

# EINBEZIEHUNG VON SOZIAL- UND UMWELTSTANDARDS IN FREIHANDELSABKOMMEN

NEUE ANSÄTZE FÜR HANDELSPOLITIK  
UND ENTWICKLUNG



**SPE**

Sozialdemokratische Fraktion  
im Europäischen Parlament



Die Sozialdemokratische Fraktion setzt mit dieser neuen Broschüre ihre Publikationen über den Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung fort. Wir wollten diese Überlegungen erneut für Beiträge externer Sachverständiger öffnen, damit sie ihren Ansatz dem unserer Mitglieder gegenüberstellen und zur Bereicherung unserer eigenen Analysen und Vorschläge beitragen können. Gegenstand dieser fünften Broschüre ist die Einbeziehung von Sozial- und Umweltstandards in internationale Handelsabkommen und insbesondere die bilateralen Freihandelsabkommen (FHA).

Die Handelspolitik der Europäischen Union wirft diesbezüglich mehrere Kohärenzprobleme auf.

Einerseits betont sie ihren Willen, vorrangig auf dem Weg des Multilateralismus voranzuschreiten, andererseits hat sie damit begonnen, über eine beeindruckende Zahl von bilateralen und regionalen Abkommen zu verhandeln, bei denen sie vielfach innerhalb unrealistischer Fristen zum Abschluss kommen möchte (Südkorea, Indien, ASEAN, Russland, Golfkooperationsrat, Mittelmeerländer), während es ihr zugleich nicht einmal gelingt, Verhandlungen zum Abschluss zu bringen, die bereits seit langem vor allem mit dem Mercosur laufen.

Im Übrigen ist die Europäische Union bestrebt, sich zu Recht als Förderer einer regulierten Globalisierung zu profilieren, der sich nicht nur mit multilateralen Handelsregeln ausstattet, sondern auch seine Umwelt- und Sozialregeln ausbaut und deren effiziente Umsetzung gewährleistet. Ihre Entschlossenheit im Kampf gegen den Klimawandel ist real und gut bekannt. Zugleich hat sie im Jahr 2005 eine Mitteilung über menschenwürdige Arbeit verabschiedet, in der sie sich verpflichtet, dies zu einem ständigen Element ihrer externen Politiken zu machen. In dieser Hinsicht folgten auf die Absichtserklärungen allerdings nur wenig konkrete Auswirkungen. Zwar finden die Ziele der nachhaltigen Entwicklung in den Projekten für Freihandelsabkommen, über die die EU derzeit verhandelt, durchaus Erwähnung, doch ist seltsamerweise nicht von der Einhaltung der grundlegenden Sozialstandards, vor allem der gewerkschaftlichen Freiheiten, die Rede. In dieser Hinsicht steht die EU sogar hinter den USA zurück.

Die Aushandlung bilateraler Handelsabkommen ist jedoch ein nicht zu vernachlässigendes Instrument für die Förderung einer neuen Schnittstelle zwischen handelspolitischer Öffnung und Achtung der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer.

Dieser Zusammenhang veranlasst die Sozialdemokratische Fraktion zu der Frage, wie sich die neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon am besten nutzen lassen, um Einfluss auf eine Definition der europäischen Handelspolitik des 21. Jahrhunderts auszuüben. Der neue Vertrag wird ja, wenn er ratifiziert wird, die Zuständigkeiten des Parlaments in diesem Bereich stärken. Um die nachhaltige Entwicklung in all ihren Dimensionen zu fördern, verfolgt die Sozialdemokratische Fraktion das Ziel, in alle neuen FHA anspruchsvolle Sozial- und Umweltstandards aufzunehmen. Eine solche Entwicklung der Handelspolitik wäre ein Beitrag zur ausgewogenen Entwicklung der Unterzeichnerstaaten von FHA. Darüber hinaus möchte die Sozialdemokratische Fraktion ihren Kampf gegen die Gefahren von Sozial-, Umwelt- und Steuerdumping innerhalb der EU und in Drittländern fortsetzen. Die Sozialdemokratische Fraktion beabsichtigt also nicht, die Öffnung des Handelsaustauschs zu bremsen, sondern will eine Politik fördern, die der Phase der beschleunigten Globalisierung und dem Wandel des Welthandelssystems angemessen ist.

Mit dieser Broschüre, die Beiträge von Elisa Ferreira (Mitglied des Europäischen Parlaments, Koordinatorin der Sozialdemokratischen Fraktion im Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments) und von mir selbst sowie von Thomas Greven (Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik), Kevin Kolben (Assistenzprofessor, Rutgers Business School, New Jersey (USA)) und Joël Decaillon (Verbandssekretär des EGB) enthält, wird die Debatte über die Einbeziehung der Sozial- und Umweltstandards in die FHA eröffnet. Ihre Anmerkungen richten Sie bitte an folgende E-Mail-Adresse:

[pse-newtradethinking@europarl.europa.eu](mailto:pse-newtradethinking@europarl.europa.eu)

Unsere nächste Broschüre wird das Thema „Die WTO nach Doha“ behandeln.

Harlem Désir

*Stellvertretender Vorsitzender der  
Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament*

# Sozialstandards in Handelsabkommen: Noch ist die Debatte nicht abgeschlossen!

Harlem Désir

Stellvertretender Vorsitzender der Sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament

Vizepräsident des „Global Progressive Forum“

Die Debatte über die Einbeziehung von Sozialstandards in Handelsabkommen wurde auf der ersten WTO-Ministerkonferenz in Singapur im Jahr 1996 und dann erneut in Seattle im Jahr 1999 durch die Entwicklungsländer blockiert. Die Entwicklungsländer waren der Auffassung, dass der Kostenanstieg infolge der Einführung höherer Sozialstandards ihren komparativen Vorteil schwächen würde und dass es sich um einen neuen Vorwand seitens der reichen Länder handele, um ihnen protektionistische Maßnahmen aufzuzwingen.

Bedeutet das, dass die Debatte endgültig abgeschlossen ist, dass keinerlei Fortschritt denkbar ist und in diesem Bereich nichts mehr getan werden kann?

Diese Annahme ist für viele bequem, aber sie ist falsch. Zum einen hat sich der Gegenstand der Debatte in vielerlei Hinsicht weiterentwickelt. Zum anderen haben die Sozialklauseln bereits ihren Platz in den Handelsabkommen gefunden; und schließlich wird man erkennen, dass die Festlegung von Sozialgarantien als Vorbedingung für die Öffnung für den Handel nicht dem Interesse derer dient, die zum Protektionismus zurückkehren wollen, sondern derer, die diesen vermeiden wollen.

## Zu den Ursprüngen der „menschenswürdigen Arbeit“

Der Gegenstand der Debatte hat sich in den letzten Jahren in vielerlei Hinsicht weiterentwickelt. Dies ist in erster Linie den Anstrengungen zu verdanken, die die IAO und ihr Generaldirektor, Juan Somavia, unternommen haben, um den Charakter der Sozialstandards, die international zu berücksichtigen sind, besser zu definieren. So hat die IAO anlässlich des Weltgipfels für soziale Entwicklung in Kopenhagen im Jahr 1995 erreicht, dass vier Grundsätze als Sockel für die „grundlegenden Arbeitsnormen“ aufgestellt wurden: Verbot der Zwangsarbeit, tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit, Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, Achtung der Vereinigungsfreiheit und tatsächliche Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen über die Arbeits- und Entgeltbedingungen – was der gewerkschaftlichen Freiheit entspricht. Diese Grundsätze sind in acht Übereinkommen kodifiziert, deren universelle Ratifizierung von der IAO gefördert wird. Diese Übereinkommen gestatten keinesfalls die Rechtfertigung eventueller Handelsrestriktionen gegenüber den Ländern des Südens aufgrund der einfachen Tatsache, dass die Arbeitskosten geringer sind als die der reichen Länder. Die Unterschiede in den

Löhnen und Arbeitskosten aufgrund der Entwicklungsunterschiede sind ein komparativer Vorteil, der an sich nicht anfechtbar ist, der für die Länder mit höheren Lohnkosten durch eine höhere Arbeitsproduktivität, durch technologischen Vorsprung, Innovationskraft usw. kompensiert wird, wodurch sich teure Arbeit auf dem Weltmarkt verkaufen lässt. Demgegenüber kann der Wettbewerb nicht über die Abschaffung der grundlegenden sozialen Freiheiten und Menschenrechte ausgetragen werden. Dieses Prinzip ist bereits implizit dadurch anerkannt, dass Produkte, die durch Häftlingsarbeit hergestellt werden, vom Geltungsbereich der WTO-Regeln ausgeschlossen sind.

Weiterhin hat die IAO die Initiative ergriffen, eine „Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung“ unter dem Vorsitz der finnischen Präsidentin und des tansanischen Präsidenten zu bilden, der führende Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft sowie Gewerkschafter aus allen Kontinenten angehören, die im Jahr 2004 eine Diagnose der Folgen der Globalisierung für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen erstellt und vorgeschlagen hat, weltweit „*menschenwürdige Arbeit*“ zu fördern.

Worum geht es dabei? Die Agenda für menschenwürdige Arbeit geht über die bloße Einhaltung der rechtlichen Normen der IAO hinaus. Sie lässt diese zwar nicht außer Acht, bindet sie jedoch in einen umfassenderen Ansatz ein, der der konkreten Lage der Arbeitnehmer näher kommt. Worum es geht und was verteidigt werden muss, ist das Grundrecht des Einzelnen, von seiner Arbeit leben und nicht nur überleben zu können – und deren gerechte Früchte zu ernten. Diese Agenda räumt in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zunächst der Schaffung von Arbeitsplätzen den Vorrang ein. Weiterhin betont sie, dass die Arbeitseinkommen überall, unabhängig vom Entwicklungsniveau, dem Arbeitnehmer und seiner Familie ein normales Leben ermöglichen müssen (sonst ließen sich die Kinderarbeit nicht bekämpfen und die Schulpflicht für Kinder nicht verwirklichen usw.). Schließlich muss der Arbeitsplatz Zugang zu sozialem Schutz ermöglichen, die Arbeit muss unter Bedingungen geleistet werden, die mit Sicherheit, Gesundheit und der Würde des Arbeitnehmers vereinbar sind. Dieser muss auch die Möglichkeit haben, sich frei zu organisieren, um seine Forderungen zum Ausdruck zu bringen und darüber zu verhandeln. Dabei handelt es sich um universelle, elementare Rechte, zu deren Einhaltung alle Staaten sich verpflichten müssen und können. Die Unterentwicklung kann keine Rechtfertigung dafür sein, dass, um nur ein Beispiel zu nennen, Gewerkschafter eines Tochterunternehmens eines multinationalen Konzerns durch Todesschwadronen ermordet werden, wie dies in Mittelamerika geschehen ist.

Die IAO und die Weltgewerkschaftsbewegung haben eine internationale Kampagne gestartet, um das Recht auf menschenwürdige Arbeit zu fördern. Damit wurden die Grundlagen für den gemeinsamen Kampf geschaffen, den die Arbeitnehmer im Norden und im Süden führen, um zu verhindern, dass die Arbeitnehmerrechte den Bedingungen des weltweiten Wettbewerbs zum Opfer fallen.

Hinsichtlich des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit ist zu beobachten, dass es zunehmend auf die internationale Agenda gelangt. 2005 wurde anlässlich der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele eine wichtige Etappe zurückgelegt, denn erstmals haben alle Mitglieder der UNO, Entwicklungsländer wie Industrieländer, in ihrer Abschlusserklärung menschenwürdige Arbeit als Priorität im Rahmen der Armutsbekämpfung anerkannt. Nunmehr geht es darum, dies zu einem effizienten Ziel aller Politiken der internationalen Institutionen zu machen, nicht nur der IAO, sondern auch der Weltbank, des IWF und der WTO sowie natürlich aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft.

Im Jahr 2006 widmete die Europäische Kommission der menschenwürdigen Arbeit eine erste Mitteilung, die gemeinsam von den für soziale Angelegenheiten bzw. internationalen Handel zuständigen Mitgliedern der Europäischen Kommission vorgelegt wurde.

Der Beitritt Chinas zur WTO und das Auslaufen der Multifaserabkommen, deren Hauptnutznießer China auf Kosten anderer Entwicklungsländer war, hat gezeigt, dass es im Interesse dieser Länder selbst liegen könnte, dass im internationalen Handel ein Minimum an Sozialstandards eingehalten wird.

## Für die Aufnahme der Sozialstandards in die Freihandelsabkommen

Die Herstellung einer Verbindung zwischen Öffnung des Handels und Einhaltung der Sozialstandards in Handelsabkommen ist möglich, umso mehr als dies in einigen Abkommen bereits kodifiziert wurde. Damit besteht ein Präzedenzfall, wenn zunächst auch in beschränktem Maße. So knüpft die Europäische Union die Unterzeichnung bestimmter bilateraler Handelsabkommen an die Bedingung der Ratifizierung von Verträgen und Protokollen der Vereinten Nationen und der IAO. Im Rahmen ihres APS+ („Verstärktes Allgemeines Präferenzsystem“) gewährt sie Entwicklungsländern einen bevorzugten Zugang zum europäischen Markt mit niedrigeren Zollsätzen, vor allem im Gegenzug zu derartigen Verpflichtungen der begünstigten Länder. Jedoch wird die Aussetzung des Handelsvorteils im Falle der Verletzung der gewerkschaftlichen Freiheiten nur selten angewandt.

In den USA haben in den letzten Jahren die Demokraten, die die Mehrheit im Kongress errungen haben, immer präzisere Sozialklauseln in allen Freihandelsabkommen durchgesetzt. Dies gilt für das Abkommen mit Jordanien, Oman und vor allem in einer anspruchsvolleren Form hinsichtlich der Umsetzungsbedingungen für die Abkommen, die mit Peru, Guatemala und Korea unterzeichnet wurden und kurz vor der Ratifizierung stehen.

So nimmt beispielsweise Kapitel 19 des Freihandelsabkommens zwischen den USA und Korea Bezug auf die IAO-Erklärung zu den Prinzipien und Grundrechten bei der Arbeit von 1998, die Garantie der Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen, die Abschaffung aller Formen der Zwangsarbeit, die endgültige Beseitigung der Kinderarbeit und die Abschaffung der Diskriminierungen bei der Einstellung und Ausübung einer Beschäftigung. Es sieht vor allem Mechanismen der gegenseitigen Überwachung und die Möglichkeit einer Aussetzung der Handelsvorteile im Falle der Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen durch eine Seite vor.

Alle bilateralen Freihandelsabkommen, die derzeit zwischen der EU und Korea, Indien usw. ausgehandelt werden, sollten Sozialklauseln der gleichen Art enthalten. Dies ist jedoch nicht der Fall, und somit steht die EU, was die Förderung der gewerkschaftlichen Freiheiten und der Sozialnormen als Gegenstück des Handels betrifft, hinter den USA zurück.

Darüber hinaus gilt es, die Debatte innerhalb der WTO neu zu beleben. Eine erste Zusammenarbeit wurde zwischen der Handelsorganisation und der IAO unter Federführung der beiden Generaldirektoren, Juan Somavia und Pascal Lamy – in beiden Fällen handelt es sich um Sozialdemokraten – eingeleitet. Jedoch müsste der IAO dort ein echter Beobachterstatus zuerkannt werden, wie dies beim IWF der Fall ist. Sie müsste die Möglichkeit haben, Stellungnahmen zu den ausgehandelten Abkommen und den Urteilen des Streitschlichtungsorgans abzugeben. Es müsste anerkannt werden, dass die IAO-Entscheidungen im Falle der Verletzung der grundlegenden Sozialnormen Vorrang gegenüber den Handelsregeln haben, und die Ratifizierung der wichtigsten IAO-Übereinkommen müsste eine Vorbedingung für den Beitritt zur WTO sein, was in jüngster

Zeit weder für China noch für Vietnam galt. Die EU könnte mit der Forderung beginnen, dass innerhalb der WTO ein Ausschuss „Handel und menschenwürdige Arbeit“ eingesetzt wird, um über diese Fragen zu beraten, nach dem Vorbild des Ausschusses „Handel und Umwelt“, der bereits wichtige Fortschritte ermöglicht hat. An dieser Stelle sei darauf verwiesen, dass das Europäische Parlament all diese Vorschläge der Sozialdemokratischen Fraktion in ihren im Jahr 2007 angenommenen Bericht über menschenwürdige Arbeit aufgenommen hat.

Damit die Dinge in der WTO, einer Institution, deren Regeln durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden, sich ändern, muss die Schlacht jedoch nicht nur in Richtung auf die Handelsorganisation, sondern auf der Ebene jedes Landes geführt werden, indem die Öffentlichkeit, die Gewerkschaftsbewegung und die Parlamentsabgeordneten mobilisiert werden, damit diese Forderungen zu einem Element des Verhandlungsmandats der Regierungen innerhalb der Organisation werden.

## Um die „menschenwürdige Arbeit“ Realität werden zu lassen...

Protektionismus ist gewiss keine richtige Antwort für die Industrieländer und die EU auf die Erschütterungen der Weltwirtschaft und das Erstarken der Schwellenländer. Man müsste jedoch blind sein, um nicht zu sehen, wie der Druck in dieser Richtung innerhalb der Öffentlichkeit und der Gewerkschaftsbewegung wächst. Der amerikanische Präsidentschaftswahlkampf verdeutlicht dies ebenso wie in Europa die Debatte über die Zusammenhänge zwischen Handel und Bekämpfung des Klimawandels. Die zunehmende wirtschaftliche und soziale Besorgnis angesichts des konjunkturellen Abschwungs im Gefolge der Immobilienkreditkrise ist nicht dazu angetan, diese Tendenz abzumildern.

Jedoch trägt die ungezügelter Liberalisierung, bei der das Fehlen der sozialen Dimension nur ein Aspekt ist, dazu bei, die Menschen gegen die Globalisierung aufzubringen. Ausgelöst werden protektionistische Reflexe letztlich dann, wenn der Handel nicht an soziale Normen gebunden ist, was jeder Art von Missbrauch, Zwangsarbeit, übermäßiger Ausbeutung und Beschneidung der gewerkschaftlichen Freiheiten Tür und Tor öffnet. Der Globalisierung eine soziale Dimension zu verleihen und für die Einhaltung der Arbeitnehmerrechte zu kämpfen, bedeutet nicht nur, für eine gerechtere Welt einzutreten, sondern auch die Chancen einer offenen Welt zu bewahren.

Deshalb muss die sozialdemokratische Bewegung die menschenwürdige Arbeit zu einem Schwerpunkt ihrer internationalen Kampagnen machen. Sie ermöglicht es, ausgehend von einem regulierenden und nicht von einem protektionistischen Ansatz die soziale Frage wieder in den Mittelpunkt der internationalen Debatte zu stellen. Sie trägt dazu bei, die Bedingungen für eine faire Globalisierung und einen gerechten Handel zu schaffen und gleichzeitig gegen die Formen der modernen Sklaverei zu kämpfen. Sie verstärkt die Bande der Solidarität zwischen den Gewerkschaften im Süden und im Norden.

Die EU sollte sich in diesem Kampf, der zutiefst im Einklang mit ihren Werten und ihren Interessen steht, viel stärker engagieren. Deshalb muss sie die menschenwürdige Arbeit zum Herzstück ihrer Entwicklungshilfepolitik und ihrer Handelspolitik machen.

Das Global Progressive Forum (GPF)<sup>1</sup>, das auf Initiative der EVP mit Unterstützung der Sozialistischen Internationale ins Leben gerufen wurde, ist bereit, sie dabei zu unterstützen und diesen Kampf durch seine Aktionen, die es zusammen mit den internationalen Gewerkschaften und den NRO-Plattformen in der „Alliance for Decent Work“ führt, damit die menschenwürdige Arbeit zur vorrangigen Realität wird, fortzusetzen.

# Eine sozialdemokratische Priorität: Aufnahme von Sozial- und Umweltstandards in Freihandelsabkommen

Elisa Ferreira, MdEP, PSE

Koordinatorin der PSE für den Wirtschafts- und Währungsausschuss

2006, als die Verhandlungen der Doha-Runde zeitweilig ausgesetzt wurden, legte die Europäische Kommission einen „zweitbesten Plan“ vor, bis die multilateralen Verhandlungen entweder zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht würden oder endgültig gescheitert wären. Dieser Plan besteht unter anderem aus Freihandelsabkommen, die auch als bilaterale oder regionale Abkommen bezeichnet werden, welche die EU, parallel zu einer Strategie anderer großer Handelsblöcke, namentlich der USA, mit verschiedenen wichtigen Handelspartnern zu unterzeichnen beabsichtigt (und derzeit auch bereits aushandelt).

Nach Ansicht der Kommission können die Freihandelsabkommen den Unternehmen der EU dabei helfen, Zugang zu den schnell wachsenden neuen Märkten zu erhalten und von ihrer positiven Entwicklung zu profitieren, während damit gerechnet wird, dass die Öffnung der europäischen Märkte den internen Wettbewerb ankurbelt und den europäischen Verbrauchern zugute kommt.

Die eigentliche Frage lautet nun: Worin werden diese Freihandelsabkommen bestehen? Die Kommission behauptet in ihrem Grünbuch „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“, dass diese Freihandelsabkommen ausgehend von den WTO-Bestimmungen ein Sprungbrett für eine multilaterale Liberalisierung seien und nicht etwa ein Stolperstein<sup>2</sup>. Ferner heißt es, „wirtschaftliche Kriterien“ seien eine vorrangige Erwägung bei diesen Abkommen. Bedeutet dies, dass die Europäische Union Abkommen allein wegen des wirtschaftlichen Wertes abschließen will? Es erscheint logisch, davon auszugehen; welche anderen Gründe könnte es neben dem finanziellen Gewinn für beide Partner geben? Doch hindert dies die Kommission daran, weitere Aspekte in diese Abkommen aufzunehmen?

Obwohl die EU in den meisten Sektoren bereits eine der am stärksten geöffneten Volkswirtschaften in der Welt ist, heißt das nicht, dass sie darauf verzichten sollte, die Bedingungen eines solchen Handels zu verbessern. Eine der wichtigsten Fragen bei den Verhandlungen sollte es sein, die Aufnahme von Sozial- und Umweltstandards in Handelsabkommen sicherzustellen – eine umstrittene Frage für viele Schwellen- und Entwicklungsländer und folglich eine Frage, die (wie die Erfahrung zeigt) im multilateralen Kontext, wie bei der WTO, äußerst schwierig zu behandeln ist.

<sup>2</sup> Grünbuch der Europäischen Kommission: „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“, Oktober 2006

## Sozial- und Umweltstandards

Da die EU ihre Industrie und den Dienstleistungssektor dazu zwingt, strenge und zunehmend anspruchsvolle Sozial-, Gesundheits- und Umweltstandards zu erfüllen, wäre es nur gerecht, von ihren wichtigsten Handelspartnern zu verlangen, ebenfalls entsprechende Normen einzuhalten und damit dazu beizutragen, weltweit allmählich ein Mindestmaß an gleichen Wettbewerbsbedingungen zu erreichen. Der Schutz absoluter, universeller Werte wie der Menschenrechte, der Arbeitnehmerrechte, der Umwelt oder des Klimas sollten nicht als Protektionismus betrachtet werden. Da diese Normen international nicht anerkannt sind, wäre die naheliegendste Folge von Europas Beharrlichkeit ein mögliches „Durchsickern“ gefährlicher Praktiken in weniger anspruchsvolle und weniger organisierte Länder. Auf Ebene der WTO wurden bei diesen Fragen, wenn überhaupt, jedoch nur äußerst geringe Fortschritte erzielt.

Ein weiteres, häufig angeführtes Argument lautet, solche Geschäfte sollten auf den Handel beschränkt werden, und es solle nicht versucht werden, andere Aspekte in die Gleichung einzubeziehen. Diese Argumente wurden insbesondere von Indien und China angeführt, zwei aufstrebenden Riesen im internationalen Handel. Die Festlegung eines Minimums an gemeinsamen Regeln ist jedoch von entscheidender Bedeutung, weil verhindert werden muss, dass der weltweite Wettbewerb durch das Opfer der grundlegendsten Aspekte des Menschen-, Sozial- und Umweltrechts und entsprechender Werte zu einer Nivellierung nach unten führt. Darüber hinaus ist der komparative Vorteil der meisten aufstrebenden Volkswirtschaften rein kostenmäßig so stark, dass sie kaum Gefahr liefen, ernsthaft benachteiligt zu werden, wenn diese Normen vom einheimischen Gewerbe und von europäischen Unternehmen, die im Ausland fertigen lassen, befolgt würden.

Zweifellos könnten einige der Schwierigkeiten, die durch die multilaterale Dimension der Abkommen im Rahmen der WTO entstanden sind, leichter überwunden werden, wenn man es mit mächtigen Handelspartnern auf einer bilateralen Grundlage zu tun hätte. Ist der politische Wille Europas bei diesen Fragen stark genug, um dem Druck all derer zu widerstehen, die ihre Einführung als störenden Faktor bei ihren kurzfristigen Bestrebungen betrachten, Gewinne aus dem deregulierten Handel zu maximieren?

Gesetzt den Fall, Mindestnormen würden bei Handelsverhandlungen zunehmend an Bedeutung gewinnen, so stellt sich die Frage, wie diese Normen umgesetzt würden.

## Nach dem Abkommen kommt die Umsetzung

Die Regierung der USA vertritt ebenfalls die Ansicht, dass Freihandelsabkommen eine wegweisende Zusammenarbeit bei der Förderung von arbeitsrechtlichen Normen und der Umweltpolitik bieten. Das Problem besteht jedoch darin, dass die meisten Länder, darunter auch Entwicklungs- und Schwellenländer, zwar zustimmen würden, international anerkannte Rechte (z. B. die Übereinkommen der IAO) oder Umweltschutzabkommen (z. B. Übereinkommen von Montreal, Kyoto-Protokoll) zu unterschreiben, doch dies nicht notwendigerweise bedeutet, dass diese Rechte auch durchgesetzt werden. Grund für die Nichterfüllung können fehlende institutionelle Kapazitäten für die Umsetzung und Überwachung der Anwendung von Normen sein. Manche Länder sehen einfach über diese Normen hinweg, um einen günstigen Wettbewerbsvorteil zur Anziehung ausländischen Kapitals zu erreichen. Die zweite wichtige Frage lautet daher, wie die Umsetzung durchgesetzt werden kann.

Derzeit behauptet die EU, sie verfolge eine eigene Strategie zur Förderung der Einhaltung dieser Normen, indem sie auf den Dialog und ein auf Anreizen basierendes Konzept setzt. Sie erklärt, die Unterstützung sozialer und ökologischer Rechte sei ein positiver Aspekt zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und kein Hindernis bei der Entwicklung des Wettbewerbsvorteils. Sie unterstützt den Grundsatz einer Handelspolitik, die so formuliert werden muss, dass sie die Umweltpolitik unterstützt und ihre potenziellen Auswirkungen auf die Umwelt berücksichtigt. In diesem Rahmen hat die EU betont, dass Fragen wie die Verbesserung des Marktzugangs für ökologische Waren und Dienstleistungen (auch wenn der Begriff noch weiter erörtert werden muss) und die Klarstellung der Beziehungen zwischen den Bestimmungen der WTO und multilateralen Umweltübereinkommen auf Ebene der WTO behandelt werden. Sie hat auch versprochen, Nachhaltigkeitsprüfungen im Handelsbereich durchzuführen, bevor sie Freihandelsabkommen unterzeichnet, um die potenziellen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen von Handelsabkommen zu ermitteln. Das Europäische Parlament, und insbesondere die Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament, haben die Kommission aufgefordert, sicherzustellen, dass Handelsverhandlungen auf allen Ebenen das Ziel verfolgen, globale soziale und umweltpolitische Auflagen sowie Menschenrechtsverpflichtungen im internationalen Handel zu berücksichtigen, die Grundsätze und den Inhalt der geplanten sozialen und umweltpolitischen Kapitel neuer Freihandelsabkommen festzulegen und darzulegen, wie die Annahme solcher Kapitel durch unsere Handelspartner gefördert werden kann. Es muss jedoch eingeräumt werden, dass, abgesehen vom politischen Druck, die Befugnisse des Europäischen Parlaments in Handelsfragen im Rahmen der derzeitigen institutionellen Strukturen und vor der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon äußerst begrenzt sind.

Zusammenfassend gesagt, bringen immer mehr Verbraucher ihre Unterstützung und ihre Präferenz für Unternehmen und Erzeugnisse zum Ausdruck, die Umwelt- und Sozialstandards erfüllen. Doch „was der Verbraucher nicht weiß, macht ihn nicht heiß“. Anders gesagt, abgesehen von der Annahme und Aushandlung von Mindeststandards auf internationaler (bilateraler) Ebene sind eine effektive Überwachung ihrer Umsetzung (durch nicht in der EU ansässige Unternehmen, die freien Zugang zum EU-Markt haben) und eine angemessene Unterrichtung der Verbraucher von entscheidender Bedeutung.

Insbesondere zu einer Zeit, in der sich die EU für neue Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels einsetzt, ist es wichtig, dass solche Verpflichtungen, zusammen mit bereits erreichten umweltpolitischen und sozialen Zielen international ausgeweitet werden und dabei für alle Seiten von Nutzen sind, nicht nur auf einer quantitativ-kurzfristigen privaten Ebene, sondern auf der Ebene der Gesamtgesellschaft, einschließlich einer langfristigen qualitativen Ebene der Nachhaltigkeit. Freihandelsabkommen können eine einzigartige Möglichkeit sein, diese Frage zu lösen, bevor sie auch auf multilateraler Ebene angemessen behandelt werden kann – sofern ein starker politischer Wille besteht.



# Arbeitnehmerrechte und internationaler Handel

Dr. Thomas Greven

Senior Research Fellow am Institut für internationale Politik, Berlin

In Diskussionen um Handelspolitik gilt Sozialpolitik in der Regel als nationaler Zuständigkeitsbereich. Es gibt jedoch zunehmend ein Bewusstsein dafür, dass nationale Themen, so genannte „behind the border issues“, nicht auf unbestimmte Zeit aus der handelspolitischen Agenda ausgeklammert werden können, da dies eine starke Gegenreaktion auf die Globalisierung hervorrufen könnte. Einem globalen liberalen Kapitalismus mangelt es ohne soziale Ausrichtung an Legitimität. Bevorzugt wird jedoch eindeutig die Lösung, dass *nationale* Entscheidungsträger diejenigen entschädigen, die beim offenen Handel und beim freien Kapitalfluss leer ausgehen. Infolge des Drucks der Arbeiterbewegung in den OECD-Ländern und der globalisierungskritischen Bewegung taucht eine Frage seit den 1980er Jahren immer wieder auf: die internationalen Sozialstandards und die grundlegenden Arbeitnehmerrechte.

## Sozialstandards, Arbeitnehmerrechte und Theorien zum internationalen Handel

Die Gegner der Aufnahme eines einklagbaren Schutzes von Arbeitnehmerrechten in Handelsregelungen stützen sich auf neoklassisches Gedankengut und behaupten, Sozialstandards könnten am besten durch Wirtschaftswachstum und ein offenes Handelssystem gefördert werden. Der Schutz von Arbeitnehmerrechten würde den Wettbewerbsvorteil von Entwicklungs- und Schwellenländern nur einschränken. Sie betrachten die Forderung nach dem Schutz von Arbeitnehmerrechten als eine List der Gewerkschaften aus OECD-Ländern. Die Vorteile des Welthandels sind ihres Erachtens so groß, dass potenzielle Verlierer entschädigt werden können.

Handelsliberalisierung allein führt jedoch weder zu Wirtschaftswachstum noch stellt sie eine gerechte Verteilung der Gewinne sicher. Leistungsfähige Institutionen sind der Schlüssel zu Wachstum und Verteilung. Darüber hinaus werden die Verlierer der Liberalisierung oft nicht entschädigt, da sich das Gleichgewicht der politischen Kräfte zu ihren Ungunsten verschoben hat. Sozialstandards werden nicht durch einen „Trickle-Down-Effekt“ verbessert.

Stattdessen werden sie durch den weltweiten Wettbewerb gefährdet. Die neo-institutionalistischen Wirtschaftswissenschaftler verweisen auf die Präambel der Verfassung der IAÖ von 1919: „Auch würde die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen.“ Da die Grenzen zunehmend für Waren, Dienstleistungen und Kapital – weniger jedoch für Arbeitskräfte – geöffnet sind, ist die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs in Hinblick auf Sozialstandards heutzutage noch größer, da viele Länder und Unternehmen nach Wettbewerbsvorteilen streben. InstitutionalistInnen argumentieren, die Arbeitsmärkte bräuchten Schutzmechanismen für diejenigen, für die

keine Auswegmöglichkeiten bestehen – die Beschäftigten –, weil sie sich ansonsten gegenseitig unterbieten und dies schließlich zu Marktversagen führt.

Die Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs ist zwischen Ländern, deren Wettbewerbsvorteil auf einer ähnlichen Faktorausstattung beruht, d. h. niedrigen Arbeitskosten, besonders ausgeprägt. Überdies kann sich durch die Abhängigkeit von billiger Arbeitskraft eine Spezialisierungsfalle ergeben. Eine Einigung über Mindestsozialstandards erzwingt Investitionen in die Produktivität.

Warum wird der Schutz von Arbeitnehmerrechten nicht freiwillig umgesetzt, wenn er sich so günstig auf die Entwicklung auswirkt? Autoritär regierte Länder fürchten Gewerkschaften als Zentren der Opposition. Auch bestehen Bedenken, ob die langfristigen Vorteile hoher Sozialstandards kurzfristig umgesetzt werden können. Die kurzfristigen Vorteile für Unternehmen oder Länder, die durch die Unterbietung von Sozialstandards erreicht werden können, stellen ein Problem kollektiven Handelns dar, das durch für alle verbindliche Regulierung gelöst werden kann. Regulierung alleine kann jedoch nicht ihre Durchsetzung sicherstellen. Manche Staaten besitzen vielleicht einfach nicht die erforderlichen Kapazitäten. Eine wirksame Durchsetzung ist kostenaufwendig, vor allem, wenn eine freiwillige Einhaltung fehlt, wenn beispielsweise Arbeitgeber sich weigern, Gewerkschaften anzuerkennen. Möglicherweise ist dafür eine Veränderung der politischen Kultur notwendig. Mit anderen Worten, regulative Maßnahmen allein können die Auseinandersetzung über Sozialpolitik nicht beenden, vor allem, wenn es um die Macht in den Betrieben geht.

Daher wurden mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) beträchtliche Hoffnungen verbunden – einige Beobachter sahen sie bereits als Vorreiter einer globalen Zivilgesellschaft –, weil sie als Ausgleich für die fehlende Regulierungsfähigkeit des Staats dienen könnten. Einige NRO waren tatsächlich in der Lage, Druck auf Einhaltung von Arbeitnehmerrechten auszuüben. Sie zwangen multinationale Unternehmen, für ihre Beschäftigungspraktiken Verhaltenskodizes festzulegen, die in vielen Fällen auch für ihre Zulieferer gelten. Die Nachhaltigkeit dieser Bemühungen hängt jedoch letztlich von der Verrechtlichung und Institutionalisierung solcher Verpflichtungen ab. Mit anderen Worten, gesellschaftlicher Druck kann multinationale Unternehmen eine Zeit lang in die Defensive bringen und sie zwingen, den Arbeitnehmerrechten zumindest gewisse Aufmerksamkeit zu schenken, aber die Mobilisierung des Drucks wird nach einer Zeit nachlassen. Letztlich bedarf es eines institutionellen Arrangements, welches Gewerkschaften, NROs und andere legitimiert und zu kollektiven Handlungen befähigt.

Einige Autoren haben auf die jahrelangen Erfahrungen mit eigenverantwortlicher Governance von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Rahmen der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern verwiesen. Es sind Bemühungen unternommen worden, um solche korporativen Arrangements durch die Gründung gewerkschaftsübergreifender Einrichtungen auf Unternehmens- oder Sektorebene wie z.B. Weltbetriebsräte oder durch so genannte Internationale Rahmenabkommen zwischen internationalen Gewerkschaftsverbänden, nationalen Gewerkschaften und multinationalen Unternehmen auf die internationale Ebene auszuweiten. Es ist jedoch wenig wahrscheinlich, dass diese Institutionen effektiv arbeiten und weiter ausgeweitet werden können, da die nationalen industriellen Beziehungen, welche ihre Existenz möglich machen, erodieren.

Die verschiedenen theoretischen Perspektiven vermitteln jeweils wichtige Einsichten. So wird aus neoliberaler Sicht darauf hingewiesen, dass es zunächst einmal Wirtschaftswachstum geben muss, ehe Umverteilung vorgenommen und Sozialstandards verbessert werden

können. Bei der neo-institutionalistischen Sichtweise wird betont, dass Entwicklung und Wachstum institutionelle Grundlagen haben, und dass institutionelle Strukturen Umverteilungseffekte und Gleichheit behindern oder begünstigen und Sozialstandards verbessern oder verschlechtern können. Die Neo-Voluntaristen argumentieren, dass Fragen der institutionellen Struktur nicht von Intellektuellen am Reißbrett, sondern durch politische Kämpfe entschieden werden. Beim Neokorporatismus wird unterstrichen, dass gesellschaftliche Mobilisierung vermutlich nicht von Dauer sein wird, und dass es Institutionen geben muss, die eine rechtmäßige Beteiligung repräsentativer sozialer Organisationen wie Gewerkschaften ermöglichen.

## Empirische Entwicklungen und wichtige Akteure

### Die Diskussion über Arbeitnehmerrechte in der WTO

Die wichtigsten Übereinkommen der IAO haben den Status weltweit akzeptierter Menschenrechte erlangt. Die IAO war jedoch zu keiner Zeit in der Lage, ihre Durchsetzung sicherzustellen. Daher gab es mehrere Versuche, besser durchsetzbare multilaterale Bestimmungen zu den Arbeitnehmerrechten einzuführen.

Der Verfassungsentwurf der gescheiterten Internationalen Handelsorganisation (IHO) von 1948 enthielt in Kapitel II Artikel 7 eine ausdrückliche, wenn auch vage Verknüpfung von handelspolitischen und sozialen Standards. Derartige Bestimmungen wurden in das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT), das Mitgliedstaaten in Artikel XX Buchstabe e) lediglich das Recht gewährte, Erzeugnisse zu benachteiligen, die in Gefängnissen hergestellt werden, nicht aufgenommen. Ab 1953 schlugen die USA wiederholt eine auf die Arbeitnehmerrechte bezogene Bestimmung für das GATT vor. Als die internationale Arbeiterbewegung und vor allem die US-amerikanischen Industriegewerkschaften erneut für Bestimmungen zu den Arbeitnehmerrechten im GATT/in der WTO und anderen Handelsabkommen eintraten, zwang der Kongress mehrere Regierungen der USA, sich für den Schutz von Arbeitnehmerrechten im Rahmen der WTO einzusetzen, doch der Vorschlag erhielt keine Unterstützung von Entwicklungs- und Schwellenländern. Stattdessen begannen die USA in den 1980er Jahren, Arbeitsrechtsbestimmungen in ihr Handelsrecht und bilaterale Handelsabkommen aufzunehmen. Die Europäische Union, die eine Arbeitsgruppe zu Arbeitnehmerrechten bei der WTO und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen IAO und WTO unterstützte, folgte dem Beispiel in den 1990er Jahren und nahm Bestimmungen zu den Arbeitnehmerrechten in ihre handelspolitische Agenda auf.

Die WTO-Ministerkonferenz von 1996 in Singapur lehnte eine Zuständigkeit für die Rechte der Arbeitnehmer, die Waren für den internationalen Handel herstellen, ab. In ihrer Abschlusserklärung vom 13. Dezember 1996 wiesen die Minister die vorrangige Zuständigkeit der IAO zu: „Wir erneuern unsere Verpflichtung zur Achtung der international anerkannten grundlegenden Arbeitsnormen. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) ist für diese Normen und ihre Formulierung zuständig, und wir bekräftigen, sie in ihrer Arbeit bei deren Förderung zu unterstützen. Wir sind der Auffassung, dass mehr Handel und eine weitere Handelsliberalisierung das Wirtschaftswachstum und die Entwicklung fördern und sich positiv auf diese Normen auswirken. Wir lehnen den Einsatz von Arbeitsnormen zu protektionistischen Zwecken ab und stimmen überein, dass der komparative Vorteil von Ländern, insbesondere von

Entwicklungsländern mit niedrigem Lohnniveau, nicht in Frage gestellt werden darf.“ Dieser Standpunkt zu den umstrittensten der so genannten „Singapur-Fragen“ wurde in kaum geänderter Form bei den folgenden Ministerkonferenzen der WTO wiederholt. Die Zusammenarbeit zwischen WTO und IAO hat sich etwas verbessert, ohne ein Instrument für die Durchsetzung der Arbeitnehmerrechte bleibt sie jedoch weitgehend informell und ineffizient.

## Jenseits der WTO: Verhaltenskodizes und arbeitnehmerrechtliche Bestimmungen in bilateralen und regionalen Handelsabkommen

In dem Versuch, die Diskussion nach dem Scheitern der Vorschläge zu den Arbeitnehmerrechten bei den WTO-Ministerkonferenzen neu zu beleben, verstärkten die Akteure der Zivilgesellschaft ihren Druck auf einzelne multinationale Unternehmen, so genannte Verhaltenskodizes anzunehmen, mit denen sich die Unternehmen freiwillig zu Wahrung verschiedener Arbeitnehmerrechte verpflichteten. In den 1970er Jahren hatte es multilaterale Bemühungen zur Einführung solcher Verhaltenskodizes durch die IAO und die OECD gegeben, jedoch fanden sie nie ernsthafte Unterstützung von Unternehmen oder Staaten. Die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen wurden zwar reformiert und reaktiviert, jedoch bestehen weiterhin keine Durchsetzungsmechanismen. Bei den Vereinten Nationen wurde die UN-Initiative „Global Compact“ von vielen multinationalen Unternehmen unterzeichnet; Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass den Unternehmen nicht bindend vorgeschrieben wird, ihre unternehmerische Praxis zu ändern.

In jüngster Zeit scheint es an öffentlichem Druck zur Durchsetzung der unzähligen „freiwilligen“ Verhaltenskodizes“ zu mangeln. Möglicherweise hat die berühmte „Anti-Sweatshop“-Bewegung ihren Höhepunkt bereits überschritten. Darüber hinaus war der Druck der Zivilgesellschaft niemals stark genug, um Auswirkungen auf mehr als eine kleine Zahl von Herstellern von Markenkonsumgütern zu haben. Einige Beobachter haben bei Unternehmensleitern in Entwicklungsländern angesichts der Vielzahl an arbeitsrechtlichen Bestimmungen westlicher transnationaler Unternehmen auch eine gewisse „Überwachungsmüdigkeit“ festgestellt. Hingegen konnten mehrere Gewerkschaften und internationale Gewerkschaftsverbände so genannte internationale Rahmenabkommen mit transnationalen Unternehmen aushandeln. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um vertraglich festgeschriebene Verhaltenskodizes, doch wurden die meisten Abkommen mit relativ arbeitnehmerfreundlichen europäischen Unternehmen geschlossen; Kritischere US-amerikanische, japanische und koreanische Unternehmen lehnten dies ab. Den internationalen Gewerkschaftsverbänden fehlt es an Mitteln, um internationale Rahmenabkommen auf allen Ebenen der Produktionskette zu unterstützen und auch Lieferanten und Zulieferanten einzubeziehen.

Dennoch sind Fortschritte zu verzeichnen. Eine zunehmende Anzahl an Handelsabkommen enthält Verweise auf Menschen- und Arbeitnehmerrechte, einige in „weicher“ Form (wie sie sich in Formulierungen wie „bestätigen, dass ...“, „erkennen an, dass ...“ oder „erklären, dass ...“ widerspiegelt), einige mit „härteren“ Bedingungen, einschließlich möglicher Handelssanktionen bei Nichteinhaltung des nationalen Arbeitsrechts. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob mit Verweisen auf allgemeine Menschenrechte in Abkommen der Europäischen Union Fortschritte bei speziellen Arbeitnehmerrechten oder Arbeitsnormen erreicht werden können, zumal die Verweise

in weit weniger Abkommen vorgesehen sind als vor allem in Abkommen, die die USA abgeschlossen haben. Einige Entwicklungsländer betrachten die Arbeitnehmerrechte bei bilateralen Verhandlungen inzwischen als Verhandlungsmasse und tauschen Zusagen in diesem Bereich gegen Zugeständnisse in anderen Bereichen. Dies kann eine praktikable Strategie sein, da die EU (und in gewissem Umfang auch die USA) betonen, dass Sozialstandards und Arbeitsnormen „ohne Protektionismus“ verbessert werden müssen.

Auch bei der Weltbank gab es Fortschritte bei den internationalen Arbeitnehmerrechten. Es besteht zunehmend ein Konsens darüber, dass Kernarbeitnehmerrechte die Entwicklung begünstigen können, da ihre Wahrung zu einer gerechteren Verteilung des Einkommens führt. Doch die Vereinigungsfreiheit ist auch weiterhin umstritten. Und obwohl die Weltbank nun offiziell die Förderung aller Kernarbeitnehmerrechte unterstützt, läuft ihre Geschäftspolitik weiterhin darauf hinaus, die Verletzung derselben Normen de facto zu empfehlen. Die Bedingungen für die Kreditvergabe scheinen häufig in die entgegengesetzte Richtung zu arbeiten, da sie Empfehlungen darstellen, das Lohnniveau zu senken oder die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen. Die Gewerkschaften haben die Weltbank und andere internationale Einrichtungen gedrängt, bei der Förderung der Arbeitrechte mehr Entschlossenheit zu zeigen.

Während eine zunehmende Zahl von Entwicklungs- und Schwellenländern Bedenken gegenüber der Kapitalflucht nach China zeigt, die häufig durch niedrige Sozialstandards und entsprechend billigerer Arbeitskraft begründet ist, erhält China durch seinen Beitritt zur WTO de facto ein Veto gegen jeden Fortschritt. Ein Schritt nach vorne könnte mit der wirtschaftspolitischen Debatte getan werden. Die traditionelle Dichotomie von Freihandel und Protektionismus, die die wirtschaftliche und politische Debatte strukturiert hat, erscheint in einer Welt offener Grenzen zunehmend anachronistisch. Die Debatte muss sich auf die Frage konzentrieren, ob ein globalisierter Arbeitsmarkt globale Regelungen braucht. Im Gegensatz zu den Hypothesen derjenigen, die für einen Wettbewerb zwischen den Regelungssystemen eintreten, kann der Markt kein Instrument sein, um das Ausmaß seiner eigenen Regulierung festzulegen – dies bleibt eine Frage für die Politik.



# Arbeitsstandards und das Freihandelsabkommen EU-Indien

Kevin Kolben

Assistenzprofessor, Rutgers Business School, Newark (USA)

In diesem kurzen Beitrag sollen die fortgesetzten Bestrebungen um die Einbeziehung von arbeitnehmerrechtlichen Bestimmungen in das Freihandelsabkommen (FHA) angesprochen werden. Erstens bietet er in einer vergleichenden Perspektive kurze Ausführungen zu den Erfahrungen der Amerikaner mit der Einbeziehung von arbeitnehmerrechtlichen Bestimmungen in Handelsverträge. Zweitens werden einige Punkte skizziert, die Befürworter der Verknüpfung von Handels- und Arbeitsbelangen in den Beziehungen zu Indien von dem massiven Widerstand gegen eine solche Verfahrensweise in Indien verstehen sollten. Abschließend werden einige Überlegungen zum Vorgehen im Falle Indiens angestellt.

## Verknüpfung von Handels- und Arbeitsbelangen in bilateralen Abkommen der USA

Die US-amerikanische Geschichte der Einbeziehung arbeitnehmerrechtlicher Bestimmungen in Handelsabkommen ist kurz, aber kontrovers. Den ersten Versuch, Handel und Arbeit miteinander zu verknüpfen, unternahmen die Amerikaner 1994 im Zusammenhang mit NAFTA, wobei sämtliche neuen bilateralen Handelsabkommen US-amerikanisches Recht zufolge arbeitnehmerrechtliche Bestimmungen, wie sie im US-Handelsrecht skizziert sind, beinhalten müssen. Bis zu einer vor kurzem vom Kongress und dem Präsidenten vereinbarten Änderung, die weiter unten beschrieben wird, wurde im Allgemeinen folgendes Grundmodell für bilaterale Abkommen genutzt: Erstens kommen die Vertragsparteien überein, „sich dafür einzusetzen“, dass die wichtigsten in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verankerten grundlegenden Arbeitnehmerrechte in das einheimische Arbeitsrecht aufgenommen werden und dass „keine Vertragspartei die wirksame Durchsetzung ihres Arbeitsrechts durch ständiges oder wiederholtes Handeln bzw. ständige oder wiederholte Untätigkeit in einer Art und Weise versäumt, die den Handel zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigt“<sup>3</sup>. Setzt eine Vertragspartei ihre arbeitsrechtlichen Bestimmungen nicht durch, können gegen sie Streitbeilegungsklauseln angewendet werden, wenngleich die Streitschlichtungsverfahren und Rechtsbehelfe im Zusammenhang mit Arbeitnehmerrechten im Großen und Ganzen wohl schwächer sind als im Falle der kommerziellen Aspekte der Abkommen<sup>4</sup>. Ein zweites Element der Handelsabkommen, das jedoch weniger Berühmtheit erlangt hat, ist die Forderung, dass der Präsident „Mechanismen für Konsultationen zwischen den Vertragsparteien von Handelsabkommen einrichtet, um die Kapazität zur stärkeren Achtung von zentralen Arbeitsstandards auszu-

<sup>3</sup> Siehe z. B. Freihandelsabkommen zwischen den USA, Zentralamerika und der Dominikanischen Republik, Art. 16.2(1)(a). Dieser grundlegende Rahmen wird im Trade Promotion Authority Act (2002) kodifiziert, dem zufolge der Präsident die Aufnahme arbeitnehmerrechtlicher Bestimmungen in Freihandelsabkommen aushandeln muss.

<sup>4</sup> Diese Streitbeilegungsklauseln haben sich bis vor kurzen im Allgemeinen von denen für andere Vertragsbestimmungen unterschieden, wobei das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Jordanien aus dem Jahre 2000 eine Ausnahmestellung einnimmt.

bauen“. Daher findet sich in den meisten Verträgen eine Bestimmung zur Zusammenarbeit der Vertragsparteien und in anderen Abkommen wie dem CAFTA zum Kapazitätsaufbau. Im Zusammenhang mit diesen die Zusammenarbeit und den Kapazitätsaufbau betreffenden Klauseln hat eine Abteilung des amerikanischen Arbeitsministeriums, das International Labour Affairs Bureau (ILAB), etliche Programme für den Aufbau technischer Kapazitäten in Handelspartnerländern aufgelegt.

Im Mai 2007 verständigte sich eine Gruppe von Kongressabgeordneten, der Mitglieder beider Parteien angehörten, mit dem Präsidenten über die so genannte neue Handelspolitik für Amerika, die vorsieht, dass bei künftigen Freihandelsabkommen, beginnend mit den jüngst unterzeichneten Abkommen USA-Peru und USA-Korea, die Vertragsparteien die grundlegenden IAO-Arbeitnehmerrechte in ihr nationales Recht übernehmen *müssen* und das sämtliche Aspekte der arbeitnehmerrechtlichen Bestimmungen denselben Streitbeilegungsverfahren unterliegen.

## Sachlage in Indien

Derzeit verhandeln die USA nicht über ein Freihandelsabkommen mit Indien, wäre dies jedoch der Fall, würde hart über die arbeitnehmerrechtlichen Bestimmungen verhandelt werden. Indien ist möglicherweise der hartnäckigste Gegner der Aufnahme von Klauseln zu Arbeitnehmerrechten in Handelsabkommen bzw. das Land, das sich diesem Anliegen am vehementesten widersetzt. Wenn die EU die Einbeziehung von arbeitnehmerrechtlichen Bestimmungen in ihr Freihandelsabkommen mit Indien erreichen will, muss sie etliche Aspekte sorgfältig abwägen. Dazu gehören unter anderem folgende Fragen: 1) Welche Arbeitnehmerprobleme in Indien möchte die EU aufgreifen? 2) Worauf beruht der Widerstand Indiens gegen ein Verknüpfung von Handels- und Arbeitnehmerbelangen? und 3) Welcher Weg ist in Anbetracht der Fragen 1 und 2 am besten geeignet, um Arbeitnehmerfragen in Handelsabkommen zu regeln?

Angesichts des umfassenden und weit verbreiteten Widerstands gegen arbeitnehmerrechtliche Bestimmungen besteht ein erster logischer Schritt bei der Formulierung einer diesbezüglichen Klausel darin, über die Frage nachzudenken, welche Punkte wichtig sind. Eine gute Ausgangsbasis sind die von der IAO in ihrer Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit verankerten Kernarbeitnehmerrechte. Darauf beruht bereits das allgemeine Zollpräferenzschema der EU, und sie bilden die Grundlage der derzeitigen bilateralen Handelsregelungen in den USA<sup>5</sup>. Indien hat von den acht grundlegenden Übereinkommen die vier ratifiziert, die Diskriminierung und Zwangsarbeit betreffen, jedoch nicht die vier Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit und Kinderarbeit.

Die wichtigsten Einfuhrgüter, die die EU aus Indien bezieht, sind landwirtschaftliche Erzeugnisse, chemische Produkte sowie Bekleidung und Textilien und Dienstleistungen. Es wäre also sinnvoll, wenn die EU zunächst eine Studie durchführen würde, in der die in den jeweiligen Wirtschaftszweigen bestehenden arbeitsrechtlichen Probleme untersucht werden. Höchstwahrscheinlich werden sich Kinderarbeit und bis zu einem gewissen Grad Schuldarbeit insbesondere in der Landwirtschaft als Probleme erweisen ebenso wie Probleme mit Arbeitsbedingungen und Rechten auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen in einigen Branchen.

<sup>5</sup> Es gibt natürlich zahlreiche weitere Arbeitnehmerrechte, die für die Arbeitnehmer von entscheidender Bedeutung sind, doch wurden diese grundlegenden Rechte zumindest teilweise in der Debatte über Handel und Arbeit genannt, wobei die Begründung lautet, dass es sich um den im Vergleich zu anderen Vorteilen am wenigsten destruktiven komparativen Arbeitsnehmervorteil handelt.

Um in Betracht zu ziehen, eine arbeitsrechtliche Bestimmung zu verankern, ist es überaus wichtig, Einsicht in den Kontext und die Ursachen des Widerstands der Inder gegen die Aufnahme arbeitsrechtlicher Formulierungen in Handelsabkommen zu erlangen<sup>6</sup>. Indien ist möglicherweise der führende Gegner einer Verknüpfung von Handels- und Arbeitsbelangen, insbesondere in der WTO. Widerstand kommt nicht nur aus Regierungskreisen, sondern ist auch in der Zivilgesellschaft, einschließlich der Gewerkschaften, und in der Öffentlichkeit ein weit verbreitetes Phänomen. Die Ursachen für diesen Widerstand liegen in wirtschaftlichen, politischen und strukturellen/institutionellen Problemen begründet.

Erstens hegt Indien ein sehr starkes Misstrauen gegen die als solche wahrgenommenen wirtschaftlichen Auswirkungen einer Klausel zu Arbeitnehmerrechten, besteht doch die Befürchtung, dass Handelssanktionen zu einem Rückgang des Handelsvolumens und in der Folge auch der Beschäftigung in den betreffenden Wirtschaftszweigen führen werden. Des Weiteren geht Indien davon aus, dass handelsbezogene arbeitnehmerrechtliche Bestimmungen „eine Hintertür für Anliegen (sind), die sich der Westen als protektionistische Maßnahme ausgedacht hat“<sup>7</sup>. Die Angst vor Protektionismus hat sich tief in das historische, durch Kolonialherrschaft und koloniale Vormachtstellung in der Wirtschaft geprägte Gedächtnis eingegraben. Kritiker bemerken zum Beispiel häufig, dass das erste indische Fabrikengesetz, das Factories Act von 1881, von den Briten angeblich erlassen wurde, um in indischen Fabriken beschäftigte Kinder und Frauen zu schützen, ein wesentlicher Grund für das Gesetz aber vielmehr im Schutz britischer Interessen zu sehen war<sup>8</sup>.

Zweitens hat Indien seit jeher politische Bedenken gegen eine Verknüpfung von Handels- und Arbeitnehmerrechten. Insbesondere die Souveränität ist in der indischen Politik ein äußerst heikler Punkt, der ein breites Themenspektrum betrifft; die Einbeziehung arbeitnehmerrechtlicher Belange in Handelsabkommen wird oft als Eingriff in die Regelungssouveränität des Landes empfunden. Anders gesagt, sie wird als Aufzwingen von Gesetzen von außen und als Eingriff in Angelegenheiten betrachtet, die in der Zuständigkeit des indischen Staates verbleiben sollten. So bezeichnete beispielsweise ein Kommentator in einer bekannten indischen Zeitung 1999 die Teilnehmer an einer Demonstration, die in Seattle stattfand und auf der Sozialschutzklauseln in der WTO gefordert wurden, als „neue Brut selbstgerechter Imperialisten, die eine neue Bürde des weißen Mannes‘ tragen“<sup>9</sup>. Übrigens hatte Indien gegen die EU wegen der Konditionalitätsbestimmungen in ihrer APS-Regelung ein WTO-Verfahren angestrengt, was zeigt, dass sich das Land generell gegen derartige Regelungen wendet“<sup>10</sup>.

Drittens wurde der Widerstand Indiens gegen eine Klausel zu Arbeitnehmerrechten mit strukturellen und institutionellen Gründen gerechtfertigt. Ein Argument lautet, dass Arbeitnehmerfragen bei der IAO in den besten Händen seien und in Wirtschaftsabkommen nichts verloren hätten. Gegner einer Verknüpfung stehen Sanktionen besonders skeptisch

<sup>6</sup> Gründlicher werden die in diesem Abschnitt besprochenen Punkte abgehandelt in: Kevin Kolben, *The New Politics of Linkage: India's Opposition to the Workers' Rights Clause*, 7 IND. J. GLOBAL L. STUD. 225 (2006).

<sup>7</sup> Gespräch mit einem für Handelsfragen zuständigen indischen Beamten in Neu Delhi, Indien, 13. März 2008.

<sup>8</sup> Ich habe argumentiert, dass die Gründe für dieses Gesetz komplexer waren, doch hat sich der Protektionismus am stärksten in das historische Gedächtnis der Inder eingepägt.

<sup>9</sup> Swaminathan S. Anklesaria Aiyar, *India's Comparative Advantage in Agitators*, TIMES OF INDIA, 19. Dezember 1999.

<sup>10</sup> Obwohl Indien in der Beschwerde nur auf die Bestimmungen zum Drogenschmuggel Bezug nahm, hatte es ursprünglich sämtliche Aspekte des allgemeinen Zollpräferenzschemas, einschließlich der Arbeitnehmerrechte, in Frage gestellt und erst später Änderungen vorgenommen.

gegenüber, die sie für ein schwaches, weil stumpfes Instrument zur Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten halten. Sie würden dem Land bzw. ganzen Wirtschaftszweigen möglicherweise schaden und nicht konkret diejenigen treffen, die Arbeitnehmerrechte verletzen. Schließlich nehmen indische Gegner einer Verknüpfung, die sich aber generell für Arbeitnehmerrechte aussprechen, eine skeptische Haltung gegenüber einem System ein, das Handel und Arbeitnehmerrechte miteinander verknüpft, würde doch möglicherweise nur ein sehr kleiner Teil der Beschäftigten davon profitieren, der überdies nicht zwangsläufig unter den schlechtesten Bedingungen arbeitet. Einigen Schätzungen zufolge sind 92 % der indischen Arbeitnehmer im so genannten informellen Sektor beschäftigt, d. h. im Wesentlichen in Kleinunternehmen, in denen die indische Arbeitsgesetzgebung nicht gilt.

## Weiteres Vorgehen

Indien ist eine große Herausforderung für diejenigen in der EU, die sich eine Einbeziehung von Klauseln zum Schutz von Arbeitnehmerrechten in die Handelsabkommen der EU wünschen. Es besteht nur eine sehr geringe Chance, dass sich die indische Regierung in ihren Freihandelsabkommen auf eine arbeitnehmerrechtliche Bestimmung nach US-amerikanischem Vorbild einlässt, die Sanktionen vorsieht bzw. Änderungen in den Rechtsvorschriften vorschreibt. Eine Möglichkeit besteht darin, sich im Bereich der Arbeitnehmerrechte auf die Entwicklung von Projekten zu konzentrieren, bei denen Sanktionen keine Rolle spielen. Beispielsweise könnte man den Abschluss von Handelsabkommen an die Bedingung knüpfen, dass die Vertragsparteien vereinbaren, eine Vielzahl verschiedener Vorhaben auf den Weg zu bringen und zu finanzieren, an denen Akteure aus dem privaten und öffentlichen Sektor mitwirken und bei denen es um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Achtung der Arbeitnehmerrechte in bestimmten Wirtschaftszweigen durch Überwachungs- und Transparenzinitiativen geht. Als Beispiel kann das „Better-Work“-Programm der IAO genannt werden, bei dem die Überwachung und die öffentliche Verbreitung von Informationen über Bedingungen in Fabriken als Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen genutzt werden soll<sup>11</sup>. Zudem hat die indische Regierung vor kurzem angeregt, dass die Räte für Exportförderung ein Überwachungs- und Schulungsprogramm für ihre Mitglieder auflegen. Damit hat sie teilweise auf den Druck internationaler Akteure reagiert, die ihre Besorgnis über Kinderarbeit und Schuldarbeit in Zuliefererketten zum Ausdruck gebracht hatten. Derartige Initiativen könnten sich tatsächlich als bester Weg für das weitere Vorgehen erweisen. Vielleicht könnte man die Teilnahme und Förderung solcher Programme wie beim ASP-Programm der EU mit einem Tarifierreizsystem verknüpfen, das auf einem vereinbarten Umsetzungsstandard beruht.

# EU- Korea Freihandelsabkommen Für nachhaltige Abkommen, die die Arbeitnehmerrechte schützen

Joël Decaillon

Verbandssekretär des Europäischen Gewerkschaftverbandes (EGB)

Die EU befindet sich heute in ihrem gesamten politischen und wirtschaftlichen Handeln am Scheideweg. Es gilt Bedingungen zu schaffen, um einen normalen, lauterer und unverfälschten Wettbewerb zu gewährleisten, der die Nachhaltigkeit unseres Planeten sichert. Wenn es, wie die Kommission behauptet, darum geht, sämtliche multilateralen und bilateralen Abkommen sowie die handelspolitischen Schutzinstrumente neu zu definieren, muss die EU ihre Werte zum Bezugsrahmen zwischen allen Staaten machen: Ablehnung von Sozial- und Umweltdumping, Achtung der Grundrechte. Das Abkommen mit Korea ist ein gutes Beispiel für diese Fähigkeit.

Nun haben aber die amerikanischen und koreanischen Gewerkschaften das Freihandelsabkommen (FHA) USA/Korea (FHA/KOR-US) verurteilt. Wenn heutzutage das Wirtschaftsmodell finanzieller Art privilegiert wird, wie dies bei den Verhandlungen über das FHA/EU der Fall ist, so führt das dazu, dass systematisch die Rechte der Investoren den Rechten der Arbeitnehmer, der öffentlichen Dienstleistungen und der Umwelt übergeordnet werden.

Die blinde Weiterentwicklung dieses Modells intensiviert die Umstrukturierung und provoziert eine Schwächung der Arbeitsnormen, vor allem in Korea, aber auch im Rahmen eines verstärkten Sozialdumpings in den USA wie in der Europäischen Union.

Angeblich sollen diese Abkommen die wirtschaftliche Entwicklung fördern, ihre Früchte sollen allen zugute kommen und es würden Arbeitsplätze geschaffen – nichts ist falscher als das. Faktisch gibt es zwar, wie im Bericht über die Strategie von Lissabon festgestellt wird, in Europa weniger Arbeitslose, dafür ist aber die Zahl armer Arbeitnehmer gestiegen.

Deshalb unterstützen wir künftig die Position des Europäischen Parlaments, wonach die FHA mit Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) einhergehen müssen. Zugleich sollte man gewährleisten, dass die rechtlich verbindliche Natur der Aspekte der nachhaltigen Entwicklung der PKA in den FHA deutlich zum Ausdruck gebracht wird.

Das Verhandlungsmandat der EU für die PKA der neuen Generation sollte bereits eine Bezugnahme auf die nachhaltige Entwicklung enthalten. Es müsste jedoch ambitionierter sein und Folgendes berücksichtigen:

- Die feste und unzweideutige Zusage beider Seiten, die wesentlichen Normen der IAO und andere Grundkomponenten der menschenwürdigen Arbeit zu ratifizieren und umzusetzen.
- Die Klarstellung, dass das Kapitel der nachhaltigen Entwicklung die gleichen Standardbestimmungen enthält wie andere Bestimmungen der FHA, sodass diese Festlegungen im Falle der Streitschlichtung der gleichen Behandlung unterliegen wie alle anderen Kernkomponenten des Abkommens. Die Geldstrafen sind in einer solchen Höhe festzulegen, dass von ihnen eine abschreckende Wirkung ausgeht. Die Einnahmen aus verhängten Strafen sind für die Verbesserung der Sozialnormen und der

Arbeitsbedingungen der Sektoren und Bereiche, in denen die betreffenden Probleme auftreten, zu verwenden.

- Beide Seiten legen regelmäßig Berichte über den Stand der Umsetzung aller im Rahmen des Abkommens eingegangenen Verpflichtungen vor.
- Die Verpflichtung beider Seiten, die Leitlinien der OECD über multinationale Unternehmen und die dreiseitige Erklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik einzuhalten und die Arbeitsnormen nicht zu senken, um ausländische Investoren anzuziehen. Die Verpflichtung sollte sich auf alle Teile des Hoheitsgebiets erstrecken, damit das Abkommen nicht zu einer Ausweitung der Produktion in ausschließlichen Wirtschaftszonen führt.
- Es sind Nachhaltigkeitsprüfungen und Maßnahmen in Abhängigkeit vom Ergebnis dieser Prüfungen vorzusehen. In die Nachhaltigkeitsprüfungen sind alle Aspekte der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Abkommen einzubeziehen, einschließlich des Zugangs zu hochwertigen öffentlichen Dienstleistungen und der Durchführung unterschiedlicher Politiken mit dem Ziel der industriellen Entwicklung.
- Zugleich sollten die staatlichen Stellen aufgefordert werden, auf der Grundlage offizieller Darlegungen der Sozialpartner tätig zu werden. Es sollte ein verbindlicher Mechanismus geschaffen werden, der es den zugelassenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, die in ein FHA eingebunden sind, ermöglicht, Anträge auf das Eingreifen zu stellen. Beschwerden müssten innerhalb einer vorgegebenen Frist bearbeitet werden und einem ständigen Überwachungs- und Kontrollprozess unterliegen.
- Beschwerden zu sozialen Problemen sollten durch qualifizierte und tatsächlich unabhängige Sachverständige geprüft werden. Ihre Empfehlungen sollten in einen Prozess einfließen, der es ermöglicht, die aufgetretenen Probleme zügig zu bearbeiten.
- Es sollte ein Forum „Handel und nachhaltige Entwicklung“ eingerichtet werden, das eine Konsultation der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen vorsieht und mindestens zweimal jährlich zusammentritt.
- Im Rahmen des FHA sollten technische Hilfe und Entwicklungshilfe, einschließlich kommerzieller Anreize, angeboten werden.
- Neben den grundlegenden Arbeitsnormen sollten andere wichtige IAO-Übereinkommen, die die menschenwürdige Arbeit betreffen, in das Abkommen einbezogen werden. Zu nennen sind hierbei die „prioritären Übereinkommen“ des IAO-Verwaltungsrats in seinem Beschluss von 1993 (betreffend die Beschäftigungspolitik, die Arbeitsinspektion und die dreiseitige Konsultation), weitere Übereinkommen, die in der IAO breite Unterstützung finden (u.a. betreffend Arbeitsschutz, sozialen Schutz, Mutterschaftsschutz und Arbeitnehmervertreter), und andere wesentliche Instrumente der IAO (zur Förderung der Genossenschaften, Entwicklung der Humanressourcen und Arbeitsbeziehungen sowie zum Arbeitsschutz).
- Die strengen Klauseln in Sachen Einhaltung der multilateralen Umweltvereinbarungen und der Menschenrechtskonventionen sind von großer Bedeutung für die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung und müssten in diesem Kapitel ebenfalls genannt werden. Als Leitlinie könnte die Liste der internationalen Instrumente dienen, die in die APS+-Regelung einbezogen sind.

Die EU muss ihre Werte außerhalb ihrer Grenzen verteidigen. Wenn sie dies nicht tut, macht sie sich zum Mittler einer ungerechten und brutalen Globalisierung, deren Preis letztlich die Arbeitnehmer aller Länder zu entrichten haben. Diese Globalisierung wollen weder wir noch die europäischen Bürger, wir wollen Solidarität. Sofern wir die Zustimmung der Bürger zu einem stärkeren, dynamischeren Europa erlangen wollen, muss die Europäische Union ihre Rolle bei der Aufgabe, den sozialen Fortschritt voranzubringen, auch künftig spielen.



[www.socialistgroup.eu](http://www.socialistgroup.eu)  
[www.socialistgroup.mobi](http://www.socialistgroup.mobi)

[pse-newtradethinking@europarl.europa.eu](mailto:pse-newtradethinking@europarl.europa.eu)