern, dass kein systematischer Zusammenhang mit dem Erfolg der US-Intervention auszumachen ist. In einigen Ländern, wie Oman und Zentralafrika (erfolgreich), oder Liberia, den Malediven, Myanmar, Sudan und Syrien (nicht erfolgreich), war die Bedeutung des GSP zum Zeitpunkt des Ent-

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

scheides bezüglich der Aussetzung des GSP praktisch gleich Null. In anderen Fällen, wie der Dominikanischen Republik (erfolgreich) oder Thailand (nicht erfolgreich), überstieg der Anteil der GSP-Exporte in die USA dagegen gar 2% des BIP. Ganz offensichtlich kommt der höhere Mittelwert des GSP-Anteils am BIP in Ländern, für die die Drohungen erfolgreich waren, aufgrund der grossen Varianz eher zufällig zustande.

Abbildung 2 Bedeutung des GSP für die BDCs (gemäss Erfolg der US-Intervention)



Quellen: USITC (2002); WELTBANK (2002), IWF (2001).

Bei genauerer Betrachtung fällt jedoch auf, dass praktisch alle Länder, die trotz *grosser Abhängigkeit vom GSP* nicht auf die Forderungen der USA eingingen, ein auch für die USA nicht unbedeutendes Handelsvolumen erreichten. Diese Länder empfingen ausserdem Direktinvestitionen aus den USA in beachtlicher Höhe. So betrugen die US FDI in den Ländern, in welchen die US GSP-Exporte 0,5% des BIP überstiegen[20], zum Zeitpunkt der Intervention durchschnittlich 3,5 Milliarden Dollar und das Handelsvolumen dieser Länder mit den USA belief sich im Mittel auf über 5 Milliarden Dollar. Im Vergleich dazu beliefen sich die US FDI in

20 Es handelt sich um Thailand, Malaysia, Haiti und Costa Rica, wobei in Thailand zweimal erfolglos interveniert wurde.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

den übrigen Ländern, in denen erfolglos interveniert wurde, im Durchschnitt auf lediglich 2,6 Milliarden Dollar und das Handelsvolumen betrug weniger als 1,5 Milliarden Dollar. In Anbetracht der Ergebnisse des obigen Kapitels drängt sich somit die Vermutung auf, dass die USA aufgrund der grossen handelspolitischen Bedeutung der betroffenen Länder in Wirklichkeit wohl kein ernst gemeintes Interesse an einer Ergreifung von Handelssanktionen hatten.

In den letzten beiden Spalten der *Tabelle 5* sind entsprechend diejenigen Länder aus der Kategorie der Misserfolge ausgeschlossen worden, bei welchen gemäss der Untersuchung im ersten Teil dieser Studie davon ausgegangen werden kann, dass die USA kein ernst gemeintes Interesse an einer Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte hatten. Dies ergibt ein vollkommen neues Bild. Wie auch in *Abbildung 2* ersichtlich, war die Bedeutung des GSP für die Länder, welche von den USA geschont wurden (in der Abbildung schraffiert dargestellt), überdurchschnittlich gross. Demgegenüber war die Bedeutung des GSP für die Länder, in denen von einem *echten* Misserfolg ausgegangen werden kann (bei den Misserfolgen auf der rechten Seite der *Abbildung 2* hellgrau dargestellt) ausgesprochen gering im Vergleich zur Bedeutung, die das GSP in Ländern mit erfolgreicher US-Intervention erlangte. *Tabelle 5* zeigt ausserdem, dass die Länder, welche auf eine ernsthafte Drohung der USA nicht reagierten, deutlich kleiner und ebenfalls bedeutend weniger demokratisch waren. Auch wenn die angeklagten Länder *insgesamt* wenig demokratisch waren, ist doch erwähnenswert, dass es lediglich zwei Länder gab, in welchen demokratische Rechte «in hohem Mass» (Demokratie-Index über 5) gewährt wurden und trotzdem keine Verbesserung der Arbeitsnormen erreicht werden konnte. Dies kontrastiert auffällig mit der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Länder, in denen eine Verbesserung erreicht wurde, einen Demokratie-Index von 5 oder höher auswiesen.

In *Tabelle 6* ist schliesslich die «Erfolgsquote» der in den Anträgen geforderten Reformen dargestellt. Die Zahlen deuten darauf hin, dass die Durchsetzung von gewerkschaftlichen Freiheiten und minimalen Arbeitsstandards (Sicherheit, Arbeitszeit, Minimallohn) einfacher ist als die Einführung von Gesetzen zur Beseitigung von Kinder- oder Zwangsarbeit. Es ist allerdings auch denkbar, dass die US-Regierung bei der Durchsetzung von Richtlinien zur Beseitigung von Kinder- oder Zwangsarbeit weniger strikt vorgeht. Dies könnte damit zusammenhängen, dass eine Verbesserung der rechtlichen Situation ganz offensichtlich nicht gleichbedeutend mit einer Verbesserung der effektiven Arbeitnehmer-

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

situation ist. Wie beispielsweise bei ROLLO und WINTERS (2000) eindrücklich beschreiben, ist es beispielsweise sehr unwahrscheinlich, dass Kinderarbeit allein mit Gesetzesreformen vermindert werden kann, da diese ihre Wurzeln in sozialen Missständen hat.

Tabelle 6 Erfolgsquote der Petitionen nach beantragten Reformen

Beantragte Reform:	Anzahl Fälle	Erfolgsquote
Freedom of Assocation	34	44%
Right to bargain collectively	30	47%
Forced Labour	7	29%
Child Labour	8	38%
Minimal Conditions	15	47%

Quelle: ILO (2002).

Die in *Tabelle 6* beschriebenen «Erfolgsquoten» müssen aber auch deshalb vorsichtig interpretiert werden, weil üblicherweise verschiedene arbeitsrechtliche Verletzungen gleichzeitig angeklagt wurden. Die ausgewiesene Erfolgquote ist ausserdem nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer Verbesserung der tatsächlich eingeklagten Verletzung der internationalen Arbeitsnormen, da der USTR nicht immer alle Anklagepunkte in seine Untersuchungen aufgenommen hat.

Geht man davon aus, dass die USA aus politischen und wirtschaftlichen Gründen gewisse Länder geschont haben, so scheinen sich alle drei zu Beginn des Kapitels formulierten Hypothesen zu bestätigen: So gab es erstens kein Land, für welches das GSP mehr als 0,1% des BIP ausmachte, das auf eine (ernst gemeinte!) Sanktionsdrohung nicht mit entsprechenden Massnahmen reagiert hätte.[21] Zweitens scheint auch die Gewährung von demokratischen Rechten einen positiven Einfluss auf den Erfolg der Sanktionsdrohungen gehabt zu haben. Drittens gibt es Anzeichen dafür, dass gewisse Arbeitsnormen (wie die Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit) schwieriger durchzusetzen sind als andere.

21 Umgekehrt gab es auch nur zwei Fälle, in denen eine Verbesserung erreicht wurde, obwohl dem GSP im betroffenen Entwicklungsland keine grosse Bedeutung zukam (El Salvador und Zentralafrika).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

5 Schlussfolgerungen und Implikationen für die WTO

Angesichts der Erosion des GSP im Zuge der Handelsliberalisierung der vergangenen Jahrzehnte wurde vermehrt der Einbezug einer Sozialklausel in die WTO gefordert. Die im Rahmen dieser Arbeit zusammengetragene Evidenz bezüglich der Anwendung der Sozialklausel im US GSP gibt Anlass zur Vermutung, dass der Erfolg einer solchen Klausel ganz wesentlich davon abhängen wird, ob geopolitische und wirtschaftliche Erwägungen der Verhängung der notwendigen Sanktionen im Weg stehen oder nicht.

Der geforderte Einbezug einer Sozialklausel in die WTO kann mit der Hoffnung verbunden werden, in diesem Bereich eine objektivere Entscheidungsfindung zu erreichen, als dies im Rahmen der unilateralen Massnahmen zur Zeit der Fall ist. Indes garantiert dies alleine noch keine universelle Durchsetzung von international anerkannten Arbeitsnormen, da das Ergreifen von Sanktionen nach wie vor in der Souveränität des einzelnen Staates liegt und in der WTO kein Mechanismus zur Durchsetzung von generellen Sanktionen durch alle WTO-Mitglieder existiert. Umgekehrt deuten die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung darauf hin, dass ernst gemeinte Sanktionsdrohungen unter günstigen Umständen ein durchaus vielversprechendes Instrument zur Verbesserung der Arbeitsnormen in Entwicklungsländern sein können. Bereits ein relativ bescheidener Anteil von GSP-Exporten am BIP von rund 0,5% scheint ausreichend zu sein, um eine Reaktion im betroffenen Land zu bewirken.

Bei der Interpretation dieses Resultates scheint es allerdings wichtig zu unterscheiden, ob das Motiv einer solchen Intervention wirtschaftlicher oder humanitärer Natur ist. Aus ökonomischer Sicht könnte die Tatsache, dass offenbar bereits relativ geringe Handelssanktionen ausreichend sind, um Arbeitsnormen durchsetzen und damit wettbewerbsverzerrendes Sozialdumping vermindern zu können, für den Einbezug einer solchen Sozialklausel in die WTO sprechen. Dagegen gilt es allerdings zu beachten, dass die empirische Evidenz gegen einen Zusammenhang zwischen den Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern und der Lohnentwicklung bei unqualifizierten Arbeitskräften in den Industrieländern spricht.[22] Auch bezüglich der Angst vor einem *«Race to the Bottom»* der

22 Entsprechend darf auch nicht erwartet werden, dass eine weltweite Harmonisierung der Arbeitsstandards einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung der Einkommensverteilung leisten würde (Brown 2001).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Sozialstandards sind andere institutionelle Lösungen denkbar, welche solches strategisches Verhalten verhindern würden (BROWN 2001). Diese Befunde sprechen klar gegen eine Verknüpfung von Handel und Arbeitsnormen aus ökonomischen Gründen.

Die Relevanz des humanitären Anliegens, nach welchem es sich bei bestimmten Arbeitnehmerrechten wie der Vereinigungsfreiheit, dem Recht zu Kollektivverhandlungen, der Beseitigung von Kinder- und Zwangsarbeit sowie von Diskriminierung am Arbeitsplatz um *universelle Menschenrechte* handelt, ist dagegen weitgehend unumstritten – auch wenn bezüglich der genauen Definition dieser Rechte weniger Einigkeit herrscht.[23] Aus dieser Perspektive kann die Anwendung von Handelssanktionen zur Durchsetzung von Menschenrechte nicht *à priori* ausgeschlossen werden, was allerdings freilich nicht bedeutet, dass Handelssanktionen auch immer das geeignete Instrument zur Wahrung dieser Menschenrechte sein müssen (TREBILCOCK 2001).

Aus dieser Warte müssen die oben beschriebenen Resultate bezüglich der Wirksamkeit von Sanktionsdrohungen allerdings auch relativiert werden, weil die in der vorliegenden Untersuchung verwendeten Daten keine Abklärung der tatsächlichen humanitären Effekte einer Intervention zulassen. Von Bedeutung scheint indes zumindest die Beobachtung zu sein, dass in Fällen, in denen mit Drohungen nichts erreicht werden konnte, meist auch die nachfolgend ergriffenen Sanktionen nichts auszurichten vermochten.[24] So könnte das Ausbleiben einer Reaktion dieser Länder darauf zurückzuführen sein, dass die Kosten der geforderten Reformen für sie zu hoch waren. Für diese These spricht die Tatsache, dass bestimmte Ziele, wie beispielsweise die Beseitigung von Kinderarbeit, in starkem Mass vom Entwicklungsgrad des jeweiligen Landes abhängen.[25] ROLLO und WINTERS (2000) weisen beispielsweise darauf hin, dass die Durchsetzung von Arbeitsnormen im Bereich der Kinderarbeit sogar kontraproduktive Folgen haben kann, da Kinder gezwungen werden, Arbeitsstellen in der Schattenwirtschaft anzunehmen, in der die Arbeitsbedingungen schlechter und zudem die Löhne so tief sind, dass sogar ein Teilzeitschul-

23 BHAGWATI (1995) weist darauf hin, dass ein (beinahe) universeller Konsens einzig bezüglich eines Verbots von Zwangsarbeit besteht.

24 Die Zentralafrikanische Republik war das einzige Land, welches auf die Aussetzung des GSP mit einer Verbesserung der Arbeitnehmerrechte reagierte.

25 KRUEGER (1997, zit. in BROWN 2001) findet z.B. eine hohe negative Korrelation zwischen der Bedeutung von Kinderarbeit und dem BIP pro Kopf einer Volkswirtschaft. Solange nicht ein BIP von $5000 pro Kopf erreicht wird, scheint eine vollständige Beseitigung von Kinderarbeit unrealistisch, da der Kinderarbeit unter diesen Umständen überlebenswichtige Bedeutung für die Familien zukommt.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

besuch verunmöglicht wird. Dies mag auch mit ein Grund sein, warum in der Untersuchung Hinweise gefunden werden konnten, dass bestimmte Arbeitsnormen schwieriger durchzusetzen sind.

Aus dieser Perspektive spricht deshalb vieles für eine Unterscheidung zwischen Normen, welche nicht vom Entwicklungsstand eines Landes abhängen und ohne negative Nebeneffekte durchgesetzt werden können (wie die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen) und solchen, bei denen eine Verbesserung der Situation besser auf bilateralem Weg gesucht wird und die möglicherweise von Hilfsmassnahmen (Anreizen) begleitet werden sollten. Aus humanitärer Sicht müssten Letztere deshalb in der Kompetenz der ILO verbleiben, während Erstere «WTO-tauglich» wären.

Aus einer *institutionellen* Sicht liesse sich dagegen eine Reihe von Bedenken gegen die WTO-Tauglichkeit solcher Normen erheben. Wie ein Bericht der OECD (1996) festhält, wäre nämlich erstens eine Sozialklausel unter aktuellem WTO-Recht gar nicht durchsetzbar.[26] Zweitens entstünde ein Problem mit dem aktuellen Sanktionssystem der WTO, welches zur Festlegung der Vergeltungsmassnahmen Schätzungen der ökonomischen Kosten der begangenen Vertragsverletzungen benötigt. Eine solche Schätzung der Kosten von Verletzungen von Arbeitnehmerrechten scheint praktisch ausgeschlossen (WATKINS 1997). Drittens ist die Gefahr gross, dass eine Sozialklausel – ähnlich der Antidumping-Klausel – zu protektionistischen Praktiken Anlass bieten würde (ROLLO und WINTERS 2000). Viertens könnte durch den Einbezug einer Sozialklausel in die WTO auch die paradoxe Situation entstehen, dass WTO-Mitglieder schlechter als Nicht-Mitglieder behandelt würden (FERNÁNDEZ SCRIMIERI 2000). Dieses Argument gewinnt noch an Bedeutung, wenn man davon ausgeht, dass Arbeitsnormen ein wichtiger Standortfaktor für arbeitsintensive Industrien sind und diese wiederum überlebenswichtigen Charakter für ärmere Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern haben – eine aus humanitärer Sicht sicher zu bedenkende Verzerrung.

Der Einbezug einer Sozialklausel in die WTO würde also eine Revision der WTO-Verträge sowie tiefgreifende institutionelle Reformen der WTO voraussetzen. Nach TREBILCOCK (2001) wäre dabei die Schaffung eines Mechanismus, welcher Nicht-Diskriminierung und Konsistenz in

26 Die OECD untersuchte die Möglichkeit des Einbezuges einer Sozialklausel unter GATT-Artikel VI, XVI, XX(e), XXIII und XXXV.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

der Entscheidungsfindung garantiert, unabdingbare Voraussetzung, um protektionistischem Missbrauch der Klausel vorzubeugen. Ausserdem wäre es wünschenswert, dass die Entscheidungsfindung in einer mit dem Thema vertrauten Instanz, wie der ILO oder einer zuständigen UNO-Kommission, erfolgen würde, wodurch die WTO sich auf die Überwachung der Sanktionen beschränken könnte. Wenn allerdings ein solcher institutioneller Rahmen geschaffen werden könnte, wäre eine Verknüpfung von gewissen (z.B. gewerkschaftlichen) Arbeitsnormen mit Handelssanktionen aus humanitärer Sicht nicht nur wünschenswert, sondern – wie die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung nahelegen – wahrscheinlich auch durchaus wirksam.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

Literatur

BEA [Bureau of Economic Analysis] (2002): *International Accounts Data – U.S. Direct Investment Abroad;* http://www.bea.doc.gov/bea/di1.htm (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Brown, Drusilla (2001): Labor Standards: Where Do They belong on the International Agenda?; in: *Journal of Economic Perspectives,* Bd. 15, Heft 3, S. 89–112.

Bhagwati, Jagdish (1995): Trade Liberalisation and «Fair Trade» Demands: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues; in: *World Economy,* Bd. 18, Heft 6, S. 745–759.

Collingsworth, Terry (1996): *International Worker Rights Enforcement: Proposals Following a Test Case;* in: Compa, Lance and Diamond, Stephen F. (eds.): *Human Rights, Labor Rights and International Trade,* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, S. 227–250.

Collingsworth, Terry (1998): An Enforceable Social Clause; in: *Foreign Policy In Focus,* Bd. 3, Heft 28; in Focus Policy Briefs: http://www.foreignpolicy-infocus.org/ (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Consumer's Choice Council (2000): *A Citizen's Handbook to the Office of the United States Trade Representative.* Appendix 6: Overview of the Generalized System of Preferences (GSP) Worker Right Reviews and Their Outcomes, 1990–1999: http://www.consumerscouncil.org/ustr/ustrbook.htm (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Elliott, Kimberly A. (1998): *Preferences for Workers? Worker rights and the US Generalized System of Preference;* Institute for International Economics, Statement prepared for the Faculty Spring Conference '98, «Globalization and Inequality», Calvin College Grand Rapids, Michigan: http://www.iie.com/papers/elliott0500.htm (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Fernández Scrimieri, Bruno (2000): Derechos Sociales y Globalización: Soluciones Multilaterales; in: *ICE: Información Comercial Española. Revista de Economía,* Bd. 785, S. 69–79.

Harvey, Pharis (1997): Trade and Labor; in: *Foreign Policy In Focus,* Bd. 2, Heft 15; in Focus Policy Briefs: http://www.foreignpolicy-infocus.org/ (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Hauser, Heinz und Schanz, Kai-Uwe (1995): *Das neue GATT: Die Welthandelsordnung nach Abschluss der Uruguay-Runde,* München: Oldenburg.

Hufbauer, G.C., Schott, G. and Elliott, K.A. (1990): *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy,* Washington: Institute for International Economics.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

ILO [INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION] (2002): *ILOLEX Database of International Labour Standards;* http://ilolex.ilo.ch:1567/english/newratframeE.htm (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

IWF [INTERNATIONALER WÄHRUNGSFONDS] (2001): *International Financial Statistics,* ed. 2001, CD-ROM Version; Washington: International Monetary Fund.

KRUEGER, ALAN (1997): *International Labor Standards and Trade;* in: BRUNO, MICHAEL und PLESKOVIC, BORIS (eds.): *Annual World Bank Conference on Development Economics,* Washington, DC: World Bank, S. 281–302.

NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (2002): Die Globalisierung als Herausforderung – Neue Initiative der ILO; Ausgabe vom 28.02.2002.

OECD (1996): *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Worker Rights,* Paris: OECD.

POLITY IV PROJECT (2000): Polity IV Dataset. [Computer file; version p4v2000] College Park, MD: Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland.

ROLLO, JIM und WINTERS, L. ALAN (2000): Challenges for the WTO: Environmental and Labour Standards; in: *World Economy,* Bd. 23, Heft 4, S. 562–576.

SALAZAR-XIRINACHS, JOSÉ M. (1999): The Trade-Labor Nexus: Developing Countries' Perspective, Organization of American States: http://www.sice.oas.org/tunit/STAFF_ARTICLE/jmsx_labor1.asp (Seitenaufruf vom 1.4.2002).

TREBILCOCK, MICHAEL J. (2001): *Trade Policy and Labour Standards: Objectives, Instruments and Institutions,* University of Toronto, Law and Economics Working Paper # 02-01: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=307219 (Seitenaufruf vom 15.5.2002).

TSOGAS, GEORGE (2001): *Labor Regulation in a Global Economy,* New York: M.E. Sharpe.

UNCTAD (1999a): *Handbook on the GSP Scheme of the United States of America:* http://www.unctad.org/gsp/usa/usapdf/GSPHandbookUSA.pdf (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

UNCTAD (1999b): *Quantifying the Benefits obtained by Developing Countries from the Generalized System of Preferences,* Note by the UNCTAD Secretariat: http://www.unctad.org/en/docs/poitcdtsbm52.en.pdf (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

UNCTAD (2001): *Generalized System of Preferences, List of Beneficiaries,* http://www.unctad.org/en/docs/poitcdtsbm62.en.pdf (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.

UNITE [UNION FOR NEEDLETRADES, INDUSTRIAL AND TEXTILE EMPLOYEES] (1999): Despite Amendment, Africa Trade Bill Still Fails to Protect Worker Rights; in: *Public Citizen,* Hope For Africa, Background Information: http://www.citizen.org/trade/africa/hope/#101 (Seitenaufruf vom 15.3.2002).

USITC [UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION] (2002): *Interactive Tariff and Trade Data Web;* http://dataweb.usitc.gov/ (Seitenaufruf vom 15.5.2002).

US HOUSE OF REPRESENTATIVES – COMMITTEE ON WAYS AND MEANS (1997): *Overview and Compilation of U.S. Trade Statues,* Washington: Committee Print WMCP 105-4.

WATKINS, KEVIN (1997): *Globalisation and Liberalisation: Implications for Poverty, Distribution and Inequality,* UNDP Human Development Report Office, Occasional Papers # 32; http://www.undp.org/hdro/papers/ocpapers/oc32a.htm (Seitenaufruf vom 15.4.2002).

WELTBANK (2002): *Health, Nutrition and Population Statistics;* http://devdata.worldbank.org/hnpstats/query/countries.htm (Seitenaufruf vom 1.5.2002).

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.