

Adamy, Wilhelm

Article — Digitized Version

Für eine neue Strategie von Handel und Entwicklung - Zur Agenda der dritten WTO-Konferenz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adamy, Wilhelm (1999) : Für eine neue Strategie von Handel und Entwicklung - Zur Agenda der dritten WTO-Konferenz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 11, pp. 649-652

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/40398>

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.

Neue Themen müssen in das multilaterale Handelssystem integriert werden. So ist zu klären, wie in der WTO international verbindliche Wettbewerbsregeln verankert werden. Auch für Investitionen sollte ein international verbindliches Regelwerk entwickelt werden.

Die Forderung der Entwicklungsländer nach Marktzugang ist nicht nur ökonomisch sinnvoll, sondern auch politisch zwingend. Ohne die Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft werden die Potentiale internationaler Arbeitsteilung nicht ausgeschöpft. Der Verhandlungsgegenstand kann von Zollpräferenzen für Produkte aus Entwicklungsländern bis hin zur technischen Hilfe bei der Umsetzung der GATT-/WTO-Verpflichtungen reichen.

Kritisch ist allerdings die Forderung, mit den Instrumenten der WTO Umweltstandards durchzusetzen. Sofern es Schnittstellen zwischen „Handel“ und „Umwelt“ gibt, müssen diese natürlich in der WTO entschieden werden. Hierzu gehören z.B. die Vereinbarkeit internationaler Umweltabkommen mit WTO-Abkommen oder die Vereinbarkeit von Produktkennzeichnungen mit dem Technical Barriers to Trade Code (TBT). Es kann aber

nicht Aufgabe der WTO sein, Umweltstandards zu definieren und mit Handelssanktionen umweltpolitische Ziele durchzusetzen.

Sozialstandards und Agrarprotektionismus

Ebenso kann es nicht Aufgabe der WTO sein, Sozialstandards zu definieren und durchzusetzen. Es ist unbestritten, daß die sozialen Bedingungen in vielen Ländern einer Verbesserung bedürfen. Es gibt Kinder- und Sklavenarbeit, Einschränkung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit. Aber diese Mißstände haben nichts mit Handel zu tun. Im Gegenteil: Handel und wirtschaftliche Entwicklung bieten die einzige Chance, an diesen Verhältnissen etwas zu ändern. Hier muß man die Zuständigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ernstnehmen und politisch auf die Umsetzung der ILO-Sozialcharta dringen. Solange gerade Industrieländer wie die USA die Schwäche der ILO bei der Durchsetzung der Sozialcharta beklagen und selbst die entsprechenden ILO-Vereinbarungen nicht ratifizieren und damit die ILO schwach halten – solange wird die Forderung nach Sozialstandards in der WTO zu Recht den Ruch eines

neuen Protektionismus der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern haben.

Dreh- und Angelpunkt einer neuen WTO-Runde wird aber erneut ein Stolperstein der Vergangenheit sein: der Abbau des Agrarprotektionismus und die ausstehende Reform der europäischen Agrarpolitik. Es muß beunruhigen, daß die USA und die in der CAIRNS-Gruppe zusammengeschlossenen Agrarerzeugerstaaten eine harte Gangart gegen die EU angekündigt haben. Die EU muß in den nächsten Jahren bei der Reform der Agrarpolitik erhebliche Fortschritte machen, wenn es nicht zu einer Stagnation bei der Liberalisierung des Welthandels kommen soll. Es wäre fatal, wenn die Industrie – wie in der GATT-Uruguay-Runde – zur „Geisel“ der Agrarinteressen wird. Der BDI hat sich deshalb sehr deutlich für eine Reform der europäischen Agrarpolitik ausgesprochen. Mit Blick auf die WTO-Runde ist eines klar: die Entscheidungen über die Agrarpolitik tangieren die gesamte Volkswirtschaft – sie dürfen deshalb nicht den europäischen Agrarministern und den Agrarlobbys überlassen bleiben.

Wilhelm Adamy

Für eine neue Strategie von Handel und Entwicklung – Zur Agenda der dritten WTO-Konferenz

Die dritte Ministerkonferenz der WTO steht unmittelbar bevor. Mit ihr wird eine neue multilaterale Runde eingeleitet, die den Prozeß der weltweiten wirtschaftlichen Integration nochmals vertiefen wird.

Die Akzeptanz dieser neuen Welthandelsrunde wird nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit Bestimmungen zugunsten der Ent-

wicklungsländer verstärkt, international anerkannte Grundrechte der Arbeitswelt sowie umweltbezogene Aspekte in die WTO-Arbeit einbezogen werden.

Kernarbeitsnormen und Handel

Alle wichtigen Akteure des internationalen Wirtschaftsgeschehens haben zwischenzeitlich eingese-

hen, daß sie das Thema Soziales im Globalisierungsprozeß zumindest verbal besetzen müssen. So haben sich die Mitgliedstaaten der WTO auf der Ministerkonferenz in Singapur Ende 1996 verpflichtet, die internationalen Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) zu achten. Zugleich betonten sie, daß die WTO

die Zusammenarbeit mit der IAO fortsetzen werde. Zu dieser Zusammenarbeit ist es bisher aber nicht gekommen.

In Seattle geht es jetzt darum, Verfahren zu entwickeln, um die Minderheit der Länder, die die menschenrechtsrelevanten Arbeitsnormen verletzen, dazu zu bringen, daß sie ihrer Verpflichtung auch tatsächlich nachkommen. Doch über den Weg dahin gibt es erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Weitgehender Konsens auf internationaler Ebene besteht bisher lediglich darüber, welche konkreten Standards zu den Menschenrechten in der Arbeitswelt zählen. Dies sind die grundlegenden Normen der IAO

- zur Vereinigungsfreiheit und zur effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen,
- zur Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit,
- zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit,
- zur Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Dieser eng definierte Katalog sozialer Standards will versuchen, extreme Formen der Ausbeutung und einen mörderischen Wettbewerb zu verhindern. Soziale Grundnormen unterscheiden sich von einer Vielzahl sozialer Mindestnormen dadurch, daß sie nicht vom Entwicklungsstand eines Landes abhängig sind; sie beschränken sich weitgehend auf jene Normen, die für das Funktionieren einer Marktwirtschaft wesentlich sind und die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erst in den Stand versetzen, ihre nationalen Rechte wahrzunehmen. In Marktsystemen muß das Prinzip der Verhandlungs- und Vertragsfreiheit auch auf den Arbeitsmarkt übertragen werden. Die Verweigerung der Vereinigungsfreiheit ist hingegen ein Indiz dafür, daß durch extreme

Ausbeutung der Arbeitnehmer Wettbewerbsvorteile erzielt werden sollen.

Allzuoft wird die Forderung nach Sozialklauseln mit einem internationalen Mindestlohn oder einer Harmonisierung sozialer Leistungen gleichgesetzt. Dies ist jedoch keinesfalls intendiert, da dies zwangsläufig die Wettbewerbsfähigkeit von Entwicklungsländern beeinträchtigen würde. Einer Angleichung der Lohn- und Sozialleistungen nach oben wie unten würde gleichermaßen die Entwicklungsländer überfordern und den Industrieländern noch größere Chancen zum Export der Arbeitslosigkeit eröffnen. Sozialklauseln jedoch wollen die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer keinesfalls in Frage stellen.

Unzureichende Kontrolle

Über die verbale Anerkennung der Kernarbeitsnormen hinaus wird in internationalen Erklärungen das spezifische Mandat der IAO bei der Definition und Kontrolle dieser Normen betont. Es überrascht daher, daß die Gegner von Sozialklauseln auch in der IAO zu verhindern suchen, daß die Effektivität dieser UN-Sonderorganisation verbessert und ihre Prangerfunktion bei extremer Verletzung elementarer Rechte wesentlich verstärkt werden kann. Erst nach harten Auseinandersetzungen konnte z.B. 1998 eine feierliche Erklärung über Arbeitnehmergrundrechte von der IAO verabschiedet werden; sie verfolgt das Ziel, diese Rechte in den Rang von konstitutionellen Grundverpflichtungen der IAO zu heben.

Doch auch mit dieser Erklärung gelang es nicht, die bereits bestehenden Kontrollmechanismen der IAO zur Vereinigungsfreiheit voll und ganz auch auf die anderen Arbeitnehmergrundrechte zu übertragen. Über politischen und mora-

lischen Druck hinaus kann diese Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen juristisch nicht eingeklagt werden. Im Zusammenwirken mit WTO-Verfahrensregeln könnte sie jedoch zu einem wirksamen Instrument ausgebaut werden.

Sozialklauseln im Handel

Wachstum ohne jede Skrupel ist vielerorts immer noch an der Tagesordnung. So werden gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer in vielen Ländern verhaftet, geschlagen und ermordet. Die jährlichen Berichte des internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) belegen dies.

Die Opfer sind häufig junge und unorganisierte Arbeitskräfte in freien Exportzonen. Investoren gegenüber wird damit geworben, daß es in diesen Exportzonen keine Gewerkschaftsrechte gibt.

Weltweit müssen rund 250 Mill. Kinder zwischen 5 und 14 Jahren unter zum Teil lebensgefährlichen Bedingungen arbeiten. Allein in Pakistan gibt es – nach Angaben der dortigen Regierung – rund 3,7 Mill. Kinder im Alter von 5 bis 14 Jahren, die in Schuld knechtschaft und Quasi-Sklaverei leben.

Angesichts dieser massiven Verletzung von Menschenrechten ist der Widerstand in der WTO gegen Sozialklauseln problematisch. Dabei geht es aktuell lediglich um die Einrichtung eines WTO-Ausschusses zu den Beziehungen von Handel und Investitionen mit den international anerkannten Kernarbeitsnormen. Dieser Ausschuss könnte vorurteilsfrei die Beziehung zwischen diesen Bereichen klären und eine klarere und objektive Prüfung der Argumente ermöglichen. Von einer solchen Arbeitsgruppe haben die Gegner nicht allzu viel zu befürchten. Wie in der Uruguay-Runde, sollen die Verhandlungen als Single Undertaking geführt werden, d.h., nichts soll beschlossen werden, bevor nicht

zu allen Themen eine Einigung erreicht ist.

Dieser WTO-Ausschuß sollte im Verlauf der nächsten Runde ein wirksames System erarbeiten, das die Achtung der Kernarbeitsnormen durch alle Handelspartner gewährleistet und sie gleichberechtigt mit den anderen Themen in die Verfahren und Mechanismen der WTO aufnimmt. Dazu zählt insbesondere auch das Streitbeilegungsverfahren der WTO. Nicht zuletzt sollte die zu gründende Arbeitsgruppe die IAO einbeziehen, damit sie ihre Rolle als Normsetzungs- und Überwachungsorgan wahrnehmen kann und die WTO die Aufgabe wahrnimmt, daß Verletzungen grundlegender Normen nicht zu einem halsbrecherischen Wettbewerb führen.

Protektionistischen Mißbrauch verhindern

Gegner wie Befürworter von Sozialklauseln sind sich daran einig, daß Protektionismus bei der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten verhindert werden muß. Vielfach sind diese Befürchtungen aber auch Vorwand, um ein schärferes Instrumentarium zur Durchsetzung sozialer Standards zu verhindern. Aber auch die Industrieländer liefern durchaus Anhaltspunkte dafür, daß sie nicht alle handelspolitischen Möglichkeiten ausschöpfen, um den Ländern des Südens eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. Nicht zuletzt können Entwicklungsländer an konkrete Erfahrungen mit unilateralen Sozialstandards anknüpfen. Die US-amerikanische Handelsgesetzgebung wurde bisher weitgehend willkürlich nach dem jeweiligen außenpolitischen Kalkül angewandt. Protektionistischer Mißbrauch konnte allerdings nicht festgestellt werden. Fallstudien, bei denen die US-amerikanische Sozialklausel zur Anwendung kam, zeigen, daß

schon die Drohung mit Entzug von Handelsprivilegien arbeitsrechtliche Fortschritte auslöste.

Im Konzept der Sozialklausel soll die Völkergemeinschaft gestärkt und der multilaterale Charakter ausgebaut werden. Die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs ist dann nicht mehr gegeben, wenn die Klauseln eng und präzise definiert sind und die Entscheidung bei Verletzungen auf multilateraler Ebene nach klaren und transparenten Kriterien erfolgt. Sozialklauseln müssen daher völkerrechtlich ausgerichtet sein und dürfen nur nach Beschluß internationaler Organisationen nach für alle gleichen Regeln umgesetzt werden.

Nachteile für die wirtschaftlichen Entwicklungschancen des Südens sollen dadurch möglichst vermieden werden, daß Sozialklauseln produktbezogen sein sollten und nicht generell alle Exportgüter eines Landes gleichzeitig treffen. Stets muß nachgewiesen werden, daß einzelne Produkte unter normwidrigen Umständen hergestellt wurden.

Sozialklauseln setzten folglich in Exportunternehmen an. Nur ein kleinerer Teil der gesamten wirtschaftlichen Produktion würde davon erfaßt. Die Weltbank geht z.B. davon aus, daß etwa 5% der Kinderarbeit auf Exportindustrien entfällt. Bezieht man die anderen elementaren Arbeitsnormen mit ein, so dürften derzeit etwa 10% des Welthandels unter Verstoß gegen Kernarbeitsnormen hergestellt werden.

Positive handelspolitische Anreize

Sozialklauseln werden den Welthandel nicht revolutionieren. Sie werden vorrangig den Wettbewerb zwischen den Ländern des Südens tangieren und weniger den Handel zwischen Nord und Süd.

Verdrängungswettbewerb findet weniger zwischen Nord und Süd statt, als vielmehr zwischen Produktionsstandorten mit ähnlichen Produktionstechniken. Insbesondere diejenigen Entwicklungsländer, die sich um die Verbesserung des Lebensstandards ihrer Beschäftigten bemühen, sind am verwundbarsten, weil sie auf den Weltmärkten von den Ländern ausgestochen werden können, in denen elementare Arbeitnehmerrechte unterdrückt werden. Die Beseitigung der schlimmsten Formen der Ausbeutung würde den Wettbewerb auf die Verbesserung der Produktivität konzentrieren und festlegen, wann Wettbewerb nicht nur als unfair gilt, sondern als unakzeptabel. Gefördert würde ein „konstruktiver“ und kein „destruktiver“ Wettbewerb.

Zwar sollen Handelssanktionen kein Tabu sein, doch soll die Einhaltung der Kernarbeitsnormen vorrangig durch positive handelspolitische Anreizmaßnahmen belohnt werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bekämpfung von Kinderarbeit. Die Umsetzung des vorgeschlagenen Verfahrens soll gewährleisten, daß diejenigen Länder, die deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung machen, nicht bestraft werden. Im Gegenteil, sie sollen Unterstützung erhalten durch die internationale Gemeinschaft.

Einbeziehung der Entwicklungsländer

Das Zögern vieler Entwicklungsländer vor dem Eintreten in eine neue WTO-Runde ist Ausdruck ihrer ersten Besorgnis darüber, daß sie wenig Nutzen vom jetzigen Welthandels- und Finanzsystem haben. Sie benötigen wirksame Garantien, daß auch sie Nutzen aus einer neuen WTO-Runde ziehen können.

Wenn es die Industrieländer ernst meinen mit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern, dann müssen sie ihre Märkte weit mehr für Produkte aus Entwicklungsländern öffnen. Sie müssen stärker auf die Folgen ihrer Handelspolitik für die Bevölkerung in den Entwicklungsländern achten. Ein verbesserter Marktzugang für Exporte der Entwicklungsländer sollte eröffnet und Maßnahmen der Industrieländer hinsichtlich der Exportsubventionierung sollten überprüft werden. Auch die Möglichkeiten der Zollsenkung sind noch keinesfalls ausgeschöpft.

Positive Anreize können zugleich die Akzeptanz für das Thema „Handel und Sozialklauseln“ fördern. Auch im Rahmen der WTO sollten finanzielle Hilfestellungen seitens der Industrieländer wie z.B. Handelshilfsprogramme vorgesehen werden.

Handel und Umwelt

Schon in der Uruguay-Runde wurde die Aufnahme umweltpolitischer Ziele in die WTO beschlossen. In den sechs Jahren seines Bestehens hat der entsprechende Ausschuß durchaus einige Fortschritte erzielt, auch wenn viele Einzelfragen noch offen sind. Eine stärkere Integration ökologischer Aspekte in das multilaterale Handelssystem ist eine wichtige Aufgabe nicht nur im Interesse des Umweltschutzes, sondern auch im Interesse der Rechtssicherheit für alle am internationalen Handel Beteiligten. Konkret geht es insbesondere um eine Klärung des Verhältnisses der WTO-Regeln zu multilateralen Umweltabkommen, wie dem Washingtoner Artenschutzabkommen.

Handel und Investitionen

Aus dem Scheitern der Verhandlungen über ein multilaterales

Investitionsabkommen (MAI) in der OECD sollten Lehren gezogen werden. Um die positive Wirkung der zunehmenden internationalen wirtschaftlichen Integration zur Geltung zu bringen, ist ein solider internationaler Rahmen zur Kontrolle des Machtmißbrauchs seitens multinationaler Unternehmen zu schaffen. In jüngster Zeit ist ohnehin eine Vielzahl freiwilliger Verhaltenskodizes von multinationalen Unternehmen entstanden. Diese Kodizes sprechen meist Fragen der Arbeitssicherheit an, während sie relativ selten auf die Ächtung von Kinderarbeit abzielen sowie die Unterbindung von Zwangsarbeit oder die Produktion in Gefängnissen. Einen Bezug zu Gewerkschaftsrechten sucht man nahezu vergebens. Instrumente zur Durchsetzung dieser Kodizes sind entweder gar nicht vorhanden oder so unterschiedlich und undurchsichtig, daß sie kaum Anspruch auf Glaubwürdigkeit erheben können.

Es versteht sich daher von selbst, daß internationale Abkommen zu Investitionen starke Klauseln über die Arbeitnehmerrechte enthalten müssen. Die dreigliedrige Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik sollte ebenso in eine etwaige WTO-Vereinbarung über Investitionen einfließen, wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

Ebenso notwendig sind Bestrebungen zur Entwicklung des internationalen Wettbewerbsrechts und zur Verbesserung der Kooperation der Wettbewerbsbehörden. Über einen Kernbestand anerkannter wettbewerbsrechtlicher Prinzipien sollte verhandelt werden, durch die wettbewerbsschädliches Verhalten, wie Preis- und Produktabsprachen oder Exportkartelle, unterbunden werden können.

Schlußbemerkung

Eine Handelsliberalisierung im Rahmen der dritten WTO-Ministerkonferenz sollte in einen breiten Kontext internationaler Maßnahmen eingeordnet werden. Es ist heute nicht mehr möglich, die Handelspolitik isoliert von anderen wichtigen Fragen, wie der Entwicklung des Südens oder dem Fortschritt bei den Arbeitnehmerrechten, zu betrachten. Die WTO muß sich heute eines sehr viel breiteren politischen Auftrags zur Schaffung eines Systems multilateraler Regelungen verpflichtet fühlen.

Die Glaubwürdigkeit der WTO würde jedoch untergraben, wenn die nächste Handelsrunde dafür sorgen sollte, daß z.B. Mickey Mouse mehr Rechte hat als die Beschäftigten, die Spielwaren herstellen, wenn zwar Warenzeichen von den WTO-Regeln abgedeckt sind, nicht jedoch elementare Grundrechte der Arbeitswelt. Auch die Glaubwürdigkeit der Industrieländer kann Schaden nehmen, wenn nicht weit mehr positive Hilfsprogramme aufgelegt und ihre Märkte stärker für Produkte aus Entwicklungsländern geöffnet werden.

Das hier vorgeschlagene Konzept der Sozialklauseln ist objektiv und unparteiisch, will aber auch genügend Zeit einräumen, um Probleme möglichst auf dem Verhandlungsweg lösen zu können. Es versucht, humanitäre, handels- und entwicklungspolitische Ziele gleichermaßen zu verfolgen.

Die größere Beteiligung der Entwicklungsländer am multilateralen System, sowie die Kopplung von Handelsrechten an die Einhaltung von Menschenrechten in der Arbeitswelt, sollte zu einem Leitmotiv der dritten WTO-Konferenz werden. Denn nur bei einer Runde, die Vorteile für alle bringt, wird die WTO auf breite gesellschaftliche Akzeptanz stoßen.