

I N E F

Report

Institut für Entwicklung und Frieden der
Gerhard-Mercator-Universität GH Duisburg
zur wissenschaftlichen Begleitung der
Stiftung Entwicklung und Frieden

Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der “Dritten Welt”?

*Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im
internationalen Handel*

Margareta E. Kulesa

Heft 12 / 1995

**Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg
Gesamthochschule**

Inhaltsverzeichnis

1. Einführende Bemerkungen	1
2. Historischer Überblick	2
3. Aktuelle Ansätze von Sozialklauseln	4
4. Auslöser der jüngeren Diskussion über Sozialklauseln	7
5. Relevante Sozialstandards	11
5.1 Eingrenzung	11
5.2 Zur Verletzung elementarer Arbeitnehmerrechte in Entwicklungsländern	13
6. Begründungen für Sozialklauseln	17
6.1 Handelspolitische Begründung	17
6.2 Entwicklungspolitische Begründung	19
7. Entwicklungspolitische Beurteilung	19
7.1 Beurteilungskriterien	19
7.2 Ansatzpunkte für Sozialklauseln	21
7.3 Produktbezogene Sozialklauseln	23
7.4 Branchenbezogene Sozialklauseln	28
7.5 Handelssanktionen	30
8. Weitere Überlegungen	33
9. Zur Glaubwürdigkeit der entwicklungs- politischen Argumentation	35
10. Fazit	36
Literaturverzeichnis	39

Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der "Dritten Welt"?

*Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel**

1. Einführende Bemerkungen

Unter Sozialklauseln im internationalen Handel wird im wesentlichen verstanden, daß die Gewährung von Handelsrechten an die Einhaltung bestimmter Arbeits- und Sozialstandards gekoppelt wird. Die geforderte Verankerung von Sozialklauseln in der Welthandelsorganisation (WTO) würde einzelne Länder bzw. Ländergruppen dazu berechtigen, die im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) niedergelegten Rechte jener Länder zu beschneiden, in denen Mindeststandards verletzt werden. Mit anderen Worten: Die Implementierung von Sozialklauseln in der internationalen Handelsordnung würde bedeuten, daß Handelsbeschränkungen gegenüber Ländern, in denen Mindeststandards verletzt werden, entgegen den bisherigen GATT-Regelungen nunmehr GATT-konform wären.

Die Frage, ob Sozialklauseln ein fester Bestandteil der internationalen Handelspolitik sein sollten, ist äußerst vielschichtig. Die Diskussion darüber, inwieweit es einzelnen Staaten oder Staatengruppen völkerrechtlich gestattet sein sollte, auf die Verletzung sozialer Standards in einem anderen Land mit Handelsbeschränkungen zu reagieren, läßt sich nicht auf ökonomische, politische oder juristische Überlegungen beschränken. Eine umfassende und damit im Grunde erst befriedigende Erörterung müßte nicht nur diese Argumentationen miteinander verbinden, sondern sollte darüber hinaus vor allem auch die ethische Dimension der Thematik berücksichtigen. Diese Komplexität zwingt zu Abwägungen und zu Abstrichen hinsichtlich der Eindeutigkeit der Ergebnisse; ihre Vernachlässigung hingegen verleitet tendenziell zu einseitigen Aussagen.

Wer sich beispielsweise allein für die Auswirkungen der sozial motivierten Importbeschränkungen auf das Wirtschaftswachstum in den "bestraften" Ländern interessiert, wird Sozialklauseln eher ablehnend gegenüberstehen. Wer es hingegen für ethisch unvertretbar hält, Produkte zu importieren und zu konsumieren, die unter Arbeitsbedingungen hergestellt wurden, die für ihn oder sie nicht tolerierbar sind, plädiert eher für Sozialklauseln. Wird die Chance der politischen oder rechtlichen Durchsetzbarkeit in den Vordergrund der Analyse gestellt, fällt die

* Für wertvolle Hinweise danke ich Carsten Kühl, Dirk Messner und Alfred Pfaller

Beurteilung von Sozialklauseln im internationalen Handel möglicherweise wiederum anders aus.

Die Bewertung von Sozialklauseln wird außerdem durch die vielen offenen Fragen erschwert, die - wenn überhaupt - nur auf empirischem Wege gelöst werden können. Eine in der Diskussion häufig anzutreffende Behauptung ist zum Beispiel, daß sich Exportunternehmen oder gesamte Volkswirtschaften (unfaire) internationale Wettbewerbsvorteile schaffen, indem sie elementare Sozialstandards verletzen. Es ist empirisch allerdings bei weitem noch nicht geklärt, welchen Einfluß verschiedene Sozialstandards kurz- und langfristig auf Löhne, Lohnnebenkosten, Produktivität und schließlich auf die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen tatsächlich haben.¹ Unklar ist auch, ob die Lohnkosten für die Standortattraktivität eines Landes heutzutage wirklich so bedeutsam sind, wie oft angenommen wird, oder ob nicht Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, Arbeitsfrieden, Produktqualität, mikroökonomische Flexibilität und makroökonomische Stabilität mittlerweile eine wesentlich wichtigere Rolle spielen.²

Eine Zusammenführung aller für die (entwicklungspolitische) Bewertung relevanten Dimensionen kann dieser Report nicht leisten. Mit anderen Worten: Er ist auf wenige Aspekte fokussiert. Im Anschluß an einen historischen Abriss und eine Problemdarstellung sowie einige begriffliche und inhaltliche Abgrenzungen wird primär die Funktionalität von Sozialklauseln diskutiert. Funktionsanalyse bedeutet hier, daß der Frage nachgegangen wird, ob Sozialklauseln geeignet sind, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Dies geschieht anhand verschiedener Beurteilungskriterien. Dabei stehen ökonomische - genauer: wirtschaftspolitische - Überlegungen im Zentrum der Mittel-Zweck-Untersuchung.

Aufgrund der genannten Probleme erheben die Ausführungen weniger den Anspruch, abschließend zu klären, ob Sozialklauseln zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele geeignet sind. Der Report hat vielmehr zum Ziel, die entwicklungspolitische Diskussion über Sozialklauseln inhaltlich zu strukturieren sowie die Möglichkeiten und Grenzen von Sozialklauseln aufzuzeigen.

2. Historischer Überblick

Der Vorschlag, Sozialklauseln im Außenhandel einzuführen, ist keine grundsätzlich neue Idee. Sie läßt sich bis ins neunzehnte Jahrhundert zurückverfolgen. Damals richtete die Politik ihr Augenmerk vor allem auf Güter aus Gefangenen- und Zwangsarbeit. Im Jahre 1890 beschränk-

1 Vgl. De Castro (1995), S. 12.

2 Vgl. OECD (1993); World Bank (1993).

ten die USA den Import von Waren, die Strafgefangene und/oder Zwangsarbeiter hergestellt hatten. In den folgenden Jahren schlossen sich Großbritannien (1897), Kanada (1907), Neuseeland (1908), Südafrika (1913) und Spanien (1934) den USA an und unterwarfen Einfuhrgüter aus Gefangenearbeit ebenfalls besonderen Beschränkungen.³ Besonders erwähnenswert ist darüber hinaus die Berner Konvention (1906), welche dazu aufforderte, die Einfuhr von Streichhölzern zu verbieten, die mit Phosphor hergestellt wurden. Diese Einfuhrrestriktion, welche 1912 von den USA umgesetzt wurde, diente im Gegensatz zu den zuvor genannten Maßnahmen weniger dem Schutz der einheimischen Wirtschaft, sondern wurde vielmehr aus humanitären Gründen beschlossen; der Kontakt mit weißem oder gelbem Phosphor hatte gravierende Gesundheitsschäden bei den Arbeitern und Arbeiterinnen verursacht.⁴

Die Furcht, daß Arbeitsbedingungen zwischen Handelspartnerländern zu Handelsvor- bzw. Nachteilen führen würden und daher der Harmonisierung bedürften, ist noch älter als diese Maßnahmen. Zum Beispiel machte der Schweizer Jacques Necker, damaliger Finanzminister des französischen Königs, bereits 1788 darauf aufmerksam, daß ein Land durch die Streichung des wöchentlichen Ruhetags Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Ländern erzielen könnte.⁵

Nach dem ersten Weltkrieg wurde die Bedeutung von Arbeitsstandards für den zwischenstaatlichen Warenaustausch vom Völkerbund und der ebenfalls neu gegründeten Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) thematisiert. Die Staatengemeinschaft erklärte unter anderem, daß ein Land sich für gerechte und humane Arbeitsbedingungen bei sich und seinen Handelspartnerländern einsetzen soll (Völkerbund 1919) und daß Regierungen dafür Sorge tragen sollten, daß die Arbeitnehmer am Wachstum gerecht beteiligt würden (Weltwirtschaftskonferenz 1927). Die ILO forderte die Regierungen 1937 dazu auf, bei der Gestaltung ihrer Handelspolitik die herrschenden sozialen Bedingungen im jeweiligen Handelspartnerland zu berücksichtigen. Die Forderung lateinamerikanischer Außenminister nach einem internationalen Abkommen, das Hersteller vor Konkurrenzprodukten aus Ländern mit unangemessen niedrigen Reallöhnen schützt, konnte sich allerdings nicht durchsetzen.⁶ Das Scheitern des Versuchs, Sozialklauseln in internationalen Abkommen zu verankern, hinderte einzelne Regierungen jedoch nicht daran, ihre in der Zwischenkriegszeit ohnehin stark neomerkantilistisch geprägte Handelspolitik durch Maßnahmen zum Schutz vor Produkten aus Billiglohnländern zu ergänzen. Prominentes Beispiel hierfür ist die US-Regierung, welche das "cost-equalisation"-Prinzip zum Bestandteil der "Tariff Acts" von 1922 und 1930 machte. Andere Länder folgten dem Beispiel.⁷

3 Vgl. Charnovitz (1987), S. 565ff.

4 Vgl. Großmann/Koopmann (1994), S. 588.

5 Vgl. Sengenberger (1994), S. 4; Servais (1989), S. 424.

6 Vgl. Charnovitz (1987), S. 566f.

7 Vgl. Charnovitz (1987), S. 567ff.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden neue Vorstöße zur Etablierung von Sozialklauseln im internationalen Handel unternommen. Der Entwurf für die Internationale Handelsorganisation (ITO) enthielt einen Artikel, der die einzelnen Länder dazu verpflichtete, innerhalb ihres eigenen Territoriums die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit unfaire Arbeitsbedingungen den Handel nicht verzerren. Dagegen findet sich im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, welches die niemals ratifizierte ITO ersetzte, lediglich der Artikel XX(e), welcher Einfuhrbeschränkungen gegenüber Produkten zuläßt, die von Strafgefangenen hergestellt wurden. Im Jahre 1954 scheiterte der US-amerikanische Versuch, den Artikel XX(e) auf Exportprodukte auszudehnen, bei deren Produktion Löhne gezahlt wurden, die unterhalb der durch die Produktivität möglichen Entlohnung lagen.⁸

Die Diskussion über die Bedeutung unterschiedlicher Sozialstandards für die zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen wurde in den fünfziger Jahren im Zusammenhang mit der europäischen Wirtschaftsintegration weitergeführt. Sie rückte aber im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs in den sechziger Jahren zunehmend in den Hintergrund. Anlässlich der siebten Verhandlungsrunde im GATT versuchten die USA in den siebziger Jahren mit Unterstützung einiger skandinavischer Länder erneut, Sozialklauseln im GATT zu institutionalisieren. Dieses Mal ging es um Mindestnormen zum Schutz der Arbeitnehmer vor gesundheitlichen Schäden. Dieses Anliegen scheiterte jedoch ebenso wie der Versuch zwanzig Jahre zuvor.

3. Aktuelle Ansätze von Sozialklauseln

Die historische Diskussion über Sozialklauseln war weitgehend von ökonomischen Interessen geleitet. Im Mittelpunkt stand die Forderung, Produktionskostenunterschiede durch Handelsbeschränkungen auszugleichen. Der Gedanke, Handelsbeschränkungen als Instrument zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den Exportländern zu verwenden, spielte allenfalls am Rande eine Rolle. Die Konflikte spielten sich außerdem vorrangig unter den (heutigen) Industrienationen ab, also mehrheitlich unter Ländern mit einem ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveau.

Mittlerweile hat sich die Diskussion über Sozialklauseln hingegen zu einem ausgesprochenen Nord-Süd-Thema entwickelt. Befürworter wie Gegner von Sozialklauseln gehen explizit oder implizit fast immer davon aus, daß Sozialklauseln zu Handelsbeschränkungen gegenüber südlichen Entwicklungsländern und gegebenenfalls gegenüber südosteuropäischen Ländern führen. Dieser Eindruck verstärkt sich auf internationaler Verhandlungsebene. Es sind zuvorderst

8 Vgl. Großmann/Koopmann (1994), S. 588.

westliche Industrieländer, welche Sozialklauseln auf die 1994er Agenda der ILO gebracht hatten und ähnliches spätestens für die 1997er Agenda der Welthandelsorganisation (WTO) vorsehen. Es sind wiederum die Regierungen der Entwicklungsländer, welche jeglichen offiziellen Verhandlungsbedarf ablehnen.⁹

Vergleichsweise neu ist für die Diskussion auch, daß entwicklungs- und menschenrechtspolitische Motive für handelspolitische Sozialklauseln in den Mittelpunkt gestellt werden. Das Kostenargument im Sinne der Forderung, daß ungerechtfertigte Kostenvorteile, die auf unfairen Arbeitsbedingungen und Dumpinglöhnen beruhen, durch Importbeschränkungen kompensiert werden müßten, um die Industrie in Ländern mit vergleichsweise hohen Standards und Löhnen zu schützen, wird - zumindest in der Öffentlichkeit - weitaus seltener zur Begründung herangezogen. Auf diesen argumentativen Unterschied wird weiter unten nochmals eingegangen.

Verschiedene internationale Agrar- und Rohstoffabkommen wurden in den achtziger Jahren um Bestimmungen über faire Arbeitsbedingungen in den exportierenden Entwicklungsländern ergänzt. Hierzu zählen die Abkommen über Zinn (1981), Kakao (1986), Zucker (1987) und Naturkautschuk (1987).¹⁰ Bemerkenswerterweise nennt nur das Zinnabkommen die Vermeidung "ungerechtfertigter Konkurrenz" als Ziel der einschlägigen Bestimmung.¹¹ In den übrigen Abkommen kommt diese handelspolitische Argumentation nicht vor, sondern die Bestimmungen über faire Arbeitsstandards sollen dazu dienen, die Lebensbedingungen der Arbeiter bzw. der Kleinproduzenten zu verbessern. Keines der Abkommen sieht jedoch Sozialklauseln in dem Sinne vor, daß rohstoffexportierende Länder, welche bestimmte Mindestnormen nicht einhalten, von den Vorteilen des Handelsabkommens ausgeschlossen werden. Gleiches gilt für das Lomé-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten, welches ebenfalls lediglich Grundsätze über die Einhaltung und Förderung gerechter Arbeitsbedingungen enthält.¹²

Anders hingegen ist das jüngste Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen der EU für bestimmte gewerbliche Waren aus Entwicklungsländern (1995-98)¹³ zu bewerten. Es sieht unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit vor, gewährte Zollpräferenzen unter anderem im Falle von Sklaverei und Strafgefangenenarbeit zurückzunehmen. Ferner behält sich die EU vor, bis Ende 1997 zu prüfen, ob zum 1. Januar 1998 Sonderregelungen eingeführt werden sollen, die jenen Entwicklungsländern zusätzliche Zollpräferenzen verschaffen, welche die ILO-Nor-

9 Vgl. o.V. (1994b).

10 Vgl. Brand/Hoffmann (1994), S. 23.

11 Vgl. Willers (1994), S. 169.

12 Lietz (1989), S. 433-448.

13 Verordnung (EG) (1994).

men über die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen sowie das ILO-Übereinkommen über das Beschäftigungsmindestalter (Kinderarbeit) einhalten.¹⁴

Ähnliche Regelungen kennt die US-amerikanische allgemeine Präferenzpolitik, welche bereits mehrfach einzelnen Entwicklungsländern den Präferenzstatus entzogen hat, wenn die Länder bestimmten sozialpolitischen Anforderungen nicht genügten. Die Anforderungen ergeben sich aus dem "Trade and Tariff Act" von 1984 und umfassen die Koalitionsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit sowie "akzeptable" Mindestlohn-, Arbeitszeit-, Sicherheits- und Gesundheitsregelungen. Das spezielle Präferenzabkommen der USA mit den Karibikstaaten ("Caribbean Basin Initiative" 1983) verweist ebenfalls auf gewisse Mindeststandards, welche bei der Entscheidung des US-Präsidenten, ob einzelne Karibikstaaten von Zöllen befreit werden, zu berücksichtigen sind.¹⁵

Sozialklauseln im Rahmen allgemeiner oder spezieller Präferenzabkommen unterscheiden sich zumindest in rechtlicher und psychologischer Hinsicht von den üblicherweise diskutierten Sozialklauseln. Zum einen führen sie nicht zum Entzug von Handelsrechten, die in GATT/WTO vereinbart wurden, sondern sie beziehen sich auf bilateral getroffene Sondervorteile. Zum anderen sieht ein Teil der (potentiellen) EU-Regelungen nicht den Entzug von Handelsvorteilen bei der Verletzung sozialer Standards, sondern die Gewährung zusätzlicher Zollpräferenzen für den Fall der Einhaltung international üblicher Standards vor.

Das zum 1. Januar 1994 in Kraft getretene nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen Mexiko, Kanada und den Vereinigten Staaten enthält ebenfalls Bestimmungen über die Einhaltung von Arbeitsnormen. Erhebliche und andauernde Arbeitsnormverletzungen in einem Land können dazu führen, daß Handelssanktionen gegen dieses Land ergriffen werden.¹⁶ Das an den NAFTA-Vertrag gekoppelte "North American Agreement on Labor Cooperation" sieht vor, daß elementare Arbeitnehmerrechte in allen Mitgliedsstaaten geschützt, eingeführt und gefördert werden müssen. Zu den förderungswürdigen Prinzipien zählen die Koalitionsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Streikrecht und der Gesundheitsschutz, das Verbot von Zwangsarbeit, Arbeitsschutzbestimmungen für Kinder und Jugendliche, Beseitigung von Arbeitsmarktdiskriminierung sowie die Einhaltung von Mindestlohnregelungen. Außerdem sollen immigrierte Arbeitnehmer im Gastland den gleichen Arbeitsschutzbestimmungen wie einheimische Arbeitnehmer unterliegen. Werden in einem Land eigene, nationale Schutzgesetze im Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes, der Kinderarbeit oder national gültige Mindestlohnregelungen bei der Produktion von innerhalb

14 Außerdem soll ebenfalls geprüft werden, ob Zollanreize für jene Länder angebracht sind, welche die Normen der Internationalen Tropenholzorganisation für die nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder einhalten.

15 Vgl. Großmann/Koopmann (1994), S. 587.

16 Zur Sozialklausel in NAFTA siehe Großmann/Koopmann (1994), S. 587f.; Göll (1994), S. 37-43; o.V. (1994a), S. 113-119.

des NAFTA-Raums gehandelten Gütern dauerhaft verletzt, setzt ein mehrmonatiges Prüfungs- und Schiedsverfahren ein. Führt das Verfahren nicht zu der gewünschten Änderung, werden "Strafzahlungen" fällig. Werden diese nicht innerhalb von drei Monaten geleistet, können Handelssanktionen ergriffen werden, deren Kosten für das betroffene Land denen der ausstehenden Strafzahlung entsprechen sollen. Vom Zeitpunkt der ersten Beschwerde bis zur möglichen Verhängung von Handelssanktionen vergehen ca. zwei Jahre.

Die NAFTA-Regelung entspricht bei weitem nicht den Vorstellungen US-amerikanischer Gewerkschaften über eine Sozialklausel. Die Gewerkschaften machen darauf aufmerksam, daß es angesichts des langwierigen Verfahrens zu erwarten sei, daß handelspolitische Maßnahmen zu spät oder gar nicht ergriffen würden. Es sei darüber hinaus inakzeptabel, daß nur ein Bruchteil der relevanten Sozialstandards in die spezifische Regelung einbezogen sei. Es wird besonders bemängelt, daß Verstöße gegen die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen nicht mit handelspolitischen Mittel gehandelt werden können. Als völlig unbefriedigend wird ferner bezeichnet, daß die jeweiligen inländischen Standards als Maßstab dafür dienen, ob Verletzungen vorliegen. Außerdem wird gefordert, daß ein NAFTA-Staat nicht nur eingreifen dürfte, wenn es um Normverletzungen bei innerhalb der NAFTA gehandelten Gütern geht, sondern auch in den Fällen, in denen die Produktion für den Binnenmarkt oder für Drittländer bestimmt ist.¹⁷

4. Auslöser der jüngeren Diskussion über Sozialklauseln

Vermutlich gibt es mehrere Gründe dafür, daß die Forderung nach Sozialklauseln im internationalen Handel seit Beginn der neunziger Jahren heftiger wurde und speziell in jüngster Zeit starke öffentliche Beachtung findet.

Globalisierung der Wirtschaft

Im allgemeinen spielt die in vielen gesellschaftlichen Bereichen zunehmende Globalisierung eine ursächliche Rolle für die Auseinandersetzung mit den Arbeitsbedingungen in anderen Ländern. Im speziellen ist es aber primär die Zunahme der weltwirtschaftlichen Integration und deren Folgen, welche zunächst vor allem Gewerkschaften dazu veranlaßte, nachdrücklich Sozi-

17 Vgl. o.V. (1994a), S. 118.

alklauseln im internationalen Handel zu fordern.¹⁸ Die zunehmende Globalisierung der Wirtschaft gibt der Forderung nach Sozialklauseln in zweierlei Hinsicht Auftrieb:

Zum einen eröffnet sie die Möglichkeit, mit Hilfe des handelspolitischen Instrumentariums, Druck auf Regierungen und Produzenten auszuüben, die soziale Standards nicht einhalten. Es ist für eine relativ geschlossene Volkswirtschaft vergleichsweise unerheblich, ob ihre Exportmöglichkeiten beschnitten werden. Intensiviert ein Land hingegen seine Außenhandelsbeziehungen, spürt es stärker, wenn Handelswege verschlossen werden.

Zum anderen sieht ein bedeutender Teil der Bevölkerung die zunehmende weltwirtschaftliche Integration nicht allein als Chance, sondern auch als Bedrohung, da sie die Wettbewerbsintensität erhöht, gesteigerten Strukturanpassungsbedarf erzeugt und den nationalen wirtschaftspolitischen Spielraum einschränkt.¹⁹ In den westlichen Industrieländern fühlen sich nicht nur einzelne Branchen vor allem durch die asiatische Konkurrenz bedroht, sondern das Problem der Massen- und Sockelarbeitslosigkeit wird von den Gewerkschaften und den Arbeitnehmern zum Teil auf die zunehmende Globalisierung der Güter- und Faktormärkte zurückgeführt.²⁰ Die Ängste vergrößern sich durch die Diskussion über die Deregulierung der Arbeitsmärkte und über den Abbau sozialer Sicherungssysteme, welche die Standortdebatte begleitet.²¹ Bei manchen Befürwortern von Sozialklauseln in den westlichen Industrieländern schwingt die (verborgene) Hoffnung mit, daß Sozialklauseln dazu dienen könnten, unliebsame Konkurrenten aus "Billiglohnländern" fernzuhalten, den Strukturwandel aufzuhalten, Arbeitsplätze zu sichern und Besitzstände zu wahren.²²

Der offensichtlichste Indikator für die ansteigende ökonomische Globalisierung ist die Expansion des zwischenstaatlichen Austauschs von Waren und Dienstleistungen. Der Anteil der gehandelten Güter an der weltweiten Produktion ist seit den fünfziger Jahren kontinuierlich gestiegen.²³ Lag der Anteil 1970 noch bei rund einem Zehntel, so stieg er binnen zwanzig Jahren auf nahezu ein Viertel. Die zunehmende Globalisierung der Güterströme läßt sich unter anderem auf den technologischen Fortschritt im Transport- und Kommunikationsbereich und entsprechende Kostensenkungen zurückführen.²⁴ Außerdem erlebt die ökonomische Globalisierung einen gewaltigen Schub aufgrund des wirtschaftspolitischen Strategiewandels in einem großen Teil der Welt. Die Zentralverwaltungswirtschaft in den ehemaligen Ostblockstaaten ist zusammengebrochen, die Volksrepublik China durchläuft ebenfalls einen marktwirtschaftlichen

18 Zur Rolle der Gewerkschaften in den Industrieländern sowie auf internationaler Ebene siehe Braun (1995).

19 Vgl. Cable (1995), S. 23ff.

20 Vgl. Charnovitz (1994), S. 18.

21 Siehe zu dieser Diskussion: OECD (1994); World Bank (1995b); Huckemann/Suntum (1994).

22 Vgl. Business and Industry Advisory Committee to the OECD (1994), S. 1.

23 GATT (1994a), S. 13.

24 Vgl. World Bank (1995), S. 50f.

Transformationsprozeß und schließlich hat sich eine große Zahl asiatischer und lateinamerikanischer Entwicklungsländer spätestens ab Mitte der achtziger Jahre von Importsubstitutionsstrategien abgewandt. Die Globalisierung der Güterströme wird außerdem durch Änderungen in der internationalen Arbeitsteilung gefördert. Anders noch als vor 25 Jahren exportieren die Entwicklungsländer nicht mehr zu 80 Prozent Rohstoffe, sondern zu 60 Prozent verarbeitete Waren. Ihr Anteil am gesamten Welthandel mit verarbeiteten Waren hat sich parallel - nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung in den südostasiatischen "Tigerstaaten" - mehr als verdoppelt.²⁵ Schließlich wird erwartet, daß der Abschluß der Uruguay-Runde im GATT (1986-1993) die Globalisierung des Handels zusätzlich beschleunigt.²⁶

Die Globalisierung im wirtschaftlichen Bereich läßt sich außer an den internationalen Güterströmen auch an den internationalen Kapitalbewegungen erkennen. Höhe und Reaktionsgeschwindigkeit der internationalen Kapitalströme sind seit den achtziger Jahren angestiegen, Direktinvestitionen ins Ausland haben trotz zwischenzeitlicher Rückgänge zugenommen und der Anteil der multinationalen Unternehmen an der weltweiten Güterproduktion ist gewachsen.²⁷ Der Umsatz transnational tätiger Unternehmen übersteigt den Wert des gesamten internationalen Handels mittlerweile um rund 20 Prozent.²⁸

Abschluß der Uruguay-Runde

Mit dem Abschluß der Uruguay-Runde und der Etablierung der Welthandelsorganisation WTO sind Zölle gesenkt, die Anwendung nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen erschwert und einige bislang vom GATT ausgenommene Sektoren (Textil-, Agrar-, Dienstleistungsbereich) in das System integriert worden. Weiterhin sind Auflagen für Direktinvestitionen (TRIMs) und handelsbezogene Aspekte des Schutzes geistigen Eigentums (TRIPs) in die Zuständigkeit der WTO gefallen.²⁹ Somit ist die Liberalisierung der Weltwirtschaftsbeziehungen verstärkt institutionalisiert. Neue Ausnahmebestimmungen in der WTO, wie es Sozialklauseln darstellen würden, könnten den protektionistischen Handlungsspielraum für die einzelnen Länder hingegen wieder erweitern.

Ein zusätzlicher Auslöser für die Diskussion über Sozialklauseln ist die Beobachtung, daß es Nichtregierungsorganisationen (NROs) während der laufenden Uruguay-Runde gelungen ist, die Öffentlichkeit und einzelne Regierungen für den Bereich "Handel und Umwelt" zu sensibi-

25 Eigene Berechnung anhand: UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, verschiedene Ausgaben.

26 Vgl. World Bank (1995a), S. 29ff.

27 Vgl. World Bank (1995b); OECD (1995a), S. 11ff.; International Monetary Fund (1995).

28 United Nations (1993a), S. 13ff.

29 Vgl. GATT (1994b).

lisieren.³⁰ Der Druck führte schließlich dazu, daß unter dem Dach der WTO ein Ausschuß zu "Handel und Umwelt" eingerichtet wurde. Nicht nur Gewerkschaften, sondern unter anderem auch die USA, Frankreich, südeuropäische Länder und das Europäische Parlament drängen auf eine Wiederholung des Prozesses mit sozialem Vorzeichen. Allerdings zeigt sich, daß der Widerstand der Entwicklungsländer gegenüber der Verhandlung von Sozialklauseln innerhalb der WTO noch wesentlich stärker ist als beim Umweltthema.³¹ Sie haben sich auf der Ministerkonferenz zum Abschluß der Uruguay-Runde im April 1994 strikt geweigert, soziale Fragen zum Verhandlungsgegenstand in der WTO zu machen. Als Kompromiß wurde vereinbart, 1996 erneut darüber zu beratschlagen, ob zusätzliche Themen - worunter "Handel und Sozialstandards" fallen dürfte - auf die Agenda gesetzt werden sollen.

Soziale und menschenrechtspolitische Situation in Entwicklungsländern

Ein entscheidender Auslöser für die Diskussion über Sozialstandards im internationalen Handel sind die anhaltenden Berichte über die soziale und menschenrechtspolitische Situation in einigen Entwicklungsländern. Unter anderem haben der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen und dadurch eingeleitete Vor- und Nachbereitungsprozesse dazu beigetragen, das Interesse der Weltöffentlichkeit für soziale Mißstände zu wecken.³²

Angesichts dieser Mißstände, die sich unter anderem im Arbeitsbereich niederschlagen, suchen Gewerkschaften ebenso wie humanitäre Hilfsorganisationen und andere entwicklungspolitisch engagierte (Nichtregierungs-)Organisationen auf nationaler und internationaler Ebene nach Wegen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen im "Süden" zu verbessern.³³

Bevor im weiteren erörtert wird, ob Sozialklauseln im internationalen Handel hierfür ein geeignetes Instrument darstellen, muß zunächst geklärt werden, welche Sozialstandards in die Klauseln einbezogen werden.

30 Vgl. Kulessa (1994). Zum Zusammenhang zwischen internationalem Handel und Umweltschutz siehe Kulessa (1995).

31 Zu den Positionen einiger NROs des "Süden" zu "Handel und Umwelt" siehe Zeeb (1994) und zur Einschätzung von Sozialklauseln seitens mehrerer "Süd"-NROs siehe Piepel (1995b) und John (1995).

32 Vgl. Willers (1995a).

33 Vgl. Piepel (1995b), S. 30ff.; Liemt (1994).

5. Relevante Sozialstandards

5.1 Eingrenzung

Es gibt bei den Befürwortern von Sozialklauseln keinen eng definierten Konsens darüber, welche konkreten Standards und Rechte durch Sozialklauseln in multilateralen Handelsverträgen verankert oder gar Bestandteil uni- bzw. plurilateraler Handelspolitik werden sollen. Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist der sehr häufig in der Diskussion zu Sozialklauseln genannte Katalog, wie er z.B. im wesentlichen auch von *der International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) und vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) in Anlehnung an einschlägige Konventionen³⁴ der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) vorgetragen wird.³⁵

- Vereinigungsfreiheit (ILO-Konvention Nr. 87; Ratifikation durch 109 Staaten)
- Recht auf Kollektivverhandlungen (ILO-Konvention Nr. 98; Ratifikation durch 123 Staaten)
- Verbot von Kinderarbeit (ILO-Konvention Nr. 138; Ratifikation durch 46 Staaten)
- Verbot von Zwangsarbeit (ILO-Konventionen Nr. 29 und Nr. 105, Ratifikation durch 135 bzw. 112 Staaten)
- Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (ILO-Konvention Nr. 111; Ratifikation durch 106 Staaten)
- Beseitigung von geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung (ILO-Konvention Nr. 100; Ratifikation durch 106 Staaten).

Es sei betont, daß weder der DGB noch die ICFTU propagieren, daß geringfügige Verletzungen dieser Konventionen oder gar lediglich Abweichungen von "westlichen" Vorstellungen bereits zum Entzug von Handelsrechten führen sollten. Handelsbeschränkungen sollen vielmehr im Falle anhaltender, grober Verletzungen elementarer Konventionsbestandteile ergriffen werden.³⁶

Die über diese sozialen Grundrechte und Grundsätze hinausgehende Diskussion (z.B. Gesundheits- und Sicherheitsstandards oder Mindestlöhne³⁷) wird hier ausgeklammert, wenn auch im

34 Zu den einzelnen ILO-Konventionen siehe: Däubler et al. (1994).

35 Vgl. Engelen-Kefer (1995), S. 4; Adamy (1994b), S. 579.

36 Vgl. Adamy (1994b), bes. S. 579 u. 583; Pursey (1994), S. 238f.

37 Mindestlohnregelungen als Bestandteil von WTO-Sozialklauseln fordern beispielsweise Collingsworth et al. (1994), S. 13. Zu weiteren möglichen Bestandteilen von Sozialklauseln siehe Schöppenthau (1994), S. 240f.

Bewußtsein über die mit der Selektion verbundenen ethischen Probleme.³⁸ Gerade aus der hier interessierenden entwicklungspolitischen Sicht spricht aber einiges dafür, die Gewährung von Handelsrechten nur an die Einhaltung einiger weniger, eng definierter Sozialstandards zu koppeln. Je höher nämlich die Zahl der Normen, deren Einhaltung durch handelsbeschränkende Maßnahmen erzwungen werden soll, desto größer wäre die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs solcher Sozialklauseln. Je höher der Mißbrauch wiederum ist, desto stärker werden die Weltmärkte durch Sozialklauseln abgeschottet. Geschlossene Weltmärkte sind aber für viele Entwicklungsländer gleichbedeutend mit einer Verringerung ihrer Entwicklungschancen, welche eine Verschlechterung der dortigen Lebensbedingungen nach sich ziehen könnte.

Spricht demnach aus entwicklungspolitischer Sicht das Argument der protektionistischen Mißbrauchswahrscheinlichkeit zum einen gegen eine Ausdehnung des für Sozialklauseln in Frage kommenden Normenkatalogs, so sollte zum anderen auch jede der im Katalog enthaltenen Sozialklauseln auf ihr handelspolitisches Mißbrauchspotential überprüft und eine Ausdünnung des Katalogs nicht per se ausgeschlossen werden. Beispielsweise sollte die Herausnahme der ILO-Konvention Nr. 100 (Gleichheit des Entgelts bei gleichwertiger Arbeit von Frau und Mann) aus dem Katalog für Sozialklauseln zumindest diskutiert werden. Da m.E. nahezu jeder Regierung vorgeworfen werden kann, daß sie sich nicht ausreichend für dieses Ziel im eigenen Land einsetzt und ungleiche Entlohnung in einem Großteil der Sektoren anzutreffen ist, könnte eine entsprechende Handelsklausel potentiell zu Handelsbeschränkungen für fast jedes Produkt aus beinahe jedem Land "mißbraucht" werden. Diese Gefahr des Mißbrauchs der ILO Konvention Nr. 100 verschärft sich dadurch, daß die Meinungen darüber, wann Diskriminierung oder "nur" Differenzierung vorliegt, erheblich divergieren.³⁹ Sprich: Eine Sozialklausel zum Gebot der gleichen Entlohnung von Mann und Frau für gleichwertige Arbeit könnte den sozialprotektionistischen Spielraum derart weit öffnen, daß entwicklungspolitisch negative Wirkungen zu befürchten wären. Außerdem könnte die weltweite Alltäglichkeit von geschlechtsspezifischer Lohndiskriminierung oder -differenzierung auch Anlaß dazu geben, daß das Lohndiskriminierungsverbot zwar auf dem Papier in die Sozialklauseln integriert wird, aber de facto Handelsbeschränkungen gar nicht ernsthaft erwogen werden. Beide Möglichkeiten - protektionistischer Mißbrauch oder Alibifunktion - sprechen dafür, die entsprechende ILO-Konvention aus dem hier diskutierten Normenkatalog zu entfernen.

38 Vgl. Braßel (1995).

39 Vgl. Weiler (1992), S. 11ff.

5.2 Zur Verletzung elementarer Arbeitnehmerrechte in Entwicklungsländern

Gewerkschaftsrechte

1994 wurden Angaben des Internationalen Bunds freier Gewerkschaften (ICFTU) zufolge in 98 Ländern elementare Arbeitnehmerrechte verletzt. Die individuelle Unterdrückung organisierter Arbeitnehmer äußert sich nicht allein in gezielten Entlassungen gewerkschaftlich engagierter Arbeitnehmer, sondern nimmt die Form von Festnahmen und Haftstrafen, Körperverletzungen und Morden an. Für das Jahr 1994 sind der ICFTU weltweit 4.400 Verhaftungen, 2.000 Fälle von Körperverletzung und 528 Morde bekannt.⁴⁰ Während gewerkschaftliches Engagement nicht nur in Entwicklungsländern, sondern insbesondere auch in den USA zur Entlassung führen kann, kommt die gewalttätige Unterdrückung nahezu ausschließlich in Entwicklungsländern vor. Gleiches gilt für die staatliche Unterdrückung kollektiver Gewerkschaftsrechte bis hin zum völligen Verbot von Gewerkschaften in mehreren arabischen Staaten.⁴¹ Die ICFTU konstatiert eine deutliche Zunahme von Gesetzen zur Einschränkung der gewerkschaftlichen Koalitionsfreiheit während der letzten Jahre und einen Anstieg unmittelbarer staatlicher Eingriffe in das Verhandlungsrecht der Gewerkschaften. Von den festgehaltenen 250 rechtlichen Einschränkungen und den 323 direkten Staatseingriffen, welche der ICFTU zufolge lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen, finden laut groben Schätzungen zu über 80 Prozent in Entwicklungsländern statt.

Der World Labour Report 1993 der ILO zeigt die verschiedenen Strategien zur Behinderung von funktionsfähigen Gewerkschaften in Entwicklungsländern auf. Der Bericht bemängelt, daß ein Großteil der lateinamerikanischen Regierungen auf der Bildung von Unternehmensgewerkschaften besteht, die gegebenenfalls dann nochmals in berufsspezifische Einzelgewerkschaften gegliedert werden müssen. Die Verhandlungsmacht dieser Gewerkschaften ist entsprechend gering. Vor allem in einigen asiatischen Ländern sind dagegen nur staatliche oder zumindest regierungsfreundliche Einheitsgewerkschaften zugelassen oder aber Oppositionsgewerkschaften werden vehement unterdrückt, so zum Beispiel in China, Singapur und Indonesien. Ein Verbot für Kollektivverhandlungen kennen zum Beispiel drei Länder im asiatisch-arabischen Raum.⁴² In fünf weiteren Ländern dieser Region sind Gewerkschaften grundsätzlich verboten.⁴³

In einer bislang unveröffentlichten OECD-Studie werden die Einhaltung der gewerkschaftlichen Koalitionsfreiheit und kollektiver Gewerkschaftsrechte sowie die staatlichen Bemühungen zum Schutz einzelner Gewerkschaftsmitglieder vor Unterdrückung und Diskriminierung unter-

40 Vgl. International Confederation of Free Trade Unions (1995).

41 Vgl. International Confederation of Free Trade Unions (1995), S. 8.

42 Djibouti, Irak und Jemen. Vgl. International Labour Organization, World Labour Report 1993, S. 46.

43 Bahrain, Oman, Qatar, Saudi Arabien und die Vereinigten Emirate. Vgl. International Labour Organization, World Labour Report 1993, S. 46.

sucht. Die untersuchte Ländergruppe umfaßt die OECD-Staaten sowie 14 ausgewählte "wirtschaftlich besonders dynamische" Entwicklungsländer.⁴⁴ In den OECD-Mitgliedsstaaten gilt der Schutz von Gewerkschaftsmitgliedern, das Recht auf Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen im großen und ganzen als ausreichend im Sinne der ILO-Regelungen. Abstriche in einem der drei Bereiche müssen jedoch für die USA (Schutz von Gewerkschaftsmitgliedern), Großbritannien (Schutz von Gewerkschaftsmitgliedern) und Griechenland (Kollektivverhandlungen) gemacht werden. Der Schutz der Gewerkschaftsrechte in der Türkei weist hingegen in allen drei Bereichen Defizite auf. Weniger krass, aber deutlich verbesserungsbedürftig scheint die Situation in Mexiko zu sein. Deutet sich also bereits innerhalb der OECD-Länder ein "Nord-Süd-Gefälle" hinsichtlich der Einhaltung der einschlägigen ILO-Konventionen an, verstärkt es sich unter Hinzunahme der 14 Nicht-OECD-Entwicklungsländer. In dieser Gruppe finden sich lediglich drei Länder (Argentinien, Chile, Indien), in denen - mit kleineren Abstrichen - die essentiellen Gewerkschaftsrechte gewährt werden.

*Kinderarbeit*⁴⁵

Mehrere Hundert Millionen Kinder unter 15 Jahren arbeiten weltweit. Das Kinderhilfswerk Terre des Hommes schätzt die Zahl auf 200 bis 300 Millionen.⁴⁶ Genaue Angaben liegen nicht vor, da der Großteil der Kinder im Familienbetrieb, als nicht erfaßte Hausangestellte, im informellen Sektor und in der Schattenwirtschaft arbeiten, so daß statistisch exakte Erhebungen unmöglich sind.

Die meisten Kinderarbeiter finden sich in Asien. Allein in Indien sollen über 40 Millionen Kinder arbeiten. Die Zahl arbeitender Kinder in Indonesien wird auf nahezu 3 Millionen geschätzt. In einigen afrikanischen Ländern wird davon ausgegangen, daß ein Fünftel aller Kinder arbeitet und 17 Prozent aller Beschäftigten jünger als 15 Jahre sind. Weltweit ist schätzungsweise die Hälfte aller Kinderarbeiter im landwirtschaftlichen Bereich beschäftigt. Dennoch ist hohe Kinderarbeit nicht auf Länder mit überwiegend ländlichen Beschäftigungsstrukturen begrenzt. In lateinamerikanischen Staaten wie Brasilien und Mexiko, deren Urbanisierung vergleichsweise weit fortgeschritten ist, arbeitet schätzungsweise jedes sechste Kind zwischen zehn und vierzehn Jahren. Kinderarbeit ist zwar primär ein Entwicklungsländerproblem, aber sie ist auch in den Industrieländern anzutreffen. Sowohl in Südeuropa, Großbritannien als auch in den USA kann ihr Ausmaß nicht vernachlässigt werden. Die ILO berichtet in diesem Zusammenhang von

44 Die Studie stützt sich im wesentlichen auf die Angaben der ICFTU, der ILO und den "Country Reports on Human Rights Practices" des United States Department of State. Die Entwicklungsländer sind Argentinien, Brasilien, Chile, China, Hong Kong, Indien, Indonesien, Korea, Malaysien, Marokko, die Philippinen, Singapur, Taiwan und Thailand.

45 Folgende Angaben sind - soweit nicht gekennzeichnet - den World Labour Reports 1992 und 1993 der ILO entnommen.

46 Vgl. Buntzenthal (1995).

US-amerikanischen Untersuchungen, welche die Zahl der Kinderarbeiter auf mehrere Hunderttausend schätzen und einen erheblichen Anstieg illegaler Kinderarbeit während der achtziger Jahre festgestellt haben.

Die Statistiken werden noch unpräziser, wenn es um die Aufteilung der Kinderarbeit auf verschiedene Formen geht. Sicherlich gibt es Formen von Kinderarbeit, die wenig Anlaß zur Verurteilung geben, wie beispielsweise die Übernahme leichter Hilfsarbeiten für wenige Stunden im eigenen oder nachbarlichen Haushalt oder Familienbetrieb. Verabscheuung muß hingegen Kinderzwangsarbeit im engeren Sinne hervorrufen. Hierunter fallen Schuldknechtschaft (ca. 10 Millionen Kinder allein in Indien und ca. 7,5 Millionen in Pakistan), die Entführung in oder der Verkauf an Sweatshops und Bordelle ebenso wie die entgeltliche Überlassung von Kindern an wohlhabendere Haushalte als "Hausklaven" (ca. 100.000 Kinder allein in Haiti). Zwischen den akzeptablen und den eindeutig nicht hinnehmbaren Formen von Kinderarbeit gibt es allerdings eine große Grauzone. Diese "Grauzonenkinderarbeit" widerspricht zwar auch der Wunschvorstellung, daß sich alle Kinder weltweit primär ihrer Freizeit und einer sinnvollen Ausbildung widmen sollten. Dieser idealtypische Ansatz muß in der Praxis aber relativiert und differenziert, also an die ökonomischen, sozialen und kulturellen Gegebenheiten in den verschiedenen Ländern angepaßt werden.

*Zwangsarbeit*⁴⁷

Zuverlässige Zahlen über das weltweite Ausmaß von Zwangsarbeit sind nicht verfügbar. Dies liegt unter anderem daran, daß bereits die Definition von Zwangsarbeit deutliche Probleme aufwirft. Sklaverei im traditionellen Sinne gibt es kaum noch. Selbst in den wenigen Ländern, in welchen sie noch in spürbarem Ausmaß existiert, ist sie illegal, wenngleich sie in einigen afrikanischen Staaten vorkommt und besonders in militärischen und ökonomischen Krisenzeiten (z.B. Bürgerkriege) anzusteigen scheint. Zwangsarbeit umfaßt außer der Sklaverei klassischer Ausprägung noch andere - zum Teil weniger offensichtliche - Formen. Die folgenden Definitionen ebenso wie die Schätzungen basieren auf Angaben der ILO.

Eine weitverbreitete Art von Zwangsarbeit bildet die im Zusammenhang mit der Kinderarbeit bereits angesprochene Schuldknechtschaft, die ihrerseits wiederum verschiedene Formen annehmen kann. Gemeinsam ist allen Formen von Schuldknechtschaft, daß der Arbeitgeber eine Vorauszahlung an die Arbeitnehmerin, den Arbeitnehmer oder Familienangehörige leistet, welche durch sehr schlecht entgeltete Arbeit unter extrem entwürdigenden Arbeitsbedingungen abzuleisten ist. Häufig ist die geforderte Rückzahlung so hoch oder der Lohn so niedrig, daß ein Freikauf nahezu unmöglich wird. Fluchtversuche werden zum Teil gewaltsam unterbunden.

47 Folgende Angaben sind den World Labour Reports 1992 und 1993 der ILO entnommen.

Schuldknechtschaft findet sich insbesondere in Südasien und Lateinamerika, wenngleich sie hier ebenso wie in anderen Ländern weitgehend ungesetzlich ist. Die ILO schätzt beispielsweise, daß ca. 20 Millionen Menschen in Pakistan unter Schuldknechtschaft stehen, und ein Drittel der Zwangsarbeiter Kinder sind. Die Dimension des Problems wird deutlich, wenn dieser Zahl die pakistanische Bevölkerung von etwa 125 Millionen gegenübergestellt wird. Wie auch in anderen Ländern sind es vor allem der primäre Sektor und der Dienstleistungsbereich einschließlich des Bausektors, in denen solche feudalen Strukturen anzutreffen sind. Darüber hinaus spielen "Sweatshops" in der verarbeitenden Industrie eine unrühmliche Rolle. Sweatshops sind gekennzeichnet durch eine niedrige Kapitalintensität, relativ monotone Verarbeitungsprozesse und eine Pro-Stück-Entlohnung, so daß die Arbeitgeber so gut wie keine ökonomischen Anreize haben, dafür Sorge zu tragen, daß die Arbeitsbedingungen gut und die Arbeitnehmer gesund sind. Von den geschätzten 7,5 Millionen Kindern, die sich in Pakistan in Schuldknechtschaft befinden, soll eine halbe Million in der Teppichindustrie beschäftigt sein, in der größtenteils unter "Sweatshop-Bedingungen" gearbeitet wird.

Von Zwangsarbeit kann auch gesprochen werden, wenn in- oder ausländische Arbeitnehmer unter falschen Versprechungen angeheuert werden und dann unter Anwendung physischer oder psychischer Gewalt an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gehindert werden. Diese Ausprägung von Zwangsarbeit findet sich insbesondere auf entlegenen Plantagen in einigen lateinamerikanischen und karibischen Staaten. Sie ist auf diese Regionen allerdings nicht beschränkt und kommt auch im Haushaltsbereich und im Prostitutionsgewerbe vor.

Laut der ILO kann auch die "freiwillige" Gesellschaftsarbeit zu Zwangsarbeit ausarten, wenn sie mehrere Arbeitstage pro Jahr überschreitet, die "Freiwilligen" oder ihre Vertreter (z.B. Gemeinderäte) keinen Einfluß auf die Arbeit haben, die Arbeit nicht primär den "Freiwilligen" bzw. ihren Familien zugute kommt und wenn Verweigerern empfindliche Strafen drohen. Beim Militär macht die ILO in etlichen Ländern Verpflichtungsregelungen aus, welche ebenfalls an Zwangsarbeit erinnern, da Kündigungen nicht oder erst nach ungebührlich langer Zeit möglich sind. Schließlich arbeiten Strafgefangene sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern zu einem Bruchteil des üblichen Lohns für zum Teil private Unternehmen. Die Grenze zwischen sinnvoller Beschäftigung der Strafgefangenen, zumutbarer Arbeit und unwürdiger Zwangsarbeit wird dabei des öfteren überschritten.

Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

In allen Teilen der Welt werden Menschen aufgrund ihrer Rasse oder Hautfarbe, ihres Geschlechts, ihres Glaubensbekenntnisses, ihrer politischen Meinung und ihrer nationalen oder sozialen Herkunft in Beschäftigung und Beruf ungleich behandelt. Bereits aus der relevanten ILO-Konvention Nr. 111 geht hervor, daß nicht jede Ungleichbehandlung einer

Diskriminierung gleichkommt, und daß nicht jede Form der Diskriminierung als elementare Menschenrechtsverletzung gewertet werden kann.⁴⁸ Staatliche, aktive Diskriminierung umfaßt explizite Berufs- und Ausbilverbote, gesetzliche Beschäftigungseinschränkungen und deutlich schlechtere Löhne und Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor für Angehörige bestimmter Gruppen. Auflagen, welche die Erwerbstätigkeit zwar nicht unmittelbar, sondern indirekt erheblich einschränken (z.B. Fahrverbot für Frauen), können ebenfalls als aktive Diskriminierung bestimmter Gruppen durch den Staat bezeichnet werden. Während private Unternehmen staatlich verordnete, diskriminierende Marktzugangsschranken zumindest nicht unmittelbar zu verantworten haben, kann ein Staat, der krasse, ökonomisch nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen in der privaten Wirtschaft (und Gesellschaft) duldet oder fördert, vom Vorwurf der (passiven) Diskriminierung nicht freigesprochen werden.

Es muß hier darauf verzichtet werden, die verschiedenen Formen von beruflicher Diskriminierung herauszuarbeiten, die eklatante Verletzungen von Arbeitnehmerrechten darstellen. Diese Aufgabe würde den Rahmen dieses Reports ebenso sprengen wie der - höchstwahrscheinlich zum Scheitern verurteilte - Versuch, aussagefähige Angaben über ihr Ausmaß in Entwicklungsländern zu machen. Die erheblichen Schwierigkeiten, die damit verbunden wären, legen gleichwohl offen, wie problematisch sich das Unterfangen gestalten würde, objektive und operationalisierbare Kriterien für den Einsatz von Handelsbeschränkungen im Falle von Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot zu formulieren.

6. Begründungen für Sozialklauseln

Wie bereits dargelegt, kann zumindest analytisch zwischen handelspolitischen und entwicklungspolitischen Begründungen für Sozialklauseln unterschieden werden.⁴⁹ Die handelspolitische Begründung soll hier nur kurz beleuchtet werden.

6.1 Handelspolitische Begründung

Die handelspolitische Begründung für Einfuhrbeschränkungen für Güter, bei deren Produktion soziale Standards verletzt werden, stützt sich auf die Annahme, daß die Verletzung der Standards zu "ungerechtfertigten" Preisvorteilen führt, welche die konkurrierenden Inlandsbranchen von Importländern schädigen, in denen die Standards eingehalten werden. In diesem Zusammenhang wird generell der Begriff des "sozialen Dumpings" verwendet⁵⁰ - ungeachtet der

48 Vgl. Adamy et al. (1994a), S. 321-328.

49 Vgl. Hess (1995), S. 81f.

50 Vgl. Gsänger (1994), S. 16.

erheblichen Unterschiede zur üblichen Definition von Dumping, wie sie sich zum Beispiel im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen wiederfindet.⁵¹ Eine spezielle Kategorie des Sozialdumpings bilden indirekte Ausfuhrsubventionen, von denen gelegentlich gesprochen wird, wenn die sozialen Standards im Exportsektor von der Regierung bewußt niedriger gehalten werden als in den übrigen Wirtschaftsbereichen (z.B. in Exportsonderzonen).⁵² Einfuhrbeschränkungen wären gerechtfertigt - so die handelspolitische Begründung für Sozialklauseln -, um die durch das soziale Dumping hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen und die Wirtschaft in Ländern mit vergleichsweise hohen Standards zu schützen.

Wenn es allein um die genannten Basisstandards geht, deuten bisherige empirische Untersuchungen darauf hin, daß ihre Verletzung weder die internationale Wettbewerbsfähigkeit noch die Standortattraktivität einer Volkswirtschaft spürbar verbessert.⁵³ Wenn diese Einschätzung richtig ist, würden Länder, welche die Standards einhalten, auch nicht durch das "Sozialdumping" der anderen Länder signifikant geschädigt. Allerdings gibt es einzelne Branchen in Industrieländern (bes. Textil), die von Dritte-Welt-Importen, deren Produktion unter zum Teil menschenunwürdigen Bedingungen stattfindet, verdrängt werden. Es spricht aber einiges für die Vermutung, daß nicht die Verletzung der Mindeststandards, sondern daß andere (ökonomische) Faktoren für die niedrigen Stückkosten ausschlaggebend sind.⁵⁴ Davon abgesehen kommen ohnehin die meisten empirischen Studien zu dem Schluß, daß Entwicklungsländerexporte bislang weder zu einer höheren Gesamtarbeitslosigkeit noch zu Lohnsenkungen im "Norden" geführt haben.⁵⁵ Selbst Vertreter der These, daß der Nord-Süd-Handel entweder zu Lohnseinbußen für geringqualifizierte Arbeitnehmer im Norden (z.B. in den USA) oder zu steigender Arbeitslosigkeit (z.B. in Europa) geführt hat, lehnen protektionistische Maßnahmen als kontraproduktiv ab.⁵⁶ Die Argumentation, daß inländische Branchen vor dem Sozialdumping von Waren aus den Ländern geschützt werden müssen, in denen elementare Standards verletzt werden, steht somit auf tönernen Füßen. Die handelspolitische Begründung für Sozialklauseln erweckt gelegentlich den Eindruck, als betrachteten einzelne Interessengruppen die Kopplung von Handelsrechten an die Einhaltung elementarer Sozialstandards lediglich als Einstieg, um so den Weg für eine Erweiterung des Normenkatalogs zu ebnen. Läßt sich der "Norden" auf einen ausgedehnten "Sozialprotektionismus" ein, droht ein Kurieren an Symptomen der Strukturkrise, welches den notwendigen Strukturwandel eher behindert als fördert.⁵⁷ Seitens der

51 Normalerweise ist Dumping durch ungerechtfertigte Preisdifferenzierung zwischen In- und Auslandsmärkten gekennzeichnet oder zumindest durch Verkaufspreise, die unter den betriebswirtschaftlichen Herstellungs- und Lieferkosten einschließlich Gewinnaufschlag liegen.

52 Vgl. Charnovitz (1992), S. 343.

53 Vgl. World Bank (1995b), S. 13ff; De Castro (1995), S. 14.

54 Vgl. De Castro (1995), S. 12; Vgl. Business and Industry Advisory Committee to the OECD (1994), S. 7.

55 Vgl. Raghavan (1995), S. 15f. Einen Überblick über die dennoch kontrovers geführte Diskussion geben z.B. Flanders/Wolf (1995); Brittan (1995), International Labour Organization (1995), S. 51ff..

56 Prominenter Vertreter dieser Auffassung ist Adrian Wood. Siehe u.a. Wood (1994), bes. S. 22ff. u. 346ff; Wood (1995).

57 Vgl. Steil (1994), S. 19.

Entwicklungsländer wird diese Strategie gefürchtet und abgelehnt, da sie ihre Kostenvorteile reduzieren, tatsächliche und potentielle Absatzmärkte verschließen und somit wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten beschneiden würde.

6.2 Entwicklungspolitische Begründung

Anders als bei der handelspolitischen geht es bei der entwicklungspolitischen Begründung für Sozialklauseln weniger darum, Einfuhrbeschränkungen mit dem Hinweis auf tatsächliche oder vermeintliche Verzerrungen im internationalen Wettbewerb zu fordern, sondern sie werden als Instrument zur Verbesserung der sozialen Lage in Entwicklungsländern befürwortet.⁵⁸ "For example, the objection to child labour is not that using young workers provides competitive advantage. It is that child labour is *wrong* because it endangers children and prevents them from attending school."⁵⁹

7. Entwicklungspolitische Beurteilung

7.1 Beurteilungskriterien

Als entwicklungspolitisch positiv werden Sozialklauseln im internationalen Handel im weiteren beurteilt, wenn sich durch sie die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen nachhaltig verbessern lassen. Entwicklungspolitisch negativ werden Sozialklauseln entsprechend bewertet, wenn die Gefahr besteht, daß sich durch sie die Lebensbedingungen verschlechtern. Es läßt sich nicht vermeiden, daß das hier zugrundegelegte Ziel der Entwicklungspolitik - nämlich die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen - für eine Funktionsanalyse von Sozialklauseln eingeeignet und operationalisiert werden muß.⁶⁰ Auf die eingangs skizzierten Probleme, die mit dieser Reduktion der Fragestellung verbunden sind, sei hier allerdings nochmals hingewiesen.

Vereinfachend ließe sich sagen, daß eine durch Sozialklauseln bedingte Verbesserung der Arbeitsbedingungen dann vorliegt, wenn durch den Einsatz von Handelsbeschränkungen oder durch ihre Androhung die Normverletzungen (z.B. Kinderarbeit) spürbar zurückgehen würden.

58 Zwar werden Sozialklauseln im internationalen Handel auch damit begründet, daß sie dazu beitragen können, einen Abbau sozialer Standards in den Industrieländern zu verhindern, weil sie einer sozial ruinösen Standortkonkurrenz der Länder entgegenwirken würden. (Vgl. Arbeitsgruppe "Handel, Umwelt und Entwicklung" des NRO-Forums "Umwelt und Entwicklung" (1994), S. 11.) Auf diese sozialpolitische Begründung, die letztlich auch im weiteren Sinne "entwicklungspolitisch" ist, wird hier nicht eingegangen.

59 Vgl. Charnovitz (1992), S. 345 (Hervorhebung im Original).

60 Zur allgemeinen Problematik entwicklungspolitischer Ziele siehe z.B. Nuscheler (1991), S. 207ff; Hemmer (1988), S. 55ff.

Ein Rückgang der Normverletzungen würde ceteris paribus unmittelbar zu einer Steigerung der Lebensqualität der direkt Begünstigten führen. Darüber hinaus kann eine deutliche Abnahme der Verletzung von elementaren Sozialstandards langfristig die allgemeine Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und Gesellschaft steigern, woraufhin sich bedeutsame Spielräume für eine zusätzliche Verbesserung der ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen eröffnen könnten.⁶¹

Welche Wirkungen von Sozialklauseln sind nun denkbar, die als entwicklungspolitisch problematisch einzustufen wären? Anders gewendet: Wann verschlechtern Sozialklauseln im internationalen Handel die Lebensbedingungen der Menschen eher als daß sie die Bedingungen verbessern? Die in der Literatur genannten entwicklungspolitischen Argumente gegen Sozialklauseln lassen sich im wesentlichen zu drei Grundaussagen zusammenfassen, welche im weiteren als Beurteilungsraster herangezogen werden:

Sozialklauseln könnten sich desto eher entwicklungspolitisch negativ auswirken,

- a) je höher die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs ist, und daraus folgend
- b) je stärker die wirtschaftliche Entwicklung durch den "Sozialprotektionismus" der Industrieländer behindert würde, und
- c) je eher Sozialklauseln zur Erzeugung von (mehr) Ungerechtigkeit beitragen, womit bspw. die Befürchtung gemeint ist, daß andere als die für die Normverletzungen Verantwortlichen durch Sozialklauseln bestraft würden oder die Ungleichverteilung sozialer und materieller Rechte zunimmt.

Schließlich wird in der entwicklungspolitischen Diskussion auch die Befürchtung geäußert, daß Druck - sprich der Einsatz oder die Androhung von Handelsbeschränkungen - bei den Beschuldigten bzw. Bestraften (autoritäre Regierungen, Eliten, Arbeitgeber) nicht Einsicht und entsprechende Verhaltensänderungen, sondern Gegendruck nach sich ziehen könnte. Der Gegendruck könnte sich entweder gegen das Ausland richten und möglicherweise einem entwicklungspolitisch kontraproduktiven "Handelskrieg" Vorschub leisten, oder der Gegendruck könnte sich in aggressivem und repressivem Verhalten gegenüber Landsleuten, bspw. Gewerkschaftern äußern. Im Grunde ist es nicht möglich, generelle Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit von Repressionen als Reaktion auf humanitär begründete Handelsbeschränkungen zu machen. Vermutlich können Aussagen hierüber lediglich von Fall zu Fall, evtl. sogar nur ex post getroffen werden. Bisherige Erfahrungen mit Handelssanktionen können nur be-

61 Hierfür sprechen aus wirtschaftspolitischer Sicht zumindest humankapitaltheoretische Überlegungen. Siehe hierzu z.B. Wilkinson (1994), S. 61ff. World Bank (1995b), S. 18ff. Inwieweit die (1994), S. 61ff. World Bank (genannten Standards die makroökonomische Stabilität fördert, ist umstritten. Im Hinblick auf Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen, siehe z.B. Schmidt (1994), S. 17-35; World Bank (1995b), S. 79ff.

dingt zu Rate gezogen werden, da diese Maßnahmen weit über das Konzept der Sozialklauseln hinausgehen.⁶²

Aus diesen Gründen werden hier lediglich die drei ersten Beurteilungskriterien (a, b und c) in das systematische Raster zur Einschätzung der negativen Wirkungen von Sozialklauseln aufgenommen.

7.2 Ansatzpunkte für Sozialklauseln

In der Diskussion werden verschiedene Ansatzpunkte für Handelsbeschränkungen, welche im Falle von Normverletzungen zur Anwendung kommen sollen, oftmals nicht deutlich voneinander abgegrenzt. Zu unterscheiden sind seitens der "strafenden Länder" (Importländer) mindestens drei Varianten:

- a) Produktbezogene Sozialklauseln: Es wird nur den Gütern der Import erschwert oder verweigert, die nachweislich unter "normwidrigen" Umständen hergestellt werden.
- b) Branchenbezogene Sozialklauseln: Es gelten Importbeschränkungen für Güter einer gesamten Branche, in der die Mindestnormen verletzt werden. (Allerdings bleibt zu klären, wie hoch der Anteil normverletzender Produzenten sein muß, um branchenbezogene Einfuhrbeschränkungen zu rechtfertigen.)
- c) Handelssanktionen im engeren Sinne: Es werden Importbeschränkungen für (alle oder Teile der) Exportgüter eines Landes eingeführt, in dem die Mindestnormen verletzt werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Produkten und den Normverletzungen besteht nicht.

Darüber hinaus können humanitär begründete Importbeschränkungen uni-, pluri- oder multilateraler Art sein. Es ist im konkreten Fall ein quantitativer und ein qualitativer Unterschied, ob das Einfuhrverbot von einem Land, einer Ländergruppe (z.B. westliche Industrieländer) oder von der Völkergemeinschaft (z.B. UN) legitimiert bzw. ergriffen wird. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß die von Gewerkschaften geforderte Aufnahme einer Sozialklausel in die Welthandelsorganisation (WTO) zwar den völkerrechtlichen Spielraum für unilaterale, humanitär begündete Importverbote öffnen würde. Eine WTO-Sozialklausel in Gestalt einer zusätzlichen Ausnahmeregelung (Artikel XX) bedeutet aber nicht zwingend, daß etwaige Handelsbeschränkungen nunmehr multilateralen Charakter hätten. Eine derartige Erweiterung der WTO-Ordnung hieße zunächst nur, daß unilaterale Handelsbeschränkungen, die aufgrund der

62 Zu den bisherigen Erfahrungen mit politisch motivierten Handelssanktionen siehe z.B. Hufbauer et al. (1990).

sozialen Bedingungen bei der Produktion ergriffen werden, nicht mehr im Widerspruch zu den Bestimmungen des GATT bzw. der WTO stünden.

Klärungsbedarf besteht außerdem hinsichtlich des handelspolitischen Instrumentariums, das bei Normverletzungen eingesetzt wird. Strafzölle haben beispielsweise eine andere Wirkung als Importverbote, sofern sie nicht prohibitiv hoch sind. Zur Vereinfachung der Argumentation sei im folgenden stets von Importverboten ausgegangen. Für diese Annahme spricht zumindest aus ethischer Sicht, daß es bei Sozialklauseln nicht darum geht, daß sich normverletzende Produzenten durch die Zahlung von Zöllen "freikaufen" können, sondern daß menschenrechtswidrig hergestellte Produkte gänzlich vom Markt genommen werden.⁶³ Gleichwohl bergen Importverbote gegenüber Importzöllen auch größere Probleme, wenn es etwa um ihre Durchsetzbarkeit bei GATT/WTO oder wenn es um ihr entwicklungspolitisches Schadenspotential geht.

Hingegen handelt es sich meist nicht um Ge- oder Verbote, sondern um Zölle, wenn gelegentlich von Sozialklauseln auch dann gesprochen wird, sobald sogenannte "positive Handelsbeschränkungen" gefordert werden. Gemeint ist damit, daß die Verletzung von Mindestnormen nicht durch den Entzug von Handelsrechten bestraft, sondern daß die Einhaltung der Normen (in Entwicklungsländern) durch zusätzliche Handelsvorteile ("Präferenzen") belohnt wird.⁶⁴ Auf derartige handelspolitische Anreizmaßnahmen etwa in Allgemeinen Präferenzsystemen wird im folgenden ebensowenig wie auf Strafzölle eingegangen, da ihre Erörterung den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde.⁶⁵

Schließlich kann bei den Wirkungen von Sozialklauseln zwischen dem Effekt, welcher bereits durch die (potentielle) Androhung von Handelsbeschränkungen ausgelöst wird (Signalwirkung), und zwischen den Wirkungen realisierter Handelsbeschränkungen unterschieden werden.

63 Zölle würden vielmehr der Logik der handelspolitischen Begründung für Sozialklauseln folgen.

64 Vgl. Günther (1994), S. 14ff.

65 Zur Problematik der m.E. überschätzten Möglichkeiten "positiver" Sozialklauseln, siehe u.a. Willers (1995a), S. 80; Großmann/Koopmann (1994), bes. S. 587 u.591; Schöppentau (1994), S. 247ff.; Arbeitsgruppe "Handel, Umwelt und Entwicklung" des NRO-Forums "Umwelt und Entwicklung" (1995).

7.3 Produktbezogene Sozialklauseln

Chancen einer positiven entwicklungspolitischen Wirkung: Spürbare und nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen durch produktbezogene Sozialklauseln?

Bei der Analyse sei zunächst unterstellt, daß die Androhung bzw. der Einsatz von produktbezogenen Handelsbeschränkungen tatsächlich dazu führt, daß die bislang verletzten Basisrechte bei der Herstellung der betroffenen Güter nun eingehalten würden. Wäre dies für sich genommen zwar als entwicklungspolitischer Erfolg zu erachten, so bedarf das Ergebnis aber gleichzeitig der Relativierung.

Produktbezogene Sozialklauseln setzen nur in Exportunternehmen an. Da durchschnittlich 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Entwicklungsländern für den Export bestimmt ist⁶⁶, wird nur ein Teil der Produktion überhaupt von Sozialklauseln berührt. In Indien wären es beispielsweise sogar nur 10 Prozent. Berücksichtigt man, daß der informelle Sektor (ohne Agrarbereich), der je nach Entwicklungsland 20 bis 60 Prozent der gesamten Inlandsproduktion ausmacht⁶⁷, im BIP nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wird, so schrumpft die Bedeutung des Bereichs, in dem produktbezogene Sozialklauseln wirken könnten, nochmals erheblich.

Ein bedeutsamerer Aspekt ist jedoch, daß die Mindeststandards ohnehin hauptsächlich in binnenwirtschaftlich ausgerichteten Sektoren, vor allem im Agrar- und Dienstleistungsbereich, besonders im informellen Sektor, schwer verletzt werden. Im Exportsektor ist dies seltener der Fall. In etlichen Ländern läßt sich sogar beobachten, daß im Exportsektor - einschließlich in Niederlassungen ausländischer Unternehmen (TNCs) - die Löhne und Arbeitsbedingungen in der Regel überdurchschnittlich "gut" sind.⁶⁸

Somit bleibt meist nur ein sehr kleiner Prozentsatz der gesamtwirtschaftlichen Produktion, in welcher produktbezogene Sozialklauseln Anwendung finden würden. Entwicklungspolitisch wäre damit jedoch kaum et was gewonnen.

Es mag Ausnahmen wie zum Beispiel Nepal geben. Die nepalesische Volkswirtschaft erzielt rund 85 Prozent ihrer Exporterlöse aus der Ausfuhr von Textilien⁶⁹, wovon schätzungsweise die Hälfte Teppichwaren sind. Im nepalesischen Textil-, besonders im Teppichsektor werden wiederum zu einem erheblichen Teil Kinder in der Produktion mißbraucht. Ihre Zahl wird auf etwa 150.000 beziffert.⁷⁰ In solch einem Fall würden Importverbote für nepalesische Textilwa-

66 Vgl. World Bank (1994), Tabelle 9, S. 178f.

67 Vgl. United Nations (1993b), S. 70.

68 Vgl. Brand/Hoffmann (1994), S. 26f.; Liemt (1989), S. 435f.; International Labour Organisation, World Labour Report, verschiedene Ausgaben; De Castro (1995), S. 13.

69 Vgl. World Bank (1994), S. 190.

70 Vgl. o.V. (1995).

ren aus Kinderarbeit tatsächlich einen quantitativ bedeutsamen Bereich erfassen. Fraglich wäre aber gerade im Falle Nepals, einem der ärmsten Länder der Welt, ob es entwicklungspolitisch glaubhaft ist, die Einhaltung von Sozialstandards durch wirtschaftliche Strafen verbessern zu wollen. Die ökonomischen Grundvoraussetzungen für eine Verbesserung der sozialen Standards, welche in Nepal auf Mikro- und Makroebene kaum gegeben sind, müssen zuvor geschaffen werden. Erst wenn die volkswirtschaftliche Basis ausreicht, um erwachsenen Arbeitnehmern die Möglichkeit zu geben, ein ausreichendes Einkommen zur Versorgung ihrer gesamten Familie zu erzielen, und erst wenn alle Kinder Zugang zu adäquater Schulbildung haben, könnten Sozialklauseln gegebenenfalls dazu beitragen, daß Kinderarbeit - zumindest im Exportsektor - ein Ende findet.

Selbst wenn also im Normalfall der Anteil an den gesamten Grundrechtsverletzungen, der potentiell aufgrund von produktbezogenen Sozialklauseln zurückgehen könnte, sehr bescheiden ist, könnte man natürlich grundsätzlich sagen, daß sich dann immerhin einige Arbeitnehmer organisieren könnten, daß einige Kinder oder Zwangsarbeiter unter besseren Bedingungen lebten. Dagegen spricht im Falle der ausbeuterischen Kinder- und Zwangsarbeit allerdings die Gefahr, daß lediglich Substitutionsprozesse stattfinden. Kinder würden entlassen, ohne bessere Alternativen zu finden, d.h. sie werden in ebenso schlechte oder sogar noch schlimmere Sektoren umgelenkt.⁷¹ Sklavenähnliche Zwangsarbeit fände nicht mehr für den Export-, sondern für den Binnenmarkt statt. Für die Volksrepublik China, deren Praktiken im Bereich der Zwangs- und Strafgefangenenarbeit in den letzten Jahren zunehmend angeprangert wurden, wird der Anteil von unter Zwang hergestellten Waren auf immerhin knapp ein Prozent des gesamten Warenexports geschätzt.⁷² Gerade die Volksrepublik China mit ihrem riesigen Binnenmarkt und ihrem planungstechnischen Know-how wird aber kaum Probleme haben, die Produktion umzulenken.

Anders als bei Kinderarbeit sind Umlenkungseffekte im Falle des Rechts auf individuelle und gesellschaftliche Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen nur insoweit möglich, als daß auf den Export in nichtboykottierende Länder oder auf die Produktion für den Binnenmarkt ausgewichen wird. Je mehr und je mehr größere Länder sich am Boykott beteiligen, desto geringer sind die Substitutionsmöglichkeiten. Demnach könnten produktbezogene Klauseln hinsichtlich der ILO-Konventionen 87 und 98 eine gewisse - wenn auch nur punktuelle - Wirkung zeigen. Diese Überlegung setzt allerdings voraus, daß produktbezogene Importbeschränkungen tatsächlich zu Verhaltensänderungen der betroffenen Unternehmer führen. Dies ist möglicherweise der Fall, wenn die Zulassung von Gewerkschaften gesetzlich zwar möglich, aber von einzelnen Exportunternehmen bzw. in sogenannten Exportsonderzonen bislang nicht geduldet wird. Wird die Bildung von Gewerkschaften und deren Befugnis, kollektive Verträge auszu-

71 Vgl. Hasnat (1995), S. 423.

72 Vgl. Brand/Hoffmann (1994), S. 27.

handeln, hingegen generell vom Staat unterdrückt oder untersagt, scheint es einerseits zweifelhaft, daß die nur begrenzt spürbaren produktbezogene Sanktionen die verantwortlichen Regierungen zu der gewünschten Politikveränderung bewegen könnten. Andererseits besteht die Chance, daß in Ländern, in denen zum einen funktionsfähige Gewerkschaften erheblich behindert oder grundsätzlich untersagt werden, und für die zum anderen der dann de facto auch gewerkschaftsfreie Exportsektor eine wirtschaftlich große Bedeutung hat, produktbezogene Handelsbeschränkungen einen so hohen Druck erzeugen, daß die Repressionen zumindest im Exportbereich gelockert würden.

Gegen die Wirksamkeit von produktbezogenen, sozial motivierten Importverboten spricht allerdings auch das Kontrollproblem, welches durch das strenge Prinzip der Produktbezogenheit aufgeworfen wird. Es ist für ein Importland nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich, bei jedem eingeführten Gut zu prüfen, ob bei seiner Produktion die Basisnormen eingehalten wurden.⁷³ Selbst wenn dem Importland bekannt ist, daß ein bestimmtes Unternehmen im Ausland die Normen verletzt, so bieten sich den Exporteuren und den Importeuren unzählige Möglichkeiten, den Ursprung zu verschleiern und das Einfuhrverbot somit zu umgehen.

Per saldo ist es also fraglich, ob produktbezogene Sozialklauseln entwicklungspolitisch nachhaltige und spürbare positive Wirkungen zeigen. Sie scheinen in den wenigsten Fällen geeignet, Kinder- und Zwangsarbeit unmittelbar und spürbar zu senken. Es besteht jedoch ansatzweise die Möglichkeit, daß sie den Spielraum für gewerkschaftliches Engagement punktuell erweitern könnten. Darüber hinaus ist in der entwicklungspolitischen Diskussion umstritten, ob (produktbezogene) Sozialklauseln - ungeachtet dessen, daß sie kaum direkt zu wirken versprechen und mannigfaltig umgangen werden könnten - nicht mittelbar dazu beitragen würden, die Verletzung sozialer Menschenrechte zu bekämpfen. "[One view] suggested that given the criminal track record of the state, the Social Clause in Multilateral Trade Agreements could provide a bargaining position and strategic use of international pressure to enforce labour/women/child rights. In this view ... the (internal, d. Verf.) struggle for labour, environmental standards and against child labour must be intensified."⁷⁴

Entwicklungspolitisch negative Wirkungen produktbezogener Sozialklauseln?

a) Gefahr protektionistischen Mißbrauchs

Die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs von produktbezogenen Sozialklauseln ist vergleichsweise gering, wenn die Klauseln auf eng definierte Mindestnormen eingeschränkt wer-

73 Vgl. Hornung-Draus (1994), S. 44.

74 John (1995), S. 19.

den und wenn die Entscheidung über ihre Verletzung auf multilateraler Ebene nach transparenten und klaren Kriterien getroffen wird.⁷⁵

Wird die Entscheidung, ob Sozialklauseln den Einsatz von produktbezogenen Importverboten rechtfertigen, hingegen unilateral getroffen, so steigt die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs von Sozialklauseln. Das Prinzip der Unilateralität verleitet einzelne Länder nicht nur dazu, die Grundrechtsverletzungen "zufällig" in den Sektoren des anderen Landes auszumachen, deren Produkte einheimische, lobbystarke Branchen unter Konkurrenzdruck setzen, sondern den Normenkatalog je nach Interessenlage eng oder weit zu interpretieren bzw. ihn auszuweiten. Das Praktikabilitätsdefizit von produktbezogenen Sozialklauseln (Kontrollproblem) kann außerdem einzelnen Ländern als Vorwand dienen, Einfuhrverbote für Konkurrenzprodukte bereits dann einzuführen, wenn lediglich der Verdacht auf eine Normverletzung vorliegt, womit wiederum Willkür und Protektionismus begünstigt würden.

b) Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Grundsätzlich dürfte die Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch streng produktbezogene Sozialklauseln als gering einzuschätzen sein, solange gewährleistet ist, daß einzelne Staaten die Sozialklauseln nicht nach einseitigem Ermessen für Importbeschränkungen protektionistisch mißbrauchen können. Eine multilateral ausgerichtete Sozialklausel, die sicherstellt, daß Handelsbeschränkungen nur auf die unmittelbar betroffenen Produkte und nur nach mehrheitlichem Beschluß der Völkergemeinschaft implementiert werden, dürfte aus mehreren Gründen in der Regel keine nennenswerten Nachteile auf die wirtschaftlichen Entwicklungschancen haben:

Der Anteil der betroffenen Güter an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (formeller und informeller Sektor) ist - wie bereits ausgeführt wurde - gering, da der Exportsektor nur einen Bruchteil der Produktion ausmacht und gerade hier eklatante Normverletzungen selten vorkommen. Punktuelle Handelsbeschränkungen wären volkswirtschaftlich entsprechend leicht zu verkraften. Wenn bereits die Androhung oder in einem weiteren Schritt der Einsatz von Handelsbeschränkungen sogar zu der gewünschten Verhaltensänderung führt, kann es in einzelnen Unternehmen zwar kurzfristig zu kostenbedingten Umsatzeinbußen kommen, die aber zumindest aus mittel- bis langfristiger Sicht volkswirtschaftlich kaum eine Rolle spielen dürften.

Ausnahmen von der Einschätzung, daß produktbezogene Sozialklauseln die wirtschaftliche Entwicklung nicht behindern, lassen sich aber nicht ausschließen. Zum einen gibt es Länder wie

75 Vgl. Internationales Arbeitsamt (1994), S. 6.

Nepal, in denen Kinderarbeit für die Exportgüterproduktion bedeutsam ist. Diese Länder, in denen selbst im verarbeitenden Exportsektor viele Menschen zugrunde gerichtet werden, sind aber oftmals so arm, daß Sozialklauseln aus entwicklungspolitischer Sicht weitgehend abgelehnt werden müßten. Zum anderen gibt es noch die Gruppe von Ländern, deren repressives politisches System die Bildung funktionsfähiger Gewerkschaften in den Betrieben generell verhindert. Wenn in diesen Ländern der Export eine wirtschaftlich tragende Rolle spielt, würden produktbezogene Handelsbeschränkungen, die aufgrund elementarer Verletzungen der Koalitionsfreiheit und des Kollektivverhandlungsrechts ergriffen werden, fast die gesamte Ausfuhr betreffen. Ist die Bedeutung der Märkte der boykottierenden Länder für den Export des boykottierten Landes sehr groß, können Sozialklauseln ihn nahezu lahmlegen. Entsprechend spürbar verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage.

c) Erzeugung von Ungerechtigkeit

Produktbezogene Sozialklauseln können zu erhöhter Ungerechtigkeit führen, da durch sie die Herausbildung von Insider-Outsider-Arbeitsmärkten gefördert und die wirtschaftliche und gesellschaftliche Polarisierung innerhalb eines Landes verstärkt wird.⁷⁶ Mit anderen Worten könnte sich die Kluft zwischen den vergleichsweise gut gestellten und organisierten Arbeitnehmern des formellen (Export-)Sektors auf der einen Seite und den wirtschaftlich und sozial marginalisierten Beschäftigten im (informellen) Binnensektor auf der anderen Seite vergrößern. Diese gespaltenen Arbeitsmärkte existieren allerdings ohnehin (nicht nur) in den meisten Entwicklungsländern. Angesichts der geringen Reichweite von produktbezogenen Sozialklauseln ist die Gefahr einer spürbar zunehmenden Spaltung unwahrscheinlich. Außerdem wäre es möglich, daß verbesserte Bedingungen auf dem primären Arbeitsmarkt durch ökonomische und politische Kanäle auf die anderen Märkte durchsickern (ökonomisches "trickle down" bzw. politische Anstoßwirkung).

Zwischenfazit zu produktbezogenen Sozialklauseln

Produktbezogene Sozialklauseln sind aus entwicklungspolitischer Sicht weder grundsätzlich positiv noch besonders negativ zu beurteilen. Dies gilt zumindest dann, wenn das Multilateralitätsprinzip eingehalten wird. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die mangelnde Kontrollierbarkeit der Produzenten und vor allem der Produkte die Praktikabilität streng produktbezogener Sozialklauseln - genauer: die Realisierung von entsprechenden Handelsbeschränkungen - in Frage stellt.

76 Vgl. De Castro (1995), S. 13.

7.4 Branchenbezogene Sozialklauseln

Chancen einer positiven entwicklungspolitischen Wirkung von branchenbezogenen Sozialklauseln?

Die entwicklungspolitisch positiven Wirkungen von branchenbezogenen Sozialklauseln sind - unter der (hypothetischen) Voraussetzung einer Rücknahme der Normverletzungen im Exportsektor - im wesentlichen nicht anders zu beurteilen als bei produktbezogenen Sozialklauseln. Eventuell sind sie sogar größer, da es für eine gesamte Branche schwierig sein dürfte, zwischen der Produktion für den Export und der für den Binnenmarkt zu trennen. Branchenbezogene Sozialklauseln berühren nämlich nicht nur ausgesprochene Exportunternehmen, sondern all jene Branchen, deren Exportanteil hoch ist. Ein "bestrafter" Sektor müßte also - will er weiterhin in die sanktionierenden Länder exportieren - dafür Sorge tragen, daß die Verletzung der Grundrechte branchenweit ein Ende findet (Hebelwirkung).

Entwicklungspolitisch negative Wirkungen von branchenbezogenen Sozialklauseln?

a) Gefahr protektionistischen Mißbrauchs

Die Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs von branchenbezogenen Sozialklauseln ist tendenziell höher als bei produktbezogenen Sozialklauseln. Das Mehr an Praktikabilität und Kontrollierbarkeit wird durch den entwicklungspolitischen Nachteil erkaufte, daß sich branchenbezogene Sozialklauseln von den Importländern besonders gut instrumentalisieren lassen, um einheimische Industriezweige zu schützen. Selbst in den westlichen Industrieländern lassen sich etliche Branchen nennen, in denen der Normenkatalog zum Teil verletzt wird. Angesichts mancher "Sweatshops" in den USA könnten andere Länder beispielsweise ihre Handelswege für US-amerikanische Textilien auf diesem Wege "begründet" schließen.⁷⁷ Wieviel einfacher wäre es vermutlich für die Industrieländer, jede unliebsame Branchenkonkurrenz aus Schwellenländern mit dem Instrument branchenbezogener Sozialklauseln vom inländischen Markt fernzuhalten. Da branchenbezogene Sozialklauseln für protektionistischen Mißbrauch anfälliger sind als produktbezogene Handelsbeschränkungen, wäre es einerseits besonders wichtig, daß sie nicht auf unilateralen Beschluß umgesetzt werden dürfen, sondern einem strengen Multilateralitätsprinzip unterworfen werden. Andererseits muß befürchtet werden, daß solch gravierende Handelsbeschränkungen nie oder nur in den seltensten Fällen die Zustimmung der Staatengemeinschaft erhalten würden.

77 Vgl. Reich (1994), S. 1.

b) Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Wegen der nicht unerheblichen Gefahr des protektionistischen Mißbrauchs branchenbezogener Sozialklauseln durch die Industrieländer können solche Klauseln die wirtschaftlichen Perspektiven eines Entwicklungslands spürbar einengen.

Branchenbezogene Sozialklauseln wirken darüber hinaus voraussichtlich abschreckend auf ausländische Direktinvestoren, da diese besonders bei Investitionen in Entwicklungsländern Gefahr laufen, daß sie ihre Produkte aufgrund branchentypischer Normverletzungen nicht mehr exportieren können, und zwar unabhängig davon, ob die Mindeststandards in ihren Unternehmen eingehalten werden. Dieser Signaleffekt von Sozialklauseln, welcher zu einem Rückgang langfristiger Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer führen kann, wäre im Unterschied zu den oben genannten Anstoßwirkungen aus entwicklungspolitischer Sicht negativ zu beurteilen.

c) Erzeugung von Ungerechtigkeit

Abgesehen von der bereits erwähnten Insider-Outsider-Problematik, die bei branchenbezogenen Sozialklauseln in höherem Ausmaß als bei produktbezogenen Handelsbeschränkungen auftreten dürfte, käme es bei branchenbezogenen Sanktionen zu "unfairen" Verlusten auch für die Unternehmen, in denen die Normen eingehalten werden, und eventuell zum Verlust dortiger Arbeitsplätze.

Schließlich muß bei branchenspezifischen Handelsbeschränkungen in viel stärkerem Maße als bei produktbezogenen Maßnahmen berücksichtigt werden, welche politischen Reaktionen der nun wesentlich spürbarere Druck bei den Regierungen und Eliten hervorruft. Wirtschaftlich stärkere Länder werden es sich eher als ärmere, kleine Länder leisten können, auf Eingriffe in die innere Souveränität mit Gegendruck auf das Ausland oder die eigene Bevölkerung zu reagieren.⁷⁸

78 Diese Gefahr wird bei den bisherigen Versuchen deutlich, (unilaterale) Umweltklauseln in der Außenhandelspolitik zu verankern: Große Länder wie Indonesien und Malaysia drohen damit, im Falle von Tropenholzimportbeschränkungen seitens der Industrieländer, ihre Wälder demonstrativ stärker abzuholzen. Diese Drohung war außer den angekündigten Importbeschränkungen für österreichische Produkte übrigens mit ausschlaggebend dafür, daß Österreich seine Tropenholzimportrestriktionen 1993 zurücknahm. Vgl. o.V. (1993), S. 9.

Zwischenfazit zu branchenbezogenen Sozialklauseln

Die Überlegungen sprechen dafür, branchenbezogenen Sozialklauseln aus entwicklungspolitischer Sicht kritisch gegenüberzustehen. Hierfür ausschlaggebend ist sowohl ihr vergleichsweise hohes Mißbrauchspotential als auch ihre abschreckende Wirkung auf Direktinvestoren sowie die mit ihrer Anwendung verbundenen Ungerechtigkeiten.

7.5 Handelssanktionen

Der Versuch, Sozialklauseln mittels Handelssanktionen abzusichern, hat als einziges Verfahren den Vorteil, daß nicht nur auf einzelne Unternehmen oder Branchen, in denen die Mindeststandards verletzt werden, Einfluß genommen werden kann. Handelssanktionen setzen vielmehr den Staat, welcher die Verletzungen innerhalb seines Territoriums, unabhängig ob im Export- oder Binnensektor, duldet oder fördert, handelspolitisch unter Druck. Damit wäre dem Argument gegen produktbezogene Sozialklauseln begegnet, daß sie lediglich einen Bruchteil der gesamtwirtschaftlichen Produktion betreffen und daß die größten Menschenrechtsverletzungen ohnehin außerhalb des formellen und außerhalb des Exportsektors stattfinden.

Chancen einer positiven entwicklungspolitischen Wirkung von Handelssanktionen?

Eine groß angelegte Studie des Washingtoner Institute for International Economics aus dem Jahr 1990 untersucht die Effektivität von Handelssanktionen am Beispiel von weit über 100 Einzelfällen.⁷⁹ Unter den dort aufgestellten Kategorien von Handelssanktionen kommen jene Maßnahmen dem Sozialklausel-Konzept am nächsten, welche nicht einen Umsturz des Systems, sondern vielmehr eine Politikveränderung ("modest policy change") zum Ziel haben. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß jene Sanktionen innerhalb dieser Kategorie, die primär humanitär motiviert waren, zu 86 Prozent gescheitert sind. Lediglich zwei von insgesamt vierzehn Fällen mit humanitären Charakter sind "möglicherweise erfolgreich gewesen"⁸⁰, wobei in einem der Fälle außer Import- und Exportsanktionen auch Finanzsanktionen implemen-

79 Hufbauer et al. (1990).

80 Hufbauer et al. (1990). Die ökonomistisch-statistisch ausgerichtete Studie untersucht insgesamt 116 Fälle von Handelssanktionen (im Zeitraum 1914 bis 1990). Hinsichtlich des Ziels der jeweiligen Sanktionen ("policy goals") wird unterschieden in "modest policy change", "destabilization", "disruption of military adventures", "military impairment" und "other major policy changes". Von den insgesamt 51 Sanktionen zwecks Erreichung bescheidener Politikänderungen (1. Kategorie) waren 33 % "erfolgreich oder möglicherweise erfolgreich". 14 Fälle der gesamten Kategorie hatten einen "humanitären" Hintergrund und kommen sozial motivierten Einfuhrbeschränkungen konzeptionell somit am nächsten. Hiervon waren nur 14 % (USA gegen Brasilien 1977 und Niederlande/USA gegen Surinam 1982) mit einem Erfolgsquotienten von je 9 (auf einer Skala von 0 bis 16) "möglicherweise erfolgreich".

tiert wurden.⁸¹ Es scheint vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen zweifelhaft, ob Importsanktionen eine Regierung dazu bewegen, daß sie für die Einhaltung sozialer Mindeststandards Sorge trägt. Dies gilt besonders für autoritäre Regime, die verhindern, daß sich funktionsfähige Gewerkschaften bilden. Die ungehinderte Zulassung von Gewerkschaften und ihrer Aktivitäten in diesen Staaten könnte ohnehin nicht mehr der "modest policy change"-Kategorie zugeordnet werden, sondern fielen vielmehr unter die Kategorie "(other) major policy changes". Die Ergebnisse der Washingtoner Studie lassen vermuten, daß sich solch ehrgeizige Ziele durch Importsanktionen allein nicht erreichen lassen. Im allgemeinen belegt die Studie die plausible Vermutung, daß wünschenswerte Verhaltensänderungen umso wahrscheinlicher sind, je kleiner und wirtschaftlich schwächer das gemäßregelte Land und je höher seine Außenhandelsabhängigkeit ist.⁸²

Es sollte allerdings nicht übersehen werden, daß die zitierte Studie deutliche Mängel aufweist. Diese müssen zwangsläufig auftreten, wenn versucht wird, die Wirksamkeit von Wirtschaftsanktionen auf der Grundlage von mehr als 100 Fällen statistisch auszuwerten. Die Studie beschränkt sich im wesentlichen auf die Abbildung und Interpretation statistischer Zusammenhänge zwischen den Merkmalen durchgeführter Sanktionen auf der einen Seite und einer oberflächlich recherchierten Zustandsbeschreibung (ex post und ex ante) auf der anderen Seite. Es bleibt unter anderem die Frage unberücksichtigt, welche Wirkungen bereits von der Androhung von Sanktionen ausgehen können. Die Studie liefert außerdem keine brauchbaren Hinweise zur Klärung der Frage, ob inländische Befürworter von Mindeststandards durch die Unterstützung von außen, welche (drohende) Handelssanktionen darstellen können, mittelbar an Stärke gewinnen oder verlieren.

Entwicklungspolitisch negative Wirkungen von Handelssanktionen?

a) Gefahr protektionistischen Mißbrauchs

Die Gefahr des willkürlichen Einsatzes von Handelssanktionen ist sehr hoch, da ein Zusammenhang zwischen Produkt bzw. Branche und Verletzung eines sozialen Mindeststandards nicht mehr nachgewiesen werden muß. Es genügen "deutliche" Verstöße gegen den Normenkatalog in irgendeinem Bereich, wobei es schwierig sein dürfte, objektive Kriterien dafür festzulegen, wann Verstöße in quantitativer und/oder qualitativer Hinsicht "deutlich" sind. Beobachtungen lassen außerdem befürchten (z.B. selektive US-Sanktionen gegen Südafrika, 1985),

81 Auf die nur bedingte Vergleichbarkeit dieser Fälle mit den hier interessierenden Sozialklauseln, welche lediglich Importbeschränkungen vorsehen, sei hingewiesen. Die Studie von G.C. Hufbauer et al. zeigt, daß Handelssanktionen allein (wohlgemerkt: Import- und Exportsanktionen) unabhängig vom politischen Ziel allgemein nur eine sehr geringe Erfolgsquote aufweisen. Wirksamer scheint ihre Kombination mit Finanzrestriktionen zu sein. Vgl. Hufbauer et al. (1990), S. 103f.

82 Vgl. Hufbauer et al. (1990), S. 91ff.

daß Importsanktionen "zufälligerweise" solche Produkte treffen, deren Einfuhrbeschränkung den willkommenen Nebeneffekt hat, lobbystarke Industrien im Inland vor unliebsamer Auslandskonkurrenz zu schützen.⁸³ Auch dies deutet auf das protektionistische Mißbrauchspotential zumindest von unilateralen Handelssanktionen hin.

b) Behinderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Die wirtschaftlichen Entwicklungschancen könnten besonders in kleineren und in außenhandelsabhängigen Ländern durch Handelssanktionen erheblich eingeengt werden - mit all den negativen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Menschen. Die möglichen Gründe hierfür wurden weiter oben im Zusammenhang mit branchenbezogenen Sozialklauseln bereits erörtert.

c) Erzeugung von Ungerechtigkeit

Handelssanktionen können in vielerlei Hinsicht als ungerecht empfunden werden. Auch Unternehmen und Branchen, die Normen einhalten, erleiden Nachteile. Da, wie gesagt, Normverletzungen eher im Binnensektor und weniger im Exportbereich auftreten, laufen Handelssanktionen Gefahr, die "Unschuldigen" unmittelbar, die "Schuldigen" nicht oder höchstens indirekt zu treffen.

Als ungerecht kann auch bezeichnet werden, daß es unwahrscheinlich ist, daß mächtige, große Länder bestraft werden, da deren handelspolitischen Gegenmaßnahmen vergleichsweise stark gefürchtet werden. Es fällt einzelnen Regierungen hingegen politisch und wirtschaftlich wesentlich leichter, kleine Länder, in denen die Mindestnormen verletzt werden, durch Handelssanktionen zu Wohlverhalten zwingen zu wollen, da Gegenmaßnahmen weniger wahrscheinlich und vor allem weniger spürbar wären.⁸⁴ Prominentes Beispiel für die Vermutung, daß große und wichtige Handelspartner de facto von humanitär motivierten Sanktionen ausgenommen würden, lieferten letztes Jahr die USA. Die US-Regierung propagierte zunächst den Entzug der Meistbegünstigungsklausel gegenüber China aufgrund der dortigen Menschenrechtsverletzungen. Sie setzte ihn aber mit dem Verweis auf drohende Handelsnachteile für die US-amerikanische Wirtschaft nicht um.⁸⁵

83 Vgl. Hufbauer et al. (1990), S. 66.

84 Vgl. World Bank (1995b), S. 79.

85 Vgl. Brand/Hoffmann (1994), S. 26.

Problematisch scheint unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten auch zu sein, daß binnenwirtschaftlich ausgerichtete Länder weniger zu fürchten hätten als andere.⁸⁶ Es ist ferner vorstellbar, daß weltmarktdominierende (Rohstoff-)Lieferantenländer eher ausgenommen würden als Länder, deren Exportgüter starker Konkurrenz ausgesetzt sind.⁸⁷

Letztlich kann nicht ausgeschlossen werden, daß Handelssanktionen die Ungleichverteilung innerhalb des bestraften Landes auch insofern erhöhen, als die mittelbaren Lasten der Exporteinbußen den armen Bevölkerungsgruppen aufgebürdet werden. Erfahrungen mit Sanktionspaketen, die weitaus mehr als Importbeschränkungen umfassen und daher allerdings auch nur begrenzt mit diesen vergleichbar sind, weisen zumindest darauf hin, daß die wirtschaftlichen Kosten von Handelssanktionen häufig auf die armen und unterprivilegierten Teile der Bevölkerung abgewälzt werden.⁸⁸ Ferner kann die Möglichkeit nicht ganz von der Hand gewiesen werden, daß Handelssanktionen - je spürbarer sie für autoritäre Regierungen bzw. herrschende Eliten sind und je "ungerechter" sie erscheinen (s.o.) - zu einer Zunahme der Repression gegenüber der Bevölkerung führen.

Zusammenfassend kann bezweifelt werden, ob mehr oder weniger willkürlich ansetzende Importbeschränkungen geeignet sind, politische Defizite bei der Achtung und Wahrung von sozialen Mindestnormen zu beseitigen. Es muß vielmehr geprüft werden, ob es nicht geeignetere Instrumente gibt, bei denen sich die Gruppe der Geschädigten mit jener der Verantwortlichen stärker deckt (sog. "targeting").

Zwischenfazit zu Handelssanktionen

Handelssanktionen scheinen nicht das entwicklungspolitisch adäquate Instrument zu sein, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern zu verbessern. Sie enthalten ein relativ großes Mißbrauchspotential, ihre entwicklungshemmende Wirkung kann entsprechend stark ausfallen und es kann nicht ausgeschlossen werden, daß sie zur Polarisierung der Gesellschaft beitragen.

8. Weitere Überlegungen

Es gibt noch eine ganze Reihe von Aspekten, welche für die Diskussion bedeutsam sind, ob es entwicklungspolitisch sinnvoll ist, groben Verletzungen elementarer ILO-Konventionen mit Importbeschränkungen zu begegnen. Hierzu zählen folgende Fragen:

86 Vgl. Hufbauer et al. (1990), S. 97ff.

87 Vgl. Brand/Hoffmann (1994), S. 3.

88 Vgl. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1995), S. 19-26; Koop (1994).

- Wie ist zu verfahren, wenn eine Regierung zwar prinzipiell willens ist, die genannten ILO-Übereinkommen zu implementieren, dazu aber nicht in der Lage ist? Wäre es dann nicht kontraproduktiv, wenn man dem Staat eine potentielle Einnahmequelle (Export) verschließt? Ist in solch einem Falle Hilfe nicht stets besser als Strafe (z.B. im Falle der Kinderarbeit in Nepal)?
- Aber: Wie unterscheidet man objektiv zwischen "Bereitschaft" und "Möglichkeit" eines Staates? Es wurde bereits berichtet, daß Kinder- und Zwangsarbeit in den meisten Entwicklungsländern gesetzeswidrig ist, aber dennoch in erheblichem Maße stattfindet. Selbst in einem so wohlhabenden Land wie den USA existieren "Sweatshops" mit zum Teil erbärmlichen Arbeitsbedingungen. Fälle illegaler Kinderarbeit sind in Nordamerika ebenfalls keine Seltenheit.⁸⁹ Kann oder will die US-Regierung dies nicht hinreichend unterbinden? In vielen (Entwicklungs-)Ländern gibt es Gesetze gegen eine Vielzahl sozial verwerflicher Auswüchse, die allerdings nicht immer eingehalten werden⁹⁰, z.B. weil sie von Eliten auf dem Lande ignoriert werden. Anhand welcher Kriterien soll gemessen werden, ob in solchen Fällen willentlich herbeigeführtes Staatsversagen vorliegt, oder ob die Regierung nicht tatsächlich machtlos gegenüber den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mißständen und Machtstrukturen ist?
- Ein anders gelagertes Nachweisproblem besteht darin, Normverletzungen festzustellen. Beispielsweise lassen sich Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot (ILO-Konvention Nr. 111), die nicht auf aktive, staatliche Diskriminierung zurückgehen, oftmals nicht ohne weiteres objektiv feststellen. Das läßt sich unter anderem anhand der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktsegmentierung in afrikanischen Ländern illustrieren. In etlichen Ländern arbeitet ein wesentlich höherer Anteil der erwerbstätigen Frauen als der Männer im informellen Sektor, wo das Entgelt im Vergleich zum formalen Sektor extrem niedrig, die Arbeitsbedingungen wesentlich schlechter und eine soziale Absicherung so gut wie nicht vorhanden ist. Diese Frauen unterliegen in der Regel weder dem Schutz durch Gesetze, noch durch Gewerkschaften.⁹¹ Ist diese deutliche Arbeitsmarktsegmentierung, wie unter anderem der ICFTU vermutet, nun Ergebnis einer krassen Diskriminierung von Frauen im formalen Sektor⁹² und damit Beweis genug für eine eklatante, andauernde Verletzung von Arbeitnehmerrechten und somit Rechtfertigung für Handelsbeschränkungen? Es dürfte sehr schwierig sein, eine eindeutige Antwort auf diese Frage zu finden.

89 Vgl. De Castro (1995), S. 14.

90 Vgl. World Bank (1995b), S. 70.

91 Vgl. United Nations (1995), S. 68f.

92 Vgl. International Confederation of Free Trade Unions (1991), zitiert in United Nations (1995), S. 69 u. 77.

9. Zur Glaubwürdigkeit der entwicklungspolitischen Argumentation

Sozialklauseln im internationalen Handel werden insbesondere von den Regierungen in Entwicklungsländern nicht nur als Einmischung in innere Angelegenheiten gewertet, sondern als gezielter Angriff auf ihre Exportfähigkeit seitens der westlichen Industrieländer. Gewiß tut dieser Vorwurf dem Anliegen vieler Befürworter von Sozialklauseln Unrecht. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß die Industrienationen durchaus Anhaltspunkte dafür liefern, daß der "Norden" nicht alle anderen handelspolitischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im "Süden" ausgeschöpft hat.

Es ist bekannt, daß soziale Standards in wirtschaftlich wohlhabenderen Ländern eher eingehalten werden als in wirtschaftsschwachen Ländern. Es ist außerdem plausibel, daß bei der Produktion höherwertiger Produkte die Arbeitsbedingungen besser sind als im Agrar- und Sweatbereich.⁹³ Ginge es den Industrieländern wahrlich um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern, müßten sie ihre Märkte für Produkte aus Entwicklungsländern - besonders für höherwertig verarbeitete Güter - vollständig öffnen. Bevor dies nicht geschieht, sind Zweifel an der Legitimität von Sozialklauseln verständlich.

Statt einseitig die Implementierung von Sozialklauseln zu erwägen, sollte der "Norden" grundsätzlich stärker auf die Folgen seiner Handelspolitik für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bevölkerung in den Entwicklungsländern achten (Gebot der Kohärenz).⁹⁴ Diese Überlegung bezieht sich sowohl auf wettbewerbsverzerrende Politikmaßnahmen (z.B. die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union) als auch auf den Export bzw. die Exportförderung bestimmter Produkte (z.B. Waffen).

Werden Sozialklauseln isoliert angewendet, erscheinen sie weitgehend ungeeignet, um die Lebensbedingungen der Menschen nachhaltig zu verbessern, denn produktbezogene Sozialklauseln würden in der Regel nicht die Bereiche erfassen, in denen der weitaus größte Teil der größten Verletzungen stattfindet. Branchenbezogene Sozialklauseln könnten wiederum zu Ungerechtigkeiten führen, wachstumsinduzierende Branchen unter Umständen lahmlegen, Protektionismus schüren oder Direktinvestoren abschrecken. Handelssanktionen schließlich würden ein unverhältnismäßig eingriffsintensives Instrumentarium darstellen, welches aufgrund seiner schwer prognostizierbaren Nah- und Fernwirkungen das Leid der Bevölkerung kurz- bis mittelfristig mehren statt mildern könnte.

Die Ursachen der Grundrechtsverletzungen liegen nicht selten in der extremen Armut und der ruinösen Konkurrenz innerhalb eines Landes begründet⁹⁵ (z.B. im Falle von Kinderarbeit), oder

93 Vgl. Piore (1994), S. 23.

94 Vgl. Windfuhr (1994), S. 23.

95 Vgl. Hasnat (1995), S. 425.

aber sie sind **unter anderem** politischer Natur (z.B. im Falle von Koalitions- und Kollektivverhandlungsverboten). Die ökonomistische Vorstellung, daß ein Unternehmen von der Verletzung elementarer Grundrechte absieht, wenn die mit der Handelsbeschränkung verbundenen Kosten den (vermeintlichen) einzelwirtschaftlichen Nutzen der Normverletzung übersteigen, mag plausibel klingen. Diese Annahme kann aber nicht unbesehen auf eine Regierung übertragen werden, da man in der Realität nicht von einem monolithischen, ökonomisch rational handelnden und ausschließlich am Gemeinwohl orientierten Staat ausgehen kann. Ob die Androhung oder die Realisierung volkswirtschaftlicher Schäden in dem angeklagten Land die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen so ändert, daß eine Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen stattfindet, muß daher hinterfragt werden.

Allerdings dürfen Handelssanktionen bei elementaren Menschenrechtsverletzungen kein Tabu sein. Nicht GATT/WTO ist hier jedoch gefordert, sondern das Sanktionssystem der UN. Die UN sollte bei Sanktionen jedoch weniger den Handel an sich beschränken, sondern gezielte Maßnahmen gegen die tatsächlich verantwortlichen Gesellschaftsgruppen ergreifen (z.B. "asset freezing"), damit die humanitären Kosten von Sanktionen ihren unsicheren Nutzen nicht übersteigen.

10. Fazit

Die Mehrheit der obengenannten Argumente spricht tendenziell gegen die Etablierung von Sozialklauseln in der internationalen Handelspolitik. Insoweit mögen die folgenden Ausführungen überraschen, die zu begründen versuchen, warum produktbezogene Klauseln unter bestimmten Bedingungen nicht rigoros abgelehnt werden sollten.

Wie anfangs dargelegt, kann die Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel nicht auf die wirtschaftspolitische Dimension verkürzt werden. Es sind zum Teil persönliche ethische Grundsätze, die maßgeblich für die Auffassung sind, daß die Staatengemeinschaft Grundrechtsverletzungen nicht passiv gegenüberstehen sollte, sondern versuchen sollte, diesen aktiv zu begegnen. Für diesen Zweck sollten handelsbeschränkende Mittel trotz ihrer Unzulänglichkeiten nicht per se ausgeschlossen werden. Bedenken sind m.E. gegenüber der Strategie angebracht, die - in der Hoffnung auf zunehmenden wirtschaftlichen Wohlstand in den Entwicklungsländern - allein auf eine wachstumsinduzierte Erhöhung sozialer Standards setzt.⁹⁶ Wirtschaftliche Entwicklung ist zwar gerade für die ärmsten Länder Voraussetzung für die Implementierung sozialer Mindestnormen, aber Wirtschaftswachstum allein ist noch kein

96 Vgl. OECD (1995b), S. 17ff.

Garant für höhere Standards, zumindest nicht, was das Recht auf Koalitionsfreiheit und Kollektivverhandlungen betrifft.⁹⁷

Vor diesem Hintergrund kann produktbezogenen Sozialklauseln, die das strenge Multilateralitätsprinzip im oben beschriebenen Sinne erfüllen, eine gewisse Funktionalität im Hinblick auf die Einhaltung sozialer Mindestnormen zugesprochen werden. Vermutlich zeigen multilaterale, produktbezogene Sozialklauseln entwicklungspolitisch zwar nicht herausragende, positive Wirkungen, aber die Gefahr negativer Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung ist - von wenigen Fällen abgesehen - ebenfalls als gering einzustufen, wenn sie sich auf eng definierte Basisrechte beschränken sowie transparent und quasi als "allerletztes Mittel" erwogen werden. Es besteht die Hoffnung, daß weniger die Handelsbeschränkungen an sich, sondern vielmehr die Diskussion hierüber jene Unternehmen bzw. Regierungen, die es sich wirtschaftlich grundsätzlich leisten können, die Standards zu erhöhen, veranlaßt, dies schließlich auch tun.

Zentrales Gremium für die Diskussion und die Verankerung der Sozialklauseln sollte m.E. die ILO sein, welche nicht nur ihre Effektivität erhöhen⁹⁸ und ihre Prangerfunktion wesentlich verstärken sollte, sondern bei extremen Verletzungen elementarer Rechte das Mandat haben sollte, ihre Mitglieder zu produktbezogenen Importbeschränkungen aufzufordern. Es sollte bei der ILO liegen, diese Maßnahmen näher zu spezifizieren.⁹⁹ Die WTO hingegen müßte in solchen Fällen nichts tun, außer multilaterale ILO-Beschlüsse zu produktbezogenen Sozialklauseln zu akzeptieren.¹⁰⁰

Die Übertragung des Rechts auf die ILO, die Völkergemeinschaft zu multilateralen, streng produktbezogenen Handelsbeschränkungen aufzufordern, würde den protektionistischen Mißbrauch vermutlich besser ausschließen, als dies möglich wäre, wenn Sozialklauseln als neue Ausnahmeregelung ins GATT bzw. die WTO integriert würden. Wie bereits ausgeführt, beziehen sich die GATT/WTO-Ausnahmen vom Freihandelspostulat nämlich vom Grundsatz her auf unilaterale Handelsbeschränkungen. Wäre eine GATT/WTO-Ausnahmeklausel erst einmal implementiert, würden einzelne Staaten über eine zusätzliche völkerrechtliche Legitimationsbasis für Importbeschränkungen verfügen, woraufhin die Gefahr des unilateralen Protektionismus ansteigen würde.

97 Vgl. Marshall (1994), S. 72f.

98 Vgl. dazu im einzelnen Charnovitz (1995), S. 174ff.

99 Ähnlich argumentieren zum Beispiel Windfuhr (1994, S. 23) sowie De Castro, der Sozialklauseln grundsätzlich ablehnt, dann aber an anderer Stelle ein internationales Abkommen über Sozialstandards nach dem Vorbild der Biodiversitätskonvention vorschlägt, von welchem er nicht ausschließt, daß es - wenn alle anderen Maßnahmen scheitern - auch Handelsbeschränkungen enthalten könnte. Siehe De Castro (1995), S. 15f. Der Gedanke, daß die ILO auf Verstöße gegen elementare ILO-Konventionen mit Handelssanktionen reagieren sollte, ist aber bereits Jahrzehnte alt. Unter anderen hatten dies die USA unter Präsident Eisenhower für den Bereich der Zwangsarbeit vorgeschlagen (Vgl. Charnovitz 1995, S. 173).

100 Die Frage, ob die Duldung seitens der WTO durch einen "waiver" oder via eines zusätzlichen Artikels ähnlich des GATT Art. XX(h) folgt, ist zunächst zweitrangig.

Die Chancen der Befugnisübertragung auf die ILO lägen weniger in der tatsächlichen Durchführung von Handelsbeschränkungen, da zu erwarten ist, daß sich ihre Mitglieder allenfalls in sehr krassen Fällen gemeinsam für Sanktionen aussprechen würden. Es geht vielmehr um die Signalwirkung und darum, daß die Diskussion über die Verletzung elementarer Sozialnormen nicht - wie bisweilen gewünscht oder befürchtet - von der internationalen Agenda verschwände oder als Vorwand für unilateralen Protektionismus mißbraucht wird.

Wird die Zuständigkeit allein der ILO und nicht der WTO übertragen, könnte auch der Vorwurf besser zurückgewiesen werden, es würde gegen die und nicht mit den Entwicklungsländern verhandelt, da die UN-Organisation dem Verdacht, die Interessen der wirtschaftlich mächtigen Staaten stärker als die der anderen Nationen zu berücksichtigen, wesentlich seltener ausgesetzt wird, als es bei GATT/WTO der Fall ist.¹⁰¹ Zwar ist in Anbetracht der bisherigen Mehrheits- und Stimmungslage in der ILO die Wahrscheinlichkeit gering, daß sie sich zu dieser Aufgabe aufrafft.¹⁰² Doch bleibt zu hoffen, daß sich die große Gruppe der Entwicklungsländer den Vorteilen dieser Regelung bewußt wird und ein Stimmungswandel in der ILO eintritt.

Es wäre begrüßenswert, wenn die kritische Diskussion über die weltweiten Lebens- und Arbeitsbedingungen und die handelspolitischen Zusammenhänge Verantwortliche zu Verhaltensänderungen bewegen würde. Gemeint sind nicht nur Regierungen und Eliten, die ihren Landsleuten elementare Rechte verweigern, sondern auch jene Staaten, die den Entwicklungsspielraum ärmerer Länder durch ihre Außenhandelspolitik einengen. Schließlich kann die Diskussion in der Öffentlichkeit dazu beitragen, daß sich sozial orientierte Gütesiegel etablieren und daß sich die einzelnen Unternehmen und Konsumenten ihrer Verantwortung bewußt werden.

101 Vgl. John (1995), S. 19.

102 Vgl. Willers (1995b).

Literaturverzeichnis

- Adamy, W. et al.* (1994a): IAO-Übereinkommen Nr. 111. Übereinkommen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, in: Däubler et al. (Hg.) (1994): *Internationale Arbeits- und Sozialordnung*, 2. Aufl., Köln.
- Adamy, W.* (1994b): Internationaler Handel und Sozialstandards, in: *Wirtschaftsdienst*, 74. Jg., Nr. 11, S. 577-585.
- Arbeitsgruppe "Handel, Umwelt und Entwicklung" des NRO-Forums "Umwelt und Entwicklung"* (1994): *Umwelt und Entwicklung, Herausforderungen aus Sicht deutscher Nicht-Regierungsorganisationen*, Bonn.
- Arbeitsgruppe "Handel, Umwelt und Entwicklung" des NRO-Forums "Umwelt und Entwicklung"* (1995): *Stellungnahme der Nichtregierungsorganisationen zur Reform des Allgemeinen Präferenzsystems*, Bonn.
- Brand, D./Hoffmann, R.* (1994): "Sozial-Dumping" oder Protektionismus? - Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: *IFO Schnelldienst* 1994, Nr. 25-26, S. 23-33.
- Braßel, F.* (1995): Sozialklauseln Pro und Kontra, in: *epd-Entwicklungspolitik* 1995, Nr. 10, Dokumentation.
- Braun, M.* (1995): Arbeitnehmerrechte im Welthandel. Sozialklauseln - eine Perspektive gewerkschaftlichen Handelns?, INEF-Report Nr. 14, Duisburg 1995 (erscheint in Kürze).
- Brittan, S.* (1995): Wage Pressures from "South", in: *Financial Times* v. 1.6.1995.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al (Hg.)* (1994): *Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit*, Baden-Baden.
- Buntzenthal, R.* (1995): Bonn sagt Geld für Bekämpfung der Kinderarbeit zu, in: *Frankfurter Rundschau* v. 10.3.1995.
- Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC)* (1994): *Linking Labour Standards with International Commerce*, Paris.
- Cable, V.* (1995): The Diminished Nation-State: A Study in the Loss of Economic Power, in: *What Future for the State?*, *Daedalus*, Vol. 124, Nr. 2, S. 23-53.
- Charnovitz, S.* (1987): The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime. A historical Overview, in: *International Labour Review*, Vol. 126, Nr. 5, S. 565-585.
- Charnovitz, S.* (1992): Environmental and Labour Standards in Trade, in: *The World Economy*, Vol. 15, Nr. 3, S. 335-356.
- Charnovitz, S.* (1994): The World Trade Organization and Social Issues, in: *Journal of World Trade*, Vol. 28, Nr. 5, S. 17-33.
- Charnovitz, S.* (1995): Promoting Higher Labour Standards, in: *The Washington Quarterly*, Vol. 18, Nr. 3, S. 167-190.

- Collingsworth, T. et al.* (1994): Labor and Free Trade: Time for a Global New Deal, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nr. 1, S. 8-13.
- Däubler, W. et al. (Hg.)* (1994): *Internationale Arbeits- und Sozialordnung*, 2. Aufl., Köln.
- De Castro, J.A.* (1995): Trade and Labour Standards - Using the Wrong Instruments for the Right Cause, UNCTAD Discussion Paper Nr. 99, Genf.
- Edgren, G.* (1979): Fair Labour Standards and Trade Liberalization, in: *International Labour Review*, Vol. 118, Nr. 5, S. 523-535.
- Engelen-Kefer, U.* (1995): Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen, in: *Weltwirtschaft & Entwicklung*, Sonderdienste 1995, Nr. 1, S. 4.
- Flanders, S./Wolf, M.* (1995): Haunted by the Trade Spectre, in: *Financial Times* v. 24.7.1995.
- GATT* (1994a): *International Trade, Trends and Statistics 1994*, Genf.
- GATT* (1994b): *The Results of the Uruguay Round of Multinational Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*, Genf.
- Göll, E.* (1994): Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen "NAFTA" - Neue Herausforderungen für die US-Gewerkschaften, in: *WSI-Mitteilungen*, 47. Jg., Nr. 1, S. 37-43.
- Großmann, H./Koopmann, G.* (1994): Sozialstandards für den internationalen Handel?, in: *Wirtschaftsdienst*, 74. Jg., Nr. 11, S. 585-591.
- Gsänger, H.* (1994): *Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung (WGSE). Etappe auf dem Weg zu einer verbindlichen internationalen Sozialordnung*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Diskussionspapier, Berlin.
- Günther, H.* (1994): Sozialklauseln gegen Kinderarbeit, in: *Handelsmagazin 1994*, Nr. 10, S. 14-16.
- Hemmer, H.-R.* (1988): *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, 2. Aufl., München.
- Hansenne, M.* (1994): Promoting Social Justice in the New Global Economy, in: *Monthly Labour Review*, Vol. 117, Nr. 9, S. 5-15.
- Hasnat, B.* (1995): International Trade and Child Labor, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, Nr. 2, S. 419-426.
- Hess, C.* (1994): Sind Sozialklauseln im Welthandel berechtigt?, in: *Arbeitgeber 1995*, Nr. 3/47, S. 81-86.
- Hornung-Draus, R.* (1994): Sozialklauseln - Versachlichung der Diskussion nötig, in: *BAG Handelsmagazin 1994*, Nr. 11, S. 43f.
- Huckemann, S./Suntum, U.v.* (1994): *Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich, Länder-Ranking 1980-1993*, Gütersloh.
- Hufbauer, G.C. et al.* (1990): *Economic Sanctions Reconsidered*, 2. Auflage, Washington, D.C.
- International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)* (1995): *Annual Survey of Violations of Trade Union Rights 1995*, Brüssel.

- International Conferderation of Free Trade Uninions (ICFTU)* (1991): Equality - The Continuing Challenge: Strategies for Success, Brüssel (unveröffentlicht).
- Internationales Arbeitsamt* (1994): Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Liberalisierung des Welthandels, GB 261/WP/SLD/1, Genf.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (1995): World Disasters Report 1995, Genf.
- International Labour Organization (ILO)*: World Labour Report, verschiedene Ausgaben.
- International Labour Organization (ILO)* (1995): World Employment 1995, Genf.
- International Monetary Fund (IMF)* (1995): International Finacial Statistics. May 1995, Washington, D.C.
- John, J. (Hg.)* (1995): Outright Rejection or Strategic Use? Perspectives from Various Sectors in India on the Linkage of Labour Standards, Environmental Standards and Human Rights with International Trade, Report of the Proceedings of the National Consultation on Social Clause in Multilateral Trade Agreements, New Delhi, March 20-22.
- Koop, E.* (1994): Beim Sterben zuschauen, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Nr. 26 v. 1. Juli 1994.
- Kulessa, M.E.* (1994): Öko-Protektionismus? Handel und Umwelt nach der Uruguay-Runde, in: epd-Entwicklungspolitik 1994, Nr. 7/8, S. 25-28.
- Kulessa, M.E.* (1995): Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft, Baden-Baden.
- Liemt, G.v.* (1989): Minimum Labour Standards and International Trade: Would a Social Clause Work?, in: International Labour Review, Vol. 128, Nr. 4, S. 433-448.
- Liemt, G.v.* (1994): The Multilateral Clause in 1994, Draft Discussion Paper, International Coalition for Development Action (ICDA), Brüssel.
- Marshall, R.* (1994): The Importance of International Labour Standards in a more Competitive Global Economy, in: Sengenberger, W./Campbell, D. (Hg:) (1994b): International Labour Standards and Economic Interdependence, Genf, S. 65-78.
- Nuscheler, F.* (1991): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 3. Aufl., Bonn.
- Nuss, S. et al.* (1992): Women in the World of Work, International Labour Organization, Genf, 2. Aufl.
- o.V.* (1993): Eingeknickt: Österreich widerruft Tropenholzboykott, in: Greenpeace Magazin 1993, Nr. 2, S. 9.
- o.V.* (1994a): NAFTA Comes into Force - with a Glimmer of a Social Clause, in: International Labour Review, Vol. 133, Nr. 1, S. 113-119.
- o.V.* (1994b): o.V.: Protectionism in Disguise, in: Far Eastern Economic Review, Vol. 157, Nr. 4, S. 5.
- o.V.* (1995): Nepal: Traditionen und Übergang zur Moderne, in: Das Parlament v. 3.2.1995.
- OECD* (1993): Globalization and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries, Paris.

- OECD* (1994), *The OECD Jobs Study, Evidence and Explanations*, Paris.
- OECD* (1995a): *Financial Market Trends*. June 1995, Paris.
- OECD* (1995b): *Trade and Labour Standards, A Review of the Issues*, (Paper Presented by Gary S. Fields), Paris.
- Piepel, K. (Hg.)* (1995a): *Sozialklauseln im Welthandel - ein Instrument zur Förderung der Menschenrechte?*, MISEREOR Berichte und Dokumente, Nr. 10, Aachen.
- Piepel, K.* (1995b): *Sozialklauseln pro und contra*, in: *epd-Entwicklungspolitik* 1995, Nr. 4, S. 30-33.
- Piore, M.J.* (1994): *International Labor Standards and Business Strategies*, in: *US Department of Labor (1994): International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington, D.C., S. 21-25.
- Pursey, S.* (1994): *The Case for Social Clauses in International Trade Policy*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1994, Nr. 3, S. 235-239.
- Raghavan, C.* (1995): *Barking Up the Wrong Tree: Trade and Social Clause Links*, in: *ICDA Journal*, Vol. 2, Nr. 1, S. 12-18.
- Reich, R.B.* (1994): *Keynote Address*, in: *U.S. Department of Labor (1994): International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington, D.C., S. 1-5.
- Schmidt, P.-G.* (1994): *Abschied vom Klassenkampf? Herausforderungen, Chancen und Probleme der Gewerkschaften in den Demokratien der Dritten Welt*, in: *Konrad Adenauer Stiftung (Hg.), KAS Auslandsinformation*, 10. Jg., Nr. 9, S. 17-35.
- Schöppenthau, P.* (1994): *Sozialklauseln: die falsche Waffe im Kampf um Menschenrechte und soziale Standards*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1994, Nr. 3, S. 240-256.
- Sengenberger, W.* (1994): *International Labour Standards in a Globalized Economy: The Issues*, in: *Sengenberger, W./Campbell, D. (Hg.) (1994b): International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genf, S. 3-15.
- Sengenberger, W./Campbell, D. (Hg.)* (1994a): *Creating Economic Opportunities*, Genf.
- Sengenberger, W./Campbell, D. (Hg.)* (1994b): *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Genf.
- Servais, J.-M.* (1989): *The Social Clause in Trade Agreements: Wishful Thinking or an Instrument of Social Progress*, in: *International Labour Review*, Vol. 128, Nr. 4, S.423-432.
- Steil, B.* (1994): *Labor and Free Trade: "Social Correctness" is the New Protectionism*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, Nr. 1, S. 14-20.
- Swinnerton, K.A./Schoepfle, G.K.* (1994): *Labor Standards in the Context of a Global Economy*, in: *Monthly Labour Review*, Vol. 117, Nr. 9, S. 52-58.
- UNCTAD*, *Handbook of International Trade and Development Statistics*, verschiedene Ausgaben.
- United Nations* (1993a): *World Investment Report 1993*, New York.

- United Nations* (1993b): *The World Social Situation 1993*, New York.
- United Nations* (1995): *Women in a Changing Global Economy, 1994 World Survey on the Role of Women in Development*, New York.
- U.S. Department of Labor* (1994): *International Labor Standards and Global Economic Integration: Proceedings of a Symposium*, Washington, D.C.
- Verordnung (EG)* (1994): Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994, abgedr. in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 31. 12. 1994, Nr. L 348/1-8.
- Weiler, A.* (1992): *Frauenlöhne - Männerlöhne*, Frankfurt/M.
- Wilkinson, F.* (1994): *Equality, Efficiency and Economic Progress: The Case for Universally Applied Equitable Standards for Wages and Conditions of Work*, in: *Sengenberger, W./Campbell, D. (Hg.) (1994a): Creating Economic Opportunities*, Genf 1994, S. 61-86.
- Willers, D.* (1994): *Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen*, in: *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al (Hg.) (1994): Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit*, Baden-Baden, S. 165-178.
- Willers, D.* (1995a): *Diskussionsstand zur Frage der Sozialklausel in der Internationalen Arbeitsorganisation und im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, in: *Piepel, K. (Hg.) (1995b): Sozialklauseln im Welthandel - ein Instrument zur Förderung der Menschenrechte?*, MISEREOR Berichte und Dokumente, Nr. 10, Aachen.
- Willers, D.* (1995b): *Sozialklauseln - (k)ein Gipfelthema*, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch*, 34. Jg., Nr. 2, S. 79-83.
- Windfuhr, M.* (1994): *Soziale Regeln für den Handel*, in: *epd-Entwicklungspolitik 1994*, Nr. 7/8, S. 21-24.
- Wood, A.* (1994): *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford.
- Wood, A.*, (1995): *How Trade Hurt Unskilled Workers*, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, Nr. 3.
- World Bank* (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- World Bank* (1994): *World Development Report 1994, Infrastructure for Development*, Washington, D.C.
- World Bank* (1995a): *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- World Bank* (1995b): *World Development Report 1995, Workers in an Integrating World*, Washington, D.C.
- Zeeb, M.* (1994): *Gegen einseitige Verbote. Südliche Nichtregierungsorganisationen (NROs) zum Konflikt zwischen Handel und Umwelt*, in: *epd-Entwicklungspolitik 1994*, Nr. 7/8, S. 29-30.