

I N E F

Report

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

Arbeitnehmerrechte im Welthandel

Sozialklauseln - eine neue Perspektive gewerkschaftlichen Handelns?

Michael Braun

Heft 14 / 1995

**Gerhard-Mercator-Universität
Duisburg
Gesamthochschule**

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Arbeitnehmerrechte im Welthandel - die bisherigen Versuche und Erfahrungen	6
2.1	Bindende Sozialklauseln - viele Versuche, wenige Resultate	6
2.2	Die ILO-Sozialnormen: bindend, aber nicht erzwingbar	11
3.	Sozialklauseln: die aktuelle Diskussion	13
3.1	Das neue Interesse an Sozialklauseln - WTO-Gründung und ökonomische Globalisierung	13
3.2	Die Debatte über die Sozialklausel	19
3.2.1	Sozialklauseln - ökonomisch und politisch legitim?	20
3.2.2	Sozialklauseln - ein wirksames Instrument?	24
4.	Die Gewerkschaften und die Sozialklauseln	29
4.1	Die Position der Gewerkschaft Textil-Bekleidung	31
4.2	Die Position des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften	34
4.3	Sozialklauseln in der Programmatik des DGB	38
4.4	Fazit	42
	Literaturverzeichnis	45

1. Einleitung

Als im Frühjahr 1994 die Uruguay-Runde des GATT zum Abschluß kam, wurde auch der breiten Öffentlichkeit deutlich, daß die Liberalisierung des Welthandels entscheidende Fortschritte gemacht hatte; symbolisch stand hierfür, daß die Signatarstaaten sich nicht mit Modifikationen des GATT begnügten, sondern zur Gründung der World Trade Organization (WTO) schritten.

Einerseits wird die WTO sich vom GATT durch einen erweiterten Zuständigkeitsbereich unterscheiden: Während das GATT ausschließlich den Handel mit Industriegütern regelte, werden unter dem Dach der WTO mit GATS (General Agreement on Trade in Services) ein Regime für den Dienstleistungshandel und mit TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights) ein Regelwerk für Urheberrechte an die Seite des GATT treten; zudem hat GATT selbst eine Erweiterung seines Zuständigkeitsbereichs auf den Textilsektor sowie auf den Handel mit Agrargütern erfahren.

Andererseits verpflichteten sich die Vertragsstaaten zu einem weiteren Abbau der Handelsbarrieren. Das Zollniveau der Industrieländer für Fertigwaren, das bei Eintritt in die Uruguay-Runde bei 4,7% lag, soll auf etwa 3% abgesenkt werden; nichttarifäre Handelshemmnisse sollen durch die Pflicht zu deren Tarifierung zurückgedrängt werden; schließlich sollen die gegenüber dem GATT-Vertrag von 1947 weit wirkungsvoller gestalteten Streitschlichtungsmechanismen gewährleisten, daß die von den WTO-Mitgliedsstaaten eingegangene Verpflichtung auf einen liberalen Welthandel nicht durch verkappte Protektionsmaßnahmen unterlaufen wird¹.

Vor diesem Hintergrund wurden die weitreichenden Wohlfahrtseffekte beschworen, die sich dank der Handelsliberalisierung einstellen müßten. Mit dem Verweis auf weltweit wachsenden Wohlstand war aber nicht die Frage beantwortet, welche Ländergruppen am stärksten von den neuen Handelsbedingungen profitieren würden. Ein Blick auf den Verhandlungsverlauf legt den Schluß nahe, die Hauptnutznießer seien die reichen Industriestaaten: die USA, die EU-Länder, Japan. Vor allem in der Schlußphase waren es die Konflikte zwischen den USA einerseits, der EU andererseits, die die Uruguay-Runde fast an den Rand des Scheiterns brachten; und es waren wiederum die Kompromisse zwischen den beiden Hauptkontrahenten, die schließlich die Verabschiedung des neuen Regelwerks erlaubten, während sich die Staaten der Dritten Welt als "spectators on the side-lines"² wiederfanden. Für die einseitige Verteilung des Nutzens spricht aber auch, daß der Abschluß der Uruguay-Runde in einem so wichtigen Entwicklungsland wie Indien Straßenproteste provozierte; dort sah man erneut den reichen Norden als Gewinner, den Süden als Verlierer³.

1 Zu den Ergebnissen der Uruguay-Runde vgl. Gerke 1994; May 1994a, 1994b; Witt 1994.

2 Awuku 1994: 92; vgl. mit gleichem Tenor auch Oppermann/Beise 1994: 199.

3 May 1994a: 119.

Gerade in den letzten Monaten des Verhandlungsprozesses aber griff eine Debatte Raum, die ihren Ausgang von diametral entgegengesetzten Vermutungen über zukünftige Nutznießer und Geschädigte eines freien Welthandels nahm: Nun galten die alteingesessenen Industrieländer als potentielle Opfer aggressiver Konkurrenz einer wachsenden Zahl von Entwicklungsländern, die auch auf den Märkten für Fertigwaren verstärkt als Wettbewerber auftraten. Zwar läßt sich gerade vom Norden aus schwerlich gegen den Tatbestand eines verschärft geführten Wettbewerbes polemisieren - waren es doch gerade die reichen Staaten, die unter den Stichworten Strukturanpassung, Marktöffnung und Exportorientierung die Entwicklungsländer dazu gedrängt hatten, sich der weltweiten Konkurrenz zu stellen, die eigene Attraktivität für ausländische Kapitalanlagen zu erhöhen und wachsende Weltmarktanteile zu erobern. Zwar läßt sich den Entwicklungsländern gerade aus der Sicht der neoliberalen Orthodoxie ebensowenig vorwerfen, daß sie sich die reichliche Verfügbarkeit billiger Arbeitskraft zunutze machen. Dies ist zunächst nichts anderes als die legitime Nutzung eines komparativen Kostenvorteils⁴.

Aber mit dem doppelten Vorwurf des Dumping - des Umwelt- wie des Sozialdumping - wurde eine Kritik an den Entwicklungsländern laut, die die freihändlerischen Bekenntnisse der Industrieländer nicht schon im Ausgangspunkt Lügen strafte: Die Entwicklungsländer waren angeklagt, nicht bloß 'natürliche' Kostenvorteile zu nutzen, sondern Gestehungskosten und Preise in 'unnatürlicher' Weise zu senken.

Ein schon seit Jahren präsenter und im Rahmen der GATT-Verhandlungen aufgenommener Strang der Diskussion betrifft das Verhältnis von Handel und Umweltschutz. Hier lautet der Vorwurf gegen die Entwicklungsländer, sie externalisierten dank lascher Normen und/oder Kontrollen die Kosten des Ressourcen- und Umweltverbrauchs, der oft in seinen Konsequenzen nicht allein die herstellenden Länder, sondern auch ihre Nachbarstaaten, wenn nicht die ganze Staatengemeinschaft schädige. Die umweltbewußt agierenden Staaten seien zudem ökonomisch die Leidtragenden, da sie Positionen auf dem Weltmarkt einbüßten. In den Schlußverhandlungen von Marrakesch gelang zwar keine Einigung auf spezifische Umweltklauseln, die 'Öko-Dumping' zu einem Interventionsfeld der WTO gemacht hätten, doch wurde die Einsetzung eines WTO-Ausschusses für Umweltschutz vereinbart, in dem die Diskussion fortgeführt werden wird⁵.

Weit weniger kontinuierlich wurde dagegen in den letzten Jahren die politische wie die wissenschaftliche Debatte über das Verhältnis von Handel und Sozialstandards geführt; wie Willers bemerkt, fand sie "zwar nicht gerade unter Ausschluß der Öffentlichkeit, aber doch weitgehend

4 Die Vertreter verschiedener Entwicklungsländer brachten denn auch innerhalb der ILO diese Argumente vor - vgl. Raghavan 1994.

5 Vgl. Helm 1995: 31f.

unbemerkt von ihr innerhalb eines überschaubaren Kreises von Fachleuten" statt⁶. Auch in die Uruguay-Runde des GATT hielt sie - nach einem erfolglosen Anlauf der USA 1986 - erst in den Monaten vor der Ministerkonferenz von Marrakesch Einzug; es waren die USA und Frankreich, die die Forderung nach sozialen Mindeststandards auf die Tagesordnung brachten. Beide Länder sahen sich geeint in dem Vorwurf an viele Entwicklungsländer, sie betrieben Sozialdumping. Folgerichtig - so die amerikanisch-französische Linie - müsse die WTO neben Umweltklauseln auch über eine Sozialklausel verfügen, um Verstöße gegen 'fairen' Handel wirksam sanktionieren zu können; nur so könne ausgeschlossen werden, daß Entwicklungsländer auf Gewerkschaftsunterdrückung, Kinder-, Zwangs- und Gefängnisarbeit setzten, um die mit 'natürlichen' Kosten operierenden Anbieter vom Markt zu verdrängen.

Viele Entwicklungsländer konterteten mit der Gegenklage, der Ruf nach Sozialklauseln sei verkappter Protektionismus; Frankreich und den USA gehe es einzig um die Abschottung ihrer Märkte. Das Mißtrauen der Entwicklungsländer ist berechtigt, denn ganz unabhängig von Menschenrechtsfragen bewegt die USA seit den siebziger Jahren das Problem, wie sie der Ungleichgewichte ihrer Handelsbilanz Herr werden können; eine umfangreiche gesetzgeberische Aktivität zur Verhinderung "unfairen" Handels und zum Schutz amerikanischer Industrien legt davon Zeugnis ab⁷. Und Frankreich hat seine freihändlerischen Positionen schon früher an der Notwendigkeit relativiert, eventuelle aus dem Niveau sozialer Sicherung im eigenen Land resultierende Kostennachteile durch Schutzmaßnahmen zu kompensieren: Paris insistierte schon bei den Verhandlungen zur Schaffung der EWG Mitte der fünfziger Jahre auf einer "Sozialklausel"⁸.

Nahrung erhält der Vorwurf des verdeckten Protektionismus auch aus der Verbindung von Handels- und humanitären Fragen, die mit der Einführung einer Sozialklausel vorgenommen wäre. Zwar wurden auch bisher schon Handelssanktionen eingesetzt, um auch in Menschenrechtsfragen Druck auf andere Länder auszuüben: Südafrika, Ex-Jugoslawien, der Irak oder Haiti stehen dafür⁹. Doch Sozialklauseln schaffen eine direkte Verbindung zwischen Menschenrechtsverletzungen in Unterdrückerregimen und daraus entstehenden handelspolitischen Nachteilen für andere Staaten; die Identifizierung eines Sets von *handelsrelevanten* Menschenrechtsverletzungen setzt sich nicht nur dem Vorwurf des heimlichen Protektionismus aus, sondern auch dem des offenen Zynismus, wenn die humanitäre Komponente zur abhängigen Variablen ökonomischer Interessen wird.

Doch allein die Tatsache, daß ein Instrument mißbraucht werden kann, spricht noch nicht gegen es. Neben nationalen Regierungen aus Industrieländern gibt es weitere Befürworter von

6 Willers 1995: 79f.

7 Vgl. Nivola 1993.

8 Vgl. Steil 1994: 15.

9 Vgl. Buntzel et al. 1994: 11.

Sozialklauseln, denen gegenüber man es sich mit dem jede Diskussion beendenden Protektionismusvorwurf zu einfach macht. Voran steht hier die internationale Gewerkschaftsbewegung, die vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen die Frage der Sozialklauseln aufgenommen hat und im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) zu einem Konsens gefunden hat, der Bünde aus Industrieländern genauso wie Gewerkschaftszentralen aus Entwicklungsländern einschließt. Ein Konsens, der auch von Gewerkschaftsbünden etwa aus Malaysia oder aus Brasilien - deren Regierungen zu den erbittertsten Gegnern von Sozialklauseln gehören - mitgetragen wird¹⁰.

Angeschlossen hat sich diesem Konsens auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der - sieht man von der Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB) ab - bis 1992/93 nicht die Forderung nach einer Sozialklausel verfocht; zwar gilt für den DGB genauso wie für den IBFG - der DGB-Vorsitzende Schulte hat dies selbst ausgesprochen -, daß sie in der Endphase der GATT-Runde wenig Druck ausübten, um eine Diskussion der Sozialklausel zu erreichen, und daß die Gewerkschaften den Regierungen Frankreichs und der USA die Initiative überließen¹¹. Andererseits aber war die innergewerkschaftliche Diskussion keine Episode, war sie mit der Ministerkonferenz von Marrakesch im April 1994 nicht beendet. Eher ist das Gegenteil wahr: Die WTO-Gründung wurde auch für den DGB zum Anstoß, sich intensiver als zuvor mit den Folgen der Globalisierung der Wirtschaft auseinanderzusetzen.

Gewerkschaftliches Interesse an einer Sozialklausel kann sich aus sehr unterschiedlichen Quellen speisen. Idealtypisch ist das eine Extrem von einer rein an nationalstaatlichen Erwägungen orientierten, mehr oder minder offen protektionistischen Position bezeichnet, einer Position, zu der etwa die US-amerikanische AFL-CIO tendiert, während das andere Extrem in einer rein solidaristischen Position zu suchen wäre, die auf Unterstützung von Gewerkschaften in diktatorischen, die Gewerkschaftsrechte unterdrückenden Regimes zielt. Gerade in Zeiten, in denen nationalstaatlich organisierte Gewerkschaften einem international mobiler werdenden Kapital gegenüberstehen, muß aber auch eine Mittelposition an Plausibilität gewinnen: eine Position, die nicht mehr im Rahmen des als zu eng empfundenen Nationalstaates, sondern international darauf zielt, Mindestkonditionen für den Gebrauch der Arbeitskraft durchzusetzen, um so zu verhindern, daß verschiedene Arbeitnehmergruppen (in diesem Falle: die Arbeitnehmer verschiedener Nationen) durch die Arbeitgeber gegeneinander ausgespielt werden. Welches dieser Ziele vorherrscht, wird auch die Gestaltung der angestrebten Sozialklausel beeinflussen: Eine protektionistisch motivierte Sozialklausel müßte die Abschöpfung von Kostenvorteilen der Niedriglohnländer in den Vordergrund stellen, während eine solidaristisch intendierte Sozial-

10 Zur Position des brasilianischen Bundes Central Unica dos Trabalhadores (CUT) vgl. CUT/CFDT 1994; auf die positive Haltung des malaysischen Bundes MTUC zu Sozialklauseln weist Schulte (1994: 6) hin.

11 Vgl. Schulte 1994: 7.

klausel allein die Erzwingung der Einhaltung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten zum Inhalt hätte¹².

Oft oszillieren gewerkschaftliche Stellungnahmen zwischen diesen verschiedenen Begründungssträngen; so tritt die GTB seit Jahren für Sozialklauseln als defensives Instrument gegen die Vernichtung deutscher Arbeitsplätze ein, verweist aber auch auf die Notwendigkeit, die Situation der Arbeitnehmer in der Dritten Welt zu bessern, so stellte der DGB in einem Vorstandsbeschluss von 1993 die Verteidigung heimischer Arbeitsplätze in den Vordergrund, bezog aber in einer Resolution von 1994 eine Haltung, die Elemente der zweiten und der dritten Position vereinte, wenn einerseits die Bekämpfung einer weltweiten sozialpolitischen Abwärts spirale, andererseits die Durchsetzung elementarer Menschenrechte in diktatorischen Regimes in den Mittelpunkt gestellt wurde¹³.

Ziel dieser Studie ist es deshalb, zum einen herauszuarbeiten, welche Ziele die deutschen Gewerkschaften mit einer Sozialklausel prioritär verfolgen, und zum anderen zu prüfen, ob das den Gewerkschaften vorschwebende Mittel Sozialklausel sowohl in seiner Reichweite als auch in seiner prozeduralen Ausgestaltung sich als angemessenes Instrument zur Erreichung dieser Ziele darstellt. Nicht um eine umfassende Bewertung von Sozialklauseln, um eine Einschätzung etwa ihrer globalen handelspolitischen oder ihrer entwicklungspolitischen Effekte geht es hier also¹⁴, sondern um die Betrachtung von Sozialklauseln als möglichem Instrument gewerkschaftlichen Handelns in einem führenden Industrieland.

In einem einführenden Kapitel werden die bisherigen Erfahrungen mit Sozialklauseln in internationalen Handelsbeziehungen sowie die Rolle der ILO dargestellt, da die gewerkschaftlichen Befürworter einer Sozialklausel einerseits ILO-Standards und -Überwachungsverfahren in eine Klausel integrieren möchten, andererseits aber gerade die Forderung nach einer Verknüpfung von Handelspolitik und Sozialstandards mit der Kritik an der Machtlosigkeit der ILO begründen. Im folgenden Kapitel wird das neue Interesse an Sozialklauseln in den Zusammenhang der Globalisierung der Wirtschaft und der sich damit für die Bewegungsfreiheit von Nationalstaaten (und nationalen Gewerkschaften) ergebenden Konsequenzen gestellt (Kap. 3.1), um in einem zweiten Schritt zu prüfen, inwiefern eine Sozialklausel der von ihren wissenschaftlichen Befürwortern erwarteten Leistung, dem weltweiten Deregulierungswettbewerb Grenzen zu setzen, genügen kann; hier wird sich zeigen, daß es eine gerade für Gewerkschaften in Industrieländern belangvolle Diskrepanz zwischen den einer Sozialklausel gezogenen Grenzen und den von ihr zu lösenden Problemen gibt (Kap. 3.2). In Kapitel 4 schließlich wird die Position der deutschen Gewerkschaften zu Sozialklauseln analysiert und darauf untersucht, ob sie die seitens der wissenschaftlichen Verfechter einer Sozialklausel gelassenen Leerstellen zu füllen vermag.

12 Vgl. Edgren 1979: 524f.

13 Vgl. für die GTB etwa Arens 1993, Arens 1994 sowie für den DGB DGB 1994, Adamy 1994.

14 Zu einer entwicklungspolitischen Bewertung von Sozialklauseln vgl. Kulesa 1995.

2. Arbeitnehmerrechte im Welthandel - die bisherigen Versuche und Erfahrungen

2.1 Bindende Sozialklauseln - viele Versuche, wenige Resultate

Der Terminus "Sozialklausel" mag erst seit einigen Jahren im Gebrauch sein, doch die Auffassung, daß es einen Nexus zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitnehmerrechten gibt, daß deshalb die Mißachtung von Arbeitnehmerrechten in einem Staat auch handelspolitische Reaktionen eines oder mehrerer anderer Staaten nach sich ziehen kann, hat eine lange Geschichte.

Schon im 18. Jahrhundert plädierte Jacques Necker, Finanzminister König Ludwigs XVI. von Frankreich, für eine unter den europäischen Mächten abgestimmte und gemeinsam vollzogene Abschaffung der Sonntagsarbeit, da auf diesem Feld ein Alleingang eines Staates unmöglich sei¹⁵. blieb dieser Vorstoß Episode, so häuften sich vom Ende des 19. Jahrhunderts an Versuche von Staaten ebenso wie von internationalen Organisationen, der durch Mißachtung wie auch immer definierter sozialer Standards geschaffenen Verzerrung der Weltmarktkonkurrenz zu begegnen.

1890 schlug Kaiser Wilhelm II. erfolglos vor, mit einem internationalen Vertrag den Arbeitstag auf maximal acht Stunden zu begrenzen¹⁶. Im gleichen Jahr erließen die USA ein Gesetz, das ein Verbot des Imports von Produkten ermöglichte, die in Gefängnisarbeit ("convict labor") hergestellt waren; 1930 erfolgte eine Ausdehnung des Verbotes auf jedwede Form von Zwangsarbeit. Offenkundig überwog in diesen Initiativen die handelspolitische gegenüber der menschenrechtlichen Motivation: Eine Öffnungsklausel des Gesetzes gestattete Importe in den Fällen, in denen die US-Nachfrage nicht durch ein heimisches Angebot befriedigt wurde¹⁷. Ähnliche Importverbote für Zwangsarbeitsprodukte wurden von Großbritannien (1897), Australien (1901), Kanada (1907), Neuseeland (1908) und Südafrika (1913) erlassen; Argentinien (1931) und Spanien (1934) wiederum werteten den Einsatz von Zwangsarbeit als Dumping und behielten sich vor, mit handelspolitischen Sanktionen darauf zu antworten¹⁸.

Der erste internationale Beschluß, in dem explizit soziale Standards und internationaler Handel in Zusammenhang gebracht wurden, war die auf der Berner Konferenz von 1906 verabschiedete Konvention, Herstellung, Verkauf und Import von Phosphorstreichhölzern zu verbieten, um der gesundheitlichen Ruinierung der Streichholzarbeiter ein Ende zu machen¹⁹.

15 Vgl. Sengenberger 1994a: 4.

16 Vgl. Steil 1994: 14f.

17 Vgl. Charnovitz 1987: 569f.

18 Vgl. ebd.: 570.

19 Vgl. ebd.

In allgemeiner Form wurde der Gedanke, die Mißachtung minimaler sozialer Standards in einem Land schädige nicht nur die unmittelbar Betroffenen, sondern habe Folgen auch für andere Länder, schließlich 1919 in der Präambel der Verfassung der ILO ausgesprochen:

"The failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries."²⁰

Die ursprüngliche ILO-Verfassung sah als Instrument zur Durchsetzung der ILO-Übereinkommen auch Sanktionen vor, wenn sie dem Untersuchungsausschuß die Aufgabe zuwies, Entscheidungen zu treffen hinsichtlich der "*measures ... of an economic character against a defaulting government which it considers to be appropriate, and which it considers other governments would be justified in adopting*" (Art. 28)²¹. Allerdings kam es nie zur Formulierung entsprechender Sanktionsvorschläge, und 1946 wurde der Artikel 28 gestrichen; übrig blieb das Recht des Verwaltungsrates "(to) recommend to the Conference such action as it may seem wise and expedient to secure compliance" (Art. 33).

Die ILO - jene internationale Organisation also, die mit der Wahrung minimaler sozialer Standards betraut ist - schloß mithin im Moment ihrer Gründung nicht prinzipiell die Herstellung einer Verbindung zwischen Arbeitnehmerrechten und handelspolitischen Maßnahmen aus, auch wenn sie später einen anderen Weg gehen sollte (s. Kap. 2.2); und auch internationale Konferenzen zogen diese Koppelungsmöglichkeit in Betracht. Schon 1927 befaßte sich eine vom Völkerbund einberufene Tagung mit der Frage des Sozialdumping, und 1947 nahm die UN-Konferenz zu Handel und Entwicklung das Problem auf. In Artikel 7 der dort verabschiedeten Havanna-Charta - der Gründungsakte für die International Trade Organization (ITO), die aufgrund der Ablehnung des US-Kongresses nie das Licht der Welt erblickte - erklärten die Unterzeichnerstaaten

" ... (to) recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory ... In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of article 94 or 95 [GATT Article XXIII], it shall consult and co-operate with the International Labour Organization."²²

Sozialstandards waren also ursprünglich im Rahmen der ITO durchaus als Gegenstand des Streitschlichtungsverfahrens vorgesehen, doch diese Norm verschwand - nachdem die ITO an der Nichtratifizierung durch die USA gescheitert war - aus dem GATT-Vertrag. Nur an einer Stelle fand ein Sozialstandard Eingang in jenen Vertrag: Der Artikel XX (e) stellt es den Unterzeichnerstaaten frei, Importe von in Gefängnisarbeit hergestellten Produkten zu verbieten.

20 Zit. nach Servais 1989: 424.

21 Zit. nach Charnovitz 1987: 576, Hervorhebung M.B.

22 Zit. nach Charnovitz 1994: 31.

Dagegen formulieren einige multilaterale Rohstoffabkommen eine breiter gefaßte Verpflichtung zur Respektierung sozialer Standards. Im Internationalen Zuckerabkommen von 1953 erklärten die Unterzeichner:

"In order to avoid the depression of living standards and the introduction of unfair competitive conditions in world trade, they will seek the maintenance of fair labour standards in the sugar industry."²³

Weder erfolgte aber eine Spezifizierung der "fair labour standards", noch ging die Klausel über eine nicht-sanktionierbare Selbstverpflichtung hinaus. Ähnliche Bestimmungen fanden später Aufnahme in das Zinn- (1981), das Kakao- (1986), das Gummi- (1987) und das neugefaßte Zuckerabkommen (1987)²⁴.

Alle weiterreichenden - fast ausschließlich von den USA unternommenen - Versuche, auf multilateraler Ebene eine Aufnahme von sanktionierbaren Sozialstandards in Handelsverträge zu erreichen, scheiterten jedoch. So blieben die Vereinigten Staaten auf der Konferenz von Havanna mit der Forderung nach einer expliziten Beschränkung des Handels mit Produkten aus Zwangsarbeit ("involuntary" labour) ebenso isoliert wie 1956-57 in der ILO mit dem Verlangen, den Handel mit solchen Produkten zu verbieten²⁵.

Folgenlos blieb desgleichen der Versuch der Eisenhower-Administration, Sozialdumping mit dem Konzept der "substandard wages" sanktionierbar zu machen, die definiert waren als Löhne "well below accepted standards in the exporting country"²⁶. Auch das 1979 im Rahmen des GATT vorgebrachte US-amerikanische Ansinnen, einen Minimalstandard zu definieren, der einerseits die Existenz niedrigerer Sozialstandards in Exportsektoren - gemessen an den in einem Land allgemein gültigen Standards - ausschließen und andererseits jene Produktionsbedingungen verbieten sollte, "which are dangerous to life and health at any level of development", stieß auf Ablehnung²⁷.

Scheiterten schon diese Vorschläge zu Teilbereichen - der Zwangsarbeit, dem Gesundheitsschutz, der relativen Lohnhöhe bestimmter Wirtschaftssektoren -, so war dieses Schicksal erst recht dem US-Vorschlag einer umfassenden, sanktionierbaren Sozialklausel innerhalb des GATT beschieden. 1953 forderten die USA eine Entschließung, der zufolge unfaire Sozialstandards "create difficulties in international trade which nullify or impair benefits under this Agreement"; damit hätte den Vertragsstaaten - so wie ursprünglich in der Havanna-Charta von 1947 vorgesehen - der Griff zu Vergeltungsmaßnahmen nach Art. XXIII GATT freigestanden.

23 Zit. nach Charnovitz 1987: 567.

24 Vgl. Caire 1994: 305; Servais 1989: 426.

25 Vgl. Charnovitz 1987: 570.

26 Zit. nach ebd.

27 Zit. nach ebd.: 572.

Allerdings litt der US-Vorschlag darunter, daß unfaire Sozialstandards sehr schwammig definiert waren als "maintenance of labour conditions below those which the productivity of the industry and the economy at large would justify"²⁸.

So waren es schließlich einzig unilateral ausgestaltete handelspolitische Instrumentarien, bei denen die Vereinigten Staaten eine Verknüpfung zwischen der Beachtung von Sozialstandards und der Gewährung von Handelsvorteilen herstellen konnten:

- die Caribbean Basin Initiative (CBI) von 1983;
- das Allgemeine Präferenzsystem (Generalized System of Preferences - GSP) in der Neufassung von 1984;
- die Overseas Private Investment Corporation (OPIC) in der Neufassung von 1985;
- der Omnibus Trade Act in der Fassung von 1988²⁹.

Im Rahmen der CBI, die Einfuhrzölle für die meisten Produkte aus Karibikstaaten aufhob, wurde der Präsident ermächtigt, anhand einer Liste von 18 Kriterien zu entscheiden, welche Staaten in den Genuß der Zollfreiheit kommen sollten; eines der Kriterien war die Existenz von "reasonable workplace conditions" und das Recht der Arbeitnehmer "to organize and bargain collectively" (Caribbean Basin Economic Recovery Act)³⁰.

Strenger gefaßt war das Allgemeine Präferenzsystem in der Neugestaltung von 1984, das eine weitgehende Zollbefreiung für Importe aus 140 Entwicklungsländern in die USA vorsah. War die Sozialklausel in der CBI noch eine Kann-Bestimmung, so wurde sie nun zur bindenden Vorschrift: Nur Staaten, die es unternahmen, "internationally recognized worker rights" zu garantieren, sollten Zugang zum GSP haben³¹. Mit einem Änderungsgesetz von 1990 wurde allerdings auch in der CBI die Sozialklausel zu einer bindenden Norm³². Explizit wurden im GSP die Vereinigungs- und die Tarifvertragsfreiheit, das Verbot der Zwangsarbeit, ein Mindestalter für Kinderarbeit, sowie "akzeptable" Arbeitsbedingungen hinsichtlich Entlohnung, Arbeitszeit und Gesundheitsgefährdung am Arbeitsplatz als Mindeststandards fixiert; ebenso wurde präzisiert, diese Rechte hätten auch in Exportsonderzonen zu gelten³³.

In gleicher Weise wurde 1985 für die OPIC - eine staatliche Agentur, die private Auslandsinvestitionen versichert - eine bindende Sozialklausel geschaffen, die es verbot, für Investitionen

28 Zit. nach ebd.: 575.

29 Vgl. im Überblick v. Liemt 1989: 440ff.; Portes 1994: 161.

30 Zit. nach Charnovitz 1986: 61.

31 Vgl. Portes 1994: 161.

32 Vgl. ebd.

33 Vgl. Donahue 1994: 201f.; Charnovitz 1986: 62.

in Ländern Versicherungsschutz zu gewähren, deren Regierungen sich nicht bereit zeigten, "to adopt and implement laws that extend internationally recognized worker rights"³⁴.

Schließlich schrieb der Omnibus Trade Act von 1988 fest, daß die Nichtgewährung von Arbeitnehmerrechten als unfaire Handelsmaßnahme zu betrachten sei und die von den existierenden US-Gesetzen gestatteten Sanktionen nach sich ziehen könne³⁵.

Zur *Ausgestaltung* des Instrumentes Sozialklausel in den vier angesprochenen Gesetzen ist zu bemerken, daß die USA nicht die Logik der "cost equalization" zur Anwendung brachten, wie sie im Smoot-Hawley Act von 1930 zu finden war. Jenes Gesetz sah Zollerhöhungen gegenüber denjenigen Ländern vor, die zu niedrigeren Lohn-, aber auch anderen Kosten als die USA produzierten; es war also von vornherein nicht von menschenrechtlichen, sondern von handelspolitischen Interessen getragen, da es ohne weiteres gegen Länder mit befriedigender Menschenrechtslage einsetzbar war³⁶. Die US-Gesetze der achtziger Jahre, die nicht Kostenunterschiede, sondern die Gewährung von Rechten in den Mittelpunkt stellten, setzten sich dagegen zumindest theoretisch nicht unmittelbar dem Protektionismusverdacht aus.

Auch mit Blick auf die *Anwendung* jener Sozialklauseln durch die US-Administration läßt sich keine protektionistische Zielsetzung des Instrumentes feststellen: Mit Verweis auf die Menschenrechtslage wurde die Zollbefreiung nach dem Allgemeinen Präferenzsystem 1987 Nicaragua, Paraguay und Rumänien entzogen; die drei Länder wurden ebenso wie Äthiopien (das von vornherein nicht zu den Nutznießern des Allgemeinen Präferenzsystems gehört hatte) im gleichen Jahr aus dem OPIC-Programm ausgeschlossen³⁷. An der Liste der von der Reagan-Administration Bestraften fällt zweierlei auf: erstens, daß alle Staaten handelspolitisch bedeutungslos waren - ein Tatbestand, der auch von US-Gewerkschaftern bemerkt wurde³⁸ -, und zweitens, daß in drei der vier Länder linksgerichtete Regimes an der Macht waren. Angesichts der prekären Menschenrechtslage in zahlreichen nicht von gleichen Sanktionen betroffenen Ländern drängt sich der Verdacht auf, daß wenn nicht protektionistische, so doch genauso wenig humanitäre Erwägungen hinter dem Einsatz der Sozialklausel standen, sondern außenpolitisch-strategische Kalküle. Zwar traf der Ausschluß aus dem GSP mit dem Abflauen des Ost-West-Konflikts weitere fünf Staaten, die nicht dem Kommunismusvorwurf unterlagen, doch fällt erneut die Bedeutungslosigkeit der Länder im Welthandel auf: Chile, Liberia, Myanmar, Sudan und die Zentralafrikanische Republik³⁹.

34 Zit. nach Portes 1994: 161.

35 Vgl. v. Liemt 1989: 440; Donahue 1994: 202.

36 Vgl. Myrdal 1994: 347f.; Potter 1994: 363.

37 Vgl. Charnovitz 1987: 573f.

38 So beklagte Owen Bieber, Vorsitzender der Automobilgewerkschaft UAW, die betroffenen Länder machten nur "a tiny piece of U.S. trade" aus; für den Handel relevantere Staaten mit genauso unbefriedigender Menschenrechtslage wie Taiwan oder Südkorea seien dagegen von Sanktionen nicht betroffen - vgl. Bieber 1987: 4.

39 Vgl. Charnovitz 1992: 350.

Wenn also die USA seit zehn Jahren über mit bindenden Sozialklauseln ausgestattete handelspolitische Instrumente verfügen, so läßt sich doch auch von ihrer Seite ein an Arbeitnehmerrechten orientierter Einsatz jener Klauseln bisher nicht konstatieren - die mit dem Omnibus Trade Act von 1988 geschaffene Möglichkeit etwa, Sanktionen gegen soziale Minimalstandards nicht respektierende Exportnationen zu verhängen, wurde gar nicht genutzt⁴⁰. Die Anwendung sozialer Konditionalität durch die USA liefert den Gewerkschaften in Industrieländern keinerlei praktische Hinweise auf einen möglichen Einsatz von Sozialklauseln zugunsten der Verteidigung heimischer Arbeitsplätze und Sozialstandards; und ebensowenig haben sich Sozialklauseln in der US-amerikanischen Praxis bisher als mögliches Instrument gewerkschaftlicher Nord-Süd-Solidarität dargestellt. Für die bisherige Geschichte von Sozialklauseln in internationalen Handelsbeziehungen gilt deshalb insgesamt Charnovitz' Fazit von 1994:

"The linkage between fair labour standards and trade law has a long and rich history. Unfortunately, little progress has been made in the past."⁴¹

2.2 Die ILO-Sozialnormen: bindend, aber nicht erzwingbar

Wenn aber international akzeptierte Sozialklauseln in Handelsverträgen bisher nicht existieren, so heißt dies nicht, daß es keine international gültigen Sozialstandards gäbe; schon die oben angesprochenen US-Gesetze sprechen ja von "internationally recognized worker rights", und die 1984 in der Neufassung des Allgemeinen Präferenzsystems aufgezählten Rechte liefern einen klaren Hinweis darauf, was mit dieser Formulierung gemeint ist: das im Rahmen der ILO entstandene System internationaler Sozialstandards. Mit den seit 1919 verabschiedeten 174 Übereinkommen (und 181 Empfehlungen) wurde ein umfassendes Regelwerk internationaler Arbeitsnormen geschaffen, die von grundlegenden Menschenrechten (Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, Schutz vor Diskriminierung) über die Festsetzung von Löhnen und Arbeitszeiten zum Arbeitsschutz sowie zum Schutz besonderer Gruppen (Frauen, Kinder) reichen⁴².

Auf den ersten Blick scheint hier schon ein Instrumentarium zu existieren, das die Schaffung von Sozialklauseln als Verdopplung von bereits Bestehendem wirken läßt:

- Schon die Schaffung des ILO-Normensystems war wenn nicht ausschließlich, so doch auch mit dem Hinweis auf die Verzerrung des internationalen Wettbewerbs, die bei Unterschreitung sozialer Mindeststandards durch einzelne Länder gegeben sei, begründet worden (s.o. S. 7).

40 Vgl. Großmann/Koopmann 1994: 588.

41 Charnovitz 1994: 30.

42 Vgl. ILO 1990.

- Die ILO-Übereinkommen sind für jene Staaten, die die jeweilige Konvention ratifiziert haben, international bindendes Recht.
- Die ILO verfügt über ein differenziertes Überwachungssystem. Die Mitgliedsstaaten sind gehalten, regelmäßig über die Einhaltung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen Bericht zu erstatten; diese Berichte werden vom - aus 20 unabhängigen Experten bestehenden - "Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen" überprüft; der Ausschuß legt seinerseits der Internationalen Arbeitskonferenz einen Bericht vor.
- Außerdem können Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberorganisationen beim Internationalen Arbeitsamt in Genf Klagen gegen die Nichteinhaltung von ILO-Konventionen vorbringen. Gibt der Verwaltungsrat des IAA der Klage statt, so tritt ein dreigliedriger Untersuchungsausschuß zusammen.
- Daneben kann ein Staat gegen einen anderen Staat Klage erheben, sofern beide Staaten die in Frage stehende Konvention ratifiziert haben. In diesem Fall kann der Verwaltungsrat eine Untersuchungskommission einsetzen oder einen Bericht erstellen. Die Untersuchungskommission formuliert Empfehlungen hinsichtlich nötiger Maßnahmen zur Einhaltung der ILO-Konvention; ist die Regierung des betroffenen Landes mit diesen Empfehlungen nicht einverstanden, so kann sie den Internationalen Gerichtshof anrufen.
- Unabhängig von der Ratifikation einschlägiger Übereinkommen überwacht die ILO mit einem besonderen Ausschuß die Gewährleistung der Freiheit gewerkschaftlicher Betätigung in ihren Mitgliedsstaaten.
- Schließlich kann der Verwaltungsrat der Konferenz in jenen Fällen, in denen Empfehlungen oder auch Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs wirkungslos bleiben, "geeignete und wirkungsvolle Maßnahmen" zur Durchsetzung des Übereinkommens vorschlagen; die ILO kennt also durchaus zumindest theoretisch auch das Instrument international vereinbarter Sanktionen.

Doch aus zwei Gründen versagt die Analogie zwischen den ILO-Sozialnormen und einer Sozialklausel. *Erstens* sind die ILO-Konventionen bindend nur für jene Staaten, die zu deren Ratifizierung schreiten. Um sich dem ILO-Überwachungsverfahren zu entziehen, braucht ein Staat also nur davon Abstand zu nehmen, ein ihm unbequemes Übereinkommen zu ratifizieren. In der Tat sind auch grundlegende Sozialnormen wie die Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen Nr. 138 von 1973) nur von einer Minderheit der 170 ILO-Mitgliedsstaaten unterzeichnet worden. Allgemein läßt sich ein sinkender Ratifizierungsgrad der ILO-Konven-

tionen verzeichnen⁴³; insgesamt liegt er bei etwa 20%, erreicht aber bei den grundlegenden Menschenrechte berührenden Konventionen immerhin mehr als 60%⁴⁴.

Zweitens setzt die ILO deshalb auch weniger auf das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium bis hin zu den theoretisch möglichen Sanktionen - Schöppenthau bezeichnet den Artikel 33 der ILO-Verfassung als von einem "jahrzehntelangen Tabu" umgeben⁴⁵ -, weil sie sich vor allem als Stätte eines weitgehend freiwilligen internationalen sozialen Dialogs begreift : Auch diejenigen Staaten, die von ihnen gezeichnete ILO-Übereinkommen verletzt, mußten mit kaum mehr als sanftem Druck rechnen⁴⁶. Die in der ILO-Verfassung vage formulierte Sanktionsdrohung steht bisher nur auf dem Papier; dies muß notwendigerweise so bleiben, solange der auf *Erzwingung* zielende Untersuchungs- und Sanktionsmechanismus der ILO vom *freiwilligen* Beitritt eines Mitgliedslandes zu einer Konvention abhängt.

3. Sozialklauseln: die aktuelle Diskussion

3.1 Das neue Interesse an Sozialklauseln - WTO-Gründung und ökonomische Globalisierung

Es war denn auch nicht die ILO, sondern die Uruguay-Runde des GATT, die zum Ausgangspunkt der neuen internationalen Diskussion über weltweit verbindliche Sozialstandards wurde. Zunächst schien es allerdings so, als sei die Auseinandersetzung beendet, ehe sie begonnen hatte, denn die USA blieben ursprünglich mit ihrem Versuch isoliert, das Thema zum Gegenstand der GATT-Verhandlungsrunde zu machen. Ihr im Juni 1986 im GATT-Vorbereitungskomitee vorgebrachtes Begehren "(to) consider possible ways of dealing with worker rights issues in the GATT so as to ensure that expanded trade benefits all workers in all countries", blieb ohne Resonanz⁴⁷; Sozialklauseln wurden nicht einmal zum Verhandlungsgegenstand.

An der Isolation der USA änderte auch die Tatsache nichts, daß im September 1986 das Europäische Parlament sich in einer Resolution zur damals beginnenden GATT-Runde die US-Forderung zu eigen machte⁴⁸, denn weder die Europäische Kommission noch einzelne Mitgliedsstaaten folgten zunächst diesem Votum.

"Plötzliche Popularität"⁴⁹ und eine weit breitere Unterstützung erlangte die Forderung nach Sozialklauseln erst 1993, als parallel gleich mehrere internationale Handelsabkommen zur Ver-

43 Vgl. Caire 1994: 311.

44 Vgl. Potter 1994: 361.

45 Schöppenthau 1994: 253.

46 Vgl. Potter 1994: 364; Sengenberger 1994b: 14.

47 Zit. nach Charnovitz 1987: 565.

48 Vgl. ebda.

49 Schöppenthau 1994: 242.

abschiedung anstanden. Nicht nur trat die Uruguay-Runde in ihr Schlußstadium; auf dem amerikanischen Kontinent hoben die USA, Kanada und Mexiko die NAFTA aus der Taufe, und die EU war mit der Neugestaltung ihres Allgemeinen Präferenzsystems befaßt. Vom Dezember 1993 an - in der Phase zwischen dem Abschluß der Uruguay-Runde und dem Zusammentreten der Ministerkonferenz (15. April 1994) in Marrakesch - brachten die USA das Begehren nach einer Sozialklausel wieder massiv in die Verhandlungen über die in Marrakesch zur Unterzeichnung anstehende Schlußakte ein; diesmal allerdings erhielten sie von Frankreich, Italien und Kanada Unterstützung für ihre Forderung, schon bei Gründung der WTO solle die neue Welthandelsorganisation darauf verpflichtet werden, die Beschäftigung mit Sozialstandards als eine ihrer prioritären Aufgaben zu verfolgen⁵⁰.

In dieser Richtung sprach sich im Februar 1994 auch das EP aus, das den Wirkungsbereich der von Artikel XX (e) des GATT erlaubten Sanktionen (bisher beschränkt auf Produkte aus Gefängnisarbeit) auf Kinder- und Zwangsarbeit sowie auf die Unterdrückung der Vereinigungs- und der Tarifvertragsfreiheit ausdehnen wollte. Zugleich forderte das EP die Aufnahme einer Sozialklausel in das Allgemeine Präferenzsystem der EU; die vom EP favorisierte Lösung bestand in einer "positiven" Sozialklausel, die über die normalen Präferenzmargen hinaus höhere Margen für jene Länder vorsehen sollte, die soziale Standards einhalten⁵¹.

Zwar setzte sich die amerikanisch-französische Forderung nicht durch, schon im Moment der Gründung Sozialstandards als Aufgabe der WTO in die Ministererklärung von Marrakesch aufzunehmen, doch konnten die Verfechter einer Sozialklausel als ersten Erfolg verbuchen, daß ihnen das Recht zugestanden wurde, die Frage im Vorbereitungsausschuß der WTO wieder anzusprechen. (Die diplomatische Formulierung lautete, im Vorbereitungskomitee für die WTO bestehe die Möglichkeit der Diskussion von "suggestions for the inclusion of additional items on the agenda of the WTO's work programme"⁵²).

Neben der WTO wurde die ILO zur zweiten internationalen Organisation, in der die Befürworter einer Sozialklausel auf die Aufnahme einer Debatte über die Verbindung von Arbeitnehmerrechten und Regeln des Welthandels drängten. Ein erster Erfolg war damit erreicht, daß die ILO sich 1994/95 intensiv mit der Sozialklausel befaßte. Der Bericht des Generaldirektors an die Versammlung von 1994 setzte sich mit verschiedenen Optionen für die Ausgestaltung einer

50 Vgl. Schöppenthau 1994: 243f.; May 1994a: 72ff.

51 Vgl. Schöppenthau 1994: 244. Die im Dezember 1994 verabschiedete Neugestaltung des APS der EU beinhaltet eine solche 'positive' Sozialklausel, die von 1998 an wirksam werden soll (Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für bestimmte gewerbliche Waren mit Ursprung in Entwicklungsländern für den Zeitraum 1995-1998, ABl. L 328 vom 31.12.1994). Im Unterschied zu der US-Regelung (nach der der Präsident der USA die Vorteile des APS im Falle von Menschenrechtsverletzungen aberkennen kann), sieht die EU-Regelung *zusätzliche*, auf Antrag gewährte Zollpräferenzen für jene Länder vor, die sich Sozialklausel-konform verhalten.

52 Zit. nach ILO 1994b: 1.

Sozialklausel auseinander⁵³; zudem setzte im Juni 1994 der Verwaltungsrat eine Arbeitsgruppe zu "Social Dimensions of the Liberalization of International Trade" ein, die im Oktober 1994 einen ersten Bericht vorlegte⁵⁴.

War die intensive internationale Debatte vordergründig durch die Neudefinition internationaler Handelsregimes angestoßen - auch die ILO nahm explizit auf die Gründung der WTO Bezug⁵⁵ -, so lassen sich doch unschwer tieferliegende Ursachen des neuen Interesses an Sozialklauseln identifizieren: Ursachen, die in strukturellen Veränderungen des Welthandels liegen. Die in diesem Zusammenhang fallenden Stichwörter sind die ökonomische Globalisierung und - in ihrem Gefolge - der von Entwicklungsländern ausgehende, wachsende Konkurrenzdruck auf die eingessenen Industrieländer.

Globalisierung der Wirtschaft bezeichnet nicht allein die Tatsache, daß nach dem II. Weltkrieg der Welthandel kontinuierlich höhere Zuwachsraten (5,9% p.a. 1950-1990) aufwies als die Weltproduktion (3,8% p.a. im gleichen Zeitraum), ja daß die Exporte von Fertigwaren dreimal schneller wuchsen als deren Produktion⁵⁶. Dank der seit den achtziger Jahren erfolgten Deregulierung der Finanzmärkte, dank in steigendem Maße zu beobachtenden internationalen Unternehmensaufkäufen und -zusammenschlüssen, dank der stark verkürzten Kommunikations- und Transportzeiten, dank sich weltweit angleichender Konsummuster, Produktstandards und Produktionsmethoden verändern sich die Muster des Welthandels⁵⁷: So ist etwa schon heute ein Drittel, wenn nicht 40% des Welthandels Intra-Firmen-Handel von global operierenden Multinationalen Unternehmen⁵⁸.

Heute betrachten über weltweite Produktions- und Distributionsnetzwerke verfügende Multinationale Unternehmen nicht mehr nur die alteingesessenen Industriestaaten als mögliche Produktionsstandorte; die Globalisierung brachte auch eine Verkleinerung des Abstandes zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern in der Standortkonkurrenz mit sich. Von Beginn der achtziger zu Beginn der neunziger Jahre vervierfachten sich die ausländischen Direktinvestitionen in Länder der Dritten Welt von ca. 10 auf 40 Mrd. US-Dollar jährlich⁵⁹, um 1993 einen Rekordwert von 100 Mrd. US-Dollar zu erreichen⁶⁰. Taake sieht in Direktinvestitionen deshalb "inzwischen (die) entscheidende Triebfeder einer fortschreitenden Integration der Weltwirt-

53 Vgl. ILO 1994a.

54 Vgl. ILO 1994b.

55 Vgl. ILO 1994b: 1.

56 Vgl. Sengenberger 1994a: 5.

57 Vgl. Emmerij 1994: 321.

58 Vgl. Sengenberger 1994a: 5; Oppermann/Beise 1994: 198.

59 Vgl. Taake 1994: 228.

60 Vgl. Krugman 1994: 119.

schaft"⁶¹. Dies gilt umso mehr, als die Investitionen in zunehmendem Maße auch in High-Tech-Bereiche fließen⁶².

Befördert wurde diese Entwicklung zuerst und vor allem von den Industrieländern selbst, die in den achtziger Jahren über internationale Organisationen wie den IWF und die Weltbank mit Strukturanpassungsprogrammen massiven Druck auf die Entwicklungsländer ausübten. Nicht mehr in der Importsubstitution und damit in der Orientierung auf Schaffung eines tragfähigen Binnenmarktes, sondern in der auf den Weltmarkt ausgerichteten Exportorientierung sollten die Entwicklungsländer ihr Heil suchen; um sich weltmarkttauglich zu machen, mußten sie massiv zu Deregulierungsmaßnahmen greifen, Subventionen und Zölle zum Schutz der für den heimischen Markt produzierenden Industrie abbauen und die Zugangsmöglichkeiten für internationales Kapital verbessern⁶³.

Zwar läßt sich die Tragweite der uns hier interessierenden Entwicklung - der Verlagerung von Produktionen in Entwicklungs- und Schwellenländer - mit bestimmten Daten fast bis zur Bedeutungslosigkeit relativieren, etwa wenn angeführt wird, die Industrieländer hätten 1990 nur in Höhe von 1,2% ihres Brutto-Inlandsprodukts Fertigwaren aus Schwellenländern importiert⁶⁴, oder wenn für 1988 der Anteil von aus Entwicklungsländern eingeführten Fertigwaren am Verbrauch der Industrieländer mit "bloßen 3,1%" angegeben und auf die trotz der Exportoffensive der Schwellenländer geringe Steigerung gegenüber 1980 (als der Anteil bei 2,4% lag) verwiesen wird⁶⁵. Zwar legen auch Statistiken über die Verteilung des Welthandels den Eindruck nahe, die Dominanz der Industrieländer sei ungebrochen: Die OECD-Staaten hielten 1976 einen Anteil von 71,4% aller Güterexporte; 1992 betrug ihr Anteil 72%. Der Anteil der G7-Staaten stieg im gleichen Zeitraum von 52,6% auf 53,0%⁶⁶.

Zwar unterstrichen auch die ersten Bewertungen der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde dieses Bild ungebrochener Vorherrschaft der OECD-Länder. In einer gemeinsamen Studie prognostizierten OECD und Weltbank für die Jahre bis 2002 einen durch die vereinbarte Senkung der Handelsbarrieren ausgelösten ökonomischen Zugewinn von 213 Mrd. US-Dollar, von dem 190 Mrd. US-Dollar auf den Agrar- und 23 Mrd. US-Dollar auf den Industriegüterhandel entfallen sollten. Nach der Studie werden die OECD-Länder an dem Wohlfahrtsgewinn im Agrarsektor mit 135 Mrd. US-Dollar und im Industriegütersektor mit 15 Mrd. US-Dollar partizipieren⁶⁷. Zwar mochte der Welthandel nach Marrakesch im Licht dieser Prognosen als Plus-

61 Taake 1994: 229.

62 Vgl. Emmerij 1994: 319.

63 Vgl. Krueger 1992; Portes 1994: 161ff.; Taake 1994: 225f. Auch Brasiliens Vertreter in der ILO-Arbeitsgruppe zu Sozialklauseln verwies 1994 auf diesen Zusammenhang; vgl. Raghavan 1994: 7.

64 Vgl. Krugman 1994: 116.

65 Vgl. Taake 1994: 227.

66 Vgl. May 1994a: 114.

67 Vgl. ebda.: 110.

Summen-Spiel erscheinen, als "massively beneficial to the world at large"⁶⁸, als Spiel, in dem alle Beteiligten wenn auch in unterschiedlichem Maße Zugewinne realisieren, wobei "die höchsten Zuwächse bei den wichtigsten Welthandelspartnern EU, Japan und USA anfallen (dürften)"⁶⁹. Zwar erscheint - sofern man in der Uruguay-Runde allein ein allseits positiv wirkendes "Welt-Konjunkturprogramm"⁷⁰ sehen möchte - der Ruf nach einer Sozialklausel ebenso unnötig, wie es unerklärlich wird, warum "zumal in den Industriestaaten die Zahl jener Wähler wächst, die von den Vorteilen des freien Welthandels nur schwer zu überzeugen sind oder diesen sogar rundweg ablehnen"⁷¹.

Doch andererseits zeichnen sich schon heute Trends ab, die auf einen grundlegenden Umbruch im Welthandel hindeuten und die dagegen sprechen, mit einem Blick in die statistische Vergangenheit auch für die Zukunft zu folgern, die Sorge um den Einfluß niedriger Arbeitskosten auf den globalen Wettbewerb sei und bleibe so gegenstandslos wie eh und je. "... (Even) if the competitive effects were small in the past, factors such as rising compliance costs in the industrial countries, increasing globalisation of corporations, and improving investment climates in some LDCs could accelerate trade shifts in the years ahead", bemerkt Charnovitz⁷². Den Nicht-OECD-Ländern Asiens gelang es, ihren Anteil an den Welt-Güterexporten von 7,1% (1976) über 11,1% (1985) auf 15,1% (1992) zu steigern⁷³. Ihr Anteil an der Welt-Güterproduktion wuchs 1967-1989 von 11,0% auf 19,3%, während der Anteil der USA von 25,7% auf 20,8% und der Westeuropas von 25,9% auf 22,2% fiel⁷⁴. Und wenn die US-Importe von Fertigwaren 1970-1988 um 170% zunahmen, so betrug der Zuwachs aus Industrieländern nur 140%, der aus Entwicklungsländern aber 240% (Mexiko: 296%, Brasilien: 338%; Korea: 386%; Singapur: 342%, asiatische Schwellenländer insgesamt: 259%)⁷⁵. Die asiatischen Schwellenländer und die VR China konnten auf diese Weise ihren Anteil an den US-Importen von 8,5% im Jahr 1970 auf 16,6% im Jahr 1991 steigern⁷⁶. Die Dominanz der Industrieländer auf den Welt-Gütermärkten gerät offenkundig unter wachsenden Druck: Brand/Hoffmann verweisen darauf, daß 1993 das Welthandelsvolumen um 2,5% expandierte, das Exportvolumen der EU aber um 1% und das Japans um 1,5% abnahm, während die asiatischen Staaten ohne Japan ein Plus von 6% und Lateinamerika gar einen Zuwachs von 9,5% verbuchen konnten⁷⁷.

Mit Recht wird gegen vorschnelle Simplifizierungen immer wieder eingewandt, Arbeitskosten (und damit Sozialstandards) seien nicht die einzige Ursache für die größere oder geringere

68 So der damalige Generaldirektor des GATT Peter Sutherland, zit. nach De Backer 1994: 2.

69 Taake 1994: 227.

70 May 1994b: 38.

71 Ebda.: 40.

72 Charnovitz 1992: 342; vgl. mit gleichem Tenor Krueger 1992: 462ff.

73 Vgl. May 1994: 114.

74 Vgl. v. Liemt 1992: 455.

75 Vgl. Portes 1994: 162.

76 Vgl. Amsden 1994: 190.

77 Brand/Hoffmann 1994: 25.

Konkurrenzfähigkeit eines nationalen Standortes, da sie in industriellen Fertigungen nur mit 20-25% der Gesamtkosten zu Buche schlägen und selbst in der arbeitsintensiven Bekleidungsindustrie nur 40% erreichten⁷⁸. Dieses Argument läßt sich jedoch auch umkehren: Wenn es Entwicklungsländern gelingt, bei - so die anderen von Schöppenthau aufgezählten Faktoren - "Produktivität, Qualifikation, Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmer, ... Produktionsstruktur und -organisation von Unternehmen"⁷⁹ den Anschluß an die Industrieländer zu finden, dann werden die Arbeitskosten auch im Falle von High-Tech-Investitionen womöglich zu *dem* entscheidenden Wettbewerbsvorteil⁸⁰, selbst wenn sich die Kostenunterschiede "durch Transport-, Versicherungs- und Zwischenhändlerkosten deutlich reduzieren"⁸¹.

In Zukunft wird sich der Konkurrenzdruck auf die Industrieländer noch verstärken, denn die Beschlüsse der Uruguay-Runde sehen eine weitere Absenkung der Zolltarife (auf durchschnittlich nur noch gut 3% für Industriegüterimporte in Industrieländer) genauso wie den Abbau der nicht-tarifären Handelshindernisse vor. Wenn aber weltweit operierende Unternehmen heute in globalem Maßstab Standorte vergleichen und je nach Kostenstruktur (damit auch: nach Höhe der Arbeitskosten) kurzfristig über Produktionsverlagerungen entscheiden können, dann führt dies zu zwei "Schlüsselentwicklungen"⁸²:

- Zwischen (relativ immobil) Arbeit und (weltweit mobil) Kapital entsteht eine wachsende Asymmetrie - "capital has slipped the moorings of the national state, but labour has not", konstatiert Langille⁸³.
- Damit aber eröffnet sich dem Kapital die Möglichkeit, nationale Standorte gegeneinander auszuspielen, während die Spielräume der Nationalstaaten sich drastisch verengen⁸⁴. "In these circumstances, theory predicts and practice bears out the simple idea that the mobile factor will play off the immobile factors against one another. Thus, international regulatory competition is to be expected."⁸⁵

"Regulatory competition" heißt nichts anderes als ein Deregulierungswettbewerb, mittels dessen sich die Industrieländer "dem durch die Niedriglohnländer ausgelösten Strukturanpassungsdruck (unterwerfen)"⁸⁶; damit aber scheint eine Abwärtsspirale auf dem Feld sozialer Standards zum Zukunftsszenario des internationalen Wettbewerbs zu werden, wenn die Indu-

78 Vgl. Schöppenthau 1994: 246.

79 Ebda.

80 Vgl. Emmerij 1994: 322; v. Liemt 1992: 457.

81 Schöppenthau 1994: 246.

82 Langille 1994: 332.

83 Ebda.: 333.

84 Vgl. Portes 1994: 162.

85 Langille 1994: 333.

86 Brand/Hoffmann 1994: 25.

strieländer der "Abwanderung ganzer Industrien in Entwicklungsländer"⁸⁷ nicht tatenlos zusehen. Ein möglicher Ausweg aus der sich abzeichnenden Abwärtsspirale besteht für die Industrieländer jedoch darin, sich dem Deregulierungswettbewerb zu verweigern und "Druck auf die Entwicklungsländer aus(zuüben), sich mittels einer Sozialklausel an ihr hohes Lohnniveau anzunähern"⁸⁸ - dies vor allem erklärt das wachsende Interesse an sozialer Konditionalität in internationalen Handelsbeziehungen.

Auf der Hand liegt insbesondere die Betroffenheit der Gewerkschaften. Angesichts der sozialstrukturellen Umbrüche in den westlichen Industrieländern spätestens seit Ende der siebziger Jahre in der Defensive, drohen sie durch die Globalisierung endgültig ins Abseits zu geraten. Einerseits müssten beschleunigter Strukturwandel und Arbeitsplatzauslagerung zuerst traditionelle Industrien betreffen, Industrien, in denen die Gewerkschaften trotz aller Versuche, die neuen Arbeitnehmergruppen - Angestellte, in Dienstleistungsberufen Beschäftigte etc. - zu erreichen, immer noch am stärksten verankert sind. Andererseits aber - und dies ist perspektivisch für die Gewerkschaften womöglich noch besorgniserregender - droht ihnen jede Regelungskompetenz abhanden zu kommen, wenn Unternehmen jedweden Versuch gewerkschaftlicher Interessenvertretung mit dem Hinweis auf die dann womöglich opportune konzerninterne Arbeitsplatzverlagerung beantworten. Die aktuell in der Bundesrepublik über den Flächentarifvertrag - das Kernstück hiesiger gewerkschaftlicher Interessenwahrnehmung - geführte Diskussion legt beredtes Zeugnis von dieser Drohung ab: Der Deregulierungswettbewerb untergräbt nicht nur die für die gewerkschaftliche Klientel erreichten sozialen Standards, sondern auch die Fähigkeit der Gewerkschaften selbst, an deren Definition mitzuwirken. Gewerkschaften sind also sowohl in ihren Mitglieder- als auch in ihren Organisationsinteressen massiv von der Globalisierung betroffen.

3.2 Die Debatte über die Sozialklausel

Die von Politikern wie von Wissenschaftlern geführte Auseinandersetzung über die mit Sozialklauseln angestrebte Einfügung sozialer Mindeststandards in internationale Handelsregimes berührt zwei Ebenen:

- die ökonomische und politische Legitimation sozialer Konditionalität;
- die Wirksamkeit einer Sozialklausel - der positive oder negative Charakter der von Sozialklauseln ausgelösten ökonomischen, sozialen, aber auch psychologischen Wirkungen einerseits, die Frage der operativen Ausgestaltung einer Sozialklausel andererseits.

Auf der ersten Ebene steht im Zentrum der Kontroverse, ob Sozialklauseln einerseits mit den Grundsätzen eines freien Welthandels, andererseits mit dem Prinzip der nationalen Souveräni-

87 Engels 1994: 61.

88 Brand/Hoffmann 1994: 25.

tät vereinbar sind; auf der zweiten Ebene dreht sich der Streit darum, ob die durch Sozialklauseln ausgelösten Effekte in den Entwicklungsländern und/oder den Industrieländern positiver oder negativer Natur sind und ob sich überhaupt in der Praxis handhabbare Sozialklauseln schaffen lassen. Oft überkreuzen sich in der Polemik Argumentationsstränge aus beiden Feldern; der Klarheit halber werden sie hier getrennt betrachtet.

3.2.1 Sozialklauseln - ökonomisch und politisch legitim?

Bei den politischen wie wissenschaftlichen Gegnern einer wie auch immer ausgestalteten Sozialklausel stößt die Einführung einer sozialen Konditionalität in internationale Handelsbeziehungen auf grundsätzliche Ablehnung, weil das Instrument einen Eingriff sowohl in die Marktgesetze als auch in die politische Souveränität der Nationalstaaten darstelle.

In dieser Sicht der Dinge ist jedweder Eingriff als "protectionism in the guise of humanitarian concern"⁸⁹ anzusehen: Den Befürwortern der Sozialklausel gehe es nur darum, kostengünstiger produzierenden Anbietern den Zugang zum Markt zu verstellen⁹⁰. Demonstriert wird diese These an der Kategorie des Sozialdumping, die mit der traditionellen Dumping-Definition nichts zu tun habe:

"The unfortunate aspect of the term 'social dumping' is the impression that it is related to the 'dumping' that, in free trade agreements such as GATT, has always been regarded as sufficient grounds for restricting imports. Dumping is when export prices are *below* the cost of production in the exporting country. It is a fundamental principle of free trade to *enable* countries at an earlier stage of economic development to compete by means of lower labour costs - their only comparative advantage and the only possibility they have of participating in global trade and of developing. Reference to 'social dumping', on the other hand, has the opposite purpose namely to *prevent* countries from competing by virtue of their lower labour and production costs. It gives the new protectionists a false legitimacy by obscuring the differences between free trade and its opposite."⁹¹

Befürwortern einer Sozialklausel gehe es also gar nicht um Dumping-Bekämpfung, sondern um Ausschaltung des einzigen komparativen Kostenvorteils der Entwicklungsländer, die sich des Dumping *nicht* schuldig machen, da sie *generell* über eine andere Kostenstruktur als die Industrieländer verfügen. Auch der Verweis auf die den niedrigen Arbeitskosten zugrundeliegenden Sozialstandards ist für die Verfechter freien Handels ohne Aussagekraft - jene Standards sind in ihrer von Land zu Land unterschiedlichen Ausgestaltung nur Teil des Kostengefälles, das dem internationalen Handel überhaupt erst seinen Sinn verleiht⁹².

89 Krugman 1994: 121

90 Vgl. Myrdal 1994; Krugman 1994; Steil 1994.

91 Myrdal 1994: 349; Hervorhebungen im Original. In exakt der gleichen Weise argumentieren auch Malaysias Premierminister Mahathir Mohammad (vgl. Financial Times vom 6.4.1994) und Singapurs Arbeitsminister Chee Wee Goh (vgl. Smyth 1994: 51).

92 Vgl. Schöppenthau 1994.

Vor diesem Hintergrund müssen Sozialklauseln auch als politisch illegitimes Mittel erscheinen: Der Versuch, anderen Ländern von ihnen nicht gewünschte Standards aufzudrängen, wird zum Eingriff in deren nationale Souveränität im Namen von "social correctness"⁹³.

Eine solche Argumentation weist verschiedene Schwächen auf. *Erstens* ist es keineswegs ausgemacht, ob es - einmal tatsächlich die gängige Dumping-Definition zugrundegelegt - nicht auch als Sozialdumping zu definierende Phänomene gibt. Wenn die Regierung eines Dritte-Welt-Landes Exportsonderzonen einrichtet und für diese Zonen den dort investierenden Anlegern *Sonderrechte* hinsichtlich der sonst im Lande geltenden Sozialstandards (von gewerkschaftlicher Betätigung über die Lohnhöhe bis hin zu den Sozialleistungen) einräumt oder wenn zum Beispiel die Regierung Malaysias Gewerkschaften in den beiden Exportbranchen Textil und Elektronik verbietet⁹⁴, was ist dies anderes als das bewußte, gewollte und zudem erst *politisch* ermöglichte Produzieren für den Weltmarkt zu niedrigeren als den auch im Exportland selbst gewöhnlich anfallenden Kosten? Michel Hansenne, Generaldirektor der ILO, klassifiziert deshalb die Einrichtung von Exportsonderzonen als unstrittiges Beispiel von sozialem Dumping⁹⁵.

Zweitens wird der Vorwurf, Sozialklauseln seien in protektionistischer Manier auf die Neutralisierung komparativer Kostenvorteile gerichtet, oft ohne jede Auseinandersetzung mit den möglichen Inhalten einer Klausel vorgebracht (so etwa bei Steil 1994 und Krugman 1994) - jedwede Konditionalität soll illegitim sein, egal ob eine Sozialklausel in der Manier des Smoot-Hawley Act von 1930 wirklich auf "cost equalization" oder ob sie auf die Einhaltung elementarer Menschenrechte abzielt.

Drittens schließlich versagt die Polemik gegen den Gebrauch des Begriffes Sozialdumping dort, wo auf andere Kategorien zurückgegriffen wird, um die Legitimität von Sozialklauseln zu begründen. Die 'natürlichen' Marktkräfte im internationalen Handel lassen sich nämlich durchaus auch bemühen, um der Schaffung einer Sozialklausel das Wort zu reden - sofern man das Problem unterschiedlicher Sozialstandards nicht als Dumping-Frage, sondern als Fall von Subventionsgewährung einordnet:

"The signal achievement of the free traders has been the reduction of tariffs and the resulting gains from trade. But from a global perspective there is no conceptually relevant distinction between a tariff upon a foreign good and a direct subsidy to domestic producers of the same good. They achieve the same result for the same motive. And further, there is no relevant distinction between what may be referred to as 'positive' and 'negative' subsidies. That is, government subsidies to pay for required pollution equipment or day-care facilities for the children of workers cannot be distinguished from a 'subsidy' in the form of not imposing the regulatory requirement in the first place. Government inaction (non-regulation) is as much a subsidy in the eyes of foreign producers saddled with costly regulatory requirements as direct

93 Steil 1994.

94 Vgl. zum Phänomen der Exportsonderzonen Brand/Hoffmann 1994: 27f.; Charnovitz 1992: 343; FNV/INZET 1994: 16f.; Portes 1994: 168.

95 Vgl. ILO 1994a: 40.

funding to meet the requirement if imposed. Thus, there is a profound question inherent in liberal trade theory itself - what is the 'natural', 'neutral' or non-subsidizing level of regulation?"⁹⁶

Zwar bemerkt Langille an gleicher Stelle selbst: "Trade theory ... cannot supply an answer", aber sein Argument macht deutlich, daß es keinen logischen Grund gibt, etwa die Unterdrückung von Gewerkschafts- und Tarifvertragsfreiheit als "regulatory diversity"⁹⁷ zur 'natürlichen' Grundlage komparativer Kostenvorteile zu erklären - genauso gut kann man sie als 'unnatürliche', da politisch geschaffene Unterstützung der heimischen Industrie durch die Staatsgewalt klassifizieren. Mehr noch: Befürworter des freien Wirkens der Marktgesetze auf internationaler Ebene müssen konsequenterweise auch dafür streiten, daß auch auf nationaler Ebene etwa der Arbeitsmarkt nicht staatlichen Eingriffen ausgesetzt ist, die die Vertragsfreiheit beeinträchtigen, etwa indem sie Gewerkschaften unterdrücken oder sogar Zwangsarbeitsverhältnisse ermöglichen⁹⁸.

In ganz ähnlicher Weise kehren einige Befürworter einer Sozialklausel auch das Argument um, eine Klausel sei ein Eingriff in die nationale Souveränität: Nicht erst die Klausel, sondern schon das systematische Unterbieten sozialer Normen durch Niedrigstandard-Länder stelle einen solchen Eingriff dar, da auf diesem Wege die Länder mit höheren Standards konditioniert würden⁹⁹.

Andere Verfechter einer Sozialklausel wiederum argumentieren, *alle* Nationalstaaten seien durch die Globalisierung wenn nicht formal, so doch material ihrer Souveränität weitgehend beraubt: Gegenüber dem im Weltmaßstab mobilen Akteur Kapital büßten die Staaten ihre Fähigkeit ein, autonom über soziale Standards zu entscheiden¹⁰⁰. Außerdem sei festzuhalten, daß Staaten auch auf anderen Feldern - angefangen bei der Definition international gültiger und sanktionierbarer Regeln für den Welthandel - Souveränitätsverzicht geübt hätten; es sei kein Grund auszumachen, warum auf dem Feld sozialer Standards gleiches nicht möglich sein solle¹⁰¹. Charnovitz konkretisiert diesen Einwand an den in der Uruguay-Runde gefällten Beschlüssen über intellektuelles Eigentum, wenn er fragt: "... shouldn't the GATT be as concerned about products of forced labour as it is about counterfeit goods?"¹⁰²

Die vorgebrachten Argumente zur Begründung der Legitimität einer Sozialklausel ziehen dieser Klausel allerdings zugleich klare Grenzen:

96 Langille 1994: 332f.; vgl. mit ähnlichem Tenor auch ILO 1994b: 9.

97 Ebd.: 331.

98 Vgl. Charnovitz 1986: 69, und mit gleichem Tenor Michel Hansenne in *Le Monde*, 21.6.1994.

99 Vgl. etwa Marshall 1994: 72.

100 Vgl. etwa Langille 1994: 334; Portes 1994: 162; Sengenberger 1994a: 6f.

101 Vgl. Donahue 1994: 198f.; Langille 1994: 334.

102 Charnovitz 1992: 348.

"The central issue, therefore, is the identification of a very narrow pathway between exploitation of workers on the one hand, and, on the other, erosion of comparative advantages of developing countries and hence their competitive position on world markets."¹⁰³

Ausgeschlossen bleiben Normen, die an der schieren Kostendifferenz ansetzen, die also Löhne und soziale Versorgung in ihrer Höhe international verbindlich festzuschreiben¹⁰⁴. Sie würden in der Tat komparative Kostenvorteile der Entwicklungsländer zunichte machen, und sie ließen sich auch nicht mit dem Rückgriff auf die theoretische Behandlung der Nicht-Regulierung sozialer Standards als Subvention begründen. Denn Langille selbst gesteht ja ein, daß sich gar kein *bestimmter* Standard fixieren ließe, dem das Prädikat 'nicht-subventionistisch' zuzuschreiben wäre; dann aber wäre es bestenfalls zu rechtfertigen, auch gegen den Widerstand einzelner Länder, nur eindeutige Menschenrechtsverletzungen als international nicht zulässige Subventionierung zu sanktionieren. In die gleiche Richtung argumentiert Freeman, wenn er nicht die Festschreibung materialer "outcome standards", sondern allein die Fixierung von "process-related standards" wie z.B. der Vereinigungsfreiheit für legitim erklärt¹⁰⁵.

Auch die auf die Relativierung der nationalen Souveränität gerichteten Argumente taugen kaum als Begründung einer weitergehenden Sozialklausel. Der Hinweis auf die Aushöhlung der einzelstaatlichen Autonomie durch Prozesse der Globalisierung ebenso wie der Hinweis auf schon existente internationale Regimes, die partiellen Souveränitätsverzicht mit sich bringen, können dazu dienen, eine konsensual vereinbarte Sozialklausel zu begründen - nicht aber dazu, Eingriffe in die Souveränität anderer Staaten zu legitimieren. Auch hier gilt, daß nur ein menschenrechtswidriger Gebrauch nationaler Souveränität die anderen Staaten zu Abwehrmaßnahmen berechtigen könnte.

Folgerichtig schlagen diejenigen, die die Aufnahme einer Sozialklausel in das GATT/WTO-Regelwerk propagieren, meist eine sehr enggefaßte Klausel vor und beschränken sich auf wenige ILO-Konventionen: die Vereinigungs- und die Tarifvertragsfreiheit, das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, das Diskriminierungsverbot¹⁰⁶. Es mag daran liegen, daß diese Anliegen

103 Emmerij 1994: 325.

104 Vgl. in diesem Sinne etwa Charnovitz 1986: 69.

105 Freeman 1994: 89.

106 Vgl. Willers 1994: 172; Piepel 1995; Portes 1994: 170ff.; Emmerij 1994: 324f. Edgren (1979: 528f.) fügt dem Katalog die Punkte Arbeitssicherheit und Einrichtung einer Arbeitsaufsicht hinzu; Charnovitz (1994: 31f.) verzichtet zwar auf die Aufnahme des Diskriminierungsverbotes, ergänzt die ihm vorschwebende Klausel aber um eine Norm zu Gefahrenstoffen am Arbeitsplatz sowie um eine Regelung der Exportsonderzonen; der US-Arbeitsminister Reich verzichtet ebenfalls auf das Diskriminierungsverbot (vgl. Swinnerton/Schoepfle 1994: 53). Einen deutlich breiteren Katalog schlagen dagegen Buntzel et al. (1994: 13f.) vor, die nicht nur auf die ILO-Standards (von denen sie innerhalb einer Sozialklausel auch Arbeitsschutz und Gewerbeaufsicht, Minimallohnregelungen sowie die Beschränkung der Wochenarbeitszeit berücksichtigt sehen wollen) rekurren, sondern auch auf die im UNO-Pakt über wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte, Art. 6-15, niedergelegten Rechte "einschließlich der Rechte in der Arbeit, des Rechtes auf Zugang zu angemessener Nahrung, Bekleidung und Wohnung".

schlechterdings kaum zurückzuweisen sind, wenn die Gegner einer Sozialklausel sich selten in eine Auseinandersetzung über deren Inhalt begeben, um sie stattdessen in toto als Versuch protektionistischer Abschottung zu brandmarken. Verräterisch auch ist, daß einer der wenigen aus dem Lager der Gegner, der den möglichen Inhalt einer Sozialklausel zur Kenntnis nimmt, gegen *ihn* gar nichts einzuwenden hat und doch bei seiner Ablehnung bleibt: Eine solche Sozialklausel sei nur der erste Schritt zu weitergehenden, auf Nivellierung der Kostenunterschiede zielenden Klauseln und sei *deshalb* abzulehnen¹⁰⁷ - eine Argumentationsfigur, der sich zum Beispiel auch offizielle Repräsentanten Singapurs oder Indiens bedienen¹⁰⁸. Zumindest eine definitiv auf den Kern weniger Arbeitnehmer- und Menschenrechte beschränkte Klausel - so der Umkehrschluß - ist auch von deren Gegnern bisher nicht überzeugend als illegitimes Instrument entlarvt worden.

3.2.2 Sozialklauseln - ein wirksames Instrument?

In der Frage der Wirksamkeit einer Sozialklausel gibt es eine merkwürdige Übereinstimmung zwischen deren Verfechtern und Gegnern: Beide Lager vertreten inhaltlich die Auffassung, das Instrument *wirke*; und methodisch gelangen sie in ganz analoger Manier zu diesem Schluß. Denn auf beiden Seiten erfährt die Frage der Wirksamkeit in der Regel keine gesonderte Klärung, wird nicht das *bestimmte* Wirkungsverhältnis zwischen einer präzise bezeichneten Norm und dem durch ihre Anwendung ausgelösten Effekt debattiert; stattdessen wird jeweils die (ausgesprochene oder unterstellte) *Intention* einer Klausel mit ihrer Wirkung schlicht ineingesetzt - und dies führt zu einem bemerkenswert hohen Grad der Abstraktion in der Debatte über die möglichen Effekte einer sozialen Konditionalität.

So sind sich die Gegner einer Sozialklausel sicher, den protektionistischen Absichten korrespondiere eine negative Wirkung. Den Entwicklungsländern werde der Zugang zu den Weltmärkten verstellt, da die Sozialklausel ihnen den Einsatz ihrer spezifischen komparativen Kostenvorteile verunmögliche. In gleicher Weise würden aber auch Entwicklung und Wohlfahrtssteigerung in den Industrieländern gebremst, da eine Sozialklausel dort nur das Resultat habe, die im produktiven Kontext der Industrieländer obsoleten "sweat shops"¹⁰⁹ künstlich am Leben zu erhalten, während doch deren Absterben zugunsten zukunftsträchtiger Industrien im Sinne der Industrieländer sei. Wie eine auf wenige elementare Rechte beschränkte Sozialklausel diesen Effekt auslösen kann, findet keinen gesonderten Nachweis; das pure protektionistische *Prinzip* steht am Anfang dieser Beweiskette.

107 Vgl. Myrdal 1994: 349.

108 So führte Indiens Arbeitsminister S. Gopalan auf der Sitzung der ILO-Arbeitsgruppe zu Sozialklauseln im November 1994 aus, elementare Standards dienten einzig dazu, die "flood gates" zu öffnen (zit. nach Raghavan 1994: 11); Singapurs Arbeitsminister Chee Wee Goh identifizierte als "real intention behind such a proposal": "It will soon lead to the imposition of other standards and practices based on the values and norms set by the western industrialized countries" (zit. nach Smyth 1994: 51).

109 Steil 1994: 19.

Selbst jene Autoren, die sich dem Inhalt einer möglichen Sozialklausel zuwenden und deren weitgehende Wirkungslosigkeit als protektionistisches Instrument konstatieren müssen, kommen dennoch zu einem ganz ähnlichen Resultat. Myrdal folgert, bei einer eng gestalteten Sozialklausel könne es sich nur um ein trojanisches Pferd des Protektionismus handeln - eine "strategy to have as a first step a small number of basic standards adopted as a condition for trade":

"Once the social clause principle has been adopted it is assumed to be easier to gain acceptance for other standards. This explains the often displayed discrepancy between the general statements on the alleged dangers of liberalization and globalization, and the reference to a few 'basic' Conventions which would not reasonably remedy the alleged dangers."¹¹⁰

Auch Schöppenthau erwartet nicht, daß eine Sozialklausel für sich selbst ein wirkungsvolles protektionistisches Instrument darstellen könne, da das eigentliche Problem in der internationalen Konkurrenz gar nicht die Arbeitskosten seien, aber auch er sieht eine Türöffnerfunktion der Sozialklausel: Durch die implizite Schuldzuweisung an die Niedriglohnländer bringe sie die Bevölkerung gegen den freien Welthandel auf, der - auch Schöppenthau wiederholt es - doch gerade wegen der unterschiedlichen komparativen Kostenvorteile ein Plus-Summen-Spiel sei¹¹¹.

Doch auch die Befürworter einer Sozialklausel leiten die behauptete (diesmal positive) Wirkung der Klausel direkt aus deren Intention her. Ganz abstrakt lautet der Begründungszusammenhang: Die Sozialklausel könne durch die koordinierte Schaffung sozialer Mindestnormen den durch die Globalisierung ausgelösten Deregulierungs-Wettlauf stoppen und damit dafür sorgen, daß die internationale Konkurrenz auf einem weltweit höheren Niveau sozialer Sicherheit ausgetragen werde, denn die Klausel sei in geradezu klassischer Weise die Lösung des spieltheoretischen "Prisoner's dilemma", in dem internationale Konzerne die unkoordiniert voneinander agierenden Nationalstaaten gegeneinander ausspielen¹¹². Zu den positiven ökonomischen und sozialen Wirkungen trete schließlich auch ein positiver psychologischer Effekt: Da durch die Sozialklausel fairer Handel garantiert sei, werde protektionistischen Einstellungen in der Bevölkerung vorgebaut¹¹³.

Wie die Gegner bleiben aber auch die Befürworter jeden Beweis für die behauptete Wirksamkeit der Klausel schuldig. So ist zum Beispiel gar nicht zu erblicken - in diesem Punkt kann

110 Myrdal 1994: 349.

111 Vgl. Schöppenthau 1994: 251, 246f.; mit gleichem Tenor Krugman 1994: 121.

112 Vgl. Langille 1994: 335ff. Im "Prisoner's dilemma" werden zwei Gefangene dadurch gegeneinander ausgespielt, daß die verhörenden Beamten jedem von ihnen Strafnachlaß versprechen, wenn er gesteht und seinen Partner dadurch mitbeschuldigt. Würde keiner gestehen, kämen beide straffrei davon; da die Gefangenen sich aber nicht absprechen können, ist zu erwarten, daß beide wenigstens in den Genuß des Strafnachlasses zu kommen suchen - beide handeln also rational, kommen aber gerade deshalb zu einem suboptimalen Ergebnis.

113 Vgl. Charnovitz 1992: 354.

man nur Myrdal Recht geben -, wie eine eng gefaßte Sozialklausel den Deregulierungs-Wettbewerb stoppen könnte, wenn man nicht von der Unterstellung ausgeht, Arbeitsplätze in den USA und Europa gingen allein deshalb verloren, weil Multinationale Unternehmen Arbeitsplätze in diktatorische Regimes auslagern, die auf Gewerkschaftsunterdrückung gründen. Daß eine auf wenigen ILO-Konventionen fußende Sozialklausel sich auf dem Kontinuum zwischen hoher und abwesender Regulierung fast am unteren Ende befindet, daß also der wirkliche Deregulierungsspielraum in den Industrieländern durch eine solche Sozialklausel kaum berührt wäre, geht in dieser Argumentation verloren.

Mehr noch - gerade weil Sozialklauseln im Verdacht stehen, ein Instrument der Industrieländer gegen die Entwicklungsländer zu sein, bemühen sich deren Verfechter zugleich, in einer scheinbaren Konkretisierung ihrer Argumentation den *besonderen* und höheren Nutzen einer Klausel gerade für Entwicklungsländer zu unterstreichen. Ihr Argument an dieser Stelle: Die Sozialklausel garantiere freie gewerkschaftliche Betätigung, nicht jedoch eine bestimmte Lohnhöhe; da aber in Dritte-Welt-Ländern Arbeitskräfte überreichlich vorhanden seien, sei mit substantiellen Lohnerhöhungen auch bei Gewährung gewerkschaftlicher Rechte gar nicht zu rechnen - weshalb die komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer in vollem Umfang erhalten blieben¹¹⁴. Für eine solche Sozialklausel soll also vor allem deren ökonomische *Folgenlosigkeit* sprechen. Selbstverständlich läßt sich argumentieren, daß eine eng gefaßte Sozialklausel an internationalen Kostendifferenzen und damit an den weltweiten Handels- und Investitionsflüssen wenig ändert; intellektuelle Redlichkeit gebietet es dann aber auch, den Gedanken zuende zu denken: Wenn eine Sozialklausel materialiter die Wettbewerbsposition der Industrieländer gar nicht beeinflußt, trägt sie weder dazu bei, dort Arbeitsplätze zu erhalten, noch dazu, etwaigen Deregulierungstendenzen Einhalt zu gebieten¹¹⁵. In dieser Hinsicht hat Myrdal recht: Es gibt eine *Spannung* zwischen der - aus Gründen der Legitimierbarkeit erfolgenden - engen Fassung einer Sozialklausel und deren Wirksamkeit; und gerade die Befürworter sozialer Konditionalität hätten sich dieser Spannung zu stellen.

Andere Befürworter der Sozialklausel kehren deshalb die Argumentation um, behaupten, eine Sozialklausel habe durchaus ökonomische Wirkungen, da sie zu einem höheren Lohnniveau in den Entwicklungsländern führe, und identifizieren gerade hierin den positiven Effekt der Klausel für Entwicklungsländer *und* für Industrieländer: Sie führe zu wachsenden Binnenmärkten in der Dritten Welt, die wiederum zum Teil Absatzmöglichkeiten für Exporteure aus den Industrieländern darstellten¹¹⁶. Wieder fällt die harmonistische Wendung auf, und wieder fällt auch auf, daß die Konkretion der Folgen einer Sozialklausel bloßer Schein bleibt. Warum sie zu hö-

114 Vgl. etwa Emmerij 1994: 325; Marshall 1994: 71.

115 Vgl. in diesem Sinne Brand/Hoffmann 1994: 24f.

116 So etwa Collingsworth/Goold/Harvey 1994: 11f. Genauso argumentierte der US-Handelsbeauftragte Mickey Kantor auf einem Symposium des US-Arbeitsministeriums zum 75-jährigen Bestehen der ILO; vgl. Swinnerton/Schoepfle 1994: 53.

heren Löhnen führt und weshalb dies - wenn es der Fall wäre - wiederum nicht die Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer auf den Weltmärkten schwächt, diese zentralen Fragen bleiben ohne Antwort.

Überzeugender erscheint deshalb das Argument, die positive Wirkung einer Sozialklausel bestehe vor allem darin, menschenrechtsfreundliche Entwicklungsländer gegenüber jenen Entwicklungsländern zu stützen, die auf Menschenrechtsverletzungen als Standortvorteil setzen. In der Tat ist die Annahme plausibler, daß eine eng gefaßte Sozialklausel zunächst den Standortwettbewerb *zwischen* verschiedenen Entwicklungsländern beeinflussen kann: Nicht *ob* MNU Produktionen in die Dritte Welt auslagern (und damit aus den eingessenen Industrieländern abziehen), sondern *wohin* sie ihre Investitionen lenken, würde in diesem Fall durch eine Sozialklausel beeinflusst, nicht weniger, aber auch nicht mehr.

Die Befürworter einer Sozialklausel relativieren die Erwartung, eine Klausel könne als Schutz- und Abwehrmechanismus zugunsten industrieller Arbeitsplätze und sozialer Standards in den Industrieländern dienen, noch ein Stück weiter durch ihre Vorschläge zur operativen Ausgestaltung der Klausel.

Im wesentlichen gibt es heute unmittelbar zwei Möglichkeiten, eine Sozialklausel in internationale Handelsbeziehungen einzuführen; die erste bestünde in der Gestaltung des Allgemeinen Präferenzsystems, die zweite in der Schaffung einer sozialen Konditionalität innerhalb der WTO.

Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) - ein System einseitiger ("nicht-reziproker") Zollbefreiung für Importe aus Entwicklungsländern in Industrieländer - ließe sich in der Weise ausgestalten, daß die Einräumung der Handelsvorteile von der Wahrung bestimmter sozialer Standards abhängig gemacht wird. Damit wäre eine positive Sozialklausel geschaffen: Die Verletzung sozialer Standards würde nicht mit einer Vergeltungsmaßnahme - von Strafzöllen bis hin zu Importverboten - beantwortet, sondern umgekehrt würde die Einhaltung der in der Klausel fixierten Standards mit weiteren Handelserleichterungen prämiert. Diesen Weg sind die USA gegangen, und von 1998 an wird die EU ebenfalls eine positive Sozialklausel in ihrem APS zur Anwendung bringen. Unmittelbarer Vorteil einer Sozialklausel innerhalb des APS ist es, daß die auf dieses Instrument setzenden Staaten (bzw. Staatengruppen wie im Falle der EU) es unilateral schaffen und nutzen können.

Anders als innerhalb des APS könnte eine Sozialklausel innerhalb des GATT/WTO-Regelwerkes dagegen auch mit negativen Sanktionen verknüpft sein. So bestünde die Möglichkeit, die Sozialklausel an den Artikel XIX GATT zu binden; damit wären im Falle der Verletzung der Klausel mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen möglich. Die Alternative bestünde darin, den

Artikel XX (e) GATT zu modifizieren und den Mitgliedsstaaten "Maßnahmen" (bis hin zum Importverbot) gegen die Einfuhr von Sozialklausel-widrig hergestellten Produkten zu gestatten. Daß angesichts des multilateralen Konsenses, den die Schaffung einer solchen Regel fordert, deren Ausgestaltung selbst multilaterale Überwachungs- und Entscheidungsmechanismen mit sich bringen würde, kann als sicher gelten¹¹⁷.

Die Mehrzahl der Anhänger einer Sozialklausel aber setzt sich für eine Klausel ein, die einerseits stärker auf positive Anreize als auf Vergeltungsmaßnahmen setzt und die andererseits multilateral geregelt ist; die Ratio dieser Position liegt darin, daß sie den Gegnern das Argument entzieht, Sozialklauseln stellen ein neues, zudem einseitig (und damit auch willkürlich) einsetzbares Handelshemmnis dar¹¹⁸. So plausibel das Bekenntnis zu einer 'positiven' und multilateralen Sozialklausel klingt, wirft es dennoch mehrere Schwierigkeiten auf.

Die erste Schwierigkeit ist die, daß der Unterschied 'positiv'/'negativ' für die von Sanktionen Betroffenen eher "im psychologischen Bereich"¹¹⁹ angesiedelt ist - man kann den Ausschluß aus dem APS genauso als Nichtgewährung eines Vorteils wie als Zufügung eines Nachteils sehen. Von größerer Bedeutung hinsichtlich der Wirksamkeit einer Sozialklausel ist aber ein zweites Problem: Der zollpolitische Spielraum für positive Anreize ist heute so gering, daß Zweifel an deren Durchschlagskraft erlaubt sind. Bei einem Einfuhrzollniveau der Industrieländer für Industrieprodukte, das nach der Uruguay-Runde bei gut 3% liegt, und bei der kompletten Abschaffung von Zöllen auf mittlerweile 44% der in die Industrieländer importierten Waren, wird der Entzug von Zollpräferenzen zu einer stumpfen Waffe¹²⁰.

Schließlich aber geht der Einsatz des APS - jenseits der problematischen GATT-Konformität¹²¹ - nicht mit der Forderung ineins, eine Sozialklausel solle nicht ein einseitig einsetzbares Instrument der Industrieländer gegen die Entwicklungsländer, sondern eine reziprok bindende Norm sein, deren Überwachung zudem multilateralen Gremien zu überantworten sei¹²².

Wenn aber eine multilateral eingesetzte Klausel das Problem einseitigen protektionistischen Mißbrauchs mindern kann, so schafft sie doch ihrerseits zwei neue Probleme. Zum einen läßt sich als sichere Annahme formulieren, daß eine multilateral paktierte Sozialklausel am leichtesten dann zu vereinbaren ist, wenn ihr sanktionierender Charakter schwach ausgebildet ist und die ihrem Einsatz vorausgehenden Kontrollen, Entscheidungsprozeduren und Einspruchsmöglichkeiten hoch ausgefeilt sind - nicht umsonst geht Charnovitz so weit, ein achtjähriges Moratorium für mit einer Klausel gekoppelte Sanktionen zu fordern, nur um eine Sozialklausel

117 Vgl. Schöppenthau 1994: 251.

118 Vgl. etwa Buntzel et al. 1994; Caire 1994; Charnovitz 1994; Piepel 1994; v. Liemt 1989.

119 Willers 1995: 80.

120 Vgl. Smeets 1995: 100f.

121 Vgl. hierzu Schöppenthau 1994.

122 So etwa Emmerij 1994: 328.

innerhalb der WTO überhaupt auf den Weg zu bringen¹²³. Dies aber stellt notwendig eine weitere Hypothek für die Wirksamkeit der Klausel dar. Zum anderen ist die WTO - als für den Handel zuständige multilaterale Organisation - in ihrem Sanktionsinstrumentarium bisher auf negative Sanktionen beschränkt; wie ein multilateral wirkendes, mit Anreizen operierendes Regelwerk beschaffen sein kann, ist über das Diktum Michel Hansennes hinaus, für die Zukunft müsse an "entirely new solutions"¹²⁴ gedacht werden, noch zu klären.

Die Befürworter der Sozialklausel haben damit bisher der Klausel Konturen gezogen, die zwar geeignet sind, Einwände gegen die Legitimität des Instrumentes zu zerstreuen, die aber ihrerseits seine Wirksamkeit präjudizieren, denn nicht nur haben sie sich jeweils für diejenige Alternative in der Ausgestaltung entschieden, die einen geringeren Grad an Effizienz verspricht - positive Anreize statt strafender Sanktionen, eine multilaterale statt einer unilateralen Klausel -, sie haben so zugleich eine Kombination vorgenommen, die weder den unmittelbaren Einsatz des APS noch schlicht die Einfügung einer Sozialklausel in die Liste der mit Vergeltungsmaßnahmen durchsetzbaren GATT/WTO-Regeln gestattet.

Mit dem Vorschlag, Handel und Arbeitnehmerrechte miteinander zu verknüpfen, liegt so einerseits eine gerade für Gewerkschaften auf den ersten Blick attraktive Möglichkeit vor, die Wahrnehmung gewerkschaftlicher Interessen über den sich vor dem Hintergrund der Globalisierung als zu eng erweisenden Horizont des Nationalstaates auszudehnen, brüchig werdende nationale Regelungssysteme durch ein System internationaler Standards zu ergänzen. Andererseits ist zu fragen, inwiefern die vorliegenden Orientierungen tatsächlich gewerkschaftlichen Organisations- und Mitgliederinteressen gerecht werden können und inwiefern die Gewerkschaften abweichende, etwa das Moment der Wirksamkeit einer Klausel stärker betonende Überlegungen in die Debatte einbringen.

4. Die Gewerkschaften und die Sozialklauseln

Für den DGB und die meisten der ihm angeschlossenen 16 Einzelgewerkschaften spielte die Forderung nach einer Sozialklausel bis vor wenigen Jahren programmatisch und praktisch keine Rolle. Die vorherrschende Position in der deutschen Gewerkschaftsbewegung war - nicht überraschend in einem Land mit hoher Exportquote wie auch hohen und bis zum Ende der achtziger Jahre kontinuierlich wachsenden Exportüberschüssen - eine Bejahung freihändlerischer Positionen. Einzig die Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB), deren Klientel seit Jahren von massivem Arbeitsplatzabbau betroffen war und ist, verfocht eine dissidente Position, trat für Importkontingentierungen im Rahmen des Welt-Textilabkommens sowie für die Schaffung von Sozialklauseln ein, war aber bis 1992/93 nicht in der Lage, die auch von ihrem Vorsitzen-

123 Vgl. Charnovitz 1994: 32.

124 Zit. nach Caire 1994: 309.

den Willi Arens im DGB ausgemachte freihändlerische Mehrheit auf ihre Seite zu ziehen¹²⁵. So legte noch 1993 R. Welzmüller für die IG Metall - die größte Einzelgewerkschaft im DGB - in seiner Beschreibung der "Position der IG Metall zur Gestaltung des Welthandels" ein Bekenntnis zu offenen Märkten ab und gestand einzig den Entwicklungsländern im Namen des "Prinzips des asymmetrischen Handels" ein legitimes Schutzinteresse zu; die Forderung nach Sozialklauseln im Rahmen des GATT oder des APS der EU, gar deren Legitimierung mit dem Interesse, industrielle Arbeitsplätze in den Industrieländern zu verteidigen, fehlte dagegen völlig¹²⁶.

Sowohl hinsichtlich der theoretischen Motivierung der eigenen Position als auch hinsichtlich der daraus gezogenen Folgerungen war der DGB damit Antipode jenes nationalen Gewerkschaftsbundes, der mit der größten Kontinuität für Sozialklauseln focht: der amerikanischen AFL-CIO. Wo die AFL-CIO offen protektionistisch argumentierte und Sozialklauseln als Instrument des Schutzes amerikanischer Arbeitsplätze forderte, nahm der DGB anti-protektionistische Positionen ein und beteiligte sich nicht an dem Ruf nach Sozialklauseln¹²⁷.

Zu einer Neuorientierung der deutschen Gewerkschaftsbewegung kam es 1993/94. Einen ersten Schritt tat der DGB 1992, als er auf dem Weltkongreß des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) für die Sozialklausel votierte; dieses Votum hinterließ allerdings zu-

125 So beklagte Arens (1994: 3) im Dezember 1994 auf der Tagung der Hans-Böckler-Stiftung zu "Arbeitnehmerrechten im Welthandel", bis vor kurzem seien "die Vertreter der Freihandelspolitik ... in den deutschen Gewerkschaften in der Mehrzahl" gewesen; die Position der GTB sei "auch von vielen gewerkschaftlichen Vertretern als kleinkarierter Protektionismus diffamiert" worden.

126 Vgl. Welzmüller 1994a.

127 Die US-amerikanischen Gewerkschaften diskutieren die Probleme des Welthandels und der US-Regierungspolitik offen als Frage des nationalen Interesses, das von der Regierung auf dem Altar des Freihandels geopfert werde, und stellten die Forderung nach einer Sozialklausel jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beschwerde über das Handelsdefizit. So heißt es in der Resolution des AFL-CIO-Kongresses von 1993 zu "International Trade and Investment": "The U.S. government has a responsibility to promote and defend the interests of the people within its borders. Current emphasis on free trade and unfettered capital movements is an explicit abrogation of that responsibility and will lead to further globalization of production, which enriches corporate elites while harming American workers without alleviating poverty in poorer nations" (AFL-CIO 1993: 18); es überrascht nicht, daß direkt auf diese Resolution eine weitere mit dem Titel "Buy American" folgt (vgl. ebd.: 22). Und in einem Papier beklagt die AFL-CIO-"Task force on trade" die Schwächung der industriellen Basis der USA, die der "asymmetry of world trade" - mit der die AFL-CIO das Gegenteil der fast gleichlautenden, oben zitierten IG-Metall-Position meint - geschuldet sei: die USA litten unter zu hohen Entwicklungsländer-Importen - sie allein nähmen mehr als die Hälfte aller Fertigwarenexporte aus Entwicklungsländern auf (vgl. AFL-CIO 1994a: 1f.). Folgerichtig kritisiert die AFL-CIO die Strukturanpassungsprogramme des IWF nicht wegen deren Folgen in den Entwicklungsländern, sondern deshalb, weil die durch den IWF aufgeherrschte Exportorientierung der Entwicklungsländer "harmful repercussions on the United States" (AFL-CIO 1993: 21) mit sich bringe. Die vor diesem Hintergrund von der AFL-CIO geforderte Sozialklausel enthält neben den elementaren Arbeitnehmerrechten - Koalitions- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit sowie von Diskriminierung am Arbeitsplatz - nicht näher präzisierete Bestimmungen zu Mindestlohn und Arbeitszeit sowie zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (vgl. AFL-CIO 1994b); dies muß nicht, kann aber eine protektionistische Ausgestaltung der Sozialklausel mit sich bringen. Wenige Probleme haben die US-Gewerkschaften auch mit dem Ruf nach dem Ausbau der unilateral einsetzbaren handelspolitischen Instrumente (vgl. ebd.).

nächst keine weiteren Spuren in offiziellen Stellungnahmen des DGB. Doch seit 1993 ist die Forderung nach einer Sozialklausel fester Bestandteil der gewerkschaftlichen Position zum Welthandel:

- Im September 1993 erfolgte ein erster Beschluß des Bundesvorstandes ("Für freien und fairen Welthandel - gegen unfaire und unsoziale Praktiken"), in dem explizit eine "'Sozialklausel' in internationalen Handelsverträgen" befürwortet wurde¹²⁸;
- im Mai 1994 legten die Abteilungen Sozialpolitik und Arbeitsmarktpolitik beim Bundesvorstand des DGB ein umfangreiches Papier ("Menschenrechte in der Arbeitswelt und internationaler Handel. Vorschläge für elementare Sozialklauseln") vor¹²⁹;
- im September 1994 faßte der Bundesvorstand einen weiteren Beschluß zu "Sozialklauseln und internationaler Handel"¹³⁰;
- im Dezember 1994 schließlich widmete die Hans-Böckler-Stiftung ihre jährliche, unter Beteiligung zahlreicher internationaler Gewerkschaftsvertreter abgehaltene Tagung dem Thema Sozialklauseln, und der DGB-Vorsitzende Schulte stellte vor diesem Forum die Einsetzung eines DGB-Sonderbeauftragten für Sozialklauseln in Aussicht¹³¹.

In der Formulierung seiner Haltung zu Sozialklauseln konnte der DGB unmittelbar auf zwei im Innern der Gewerkschaftsbewegung präsenste Positionen zurückgreifen: auf die der - am DGB-internen Entscheidungsprozeß beteiligten - GTB sowie auf die des internationalen Dachverbandes IBFG.

4.1 Die Position der Gewerkschaft Textil-Bekleidung

Anders als der DGB hatte die Gewerkschaft Textil-Bekleidung schon in den siebziger Jahren eine Abkehr von freihändlerischen Positionen gefordert; anders als der Bund vertrat sie ebenso schon seit damals die Forderung nach Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen; und anders als der DGB befand sich die GTB damit in Einklang mit den internationalen Dachverbänden, denen sie affiliert ist: dem Europäischen Gewerkschaftsausschuß Textil, Bekleidung, Leder (im folgenden kurz EGA Textil) sowie der Internationalen Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung (ITBLAV): Die GTB, der EGA Textil sowie die ITBLAV stimmen in der Forderung nach einer Sozialklausel überein¹³².

128 Vgl. DGB 1993.

129 Vgl. DGB 1994a.

130 Vgl. DGB 1994b.

131 Vgl. Schulte 1994: 9.

132 Volle inhaltliche Übereinstimmung läßt sich zwischen der Position der GTB und der Linie des EGA Textil feststellen, während die ITBLAV sich den weniger weitgehenden Vorschlag des IBFG zur Sozialklausel zu eigen gemacht hat; vgl. zur Position der ITBLAV: Kearney 1992, 1994 sowie ITBLAV 1993, zur Position des EGA Textil: EGA Textil, Bekleidung, Leder 1989.

Die Gründe für die Sonderstellung der GTB liegen auf der Hand: Früher und schärfer als andere Branchen gerieten die Bereiche Textil/Bekleidung unter den Druck der Konkurrenz aus Niedriglohnländern mit der Folge, daß in den letzten 20 Jahren etwa zwei Drittel der ursprünglich 900.000 Arbeitsplätze verloren gingen¹³³; Textil- und Bekleidungsprodukte machen 25% der Fertigwarenexporte aus Entwicklungsländern aus¹³⁴. In der Motivation ihres Eintretens für eine Sozialklausel macht die GTB kein Hehl daraus, daß sie die Klausel zuerst und vor allem als wirksames Instrument zum Schutz vor weiterem Arbeitsplatzabbau betrachtet, als Hebel zur Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen in den Industrieländern. So führt der Vorsitzende der GTB, Willi Arens, aus:

"Tatsache ist, in Phasen anhaltender struktureller Unterbeschäftigung von Arbeitskräften, wie sie zweifelsohne in sämtlichen Industrieländern zu verzeichnen ist, kann eine weitere 'Freisetzung' von Arbeit durch vermehrte Importe von Fertigwarenerzeugnissen weder ökonomisch als produktivitätssteigernde Unstrukturierung noch als sozial sinnvoll und wünschenswert bezeichnet werden."¹³⁵

Gegen die "herrschende Freihandelsideologie des ausgehenden 20. Jahrhunderts"¹³⁶ setzt die GTB auf "geregelten Handel", zu dem die Sozialklausel als Abwehrinstrument gehört; mit der Klausel solle "auf die Regierungen der Niedriglohnländer Druck ausgeübt werden, zum Beispiel Marktzugang gegen Einhaltung von binnenmarktstimulierenden Sozialstandards"¹³⁷:

"Der Europäische Gewerkschaftsausschuß Textil, Bekleidung und Leder (EGA) stellte an die Vertreter der Freihandelspolitik - und die waren bis vor kurzem auch in den deutschen Gewerkschaften in der Mehrzahl - die Frage, wie man darauf zu reagieren gedenke, wenn in Zukunft die meisten Konsumgüter außerhalb der EU in Niedriglohnländern erstellt werden. In die Zukunfts-Diskussion über die 'Blaupausen-Gesellschaft' warf der EGA stets die Frage ein, was denn die Millionen von Arbeitnehmern der sog. alten Industrien alles erfinden sollten, um nicht arbeitslos zu werden."¹³⁸

"Natürlich soll diese Politik des geregelten Handels eine Angleichung der Sozialstandards auf hohem Niveau erzwingen, damit den europäischen Arbeitnehmern eine Angleichung auf niedrigerem Niveau erspart bleibt."¹³⁹

"Gelingt in der sogenannten Dritten Welt die 'Angleichung nach oben' nicht, bleibt für die GTB, dies sagen wir ganz deutlich, nur die Zuflucht zu einer Strategie der Handelsregulierung, um in Europa, d.h. auch in Deutschland eine 'Angleichung nach unten' als Folge unfairer Handelspraktiken abzuwehren."¹⁴⁰

In Einklang mit dieser Konzeption der Sozialklausel als Instrument der Verteidigung von Arbeitsplätzen in den Industrieländern beschränkt die GTB sich nicht auf den vom Gros der Ver-

133 Vgl. Arens 1993: 12.

134 Vgl. Madden/Madeley 1994: 92.

135 Arens 1993: 19.

136 Ebd.: 4; Engel-Bock (1994: 27) bemerkt: "Der freie Handel zwischen Ländern mit unterschiedlichen sozio-ökonomischen Strukturen kennt nur wenige Gewinner - die Unternehmer -, aber viele Verlierer, und zwar die Arbeitnehmer aller Länder."

137 Arens 1995: 8.

138 Arens 1994: 3.

139 Arens 1995: 8.

140 Arens 1993: 13.

fechter einer Sozialklausel befürworteten Katalog elementarer Menschenrechte (Vereinigungs- und Tarifvertragsfreiheit, Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung); darüber hinaus reklamiert die GTB die Aufnahme von Bestimmungen zur Arbeitszeit (Festschreibung einer Höchstgrenze von 48 Stunden pro Woche) sowie zum Mindestlohn¹⁴¹. Weder die GTB noch der EGA Textil - die sich in diesem Katalog einig sind¹⁴² - haben es aber unternommen, gerade den letzten und brisantesten Punkt zu präzisieren. In der Regel ist die Rede von "Mindestlöhnen, die eine menschenwürdige Lebensführung ermöglichen"¹⁴³. Ob die GTB einzig an das ILO-Übereinkommen zu Mindestlöhnen denkt oder an die materiale Fixierung bestimmter Lohnhöhen und wie sie sich gegebenenfalls deren Festsetzung vorstellt, bleibt offen.

In geringem Maße auch hat die GTB bisher zu Fragen der operativen Umsetzung einer Sozialklausel Stellung genommen - zu Fragen, welcher Natur die Sanktionen sein sollen, ob positive Anreize oder Vergeltungsmaßnahmen vorzuziehen sind, ob letztere etwa in Strafzöllen, in Mengenbeschränkungen oder in Einfuhrverboten bestehen sollen, wie die Überwachungs- und Entscheidungsverfahren bei der Anwendung einer Sozialklausel gestaltet sein sollen.

Einerseits spricht Arens von einem "Belohnungsmechanismus bei Einhaltung von ILO-Standards" und nennt als Beispiel die Möglichkeit, die Erhöhung von Exportquoten innerhalb des Welttextilabkommens "orientiert am sozialen Fortschritt im jeweiligen Land zu erhöhen"¹⁴⁴. Deutlich wird aber andererseits - wiederum ganz im Einklang mit der Behandlung der Sozialklausel als Abwehrinstrument gegen Arbeitsplatzabbau - eine relativ geringe Scheu, auch harte Sanktionen ins Auge zu fassen. Wenn die GTB von dem Junktim zwischen der Einhaltung der Sozialklausel und "Marktzugang" spricht, dann meint sie dies wörtlich, etwa wenn ihr Vorsitzender im letzten Jahr forderte, die VR China müsse "vom internationalen Handel ausgeschlossen werden"¹⁴⁵ oder wenn sie in diesem Jahr eine Unterschriftenkampagne startete, deren erste Forderung lautete:

"Wir fordern die Politikerinnen und Politiker auf: Sorgen Sie für Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen! Länder, die Mindeststandards an Menschen- und Arbeitnehmerrechten nicht einhalten, müssen vom internationalen Handel ausgeschlossen werden!"¹⁴⁶

141 Vgl. Arens 1992: 58.

142 Vgl. EGA Textil 1989.

143 Priegnitz 1993: 51; im Wortlaut genauso Arens 1993: 5 sowie EGA Textil 1989: 2.

144 Arens 1993: 16. Diese Möglichkeit scheidet allerdings nach Abschluß der Uruguay-Runde mittelfristig aus, da die im Welt-Textilabkommen für den Textilbereich vereinbarten Sonderregeln inklusive der Quotierung in den nächsten Jahren auslaufen.

145 GTB Presse-Nachrichten, 4. Juli 1994.

146 Flugblatt der GTB.

So sehr sich die Angriffe auf China mit dem Verweis auf die Unmöglichkeit freier gewerkschaftlicher Betätigung oder auf die Tatsache, daß alleine ein bis zwei Millionen Zwangsarbeiter im Textil-/Bekleidungsbereich eingesetzt werden, ethisch rechtfertigen lassen, so sehr auch die Bedeutung chinesischer Textilexporte nach Deutschland ins Auge springt, so wenig ist aber doch ausgemacht, ob selbst eine auf wirksame Arbeitsplatzverteidigung in den Industrieländern kalkulierte Sozialklausel, wie sie der GTB vorschwebt, ein erfolgversprechendes Mittel gewerkschaftlicher Interessenvertretung ist. Der GTB selbst ist durchaus bewußt, daß eine Spannung zwischen Wirksamkeit und Legitimität einer Sozialklausel besteht, wenn sie vor dem Hintergrund einer "zunehmend spürbare(n) Konflikträchtigkeit der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge" die Gewerkschaften unter dem Zwang sieht, "schwer aufzulösende Zielkonflikte zu diskutieren"¹⁴⁷. Der Extremfall China - nicht umsonst im Mittelpunkt des Interesses der GTB¹⁴⁸ - mag die Vorstellung plausibel machen, Interessen der deutschen Arbeitnehmer und Menschenrechtspolitik seien in vollkommenem Einklang; und der Tatbestand, daß die VR China mittlerweile auch von anderen Dritt-Welt-Ländern als Konkurrent gefürchtet wird, daß China zugleich in den internationalen Gewerkschaftsgremien nicht präsent ist, mag den Konsens etwa in der ITBLAV über Kampagnen gegen China erleichtern.

Aber spätestens seit mit Osteuropa ein "Fernost vor der Haustüre"¹⁴⁹ existiert, kann die GTB kaum erwarten, daß, mit der ethisch unproblematischen Anklage der Unterdrückung von Gewerkschaftsrechten oder des Einsatzes von Zwangs- und Kinderarbeit in der Dritten Welt, die Auslagerung von Arbeitsplätzen wirkungsvoll zu stoppen ist¹⁵⁰. Dann aber müßten die Fragen der Arbeitszeit und - vor allem - der Lohnhöhe zum Kern einer wirksamen Sozialklausel werden; *wie* diese Problembereiche aufzunehmen sind, ohne daß sich Gewerkschaften in Industrieländern dem Vorwurf aussetzen, legitime Entwicklungsinteressen in den Entwicklungsländern sowie im Osten Europas zu durchkreuzen, harret der Klärung.

4.2 Die Position des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften

Genauso wie die Textil-Bekleidungs-Gewerkschaften fordert der IBFG seit Jahren eine Sozialklausel und begleitete die Uruguay-Runde mit entsprechenden Stellungnahmen: einer Resolution des Vorstandes von 1986, einer Resolution des 15. Weltkongresses von 1992 und einer weiteren Vorstandsentschließung von 1993¹⁵¹. 1994 schließlich formulierte der IBFG gemein-

147 Arens 1993: 19.

148 So der Mitarbeiter des Hauptvorstandes der GTB K. Priegnitz im Round-table der Zeitschrift "Mitbestimmung", wenn er bei der GTB "eine gewisse Konzentration auf China" feststellt - Klebe et al. 1994: 55.

149 Arens 1995: 8.

150 Gerade die Textil- und Bekleidungsindustrie böte sich für die Etablierung einer Twin-plant-Struktur im Stile der Maquiladora-Industrie im mexikanischen Grenzraum zu den USA an, die Meyer-Stamer (1994: 19) an den Grenzen der Bundesrepublik zu Polen oder zur Tschechischen Republik in der Zukunft für möglich hält. Laut Goutier (1994: 95) erfolgt schon jetzt bei mehr als 50% der EU-Textilprodukte passive Lohnveredlung in Osteuropa.

151 Vgl. IBFG 1986, 1992, 1993b.

sam mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) und dem christlichen Weltverband der Arbeit (WVA) eine gemeinsame Stellungnahme zu Sozialklauseln¹⁵².

Doch der IBFG setzt in seiner Motivation einer Sozialklausel die Akzente anders als die GTB oder der EGA Textil. Nicht die Vermeidung von Arbeitsplatzverlagerungen aus den Industrieländern steht im Vordergrund seiner Argumentation, sondern das allgemein gehaltene Ziel, "die extremsten Formen der Ausbeutung"¹⁵³ und einen "halsabschneiderischen Wettbewerb" zu verhindern, um zu vermeiden, "daß wir alle in einer nach unten gerichteten Spirale enden, wobei es niemandem besser und allen schlechter gehen wird"¹⁵⁴.

Zu legitimieren sei einzig eine Sozialklausel, die nicht auf Industrieländer-spezifischen Standards, sondern auf global gültigen Normen beruhe und deshalb geeignet sei, den "differing interests of workers in all the member countries of the new World Trade Organization" Rechnung zu tragen¹⁵⁵. Nur jener Wettbewerb, der "nicht nur als unfair, sondern auch als inakzeptabel in bezug auf die elementaren Menschenrechte und Werte angesehen würde"¹⁵⁶, solle durch die Sozialklausel unterbunden werden.

Diese Position wirkt sich in der Formulierung des Kataloges der Normen dahingehend aus, daß die IBFG "keine globalen Mindestlöhne und Arbeitsbedingungen vor(schlägt)", sondern ihren Forderungskatalog auf die fünf zentralen ILO-Normen beschränkt¹⁵⁷:

- Vereinigungsfreiheit;
- Tarifvertragsfreiheit;
- Verbot der Zwangsarbeit;
- Unterbindung der Kinderarbeit;
- Verbot jeglicher Diskriminierung.

Die Wirkung einer solchen Sozialklausel ist in den Augen des IBFG nicht eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer auf den Weltmärkten¹⁵⁸; die vom IBFG vorgeschlagene Klausel werde "keinen großen Unterschied für den mit den reichlich verfügbaren Arbeitskräften verbundenen komparativen Vorteil der Entwicklungsländer machen"¹⁵⁹; der

152 Vgl. IBFG/WVA/EGB 1994.

153 IBFG 1994: 3.

154 IBFG 1993a: 2.

155 Pursey 1994b: 238; Stephen Pursey ist Leiter der Abteilung für Wirtschafts- und Sozialpolitik bei der Zentrale des IBFG in Brüssel.

156 IBFG 1994: 6.

157 so IBFG 1993b; 1994; die 1986 noch in der Resolution zum Beginn der Uruguay-Runde (IBFG 1986) genannten Punkte Arbeitsaufsicht sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz tauchen in den Stellungnahmen der neunziger Jahre nicht mehr auf.

158 Vgl. Pursey 1994a: 373.

159 IBFG 1994: 6; mit fast gleichen Worten auch der IBFG-Vorsitzende Leroy Trotman vor dem HBS-Forum vom Dezember 1994 (Trotman 1994: 12).

Grund hierfür wird ausdrücklich in der Beschränkung der geforderten Sozialstandards ausgemacht:

"They would not prevent newly emerging exporters from retaining competitive advantages in industrial country markets, as the only obligation they entail is the respect of minimum universally applicable standards."¹⁶⁰

"Hauptnutznießer" seien deshalb die menschenrechtsfreundlichen Entwicklungsländer, "diejenigen Entwicklungsländer, die sich um die Verbesserung des Lebensstandards ihrer Beschäftigten bemühen, da sie am wehrlosesten gegenüber der Konkurrenz von Ländern sind, die die Ausbeutung der Beschäftigten weiterhin zulassen."¹⁶¹ Umgekehrt könne die Einführung der Sozialklausel deshalb für die Industrieländer "nicht bedeuten, daß keine Arbeitsmarktanpassungen mehr erforderlich sind"; der den Industrieländern in Aussicht gestellte Nutzen stelle sich nur "in einer längerfristigen und weniger greifbaren Weise" ein¹⁶²:

"Industrial countries would still face a major task of adjustment but would be better able to manage the process since developing country consumer markets would be set on a sustained growth path and the gap in labour costs of production would tend to narrow over the long term."¹⁶³

Selbst diesem wenig greifbaren und in widersprüchlicher Manier deduzierten Nutzen - sollten die "reichlich verfügbaren Arbeitskräfte" in der Dritten Welt nicht für den Bestand des komparativen Kostenvorteils bürgen? - traut jedoch der IBFG nicht und formuliert als - für die Gewerkschaften der Industrieländer und ihre Mitglieder nicht allzu attraktive - Perspektive, eine Sozialklausel steigere zumindest die Akzeptanz für Arbeitsplatzverluste, denn bei Existenz einer Klausel seien "derartige, häufig schmerzliche Anpassungen ... leichter zu rechtfertigen."¹⁶⁴

Auch die Vorstellungen des IBFG zur technischen Ausgestaltung und Umsetzung der Sozialklausel sind offensichtlich vor allem darauf berechnet, "keinerlei Spielraum für Mißbrauch zu protektionistischen Zwecken"¹⁶⁵ zu lassen. Zwar spricht der IBFG vor allem von 'negativen' Sanktionen, von Strafmaßnahmen also gegen die Länder, die nicht Sozialklausel-konform agieren, aber diese Sanktionen sollen am Ende eines komplizierten Verfahrens stehen, das von strenger Multilateralität geprägt ist.

Die Überwachung einer Sozialklausel sowohl im Rahmen der WTO als auch im Rahmen anderer Handelsverträge soll danach einem "gemeinsamen WTO/IAO-Beratungsgremium" obliegen. Aufgabe der ILO wäre es, aufbauend auf dem schon bestehenden Berichtswesen der Organisation regelmäßig über die Einhaltung der Sozialklausel "in Gesetz und Praxis" zu berich-

160 IBFG/WVA/EGB 1994: 2f.

161 IBFG 1994: 6.

162 Ebda.: 7.

163 Pursey 1994b: 237.

164 IBFG 1994: 7.

165 Ebda.: 5.

ten. Im Falle der Nichteinhaltung bestimmter Normen der Sozialklausel würde der Bericht Empfehlungen an das Land hinsichtlich der einzuleitenden Maßnahmen formulieren. Nach einem Zeitraum von etwa zwei Jahren solle ein erneuter Bericht erstellt werden, der drei mögliche Schlußfolgerungen ziehen könnte: a) die erreichte Einhaltung der Sozialklausel-Norm, b) Fortschritte hin zu ihrer Einhaltung, c) Nichteinhaltung und mangelnde Kooperation des Landes mit der ILO. Nur im dritten Falle würde das Land vor möglichen Sanktionen gewarnt; ihm würde jedoch eine erneute Frist von etwa einem Jahr gesetzt, um Schritte hin zur Einhaltung der Sozialklausel zu unternehmen¹⁶⁶. Einzig in diesem Fall plant der IBFG Strafmaßnahmen, wenn also das betroffene Land "genügend Zeit hatte, um der Situation abzuweichen, und auch nur dann, wenn eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit völlig ausbliebe"¹⁶⁷. Erst dann würde die Angelegenheit an den WTO-Rat verwiesen, der über die Verhängung von Sanktionen zu entscheiden hätte, die sich die IBFG wie folgt vorstellt:

"Ein erster Schritt könnte die Aussetzung des Rechtes der Länder auf Zugang zu den neuen bindenden Regeln der WTO für die Konfliktbeilegung sein. Weitere Möglichkeiten könnten die Erhebung von Zöllen auf die Exporte des betreffenden Landes umfassen. Diese könnten allmählich erhöht werden, bis sie die Höhe einer Strafzahlung erreichen."¹⁶⁸

Daß gerade der IBFG - neben der Ziehung enger Grenzen für die Klausel - sich besonders auf die prozedurale Seite einer Klausel konzentriert, daß er dabei wiederum weniger Effektivitätserwägungen als Überlegungen hinsichtlich der Absicherung der Klausel gegen Mißbrauch zu Lasten der Entwicklungsländer in den Vordergrund stellt, ist leicht verständlich: Anders ließe sich ein von den Entwicklungsländern mitgetragener Konsens in dem - Organisationen aus 124 Ländern einbegreifenden - Bund gar nicht herstellen¹⁶⁹.

Dies heißt aber, daß der IBFG-Vorschlag für die Gewerkschaften der Industrieländer kaum ein Instrument der Vertretung eigener Organisations- und Mitgliederinteressen darstellen kann - wie eine derart eng gefaßte Sozialklausel in nennenswertem Maße eine lohnkosteninduzierte Auslagerung von Produktionen beeinflussen könnte, ist nicht auszumachen. Ein Engagement von Gewerkschaften der Industrieländer für eine solche Klausel müßte von einer anderen Motivation als der unmittelbarer Interessenwahrnehmung getragen sein: von dem Streben, unterstützend für Gewerkschaften in der Dritten Welt und in Schwellenländern tätig zu werden.

166 Vgl. IBFG 1994: 4f.

167 So die "Freie Gewerkschaftswelt", Organ des IBFG, in dem nicht gezeichneten Artikel "Die Sozialklausel steht nach wie vor auf der Tagesordnung" (Nummer 11/1994).

168 IBFG 1994: 4.

169 So begrüßt etwa der brasilianische Gewerkschaftsbund CUT durchaus eine Sozialklausel, macht aber explizit seine Zustimmung material von dem Ausschluß der Fragen des Lohns, der Lohnzusatzleistungen sowie des Arbeitsschutzes und prozedural von der Anwendung des IBFG-Vorschlages abhängig; vgl. die Resolution des CUT-Vorstandes vom Oktober 1994, abgedruckt in CUT/CFDT 1994: 15f.

4.3 Sozialklauseln in der Programmatik des DGB

Als der DGB sich 1993 erstmals offiziell zur Frage der Sozialklauseln zu Wort meldete, hatte er die Wahl zwischen zwei schon vorliegenden gewerkschaftlichen Konzeptionen und damit zwischen der Frage, ob er die Problematik sozialer Konditionalität in internationalen Handelsbeziehungen vor allem unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung eigener, auf die Standort-sicherung in Deutschland zielender Interessen oder unter dem Gesichtspunkt gewerkschaftlicher 'Entwicklungshilfe', der Verbesserung der Betätigungsmöglichkeiten von Gewerkschaften in der Dritten Welt angehen wollte.

Der Beschluß des Bundesvorstandes vom September 1993 schien für eine Entscheidung des DGB zugunsten der ersten Option zu sprechen. Dreh- und Angelpunkt des gesamten Papiers waren die durch "Sozial-Dumping" ausgelösten Gefahren für deutsche Arbeitsplätze und die Notwendigkeit, hiergegen Abwehrmaßnahmen zu ergreifen:

"Keine Volkswirtschaft aber kann bei sich durch einseitige Aufrechterhaltung einer vollständig liberalen Handelspolitik die Vernichtung von Arbeitsplätzen zulassen, wenn diese als Folge von unfairen und unsozialen Bedingungen und Subventionen ... eintreten."¹⁷⁰

Der DGB forderte, es müsse "handelspolitisch alles getan werden, um diese Wettbewerbsverzerrungen rückgängig zu machen und um die betroffenen Unternehmen und Branchen davor zu schützen." Die sozialen Errungenschaften der Arbeitnehmer in den Industrienationen dürften nicht "durch unfaire, unsoziale und ruinöse Praktiken des internationalen Wettbewerbs untergehen". Unmittelbar hieran knüpft sich die Forderung:

"Um dem Dumping verschiedener Art, insbesondere dem Sozialdumping, einen Riegel vorzuschieben, sind Schutz- und Sozialklauseln im GATT-Vertrag und in allen einschlägigen Regelwerken der internationalen Wirtschaftsbeziehungen erforderlich. Ländern und Konzernen müssen Mindestbedingungen mit Sanktionsmöglichkeiten auferlegt werden."

Nicht nur die Motivation der Klausel erfolgte in gleicher Weise wie bei der GTB, auch der in sie aufzunehmende Normenkatalog war identisch und spricht dafür, daß die GTB bei der Formulierung des Vorstandsbeschlusses federführend beteiligt war. Der DGB verlangte eine Klausel, die neben den auch vom IBFG geforderten Menschen- und Gewerkschaftsrechten "Mindeststandards für Löhne und Arbeitszeit sowie Arbeits- und Gesundheitsschutz" enthalten sollte.

Doch der Resolution von 1993 war ein eigenartiges Schicksal beschieden - der DGB hielt zwar an der mit ihr erstmals aufgestellten Forderung von Sozialklauseln fest, vollzog aber einen Schwenk in seinen Aussagen sowohl zur Motivation der Klausel als auch zu ihrer Ausgestal-

170 DGB 1993.

tung, einen Schwenk, der nun nicht nur alle relevanten IBFG-Positionen übernahm, sondern teilweise über sie hinausging.

Zwar schrieb die Stellvertretende DGB-Vorsitzende auch später noch, Sozialklauseln seien deshalb notwendig, weil es "in niemandes Interesse" liege könne, "wenn Wettbewerbsvorteile zum Verlust von Arbeitsplätzen und Existenz bei uns führen, indem Menschen- und Gewerkschaftsrechte in Entwicklungsländern mit Füßen getreten werden"¹⁷¹, aber die Argumentation, eine Sozialklausel sei Schutz- und Verteidigungsinstrument für heimische Arbeitsplätze, trat insgesamt völlig in den Hintergrund. Wie in der Argumentation des IBFG wurde nur noch allgemein von der Notwendigkeit, "die krassesten Formen der Ausbeutung weltweit soweit wie möglich aus(zu)merzen"¹⁷², gesprochen und unterstrichen, die Hauptnutznießer einer Sozialklausel seien menschenrechtsfreundliche Entwicklungsländer, die vor der unfairen Konkurrenz jener Länder geschützt würden, die auch elementare Normen nicht einhielten¹⁷³.

Genauso wie in der IBFG-Argumentation auch vertrat der DGB nun die Auffassung, mit Sozialklauseln sollten "die Entwicklungsländer keineswegs ihrer komparativen Kostenvorteile beraubt werden"¹⁷⁴. Desgleichen spricht der DGB die Konsequenz dieser Position für die Verteidigung von Arbeitsplätzen in Industrieländern aus: Sozialklauseln seien "keinesfalls ein Instrument, um Sozialstandards weltweit zu harmonisieren und das Problem der Arbeitslosigkeit bei uns zu überwinden"¹⁷⁵. Der DGB-Vorsitzende Schulte ging im Dezember 1994 vor dem Hans-Böckler-Forum noch weiter, als er unterstrich, für den DGB seien Sozialklauseln "kein Schönheitspflaster, um die bitteren Folgen der Globalisierung der Weltwirtschaft abzumildern"¹⁷⁶, und als er das gewerkschaftliche Eintreten für Sozialklauseln von der an nationalen Interessen orientierten Position der USA und Frankreichs abgegrenzt wissen wollte:

"Vielleicht war es ein Fehler, daß der Anstoß zur Einführung von Sozialklauseln in der letzten Verhandlungsrunde des GATT nicht unmittelbar von der Weltgewerkschaftsbewegung ausging. So dankbar der IBFG die Initiative der Regierungen der USA und Frankreichs aufgriff, es ließ sich nicht vermeiden, daß hinter diesem Vorstoß nicht nur lautere Motive vermutet wurden."¹⁷⁷

Folgerichtig tritt der DGB seit 1994 in allen Stellungnahmen für einen Normenkatalog innerhalb der Sozialklausel ein, der sich auf die fünf auch vom IBFG geforderten ILO-Normen beschränkt, während Mindeststandards zu Lohn, Arbeitszeit und Arbeitssicherheit nicht mehr auftauchen¹⁷⁸. Genauso hat sich der DGB die IBFG-Vorschläge für die prozedurale Umset-

171 Engelen-Kefer 1995: 4; vgl. genauso DGB 1994a: 3.

172 DGB 1994a: 1.

173 Vgl. ebda.: 4.

174 Adamy 1994: 583; Wilhelm Adamy ist der für Sozialklauseln zuständige Referatsleiter beim DGB-Bundesvorstand.

175 Ebda.

176 Schulte 1994: 9.

177 Ebda.: 7.

178 Vgl. etwa DGB 1994a; DGB 1994b; Adamy 1994; Schulte 1994; Engelen-Kefer 1994.

zung der Klausel zu eigen gemacht; auch er wünscht die gemeinsame Betrauung von ILO und WTO mit der Aufgabe, die Sozialklausel praktisch umzusetzen, und auch er tritt für das abgestufte Berichts-, Mahn- und Sanktionsverfahren ein, wie es der IBFG befürwortet¹⁷⁹, und schließt sich der Auffassung an, solche Sanktionen sollten nur in Fällen, in dem das betroffene Land fehlenden "ernstlichen Willen" zu einer Besserung der Situation zeigt, und erst "nach mehrfacher internationaler Verwarnung"¹⁸⁰ verhängt werden.

In einigen Punkten geht der DGB jedoch noch weiter als der IBFG in der Abschwächung einer Sozialklausel als Sanktionsinstrument. *Erstens* fordert der DGB immer wieder, vor allem auf positive Anreize zu setzen, um die Entwicklungsländer zu Sozialklausel-konformem Verhalten zu ermuntern, so wenn er vorschlägt "zu prüfen, ob und inwieweit über die Öffnung des Marktes positive Anreize" für jene Länder gegeben werden können, die Schritte unternehmen, um ILO-Vorschläge zur Herstellung einer Sozialklausel-konformen Situation umzusetzen¹⁸¹. *Zweitens* schlägt der DGB den Einsatz negativer Sanktionen - die auch er als "erhöhte Zölle" faßt - einzig dann vor, wenn "in eklatanter Weise gegen Gewerkschaftsrechte und das Verbot der Zwangsarbeit verstoßen" wird¹⁸²; nicht also bei Verstößen gegen das Verbot der Kinderarbeit und der Diskriminierung. *Drittens* schließlich bindet der DGB das Tätigwerden der WTO daran, daß nicht nur die ILO eine Verletzung der Sozialklausel konstatiert, sondern daß auch die WTO selbst zu einem positiven Ergebnis bei der Prüfung gelangt, "ob und inwieweit dies zu Auswirkungen auf den Welthandel mit einzelnen Produkten führt"¹⁸³. Nur in diesem Fall - wenn "die Produktbezogenheit der Normverletzung festgestellt (wird)"¹⁸⁴ - soll mit dem Land ein Aktionsprogramm zur Herstellung einer völkerrechtskonformen Situation vereinbart werden. Mit diesem Votum für eine ausschließlich produktbezogene - etwa statt einer branchen- oder länderbezogenen - Anwendung einer Sozialklausel hat der DGB mögliche Interventionen weiter eingeschränkt; etwa die von der GTB vertretene Forderung, China vom Welthandel auszuschließen, ließe sich mit der DGB-Version der Sozialklausel nicht in die Tat umsetzen, aber auch branchenweite Sanktionen gegen chinesische Bekleidungsexporte wären nicht zu realisieren.

Wenn also der DGB eine Version der Sozialklausel vorschlägt, die deren Wirksamkeit als Schutzmechanismus für Arbeitsplätze (und damit für Gewerkschaftsmitglieder) in den Industrieländern hintanstellt, die insgesamt Überlegungen zur Absicherung der Legitimität des Instrumentes und zur Vermeidung ihres Mißbrauchs privilegiert, dann dürfte der Grund hierfür nicht nur im Willen des DGB zu suchen sein, programmatischen Einklang mit der internationalen Gewerkschaftsbewegung zu suchen. Mindestens genauso großes Gewicht

179 Vgl. DGB 1994b.

180 DGB 1994a: 5.

181 Ebd.: 12.

182 Ebd.

183 Ebd.

184 Ebd.

dürfte die Tatsache haben, daß etwa mit der IG Metall oder der IG Chemie Einzelgewerkschaften von weit größerer Mitgliedschaft als die GTB existieren, die stark exportorientierte Branchen vertreten und die zugleich, anders als die Textil- und die Bekleidungsindustrie, keine Hoffnung in eine Sozialklausel als Schutzmechanismus setzen.

So machte sich die IG Metall zwar auch die Forderung nach einer Sozialklausel zu eigen, aber etwa Welzmüllers Artikel in der Funktionärszeitschrift "Der Gewerkschafter" stellt Warnungen vor falschen Erwartungen an eine Klausel in den Mittelpunkt. Für die Gewerkschaften verbiete sich "jede populistische Anbiederung", wollten sie nicht "in die Nähe protektionistischer und chauvinistischer Positionen" geraten; eine Klausel werde "die aus der weltwirtschaftlichen Verflechtung resultierenden Probleme für die Beschäftigten in den Industrieländern nicht beseitigen":

"Es wäre politisch fahrlässig, wenn in populistischer und tendenziell chauvinistischer Weise die Lösung der aus der mittlerweile erreichten Globalisierung der Wirtschaft entspringenden Beschäftigungs- und Anpassungsprobleme nur den Mindeststandards zugeschoben würde."¹⁸⁵

Strukturanpassung sei "Hausaufgabe der Industrieländer selbst", da auch bei Existenz einer Sozialklausel die Kostenvorteile der Entwicklungsländer erhalten blieben; nur "Produkt- und Prozeßinnovation" sei der Weg, "zukunftsträchtige Beschäftigungsalternativen" zu schaffen¹⁸⁶ - der Verlust 'altindustrieller' Arbeitsplätze ist also von der IG Metall akzeptiert. Die gleiche Argumentation - daß deutsche Gewerkschaften weniger auf defensive Strategien als auf offensive Innovationskonzepte zu setzen hätten - vertritt für die IG Chemie Reinhard Reibsch, Leiter der internationalen Abteilung:

"Ich denke auch, daß man mit sozialen Schutzzöllen Anpassungsprozesse nicht verhindern wird. Durch solche Schutzzölle würde aber der Modernisierungsdruck hier bei uns nachlassen. Längerfristig wäre das für uns kontraproduktiv."¹⁸⁷

Wenn aber von der IG Metall wie der IG Chemie eine Sozialklausel als Schutzmechanismus für hiesige Arbeitsplätze nicht nur als *ineffektiv* betrachtet, sondern gar wegen der so erstrebten Verteidigung traditioneller Industrien als *kontraproduktiv* abgelehnt wird, dann ist im DGB nur eine Sozialklausel konsensfähig, die nicht auf Wirkungen hier, sondern auf Wirkungen in Entwicklungs- und Schwellenländern berechnet ist: die in ihrer Funktion darauf eingeschränkt ist, als Instrument gewerkschaftlicher Solidarität zu wirken.

185 Welzmüller 1994b: 42, 44.

186 Ebd.

187 Reibsch in Gatzmaga et al. 1994: 44.

4.4 Fazit

Schon die Weise, wie das Gros der außergewerkschaftlichen Befürworter die Sozialklausel konzipierten, war von einer eigentümlichen Wendung geprägt. Ausgangspunkt der Forderung nach sozialen Mindeststandards war die Notwendigkeit, einen vor dem Hintergrund der Globalisierung der Wirtschaft behaupteten Deregulierungs-Wettlauf zu stoppen. Mit der Sozialklausel sollten also auch durchaus Wirkungen in den Industrieländern einhergehen: Verteidigung industrieller Arbeitsplätze und sozialer Regelungen wurden in Aussicht gestellt. In dem Bemühen aber, die Forderung nach einer Sozialklausel als legitim erscheinen zu lassen - sprich gegen die Vorwürfe des Protektionismus und der Einmischung in die nationale Souveränität in Schutz zu nehmen -, zogen die Verfechter der Klausel ihr so enge Grenzen, daß die für die Industrieländer behauptete Wirkung kaum mehr zu erwarten war, daß also die Sozialklausel unterderhand zu einem Instrument wurde, daß vor allem den Entwicklungsländern nutzen sollte.

Der DGB spitzt diese Wendung zu - anders als andere Befürworter verspricht er gar nicht arbeitsplatzsichernde und den Sozialabbau hemmende Wirkungen einer sozialen Konditionalität, begibt sich also erst gar nicht in das Dilemma zwischen Legitimität und Effektivität der Sozialklausel, das oben konstatiert wurde. Umso stärker fällt bei ihm der Bruch zwischen Ausgangs- und Zielpunkt der Argumentation auf (der sich zugleich als zeitliches Nacheinander des ersten und der weiteren Positionspapiere des DGB darstellt). Auch er hatte ja das Phänomen unter dem Stichwort "Sozial-Dumping" aufgegriffen, den Welthandel und seine schädlichen Folgen hier also in den Mittelpunkt gestellt und Menschenrechtsverletzungen als Instrument der Konkurrenz seitens anderer Staaten behandelt, gegen dessen Einsatz es sich zu schützen gelte. Diese Argumentation wurde in der Folge umgedreht: Weniger die durch andere Staaten zur Gewinnung handelspolitischer Vorteile eingesetzte Menschenrechtsverletzung und handelspolitische Schädigung menschenrechtskonformer Länder als die Möglichkeit für die Staatengemeinschaft, *unabhängig von eigener Schädigung* internationale Handelsbeziehungen zum Hebel der Durchsetzung elementarer Rechte zu machen, wurde zur Begründung der Klausel.

Den Gegnern sozialer Konditionalität ist diese Wendung Grund, den politischen und gewerkschaftlichen Anhängern einer Sozialklausel Heuchelei vorzuwerfen: Getarnt als Entwicklungsländer-freundliche Altruisten, hätten sie nur die Eigeninteressen der Industrieländer im Sinn¹⁸⁸. Zumindest mit Blick auf den DGB erscheint dieser Vorwurf fehl am Platze: Zu sehr arbeiten sich die gewerkschaftlichen Stellungnahmen des Bundes (genauso wie die des IBFG) an der präzisen Eingrenzung der Klausel, vor allem aber an prozeduralen Fragen der Umsetzung einer Klausel ab, zu sehr dominiert dabei das Kriterium der Mißbrauchsvermeidung (und eben nicht das des möglichst wirkungsvollen Einsatzes), zu sehr warnen die - ja vorwiegend für den internen Gebrauch bestimmten - Papiere des DGB die eigene Anhängerschaft vor übertriebenen Illusionen in die Effekte einer Sozialklausel, als daß der Protektionismusverdacht plausibel wäre.

188 So etwa Myrdal 1994; Seet-Cheng 1994.

Das heißt aber nicht, daß das Auseinanderfallen von argumentativem Ausgangspunkt und Zielpunkt - von der Nutzung der Menschenrechte zwecks Herstellung 'fairen Handels' zur Nutzung des Handels zwecks Durchsetzung elementarer Menschenrechte - sich nicht auch am DGB rächen würde. In der vom DGB vorgeschlagenen Konstruktion der Klausel sind trotz der klaren Option für deren auf Förderung der Menschenrechte orientierten Gebrauch immer wieder Erinnerungen an ihre ursprüngliche handelspolitische Motivierung präsent; dies führt dazu, daß die Klausel zu einem merkwürdigen Hybrid wird:

- Eine Erinnerung an den Ausgangspunkt stellt es dar, wenn der DGB die "Produktbezogenheit" von Menschenrechtsverletzungen zum Ausgangspunkt jeglicher Intervention gemacht sehen möchte und damit branchen- oder gar länderbezogene Interventionen ausschließt.
- Genauso lebt die Beschränkung möglicher Strafmaßnahmen auf Strafzölle eher von einer handels- als von einer menschenrechtspolitischen Ausrichtung, von dem Willen, ganz im Sinne der Dumping-Bestimmungen Mehrerlöse abzuschöpfen. Es ist aber nicht einzusehen, warum - wie heute schon bei in Gefängnisarbeit hergestellten Waren ja durchaus möglich - im Falle eklatanter Menschenrechtsverletzungen (Zwangsarbeit, brutale Unterdrückungsmaßnahmen gegen Gewerkschaften) nicht auch der Griff zu Importverboten ein Mittel darstellen könnte.
- Schließlich leben die Vorstellungen des DGB zur Umsetzung der Klausel ex negativo - als Wunsch, handelspolitischen Mißbrauch der Sozialklausel seitens der Industrieländer auszuschließen - von der Erinnerung an die handelspolitische Seite des Problems. Dies führt aber beim DGB wie beim IBFG zur völligen Vereinseitigung der Überlegungen auf die Frage, wie Mißbräuche auszuschließen seien, während die Frage, wie ein im Sinne der Durchsetzung elementarer Menschenrechte wirkungsvoller Gebrauch zu gewährleisten ist, vollkommen zurücktritt. So ist nicht einzusehen, warum *jedwede* Verletzung einer Sozialklausel erst nach einem Verfahren, daß drei, wenn nicht fünf Jahre dauert, sanktionierbar sein soll. Es spricht zwar vieles dafür, in der Frage der Kinderarbeit mit Vorsicht vorzugehen - hier erscheinen langwierige und komplizierte Verfahren, die auf eine graduelle Verbesserung der Situation zielen, durchaus angemessen. Warum aber sollen Terrorregime, die Gewerkschafter foltern und ermorden, erst zwei Jahre Zeit erhalten, um zu demonstrieren, daß sie Schritte hin zu einer Verbesserung der Lage unternehmen, und selbst bei Ausbleiben einer Besserung ein weiteres Jahr Mahnfrist eingeräumt bekommen?

Nicht also der handelspolitische Mißbrauch eines als menschenrechtsorientiert vorstellig gemachten Instrumentes ist das Manko der vom DGB eingenommenen Position: Im Gegenteil -

die einseitige Konzentration des DGB auf die Einschränkung der Sozialklausel, auf den Ausschluß jeden Mißbrauchs, schießt über das Ziel hinaus und führt dazu, daß die gewerkschaftlich vorgeschlagene Klausel *weder* als Instrument zur Verteidigung gewerkschaftlicher Interessen in Industrieländern in Antwort auf die Globalisierung *noch* als menschenrechtspolitisches Instrument allzu hohe Wirksamkeit verspricht: Den ersteren Anspruch hat der DGB mit seinen Vorschlägen faktisch selbst aufgegeben, den zweiten konterkariert er durch eine allzu vorsichtige Herangehensweise¹⁸⁹. Der DGB-Vorsitzende Schulte selbst hat auf seiner Rede vor dem Hans-Böckler-Forum von 1994 die zahlreichen internationalen Vertragswerke aufgezählt, in denen schon Menschen- und Gewerkschaftsrechte verbrieft sind¹⁹⁰; ihnen mit Sozialklauseln nur eine weitere zwar 'bindende', aber nur gering sanktionierbare internationale Vereinbarung an die Seite zu stellen, kann nicht Sinn der Übung sein - mit einem Instrument, dessen Einsatz angesichts der vielfältigen Kautelen fast unmöglich scheint, wäre wenig gewonnen. Die mittlerweile fast schon zum Ritual gewordenen Bekenntnisse gegen einen Mißbrauch der Sozialklausel sollten die Gewerkschaften und andere Befürworter sozialer Konditionalität deshalb nicht daran hindern, die zukünftige Diskussion auf die Bedingungen des effektiven Gebrauchs einer möglichen Sozialklausel zu konzentrieren.

189 Vgl. in diesem Sinne Reichert 1995: 18; mit Recht konstatieren auch Brand/Hoffmann (1994: 30) etwa mit Blick auf die Vorstellungen des DGB zur Umsetzung der Klausel, es bleibe fraglich, ob durch ein "derart umständliches System den sozialen Rechten weltweit zum Durchbruch verholfen werden" könne.

190 Vgl. Schulte 1994: 2ff.

Literaturverzeichnis

- Adamy, W.* (1994): Internationaler Handel und Sozialstandards; in: Wirtschaftsdienst, n. XI, 577-585
- AFL-CIO* (1993): Policy Resolutions. Adopted October 1993 by the AFL-CIO Convention, Washington, D.C.
- AFL-CIO* (1994a): Uruguay Round of the GATT. Persistent Trade Deficits (Discussion Paper der AFL-CIO Task Force on Trade), Ms.
- AFL-CIO* (1994b): Statements adopted by the AFL-CIO Executive Council, August 9-10, 1994, Washington, D.C.
- Amsden, A. H.* (1994): Macro-sweating policies and labour standards; in: Sengenberger/Campbell 1994, 185-193
- Arens, W.* (1992): Sozialklausel meint die Wahrung elementarer Menschenrechte; in: Die Mitbestimmung, 38. Jg., n.8, 57f.
- Arens, W.* (1993): Die internationale Arbeitsteilung - ihre Auswirkung auf Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Referat vom 13.9.1993 im Rahmen der Interkulturellen Wochen Recklinghausen), Ms.
- Arens, W.* (1994): Die Antworten der Gewerkschaften auf die Globalisierung der Märkte (Statement im Rahmen des Internationalen Hans-Böckler-Forums, Düsseldorf 11.-13. Dezember 1994), Ms.
- Arens, W.* (1995): Anforderungen der Gewerkschaften an eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Ms.
- Awuku, E. O.* (1994): How Do the Results of the Uruguay Round Affect the North-South Trade?; in: Journal of World Trade, vol.28, n.2, 75-93
- Bieber, O.* (1987): Global Labor Rights and Living Standards. Remarks of UAW President Owen Bieber before "Confronting Global Realities: A Conference on Trade, Competitiveness and American Living Standards", Ms.
- Brand, D./R. Hoffmann* (1994): "Sozial-Dumping" oder Protektionismus?-Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem; in: IFO-Schnelldienst, 47. Jg., n.25-26, 23-33
- Buntzel, R. et al.* (1994): Handel, Umwelt und Entwicklung. Herausforderungen aus der Sicht deutscher Nichtregierungsorganisationen, Bonn
- Caire, G.* (1994): Labour standards and international trade; in: Sengenberger/Campbell 1994, 297-317

- Charnovitz, S.* (1986): Fair Labour Standards and International Trade; in: *Journal of World Trade Law*, vol.20, n.1, 61-78
- Charnovitz, S.* (1987): The influence of international labour standards on the world trading regime. A historical overview; in: *International Labour Review*, vol.126, n.5, 565-584
- Charnovitz, S.* (1992): Environmental and Labour Standards in Trade; in: *The World Economy*, vol.15, n.3, 335-356
- Charnovitz, S.* (1994): The World Trade Organization and Social Issues; in: *Journal of World Trade*, vol.28, n.5, 17-33
- Collingsworth, T./J.W. Goold/P.J. Harvey* (1994): Time for a Global New Deal; in: *Foreign Affairs*, Jan./Feb., 8-13
- CUT/CFDT* (1994): Cláusula social e estratégias sindicais; *Textos para debate internacional*, n.4, novembro
- De Backer, R.* (1994): Peter Sutherland, GATT Director General: 'In the Uruguay Round everybody is a winner'; in: *The Courier*, n. 144, march-april, 2-4
- DGB* (1993): Für freien und fairen Welthandel - gegen unfaire und unsoziale Praktiken (Beschluss des Bundesvorstandes vom 7.9.1993), *DGB-Informationsdienst*, 8. September
- DGB* (1994a): Menschenrechte in der Arbeitswelt und internationaler Handel. Vorschläge für elementare Sozialklauseln; in: *ISA Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik*, n.3, Mai
- DGB* (1994b): Sozialklauseln und internationaler Handel (Beschluss des Bundesvorstandes vom 5.7.1994), *DGB-Informationsdienst*, 6. Juli
- Donahue, T. R.* (1994): Workers' rights in the global village: Observations of an American trade unionist; in: *Sengenberger/Campbell 1994*, 195-204
- Edgren, G.* (1979): Fair labour standards and trade liberalisation; in: *International Labour Review*, vol.118, n.5, 523-535
- EGA Textil, Bekleidung, Leder*: Sozialklausel (Beschluss vom 13.2.1989), Ms.
- Emmerij, L.* (1994): Contemporary challenges for labour standards resulting from globalization; in: *Sengenberger/Campbell 1994*, 319-328
- Engel-Bock, J.* (1994): Freihandel - um den Preis einer Abwärtsspirale für Löhne und Sozialsysteme?; in: *Die Mitbestimmung*, 40. Jg., n.5, 26f.
- Engelen-Kefer, U.* (1994): Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen. Neuer Protektionismus oder Schutz elementarer Rechte?; in: *WEED Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung*, Sonderdienst n.1, 9. Januar, 4

- Engels, B.* (1994): Was bedeutet Marrakesch für Entwicklungsländer?; in: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal, 55-62
- FNV/INZET* (1994): Sustainable Trade, Amsterdam
- Freemann, R. B.* (1994): A hard-headed look at labour standards; in: Sengenberger/Campbell 1994, 79-92
- Gatzmaga, D. et al.* (1994): Konkurrenz zwischen den West-Gewerkschaften in Ost-Europa?; in: Die Mitbestimmung, 40. Jg., n.12, 40-44
- Gerke, K.* (1994): Vom Gatt zur Welthandelsorganisation (HSFK-Report 5), Frankfurt a.M.
- Goutier, H.* (1994): Social clauses in trade. Protecting the rich or helping the poor?; in: The Courier, n.145, May/June, 95-97
- Großmann, H./G. Koopmann* (1994): Sozialstandards für den internationalen Handel?; in: Wirtschaftsdienst, n. XI, 585-591
- Helm, C.* (1995): Handel und Umwelt. Für eine ökologische Reform des GATT, Berlin
- IBFG* (1986): The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (EntschlieÙung des Vorstandes), Ms.
- IBFG* (1992): The Uruguay Round of GATT Trade Negotiations (EntschlieÙung des 15. Weltkongresses des IBFG), Ms.
- IBFG* (1993a): Die Sozialklausel: Ihr Sinn und Zweck und ihre Funktionsweise, Ms.
- IBFG* (1993b): Die Uruguay-Runde im GATT. EntschlieÙung des Vorstandes, Ms.
- IBFG* (1994): Internationale Arbeitnehmerrechte und Handel: Die Notwendigkeit eines Dialogs, Ms.
- IBFG/WVA/EGB* (1994): The Social Dimension of International Trade; Joint Statement, Ms.
- ILO* (1990): Zusammenfassung internationaler Arbeitsnormen, Genf
- ILO* (1994a): Werte bewahren, Veränderungen fördern. Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Weltwirtschaft: eine Agenda für die IAO. Internationale Arbeitskonferenz 1994, Bericht des Generaldirektors, Genf
- ILO* (1994b): The social dimensions of the liberalisation of world trade (Working Party on the social Dimensions of the Liberalisation of International Trade), Genf
- ITBLAV* (1993): Handels- und Arbeitnehmerrechte - Die Sozialklausel, Ms.
- Kearney, N.* (1992): "Benutze den Handel, um die Verletzungen der Menschen - und Arbeitnehmerrechte zu beseitigen", Rede vom 7.9.1992 in Düsseldorf, Ms.

- Kearney, N.* (1994): Rede auf der Internationalen Arbeitskonferenz, Ms.
- Klebe, T. et al.* (1994): Südostasien - ein Round-table; in: Die Mitbestimmung, 40. Jg., n.10, 53-57
- Krugman, P.* (1994): Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?; in: Harvard Business Review, July/August, 113-121
- Krueger, A. O.* (1992): Global Trade Prospects for the Developing Countries; in: The World Economy, vol.15, n.4, 457-474
- Kulessa, M.* (1995): Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der "Dritten Welt"? Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialklauseln im internationalen Handel (INEF-Report Nr. 12), Duisburg
- Langille, B. A.* (1994): Labour standards in the globalized economy and the free trade/fair trade debate; in: Sengenberger/Campbell 1994, 329-338
- Liemt, G. v.* (1989): Minimum labour standards and international trade: Would a social clause work?; in: International Labour Review, vol.128, n.4, 433-448
- Liemt, G. v.* (1992): Economic globalisation: Labour options and business strategies in high labour cost countries; in: International Labour Review, vol.131, n.4-5, 453-470
- Madden, P./J. Madeley* (1994): Winners and Losers. The impact of the GATT Uruguay Round on Developing Countries; in: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal, 89-96
- Marshall, R.* (1994): The importance of international labour standards in a more competitive global economy; in: Sengenberger/Campbell 1994, 65-78
- May, B.* (1994a): Die Uruguay-Runde, Bonn
- May, B.* (1994b): Der erfolgreiche GATT-Abschluß - ein Pyrrhussieg?; in: Europa Archiv, 49.Jg., n.2, 33-42
- Meyer-Stamer, J.* (1994): Wo bleibt die Abwanderungswelle oder Geht doch nach drüben!; in: Die Mitbestimmung, 40. Jg., n.12, 16-19
- Myrdal, H. G.* (1994): The ILO in the cross-fire: Would it survive the social clause?; in: Sengenberger/Campbell 1994, 339-356
- Nivola, P. S.* (1993): Regulating Unfair Trade, Washington
- Oppermann, Th./M. Beise* (1994): Die neue Welthandelsorganisation - ein stabiles Regelwerk für weltweiten Freihandel?; in: Europa-Archiv, n.7, 195-202
- Piepel, K.* (1994): Statement auf dem EECOD-APRODEV-EUROCIDSE-Workshop "Employment, human rights and development: the debate on social clauses" 1.-2. Dezember 1994, Brüssel, Ms.

- Piepel, K.* (1995): Sozialklauseln im Welthandel. Ansatzpunkte für Solidaritätsorganisationen; in: Blätter des iz3w, n.206, Juni/Juli, 19
- Portes, A.* (1994): By-passing the rules: The dialectics of labour standards and informalization in less developed countries; in: Sengenberger/Campbell 1994, 159-176
- Potter, E. E.* (1994): International labour standards, the global economy and trade; in: Sengenberger/Campbell 1994, 357-365
- Priegnitz, K.* (1993): Sozialklauseln im internationalen Handel; in: DGB-Bildungswerk, Kinderarbeit in der Dritten Welt - rücksichtslos billig (Entwicklungspolitik - Internationale Arbeitsteilung n.28), Düsseldorf, 51f.
- Pursey, S.* (1994a): The social foundations of international trade; in: Sengenberger/Campbell 1994, 367-377
- Pursey, S.* (1994b): The Case for Social Clauses in International Trade Policy, in: Internationale Politik und Gesellschaft, n.3, 235-239
- Raghavan, C.* (1994): North-South polarization in ILO trade-labour link; in: Third World Economics, n.102, 6-9
- Reichert, T.* (1995): In der Zwickmühle. Schützen Sozialklauseln vor Ausbeutung oder vor Konkurrenz?; in: Blätter des iz3w, Nr.206, Juni/Juli, 16-18
- Schöppenthau, Ph. v.* (1994): Sozialklauseln: die falsche Waffe im Kampf um Menschenrechte und soziale Standards; in: Internationale Politik und Gesellschaft, n.3, 240-256
- Schulte, D.* 1994: Arbeitnehmerrechte sind Menschenrechte. Rede vor dem Internationalen Forum der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 13. Dezember 1994, Ms.
- Seet-Cheng, M.* (1994): Address by H.E. Mrs Mary Seet-Cheng, Ambassador of the Republic of Singapore, at the Workshop on "Employment, Human Rights and Development: the Debate on Social Clauses"; Brussels, 1 December 1994, Ms.
- Sengenberger, W.* (1994a): International labour standards in a globalized economy: The issues; in: Sengenberger/Campbell 1994, 3-15
- Sengenberger, W.* (1994b): Internationalisierung der Wirtschaft und weltweite Arbeits- und Sozialstandards - ein Überblick; in: Die Mitbestimmung, 40.Jg., n.5, 11-14
- Sengenberger, W./D.Campbell* (1994): International Labour Standards and Economic Interdependence, ILO, 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, n.4, 423-432
- Smeets, M.* (1995): Tariff Issues in the Uruguay Round. Features and Remaining Issues; in: Journal of World Trade, vol.29, n.3, 91-105

- Smyth, D.* (1994): Achievements, new directions from 1994 ILO conference. ILO's 75th Anniversary; in: Monthly Labor Review, vol.117, n.9, 46-51
- Steil, B.* (1994): 'Social Correctness' is the New Protectionism; in: Foreign Affairs, Jan./Feb., 14-20
- Stückelberger, Ch.* (1994): Sozialklauseln für fairen Welthandel; in: epd 19
- Swinerton, K. A./G.K.Schoepfle* (1994): Labour standards in the context of a global economy; in: Monthly Labor Review, vol.117, n.9, 52-58
- Taake, H. H.* (1994): Die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft; in: Europa-Archiv, 49.Jg, n.8, 223-230
- Trotman, L.* (1994): Speech by International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) President C. Leroy Trotman to the International Hans-Böckler-Forum on Labour Standards in World Trade, Düsseldorf, 11-13 December 1994, Ms.
- Welzmüller, R.* (1994a): Welthandel politisch verbindlich koordinieren - Position der IG Metall zur Gestaltung des Welthandels; in: F. v. Auer (Hg.), Amerika und Europa, Mössingen, 131-138
- Welzmüller, R.* (1994b): Mindestnormen durchsetzen. Weltwirtschaft und soziale Grundsätze; in: Der Gewerkschafter, 42. Jg., n.11, 42-44
- Willers, D.* (1994): Sozialklauseln in internationalen Handelsverträgen; in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.): Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden, 165-178
- Willers, D.* (1995): Sozialklauseln - (k)ein Gipfelthema?; in: ZfSH/SGB, Heft 2, 79-83
- Witt, P.* (1994): Vom GATT zur WTO; in: Nord-Süd aktuell, 1. Quartal, 51-54