

Busse, Matthias; Großmann, Harald

Article — Published Version

Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Busse, Matthias; Großmann, Harald (2003) : Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 83, Iss. 2, pp. 125-129

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42198>

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.

Matthias Busse, Harald Grossmann

Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards

Über die Frage, ob Sozialstandards mit der Handelspolitik verknüpft werden sollten, wird seit langem auf internationaler Ebene heftig gestritten. Einige Industrieländer fordern die Aufnahme sozialpolitischer Regelungen in die Welthandelsordnung WTO. Zahlreiche Entwicklungsländer lehnen es ab, über dieses Thema auch nur zu verhandeln. Welche Gründe sprechen für bzw. gegen eine Aufnahme von sozialpolitischen Regelungen in die WTO? Welche Alternativen wären denkbar, um grundlegende Sozialstandards in möglichst vielen Ländern zu gewährleisten?

Die Diskussion um die Einführung von Sozialklauseln im internationalen Handel hat in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Meinungsverschiedenheiten über die Frage, ob die Problematik spezifischer Schutzklauseln bei Nichteinhaltung bestimmter Arbeits- und Sozialstandards in die Welthandelsordnung integriert werden sollte, waren ein wesentlicher Grund für das Scheitern der dritten WTO-Ministerkonferenz im Jahre 1999 in Seattle. Auch auf der vierten Ministerkonferenz im November 2001 in Doha (Katar) konnten sich die Industrieländer mit ihrer Forderung nach verbindlichen Standards in der WTO nicht gegenüber den Entwicklungsländern durchsetzen. Das Thema steht deshalb nicht auf der Agenda der neuen Welthandelsrunde. Damit ist das Problem allerdings keineswegs gelöst.

Sozialstandards können sehr vielfältige Erscheinungsformen aufweisen und beziehen sich grundsätzlich auf das gesamte System der sozialen Absicherung. Sinnvoll ist es, zwischen Standards hinsichtlich sozialer Sicherungssysteme, wie beispielsweise der Rentenversicherung, und Arbeitsstandards zu unterscheiden, wobei letzteres wiederum in „sonstigen“ Arbeitsstandards und die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO differenziert werden kann. „Sonstige“ Arbeitsstandards sind sehr weit gefasst und beinhalten unter anderem Mindestlöhne, die Zahl der (bezahlten) Urlaubstage sowie Gesundheits- und Sicherheitsstandards am Arbeitsplatz. Diese Standards beziehen sich zum Teil auf tatsächliche Arbeitsmarktbedingungen, die deutlichen Variationen im internationalen Vergleich unterliegen.

Sie sind deshalb genauso umstritten wie Regelungen hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme.

Elementare Rechte

Hingegen beschränken sich die Kernarbeitsnormen der ILO auf „elementare“ Arbeitnehmer- und Menschenrechte. Nach Auffassung der Industrieländer sollten vor allem diese grundlegenden Sozialstandards Aufnahme in das Regelwerk der WTO finden und stehen damit im Mittelpunkt der weiteren Betrachtung. Hierzu zählen die folgenden Prinzipien:

- Die gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit – mit dem Recht zur Bildung von Organisationen und dem Recht auf kollektive Lohnfindung,
- die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit,
- die Abschaffung von Kinderarbeit und
- die Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf.

Konkretisiert werden diese Prinzipien durch insgesamt acht Konventionen der ILO, jeweils zwei für die genannten vier grundlegenden Prinzipien (siehe Tabelle 1). Die gesamte Zahl der Ratifizierungen hat in den letzten Jahren spürbar zugenommen und schwankt – je nach Konvention – in der Größenordnung zwischen 140 und 160, mit Ausnahme der beiden Konventionen zur Kinderarbeit¹. Bis Januar 2003 hatten insgesamt 83 Länder alle acht Konventionen ratifiziert.

Mit der Anerkennung und Anwendung der ILO-Konventionen soll die Einhaltung grundlegender Menschenrechte im Arbeitsleben vorangetrieben werden. Die in den Konventionen der ILO von den jeweiligen Unterzeichnerstaaten eingegangenen Verpflichtungen

Dr. Matthias Busse, 36, und Dr. Harald Grossmann, 48, sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Weltwirtschaft im Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA).

¹ Hier ist zu beachten, dass die letzte Konvention zur Kinderarbeit (Nr. 182) erst im November 1999 in Kraft trat. Zahlreiche Länder befinden sich noch im Prozess der Umsetzung bzw. Ratifizierung dieser Konvention.

Tabelle 1
Ratifizierung der ILO-Konventionen

ILO-Konvention	Anzahl der Länder, die die Konvention ratifiziert haben
Nr. 29 (Zwangsarbeit)	161
Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Recht zur Bildung von Organisationen)	141
Nr. 98 (Kollektive Lohnfindung)	152
Nr. 100 (Gleiche Entlohnung für Männer und Frauen)	160
Nr. 105 (Abschaffung von Zwangsarbeit)	158
Nr. 111 (Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz)	158
Nr. 138 (Mindestalter für Beschäftigung)	120
Nr. 182 (Schlimmste Formen von Kinderarbeit)	132

Quelle: ILO: International Labour Standards Database (www.ilo.org), Stand: 1. Januar 2003.

sind dabei völkerrechtlich verbindlich. Dennoch ist in zahlreichen Ländern zwischen Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Konventionen eine erhebliche Diskrepanz zu beobachten. Für den Vergleich zwischen Ratifizierung und Umsetzung können in einem ersten Schritt geeignete Indikatoren für die Umsetzung bzw. Einhaltung der ILO-Konventionen gebildet werden – jeweils einen Indikator für die vier grundlegenden Prinzipien.

Vier Indikatoren

- Für die Messung der *Diskriminierung von Frauen* eignet sich der Gender-related Development Index (GDI) der Vereinten Nationen. Einbezogen werden, jeweils im Vergleich zu den Männern, die Indikatoren Anzahl der Schuljahre, Analphabetenrate, Lebenserwartung, Löhne und Gehälter und Erwerbsquote².
- Für die Beachtung der grundlegenden *Gewerkschaftsrechte* eignet sich ein Indikator der OECD, die auf Grundlage von umfassenden Berichten über die Einhaltung sowie eventuelle Missachtungen von Gewerkschaftsrechten einen Index für das Recht auf Versammlungsfreiheit und die Bildung von Organisationen entwickelt hat³.
- Für die Verbreitung der *Kinder- und Zwangsarbeit* bilden die Schätzungen der ILO eine gute Grundlage für die Überprüfung der Umsetzung der ILO-Konventionen. Die ILO beobachtet seit Jahren die Verbreitung von Kinder- und Zwangsarbeit und veröffentlicht umfangreiche Reports über deren Formen und Ausmaß⁴. Bei der Kinderarbeit verwendet die

² UNDP: Human Development Report 2001, Genf 2001.

³ OECD: International Trade and Core Labour Standards, Paris 2000.

⁴ ILO: A Future Without Child Labour, International Labour Conference 90th Session 2002, Genf 2002; sowie ILO: Stopping Forced Labour, International Labour Conference 89th Session 2001, Genf 2001.

Tabelle 2
Einhaltung versus Ratifizierung der ILO-Konventionen

Einhaltung/Ratifizierung der ILO-Konventionen	Partielle Korrelation
Diskriminierung/Konventionen zur Diskriminierung	-0,04
Kinderarbeit/Konventionen zur Kinderarbeit	0,08
Zwangsarbeit/Konventionen zur Zwangsarbeit	-0,37
Gewerkschaftsrechte/Konventionen zu Gewerkschaftsrechten	0,24

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der ILO-Daten.

ILO den Anteil der arbeitenden 10-14jährigen, während Zwangsarbeit sich auf die wichtigsten Formen wie z.B. Sklaverei, Leibeigenschaft oder Gefangenearbeit bezieht.

Alle diese vier Indikatoren für die grundlegenden vier Prinzipien sind so definiert, dass ein höherer Wert ein höheres Niveau bei den Sozialstandards impliziert.

In einem zweiten Schritt werden für den Vergleich von Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Konventionen die entsprechenden partiellen Korrelationskoeffizienten berechnet. Dabei soll beispielsweise die Frage beantwortet werden, ob die Diskriminierung von Frauen (gemessen am GDI) in den Ländern, die die Konventionen ratifiziert haben, geringer ist als in den Ländern, die diese Konventionen nicht ratifiziert haben. Ein Blick auf die entsprechenden partiellen Korrelationskoeffizienten (Tabelle 2) zeigt, dass die Werte relativ niedrig sind, bei Diskriminierung und Zwangsarbeit sind sie sogar negativ, d.h. der statistische Zusammenhang zwischen den beiden Variablen ist eher gering.

Zu diesem Ergebnis trägt auch bei, dass einige Länder die Konventionen nicht ratifizieren, obwohl die Standards eingehalten werden. Beispielsweise ratifizierten die USA bislang lediglich zwei der acht Konventionen, da die exakte Formulierung zum Teil mit der nationalen Gesetzgebung nicht konform ist bzw. in die Zuständigkeit der US-Bundesstaaten fällt. Auf der anderen Seite hat Ruanda alle acht ratifiziert. Dennoch ist es abwegig zu behaupten, dass das ruandische Niveau bei Sozialstandards höher als in den USA ist.

Auswirkungen auf die internationale Arbeitsteilung

Die Forderungen der Industrieländer nach Aufnahme der Kernarbeitsnormen in die Welthandelsordnung werden von unterschiedlichen Motiven geleitet. Vorrangiges Ziel ist es, durch handelspolitische Maßnahmen auf die Einhaltung der ILO-Konventionen hinzuwirken. Der ILO selbst stehen keine ausreichenden

Sanktionsmechanismen zur Verfügung, mit denen sie die Umsetzung ihrer Konventionen erzwingen könnte. Zugleich zielt die Einbeziehung der Kernarbeitsnormen in die Welthandelsordnung aber auch darauf ab, die Rahmenbedingungen für die internationale Arbeitsteilung zu verbessern, d.h. es soll eine Situation vermieden werden, in der einzelne Länder durch Unterschreitung der Kernarbeitsnormen anderen Ländern Schaden zufügen.

Bei der zuletzt genannten handelspolitischen Zielsetzung stehen zwei Befürchtungen im Vordergrund. Erstens könnten den Industrieländern wirtschaftliche und soziale Nachteile aus dem Handel mit Entwicklungsländern erwachsen, wenn dort soziale Mindeststandards nicht eingehalten werden. Ausgehend von den Annahmen der neoklassischen Außenhandels-theorie sind solche Befürchtungen allerdings unbegründet. Demnach sind es gerade die Unterschiede zwischen den Ländern, welche die Quelle internationaler Handelsgewinne bilden. Dabei ist von untergeordneter Bedeutung, warum und in welcher Weise sich die Länder voneinander unterscheiden. Entsprechend profitieren die Industrieländer vom freien Handel unabhängig davon, ob soziale Mindeststandards in den Entwicklungsländern eingehalten werden oder nicht.

Es besteht sogar Grund zu der Annahme, dass die Industrieländer größere Handelsgewinne realisieren, wenn Entwicklungsländer gegen die Kernarbeitsnormen verstoßen. Werden beispielsweise Kinder in den Entwicklungsländern zur Arbeit herangezogen, nimmt dort das Arbeitsangebot zu. Geht man beim einfachen Heckscher-Ohlin-Modell von zwei Produktionsfaktoren – Arbeit und Kapital – aus, so verstärken sich die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer bei der Herstellung arbeitsintensiver Güter. Sie weiten deshalb die Produktion und den Export dieser Güter aus, während sich die Industrieländer stärker auf die Herstellung kapitalintensiver Güter spezialisieren. Die Zunahme des Arbeitsangebots führt dabei zu Lohnsenkungen und damit zu einem Preisrückgang in den arbeitsintensiven Branchen, so dass sich die Terms of Trade der Industrieländer, die ja kapitalintensive Güter exportieren, verbessern. Aus Sicht der Entwicklungsländer ist dagegen mit einer Verschlechterung der Terms of Trade zu rechnen.

Die zweite Befürchtung bezieht sich auf die Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander. Demnach könnten Entwicklungsländer mit niedrigen Standards einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Entwicklungsländern erreichen, in denen die grundlegenden Kernarbeitsnormen eingehalten werden. Empirische Studien, die sich mit den Handelswirkungen

sozialer Mindeststandards auseinandergesetzt haben, unterstützen die Aussage, dass die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer bei arbeitsintensiven Gütern in einem engen Zusammenhang zum Niveau bei Sozialstandards stehen⁵. Demnach führen Kinder- und bestimmte Formen der Zwangsarbeit, aber auch die Unterdrückung von grundlegenden Gewerkschaftsrechten zu einer Ausweitung der Ausstattung mit Arbeitskräften und verbessern die komparativen Handelsvorteile bei arbeitsintensiven Gütern.

Hingegen führt eine Diskriminierung von Frauen und/oder Minderheiten zu einer Verschlechterung der komparativen Handelsvorteile bei arbeitsintensiven Gütern, da diese Gruppen in Folge einer Einschränkung der freien Berufswahl bzw. niedrigeren Löhnen entweder vom Arbeitsmarkt (teilweise) verdrängt werden oder ihr Arbeitsangebot freiwillig reduzieren. Die Studien weisen aber auch darauf hin, dass andere Einflussfaktoren, wie beispielsweise die gesamte Zahl der Arbeitnehmer und deren Ausbildungsniveau, einen statistisch höheren Einfluss auf die komparativen Handelsvorteile aufweisen. Zudem unterstützen die empirischen Ergebnisse ein zentrales Ergebnis der Theorie, dass die Industrieländer insgesamt höhere Handelsgewinne durch die für sie positive Veränderung der Terms of Trade realisieren, wenn die Kernarbeitsnormen in den Entwicklungsländern missachtet werden.

Des Weiteren wird in der Öffentlichkeit vielfach befürchtet, dass internationale Konzerne ihre Produktion in Länder mit besonders niedrigen Sozialstandards verlagern und somit ebenfalls einen „race to the bottom“ auslösen könnten. Begründet wird diese These nicht nur mit den deutlich niedrigeren Lohnkosten in den Entwicklungsländern, sondern auch mit der Vermutung, dass international operierende Unternehmen ihre Marktmacht ausnutzen, die Entwicklungsländer gegeneinander ausspielen und somit sozialpolitische Mindeststandards unterlaufen könnten. Bislang gibt es jedoch keinerlei Anhaltspunkte für diese These. Im Gegenteil: Empirische Studien zeigen, dass die Missachtung sozialer Mindeststandards auf ausländische Direktinvestitionen eher abschreckend wirkt⁶.

Insgesamt stellen damit nationale Unterschiede bei den Sozialstandards die Vorteile der internationalen

⁵ Vgl. M. Busse: Do Labor Standards Affect Comparative Advantage in Developing Countries?, in: World Development, Vol. 30 (2002), Nr. 11, S. 1921-1932; und D. Rodrik: Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them, in: R. Z. Lawrence, D. Rodrik, J. Whalley (Hrsg.): Emerging Agenda For Global Trade: High States for Developing Countries, Baltimore 1996, S. 35-79.

⁶ Vgl. D. Rodrik, a.a.O.; und D. Kucera: Core Labour Standards and Foreign Direct Investment, in: International Labour Review, Vol. 141 (2002), Nr. 1/2, S. 31-69.

Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht ernsthaft in Frage. Dies bedeutet, dass die Forderungen der Industrieländer aus handelspolitischer Sicht wenig stichhaltig sind. Es müssen keine Vorkehrungen in der WTO geschaffen werden, um Industrieländer vor Importen aus Entwicklungsländern zu schützen, welche die Kernarbeitsnormen nicht einhalten. Insofern besteht für die Industrieländer aus handelspolitischer Sicht wenig Anlass, auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu drängen. Vielmehr liegt es im eigenen Interesse der Entwicklungsländer, deren Einhaltung gemeinsam durchzusetzen.

Sozialstandards in der WTO und ILO

Die WTO bietet bislang kaum Ansatzpunkte, um Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen zu ahnden. Das Regelwerk müsste also erweitert oder verändert werden, um der sozialen Dimension stärker Rechnung zu tragen. Dabei sind nach den Regeln der WTO Eingriffe in den internationalen Handel im Prinzip nur dann vorgesehen, wenn einzelnen Ländern aus der intensivierten internationalen Arbeitsteilung Nachteile erwachsen. Die Gefahr, dass sozialpolitische Unterschiede zwischen den Ländern die Vorteile des internationalen Handels in Frage stellen, ist allerdings kaum gegeben. Folglich lässt sich die Einführung einer sozialpolitischen Schutzklausel in das Regelwerk der WTO allenfalls dann rechtfertigen, wenn sie ausländischen Regierungen dabei hilft, sozialen Fortschritt im eigenen Land gegen den Widerstand politischer Interessengruppen durchzusetzen.

Die Möglichkeiten der WTO, den Kernarbeitsnormen durch Handelssanktionen mehr Nachdruck zu verleihen sind allerdings sehr begrenzt. Fraglich ist insbesondere, ob Handelsmaßnahmen, die ökonomischen Schaden von einzelnen Ländern abwenden sollen, einen wesentlichen Beitrag zur Durchsetzung der ILO-Konventionen leisten. So dürfte das Vergeltungspotential der Entwicklungsländer, die durch das Verhalten konkurrierender Entwicklungsländer geringere Handelsgewinne realisieren, nicht ausreichen, um die Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu erzwingen. Wirkungen könnten – wenn überhaupt – nur Handelsmaßnahmen der Industriestaaten erzielen. Diesen Ländern entsteht aber durch den internationalen Handel mit Entwicklungsländern, in denen soziale Mindeststandards missachtet werden, kein wirtschaftlicher Schaden, und die WTO kann ihre Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichten, Handelssanktionen zu verhängen⁷.

Dies ist allerdings nicht der einzige Grund, der dagegen spricht, Verstöße gegen die Kernarbeitsnormen in Abhängigkeit von deren Handelswirkungen zu ahnden. Die Sektoren, die für den heimischen Markt produzieren, werden dadurch nicht erreicht. Oftmals sind aber gerade die Arbeitsbedingungen in diesen Sektoren besonders verheerend. Und selbst wenn Exporte einen nennenswerten Teil der Güterproduktion eines Landes ausmachen, ist nicht sicher, ob sich durch handelspolitische Maßnahmen die gewünschten Verhaltensänderungen erreichen lassen. Die bisherigen Erfahrungen deuten jedenfalls nicht darauf hin, dass ökonomische Zwangsmaßnahmen, insbesondere Handelssanktionen, besonders erfolgreich sind⁸. Eher ist daran zu denken, die Entwicklungszusammenarbeit mit der Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu verknüpfen. Dennoch ist bislang niemand auf die Idee gekommen, der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds die Verantwortung bei der Durchsetzung der Kernarbeitsnormen zu übertragen.

Die ILO besitzt sicherlich bessere Voraussetzungen als die WTO, Handelssanktionen in ein Gesamtkonzept einzubetten. So könnten beispielsweise auf Initiative der ILO internationale Abkommen außerhalb der WTO abgeschlossen werden, die als letztes Mittel auch Handelssanktionen vorsehen. Auf diese Weise wäre es auch möglich, Verstöße gegen grundlegende Arbeitsrechte unabhängig von deren Handelswirkungen zu verfolgen. Das Verfahren könnte sich dabei an den bewährten Streitschlichtungsmechanismus der WTO anlehnen. Wird der Weg über internationale Abkommen außerhalb der WTO beschritten, stellt sich allerdings das schwierige Problem, wie mögliche Konflikte mit WTO-Abkommen vermieden werden können. Rechtssicherheit könnte hier ein Auslegungsbeschluss der WTO schaffen, der die Vereinbarkeit von sozialpolitisch motivierten Handelssanktionen mit den WTO-Regeln feststellt. Eine solche Lösung erscheint angesichts des Widerstandes der Entwicklungsländer derzeit allerdings kaum realisierbar.

Anreize zur Einhaltung sozialer Mindeststandards

Solange keine befriedigenden Lösungen auf multilateraler Ebene zur Verfügung stehen, liegt es nahe, dass die Industrieländer nach anderen Wegen suchen, um den Forderungen nach Einhaltung der Kernarbeitsnormen mehr Nachdruck zu verleihen. So hat die soziale Dimension in den Handelsbeziehungen der Europäischen Union mit den Entwicklungsländern wachsende Bedeutung erlangt. Bis vor kurzem

⁷ Vgl. H. Grossmann, G. Koopmann: Social Standards in International Trade. A New Protectionist Wave?, in: H. Sander, A. Inotai (Hrsg.): World Trade After the Uruguay Round, London, New York 1996, S. 115-133.

⁸ Vgl. H. Gary et al.: Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy, Washington DC 1990.

setzte das Allgemeine Präferenzsystem der EU dabei im Wesentlichen auf positive Anreize: Es gewährte zusätzliche Zollvorteile über die Basispräferenz hinaus, wenn Entwicklungsländer die Einhaltung bestimmter Kernarbeitsnormen (Recht auf Vereinigungsfreiheit, Recht auf kollektive Lohnverhandlungen, Mindestalter für Beschäftigung) nachweisen konnten. Der Entzug von Zollpräferenzen war nur bei bestimmten Formen sozialer Ausbeutung wie zum Beispiel Zwangsarbeit vorgesehen.

Die vom 1. Januar 2002 an für drei Jahre geltende Verordnung zum Allgemeinen Präferenzsystem der EU beinhaltet eine Verstärkung dieser als Anreiz konzipierten Sonderregelung. Zugleich wurde das Anforderungsprofil der Länder, welche die Sonderregelung in Anspruch nehmen wollen, auf alle acht Kernarbeitsnormen der ILO ausgeweitet. Dabei kann den Entwicklungsländern neuerdings die Präferenzbehandlung auch dann wieder entzogen werden, wenn schwerwiegende und systematische Verstöße gegen den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen oder den Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie der Rückgriff auf Kinderarbeit im Sinne der maßgeblichen Übereinkommen der ILO festgestellt werden. Mit der Ausweitung der Rücknahmemöglichkeiten folgt die EU dem Beispiel der USA. Dort laufen Entwicklungsländer bereits seit längerem Gefahr, ihren Präferenzstatus zu verlieren, wenn sie gegen international anerkannte Arbeitnehmerrechte verstoßen.

Die Rücknahme von Handelserleichterungen erfüllt im Grunde die gleiche Funktion wie die Anwendung von Handelssanktionen. Dabei können die Maßnahmen unabhängig von den Handlungswirkungen ergriffen und auch in ein Gesamtkonzept eingebettet werden. Auch besteht die Möglichkeit, sich auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen sozialer Fortschritt allein am Widerstand politischer Interessengruppen scheitert. Dem steht grundsätzlich die Gefahr einer diskriminierenden Anwendung der handelspolitischen Maßnahmen gegenüber, die bei einem einseitigen Vorgehen im Allgemeinen größer als bei einer multilateralen Regelung ist. Das Konfliktpotential ist allerdings insofern begrenzt, als der drohende Entzug von Zollpräferenzen kein besonders schlagkräftiges Instrument darstellt. Dies bedeutet aber zugleich, dass die Maßnahmen keine große Wirkung im Hinblick auf die Durchsetzung der Kernarbeitsnormen entfalten werden.

Produktkennzeichnung

Eine weitere Möglichkeit, sozialpolitische Mindeststandards durch Anreize zu gewährleisten, besteht Wirtschaftsdienst 2003 • 2

durch die Produktkennzeichnung („product labelling“). Güter, bei deren Herstellung keine Kinder beschäftigt werden, erhalten demnach eine entsprechende Kennzeichnung. In der Regel verlangen die Unternehmen in Folge der Einhaltung besserer Standards einen (geringfügig) höheren Preis für ihre Produkte. Allerdings gelten bei der Produktkennzeichnung dieselben Einwände wie bei den WTO-Sanktionen oder der Gewährung von zusätzlichen Handelspräferenzen, d.h. Drohpotential und ökonomische Anreize bleiben beschränkt. Außerdem besteht das Problem der Glaubwürdigkeit der Produktkennzeichnung, da die Konsumenten in Industrieländern die Einhaltung der Standards nicht überprüfen können. Zwar könnte mit einer Prüfung durch staatliche Stellen oder Institutionen, wie beispielsweise der ILO, deren Einhaltung kontrolliert werden. Dies wäre aber wiederum mit zusätzlichem (bürokratischen) Aufwand verbunden.

Diesen Nachteilen stehen einige unbestreitbare Vorteile der Produktkennzeichnung gegenüber: Durch den höheren Preis für die Einhaltung der Mindeststandards erhalten die Unternehmen nicht nur Anreize, sondern auch eine gewisse Kompensation für deren Beachtung; internationale Sanktionen, von denen auch Unternehmen, die sich an die Standards halten, unberechtigterweise betroffen sein könnten, könnten vermieden werden; und schließlich verringert sich die Gefahr, dass international verbindliche Sozialstandards durch protektionistische Bestrebungen seitens der Lobby-Gruppen in den Industrieländern ausgenutzt werden⁹.

Diese Vor- und Nachteile der Produktkennzeichnung, aber auch die Kontroversen um die Gewährung von zusätzlichen Handelspräferenzen oder die Verhängung von Handelssanktionen zeigen deutlich, dass es keinen „Königsweg“ bei der Durchsetzung von Sozialstandards gibt. Ein forciertes wirtschaftliches Wachstum in den ärmsten Ländern ist jedoch ohne Zweifel eine gute Basis, um der armutsbedingten Missachtung von Sozialstandards entgegen zu wirken. Hierzu könnte in den meisten Fällen ein weiterer Abbau von signifikanten Handelshemmnissen in den Industrieländern im Rahmen der laufenden WTO-Handelsrunde entscheidend beitragen. Dies betrifft vor allem die Güter, bei denen Entwicklungsländer komparative Handelsvorteile aufweisen, wie beispielsweise Agrarprodukte.

⁹ Vgl. R. Freeman: A Hard-headed Look at Labour Standards, in: W. Sengenberger, D. Campbell (Hrsg.): International Labour Standards and Economic Interdependence, Genf 1994, S. 117-157.