TENEA

Juristische Reihe TENEA/www.jurawelt.com Bd. 89

Tenea (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit […]

Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly.* Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

Alexander Freiherr von Campenhausen

Sozialklauseln im internationalen Handel

Eine entwicklungsvölkerrechtliche Untersuchung insbesondere über Sozialklauseln im internationalen Handelsverkehr und ihre praktische Handhabung

TENEA
Bristol Berlin

jurawelt.com
Jurawelt
Referendarswelt
Studentenwelt
Anwaltswelt

Alexander von Campenhausen

Sozialklauseln im internationalen Handel
Eine entwicklungsvölkerrechtliche Untersuchung insbesondere über Sozialklauseln im internationalen Handelsverkehr und ihre praktische Handhabung
(Juristische Reihe TENEA/www.jurawelt.com; Bd. 89)

Zugleich Universität Hannover
Dissertation 2004

Gedruckt auf holzfreiem, säurefreiem, alterungsbeständigem Papier

© TENEA Verlag Ltd., Bristol, Niederlassung Deutschland
Berlin 2005
Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.
Digitaldruck und Bindung:
SDZ GmbH · 01159 Dresden
TENEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin
Printed in Germany 2005

ISBN 3-86504-124-8

Diese Arbeit wurde nur aufgrund der unbedingten Unterstützung durch meine Frau Elisabeth möglich.

Ihr gebührt mein ganzer Dank.

Alexander v. Campenhausen

Zusammenfassung

Nach einer begrifflichen und historischen Einleitung untersucht die Arbeit exemplarisch die WTO als multilaterales Handelsabkommen, das NAFTA als trilaterales Handelsabkommen mit ausgeglichener Gewichtung, die Lomé-Abkommen und das Partnerschaftsabkommen von Cotonou als multilaterale Abkommen mit bilateralem Charakter und einseitiger Gewichtung, das „Generalized System of Preferences“ der USA und das „Allgemeine Präferenzsystem“ der EU als unilaterale Regelwerke, sowie die Hermes-Bürgschaften als staatliche Unterstützung des Handels unter Privaten. Ziel der Arbeit ist es herauszarbeiten, wo welche Sozialklauseln bestehen, mit welchen Mitteln sie durchgesetzt werden und wo die Diskussion über Sozialklauseln stattfindet. Des weiteren wird eine mögliche Weiterentwicklung vorgeschlagen, wobei die Diskussion über Sozialklauseln zu komplex ist, als daß eine gesicherte Voraussage bezüglich einer weiteren Entwicklung möglich wäre.

Die Arbeit hat einen normativen Schwerpunkt, beschränkt sich aber nicht auf eine rein juristische Diskussion, sondern versucht auch politologische und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

Abstract

The dissertation examines after a terminological and historical part as exemplarily the WTO as a multilateral agreement, the NAFTA as a trilateral trade agreement with equal partners, the Lomé Convention and the Cotonou Partnership Agreement as multilateral agreements with a bilateral character and a unilateral emphasis, the „Generalized System of Preferences“ of the USA and the "Generalised System of Preferences" of the EU as unilateral agreements, as well as thr Hermes- State guarantees Bürgschaften as public aid for trade of private partners. It is the objective of the dissertation to clarify where social clauses exist, how they are enforced and where they are discussed. Furthermore a possible enhancement is suggested, wheras the discussion about social clauses is to complex to predict reliably a further developement.

The dissertation has a normative emphasis but is not limited to a purely legal discussion but tries to consider poltical and economic aspects as well.

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis IX

Abkürzungsverzeichnis XV

I. Einführung 1

II. Geschichte der internationalen Arbeitsstandards bis zu den Pariser Vorortverträgen, insbesondere zum Vertrag von Versailles und der Gründung der ILO 5

III. Begriff und Inhalt von Sozialklauseln und internationalen Arbeitsstandards 18

IV. Sozialklauseln, GATT und die Welthandelsorganisation 46

V. NAFTA und das NAALC, ein Vorbild für internationalen Handel? 69

VI. Generalized System of Preferences / Allgemeines Präferenzsystem 118

VII. Assoziierungsabkommen der EG/EU 156

VIII. Hermes-Bürgschaften 170

IX. Arbeitsstandards und übernationale Aspekte 194

X. Ergebnis 206

Literaturverzeichnis 209

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis IX

Abkürzungsverzeichnis XV

I. Einführung 1

II. Geschichte der internationalen Arbeitsstandards bis zu den Pariser Vorortverträgen 5

A. Die ersten Anfänge 5
B. Von der Berliner Konferenz 1889 bis zum 1. Weltkrieg 9
C. Die Entwicklung im 1. Weltkrieg, der Vertrag von Versailles und die ILO 14
D. Fazit 17

III. Begriff und Inhalt von Sozialklauseln und internationalen Arbeitsstandards 18

A. Der Begriff der Sozialklausel 18
B. Regelungsumfang und Geltungsbereich 19
C. Standards in nationalen Gesetzen mit Bezug auf internationalen Handel 21
1. USA 22
2. Andere Staaten 23
D. Internationale Standards 24
1. Absolute Standards 24
2. Relative Standards 25
3. Flexible Standards 26
4. Ergebnis 27
E. Arbeitsstandards und ihre Festsetzung 27
1. Standpunkte der VN, der ILO, des IMF und der Weltbank zu Arbeitsstandards 29
a) Vereinte Nationen 29
b) ILO 29
c) Die Bretton Woods Institutionen 33
2. Einzelne Arbeitsstandards 33
a) Sklaverei, Zwangsarbeit und Gefängnisarbeit 33
b) Kinderarbeit 36
c) Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht 39
d) Gleiche Entlohnung von Männern und Frauen, Benachteiligungsverbot 40
e) Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 41
f) Schutz ausländischer Arbeitnehmer, Migration 41
g) Arbeitszeit 42

h) Mindestlöhne 43
F. Fazit 45

IV. Sozialklauseln, GATT und die Welthandelsorganisation 46

A. Einleitung 46
B. Vertragsgestalt der WTO 48
C. GATT 1947 und GATT 1994/WTO 49
D. Das Verhältnis zwischen GATT, WTO und der Charta von Havanna 51
1. Art. VII der Charta von Havanna 53
E. Bestehende Sozialklauseln im GATT/WTO System 54
1. Art. XX GATT 55
a) Art. XX (b) 57
b) Art. XX (e) 58
2. Art. XXIII GATT 58
3. Art. VI und Art. XVI 59
a) Sozialdumping und Art. VI 59
b) Substandards als Subvention gem. Art. XVI 60
F. Diskussion über Sozialklauseln in der WTO 62
1. Die Verhandlungen bei Abschluß der Uruguay-Runde 62
2. Beschränkung der WTO auf Handel? 63
3. Möglichkeiten einer Kooperation zwischen WTO und ILO 66
G. Fazit 68

V. NAFTA und das NAALC, ein Vorbild für internationalen Handel? 69

A. Einleitung und Entstehungsgeschichte 69
1. Die Vorläufer 70
2. Bedeutung und Verabschiedung des NAALC 71
a) Freihandelsabkommen der USA 72
b) Arbeitsstandards in U.S.- Gesetzen 72
c) Verknüpfung von Handelsabkommen mit Arbeitsstandards durch das NAFTA 73
3. Fast Track Authority des U.S.-Präsidenten zur Erweiterung des NAFTA 74
a) NAFTA 74
b) Free Trade Area of the Americas/FTAA 75
B. Das NAFTA 75
1. Situation in Mexiko 76
2. Situation in Kanada 77
3. Situation in den USA 78

C. Das „North American Agreement on Labor Cooperation“ (NAALC) 79
1. Präambel 79
2. Ziele 79
3. Inhaltliche Verpflichtungen 80
4. Institutioneller Rahmen 82
a) Der Ministerrat 82
b) Das Sekretariat 83
c) National Administrative Office 83
(1) USA 84
(2) Mexiko 87
(3) Kanada 88
d) Die Nationalen Komitees 89
e) Evaluation Committee of Experts 90
f) Das Streitbeilegungsverfahren 91
g) Bewertung 93
5. Die ersten Fälle unter dem NAALC 93
D. Auswirkungen von NAFTA und NAALC 94
1. Folgen des Strukturwandels in den USA 94
2. Strukturwandel in Kanada 95
3. Lohndifferenzen zwischen Mitgliedstaaten 95
4. Auswirkung des NAFTA auf Migration und Einreisebestimmungen 96
5. Die Furcht vor Arbeitplatzverlagerungen im U.S.-Präsidentschaftswahlkampf 98
6. Puerto Rico, ein Fallbeispiel für Freihandel zwischen ungleichen Partnern 103
7. Tatsächliche Auswirkungen das NAFTA auf den Arbeitsmarkt und Reaktionen 104
a) Trade Adjustment Assistance (TAA) 105
b) Umsetzung und Finanzierung der Strukturanpassungsprogramme in den USA 107
8. Auswirkungen des NAALC auf 109
E. Bewertung 109
1. Etablierung einheitlicher Standards 110
2. Umfang und Ziele des Abkommens 111
3. Zweiteilung in sanktionsbewehrte und nicht sanktionsbewehrte Standards 111
4. Ausgestaltung und Dauer der Verfahren 111
5. Novum 112
6. Ökonomischer und politischer Entwicklungsstand 113
7. Auswirkung auf Arbeitsmarkt 114
8. Einbindung in offizielle Stellen 114
9. Adressat 114

10. PR-Stärke 115

VI. Generalized System of Preferences (GSP) / Allgemeines Präferenzsystem (APS) 118

A. Einleitung 118
B. Das APS der Welthandelskonferenz UNCTAD 119
1. Entstehung 119
2. Wirkung und Funktion des APS 122
3. Bedeutung von Zollpräferenzen 123
C. Die Beziehung zwischen APS und GATT 124
1. Reziprozität 125
2. Meistbegünstigungsklausel 126
D. EU-APS 127
1. Kreis der Berechtigten 127
2. Vor- und Nachteile der Berechtigten 128
3. Das EWG-APS von 1971 bis 1995 128
a) Probleme des APS 130
(1) Höhe der Quoten und Plafonds 130
(2) Konkurrenz durch andere Zollvergünstigungen 130
(3) Herkunftsregeln 131
4. Das neue APS der EU 131
a) Europarechtliche Grundlage des EU-APS 132
b) Graduierungsregeln 133
c) Sozialklauseln 135
(1) Die negative Sozialklausel gem. Art. 22-26 VO. 2820/98 136
(a) Präzedenzfall Myanmar (ehem. Burma) 138
(2) Die positive Sozialklausel gem. Art 8, 10-15 VO. 2820/98 140
(3) Konflikte der Sozialklauseln mit GATT und UNCTAD 141
d) Bewertung der Sozialklauseln 142
E. U.S.-GSP 145
1) Allgemeines 145
2) Berechtigte 145
3) Die U.S.-Sozialklausel 147
4) Verfahren zur Anwendung der U.S. Sozialklausel 147
a) Formelles Verfahren 147
b) Praxis der Anwendung 149
5. CBI 149
6. Bewertung der U.S.-Sozialklausel 151

VII. Assoziierungsabkommen der EG/EU 156

A. Allgemein 156
B. Geschichtlicher Hintergrund 156
C. Yaoundé und Arusha 157
D. Lomé 158
1. Rechtliche Probleme des Lomé-Abkommens im Verhältnis zur WTO 159
2. Sozialklauseln im Lomé-Abkommen 161
3. Erfolg des Lomé-Abkommens? 162
a) Wirtschaftliche Entwicklung 162
b) Politische Erfolge 164
4. Lomé wohin? 165
E. Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou 168
F. Fazit 168

VIII. Hermes-Bürgschaften 170

A. Einleitung 170
B. Rechtfertigung für staatliche Kreditversicherungen 172
C. Folgen von Bürgschaften 174
1. Umfang und Ursachen der Haftung 175
2. Ziel der Hermes-Bürgschaften 176
3. Internationale Kooperation 177
a) Berner Union 177
b) OECD 178
c) EU 179
D. Entscheidungsverfahren und Kontrolle über Hermes-Bürgschaften 180
1. Der Interministerieller Ausschuß für Ausfuhrgarantien und -bürgschaften (IMA) 180
2. Beteiligung des Bundestags an Hermesbürgschaften 181
E. Hermes-Bürgschaften für politische Ziele? 181
1. Beispiel Südafrika 182
2. Rüstungsgeschäfte 184
3. Ökologie, Entwicklungspolitik und Menschenrechte 184
F. Schulden, Umschuldungen und der Erlaß von Hermes-Schulden 186
1. Umfang der Verschuldung und neue Entschuldungsinitiativen von Regierungen 186
a) Neapel-Bedingungen 189
b) HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) und Lyon-Bedingungen 189
2. Initiativen von NGOs 190
G. Hermes und Öffentlichkeit 192

H. Fazit 192

IX. Arbeitsstandards und übernationale Aspekte 194

A. Arbeitsstandards und ökonomische Aspekte 194
1. Theoretische Grundlagen 194
2. Ökonometrische Tests 197
B. Arbeitsstandards und nationalstaatliche Souveränität 199
C. Arbeitsstandards und Menschenrechte 203

X. Ergebnis 206

Literaturverzeichnis 209

Abkürzungsverzeichnis

AFL	American Federation of Labor
AFL-CIO	American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik (im Lomé-Abkommen begünstigte Staaten)
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
APS	Allgemeines Präferenzsystem/Allgemeine Präferenzsysteme
Art.	Artikel
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
ASETS	Advanced Skills Through Education and Training
Bev.	Bevölkerung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BISD	Basic Instruments and Selected Documents (GATT-Veröffentlichung)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BTN	Brusseles Tariff Nomenclature/Brüssler Zolltarifschema
bez.	beziehungsweise
CBERA	Carribean Basin Economic Recovery Act
CBI	Caribbean Basin Initiative
CLC	Canadian Labour Congress
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CUSFTA	Canada United States Free Trade Agreement
Doc.	Document
ECE	Evaluation Committee of Experts
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations
EDWAA	Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EI	Entwicklungsindex
EPZ	Export Processing Zones (Sonderwirtschaftszonen)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
FDI	Foreign Direct Investment
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT 1947	General Agreement on Tariffs and Trade von 1947
GATT 1994	General Agreement on Tariffs and Trade von 1994
GSP	Generalized System of Preferences
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GZT	Gemeinsamer Zolltarif

HIPIC	Highly Indebted Poor Countries
I.L.M.	International Legal Materials
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
ICITO	Interim Commission for the International Trade Organization
IDA	International Development Association
ILO	International Labour Organization
ILO	International Labour Office
IMF	International Monetary Fund
ITO	International Trade Organization
LDC	Least developed Countries
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MFN	Most favoured Nation
Mio.	Millionen
MOS	Mittel- und Osteuropäische Staaten
Mrd.	Milliarden
NAAEC	North American Agreement on Environmental Cooperation
NAALC	North American Agreement on Labor Cooperation
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAO	National Administrative Office
NEC	National Economic Council
NGOs	Non Governmental Organizations
Nr.	Nummer
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
p. a.	per annum
PCN	Pro Canada Network
RGBL.	Reichsgesetzblatt
S.	Seite
SFR	Schweizer Franken
SI	Spezialisierungsindex
SILIC	Severely Indebted Low Income Countries
DM	Deutsche Mark
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
STPS	Secetaría del Trabajo y Previsión Social
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAA	Trade Adjustment Assistance
TRIMs	Trade Relates Investment Measures
TRIPs	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
u.	und
U.S.	United States
U.S.C.	United States Code
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations Environmental Program
UNO	United Nations Organization
UNT	Unión Nacional de Trabajadores
US-$	United States Dollar
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen
VO.	Verordnung
Vol.	Volume
VR-China	Volksrepublik China
WIPO	World Intellectual Property Organization
WSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization
z. B.	zum Beispiel

I. Einführung

Komparative Vorteile[1] regeln den freien Handel; nationale Unterschiede sind Bestandteil des globalen Wettbewerbs, und die verschiedenen politischen und wirtschaftlichen Systeme konkurrieren um die politische, ideelle und ökonomische Vorherrschaft und die Eroberung der bestehenden und der sich auftuenden Märkte. Grundvoraussetzung dieses Gefüges ist das Bestehen von Unterschieden in den am internationalen Handel beteiligten Staaten, sei es im Ausbildungsstand der Bevölkerung, in der Technologie, der Infrastruktur oder den natürlichen Gegebenheiten wie Klima oder Rohstoffe. Internationales Kapital wandert[2] in rasantem Tempo zwischen den verschiedenen Rechtssystemen immer auf der Suche nach maximaler Rendite bei minimalem Risiko. Immer mehr werden neben den oben genannten Faktoren auch die Rechtsordnungen selbst Gegenstand des Wettbewerbs.[3] Um Investitionen anzuziehen, wird durch niedrige Arbeitsstandards versucht, ein attraktives Investitionsklima zu schaffen, was zu einem ungesunden Wettbewerb mit Sozialstandards führen kann und dann eine ”Spirale nach unten” oder auch ein ”Wettrennen nach unten” eröffnet.[4] Tatsächlich hat die „Globalisierung“ in den Industriestaaten anscheinend vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer betroffen,[5] ob aber die bestehenden tariflichen Verhandlungssysteme „im Säurebad der globalen Konkurrenz“ aufgelöst werden[6], bleibt abzuwarten

Vor allem für die Schwellenländer Asiens erscheint die oft unter dem Stichwort ”Globalisierung”[7] zusammengefaßte Entwicklung zunehmender internationaler globaler Verflechtung von Finanzströmen, Warenverkehr, Information und Kommunikation[8] als die Chance für den eigenen Fortschritt, die Einladung zu Wohlstand und Prosperität

---

1 Das Gesetz der komparativen Vorteile geht auf David Ricardo ”On the Principles of Political Economy and Taxation”, London, John Murray, 1817, 589 Seiten, zurück.

2 Der Anteil an FDI (foreign direct investment) explodierte von durchschnittlich 92 Mrd. U.S.-$ in den Jahren 1983-1988 auf 226 Mrd. U.S.$ im Jahr 1994, (UNCTAD, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness Annex Table 1) und erreichte 2000 ein Rekordniveau von 1,3 Billionen U.S. $ (UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages S. 1 f.

3 Voigt S. 19. Die Folgen des Wettbewerbs werden unterschiedlich gesehen. Teilweise wird eine Auflösung des nationalen Rechts zugunsten einer internationalen Rechtsordnung gesehen (Albert S. 122 ff.), teilweise wird auch eine ”Amerikanisierung” des Rechts befürchtet, Shaipro S. 39, 48.

4 Langille 1997 S. 53.

5 Rajan/Bird S. 9, die negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung, die Sicherheit der Arbeitsverhältnisse und den allgemeinen Lebensstandard der niedrig qualifizierten Arbeitspätze feststellen.

6 Altvater/Mahnkopf S. 214.

7 Zur Globalisierung des Rechts als Folge globaler wirtschaftlicher Verknüpfungen siehe Voigt insbesondere S. 21ff.

8 Altvater/Mahnkopf S. 21ff. verstehen unter Globalisierung die zunehmende Integration von Regionen und Nationen in den Weltmarkt.

oder auch die Gelegenheit, die Vergangenheit zu überwinden und Anschluß an den Reichtum der entwickelten westlichen Welt zu erhalten.[9] Für die Industriestaaten bedeutet die Globalisierung ein Entstehen neuer Absatzmärkte und zugleich das Heranwachsen von Konkurrenten auf Gebieten, die bisher fest in eigener Hand geglaubt waren. Durch die neue Konkurrenz wird die Struktur der eigenen Sozialgefüge herausgefordert; auch durch die Beschäftigung mit Problemen, die teilweise seit über hundert Jahren als überwunden galten. Standards und Lebensstandards, die erreicht wurden, gilt es zu verteidigen; die eigenen Errungenschaften erscheinen bedroht durch einen Wettbewerb mit Ländern, deren wirtschaftliche Potenz nur ein Bruchteil der eigenen beträgt, deren Potential aber unabschätzbar erscheint. Die sich entwickelnden Länder befürchten in der Diskussion um Sozialstandards nicht so sehr die moralischen Vorstellungen der westlichen Welt, sondern vielmehr einen blanken Protektionismus - versteckt unter dem Deckmantel internationaler Sozial- oder Arbeitsstandards.

Wie geht dieser Wettbewerb aus? Nach welchen Regeln wird er durchgeführt und was ist bzw. soll Bestandteil dieses Wettbewerbs sein? Eine Politik der militärischen Stärke zur Öffnung der Märkte, wie sie noch Kommandore Perry 1854 für die USA mit Japan oder Großbritannien 1897 im Zuge des Opiumkriegs mit China erzwang, ist mittlerweile undenkbar, ebenso ein Diktat der Bedingungen, wie sie mit den ungleichen Verträgen erfolgte. Konflikte werden angesichts eines angestiegenen Drohpotentials nicht unbedingt militärisch gelöst, es findet zunehmend eine Verlagerung auf die wirtschaftliche Ebene statt. Welchen Ländern werden Meistbegünstigung oder andere Zollvorteile gewährt oder entzogen, welche Länder werden bei der Verbreitung von Hochtechnologie oder Auslandsinvestitionen berücksichtigt, wo wird eine aktive Förderung betrieben, wo werden Märkte geöffnet und wo werden Schranken aufgebaut? Das sind die Fragen die mittlerweile zu einem Großteil internationale Beziehungen prägen; es ist nicht mehr nur die Frage, wer welchem Militärbündnis angehört oder wie einzelne Schlachten und Kriege ausgehen.

Steht es einzelnen Saaten frei, ihre Vorstellungen von Wettbewerb, Arbeitsbedingungen und sozialen Mindeststandards in dieses Gefüge neuer Handelsbeziehungen in der Art einzubringen, daß den Ländern, die diesen Vorstellungen folgen, Privilegien gegenüber anderen Ländern eingeräumt werden, bzw. Ländern, die bestimmte Sozialstandards nicht erfüllen, Bedingungen, die anderen gewährt werden, verweigert werden? Oder handelt es sich hierbei um einen Eingriff in die nationale Souveränität? Welche Standards werden überhaupt verwendet, wo besteht

---

[9] Der Anteil der asiatischen Staaten an FDI stieg von 11% in der Zeit von 1983-1988 auf 23,8% im Zeitraum 1992-1994,UNCTAD, World Investment Report 1995, Annex Table 1.

eine Verbindung mit internationalem Handel und inwieweit werden Forderungen nach einer Verbindung von Handel und Sozialstandards gerechtfertigt oder angegriffen? Und schließlich: stellen niedrige Sozialstandards überhaupt einen Wettbewerbsvorteil dar?

An der Diskussion über Sozialstandards läßt sich eine Entwicklung der letzten Jahre in der Beziehung zwischen einzelnen Staaten und Staatengruppen verfolgen, die nicht auf das Thema der Sozialklauseln beschränkt ist, sondern sich ebenso auf Gebiete wie Umweltstandards oder das geistige Eigentum ausweiten ließe. Umweltstandards und geistiges Eigentum stehen ebenso auf der Agenda der WTO wie auf der des NAFTA mit seinen Nebenabkommen. In beiden Gebieten läßt sich eine Polarisierung der Positionen zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten ausmachen, mit dem Unterschied, daß bei den Umweltstandards im Gegensatz zum geistigen Eigentum vor allem die Industriestaaten am Pranger stehen[10].

Es zeigt sich auf jeden Fall, daß die bisherigen Regelungen zwischen den einzelnen Staaten nicht mehr den Fragestellungen einer zusammengewachsenen Welt genügen und damit neue Regelungen erforderlich werden. So wie der Handel und das Wirtschaftsleben immer komplexer werden, so steigt auch das Bedürfnis nach adäquaten Regelungen, die die komplexeren Sachverhalte zur Zufriedenheit regeln.

Ein weiterer Grund für die Entwicklung hin zu einer neuen internationale Rechtsetzung ergibt sich aus dem Ende des kalten Krieges. Leitete zu Zeiten des Eisernen Vorhangs noch die Mitgliedschaft im oder Sympathie zum jeweiligen politischen Block die wirtschaftlichen Verhältnisse zwischen den Staaten, wird mittlerweile der Ruf nach einer neuen Weltordnung und auch einer neuen Welthandelsordnung lauter. Eine solche neue Welthandelsordnung kann aber nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion nicht mehr nach bisherigen Muster in Abhängigkeit zu den jeweiligen Supermächten definiert sein, sondern bedarf vielmehr allgemeiner Anwendung und Gültigkeit, um von der bisherigen polarisierten Orientierung frei zu sein. Zudem erfordert eine partnerschaftliche Definition des Welthandels auch eine gemeinschaftliche Definition der Regeln des Welthandels. Arbeitsstandards sind hierbei ein Regelungsteil dessen Bedeutung zunimmt. Zudem ermöglicht der Zerfall des Ostblocks den Weg zu einer neuen gemeinsamen Definition internationaler Beziehungen.

---

[10] Durch das in 1992 auf der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) in Rio initiierte und 1996 ausgearbeitete "Kyoto-Protokoll" haben sich die Industriestaaten verpflichtet ihren jährlichen Ausstoß der Treibhausgase CO_2, CH_4, NO (Bezugsjahr 1990), H-FCKW, FKW und SFO_6 (Bezugsjahr wahlweise 1990 oder 1995) um mindestens 5% bis zum Zeitraum 2008-2012, zu verringern. Umweltbundesamt S. 19.

Ich untersuche nach einer begrifflichen und historischen Einleitung exemplarisch die WTO als multilaterales Handelsabkommen, das NAFTA als trilaterales Handelsabkommen mit ausgeglichener Gewichtung, die Lomé-Abkommen und das Partnerschaftsabkommen von Cotonou als multilaterale Abkommen mit bilateralem Charakter und einseitiger Gewichtung, das „Generalized System of Preferences“ der USA und das „Allgemeine Präferenzsystem“ der EU als unilaterale Regelwerke, sowie die Hermes-Bürgschaften als staatliche Unterstützung des Handels unter Privaten. Ziel der Arbeit ist es zu untersuchen, wo welche Sozialklauseln bestehen, mit welchen Mitteln sie durchgesetzt werden und wo die Diskussion über Sozialklauseln stattfindet. Des weiteren wird eine mögliche Weiterentwicklung vorgeschlagen, wobei mir bewußt ist, daß die Diskussion über Sozialklauseln zu komplex ist, als daß eine gesicherte Voraussage bezüglich einer weiteren Entwicklung möglich wäre.

Die Arbeit hat einen normativen Schwerpunkt, beschränkt sich aber nicht auf eine rein juristische Diskussion, sondern versucht auch politologische und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte zu berücksichtigen. Jede einzelne Betrachtungsweise der Frage nach Sozialklauseln hat ihre eigene Berechtigung und Zielsetzung. Da die Diskussion auch auf den verschiedensten Entscheidungsebenen stattfindet und die Teilnehmer aus den unterschiedlichen Fachrichtungen kommen, war ein ganzheitlicher Ansatz notwendig.

II. Geschichte der internationalen Arbeitsstandards bis zu den Pariser Vorortverträgen, insbesondere zum Vertrag von Versailles und der Gründung der ILO

Die Bemühung um die Verbesserung internationaler Arbeitsstandards ist keine Erscheinung des 20. Jahrhunderts, sondern hat ihre Wurzeln bereits im späten 18. Jahrhundert. Grundlegende Arbeitsstandards, wie die Begrenzung der Arbeitszeit, die Feiertagsruhe und der Schutz von Frauen und Kindern, fanden sich bereits in den ersten Forderungskatalogen. Forderungen nach Kollektivarbeitnehmerrechten, wie dem Recht auf Kollektivverhandlungen, der Koalitionsfreiheit und der Versammlungsfreiheit, gingen mit dem Erstarken der Gewerkschaften im frühen 20. Jahrhundert einher. Sternstunde für die Bewegung zur Verbesserung internationaler Arbeitsstandards war der Vertrag von Versailles, der neben einem Katalog von Arbeitsstandards die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) initiierte und damit für das Thema internationaler Arbeitsstandards ein Forum schuf, das bis heute mit unerreichter Kompetenz das Thema behandelt.

A. Die ersten Anfänge

Die Geschichte internationaler Arbeitsstandards beginnt Ende des 18. Jahrhunderts, wobei es fraglich ist, ab wann tatsächlich von einer Forderung nach internationalen Arbeitsstandards, im Gegensatz zu einer internationalen Beschäftigung mit Arbeitsstandards, die Rede sein kann. Unklar ist auch, wem die Ehre gebührt, als erster die Problematik von Sozialstandards im internationalen Handel erkannt und formuliert zu haben.

Eine erste Formulierung des Gedankens internationaler Koordination bei Arbeitsstandards findet sich 1788 bei dem französischen Bankier und Politiker Jaques Necker,[11] der die Frage der Harmonisierung im Zusammenhang mit der Sonntagsruhe thematisierte.[12] Dieser Vorschlag betraf lediglich das Anliegen der Sonntagsruhe auf internationaler Ebene zu behandeln, ohne daß Regelungen für die internationale Geltung der Sonntagsruhe verlangt wurden.

Die erste Bestimmung, die einer Sozialklausel nahe kommt, ist das Verbot des Sklavenhandels auf dem Wiener Kongreß 1815 in der ”*Déclaration des Puissances sur l'abolition de la traite des Nègres du 8 Févr. 1815*”.[13]

---

[11] Perrin S. 42.

[12] Jaques Necker; ”*De l'importance des opinions religieuses*”, Lüttich, Plomteux, Lyon, Regnault, 1788,

[13] Pièces annexés XV. à l'acte du congrès. Abgedruckt in: Geo. Fréd. de Martens, ”Nouveau Receuil de Traités” Tome II 1814-1815, Göttingen 1818 S. 432-435.

Oft wird auch der schottische Spinnereibesitzer und Philanthrop Richard Owen als erster Vertreter für internationale Arbeitsstandards genannt. 1816 schlug er die Einführung des 12-Stundentags, ein Mindestzulassungsalter für Kinder und die Volksschulpflicht in ganz England vor.[14] Die Forderungen Owens trafen bei anderen Industriellen Großbritanniens auf einhellige Ablehnung. Um der Drohung entgegenzuwirken, bei Durchsetzung seiner Forderungen würde sich die Industrie in andere Länder verlagern, reiste er 1818 nach Frankfurt und schlug dort dem Bundestag und dem Aachener Kongreß der Heiligen Allianz in zwei Memoranden[15] die Anwendung seines sozialreformerischen Modells von New Lanark vor.[16] Sein Standpunkt war, daß eine Reform der Arbeitsbedingungen letztlich allen Gesellschaftsklassen zugute käme. Er propagierte diesen Gedanken bei den europäischen Regierungen, doch fehlte seinen Memoranden die Konsequenz, daß Staaten sich in völkerrechtlichen Verträgen oder Konventionen auf internationaler Ebene zur Einhaltung einheitlicher Mindestarbeitsstandards verpflichten sollten.[17] Owens Thesen waren zu ihrer Zeit ausgesprochen fortschrittlich und stellen auf privatrechtlicher Ebene den Beginn der Idee internationaler Arbeitsstandards dar.

Die erste Regelung mit einem Bezug zu internationalen Arbeitsstandards auf völkerrechtlicher Ebene stellt der am 13. August 1827 zwischen Frankreich und dem Herzogtum Parma geschlossene Vertrag über die Gewährung von Renten der Wanderarbeiter dar.[18] Dieses Sozialversicherungsabkommen auf internationaler Ebene betrifft Arbeiter im internationalen Rahmen, es behandelt jedoch nicht die Arbeitsbedingungen im engeren Sinne.

Nach Follows[19] stünde die Ehre, sich als erster um Ansätze einer Internationalen Regelung von Sozialstandards gekümmert zu haben, dem britischen Unternehmer und Abgeordneten für Ashton-under-Lyne von 1835 - 1857, Charles Frederick Hindley zu. Er schlug 1833 einen Staatsvertrag über Arbeitsstandards vor, wobei ihm insbesondere eine Regelung zur Begrenzung der Arbeitszeiten vorschwebte. Hintergrund war die Sorge, durch den internationalen Wettbewerb gezwungen zu sein, Arbeitsbedingungen

---

14 Bauer S. 686.

15 Die Memoranden waren in ihrer Bedeutung allgemein gehalten und nannten internationale Arbeitsrichtlinien nicht explizit. Die Bedeutung Owens für die internationale Arbeitsgesetzgebung wird daher auch kritisch gesehen, siehe Follows S. 4; Mahaim S. 3. Krawtschenko (S. 349-350) sieht in den Schreiben lediglich das Bestreben Owens nach Triumph und allgemeiner Anerkennung seiner selbst umgesetzten Ideen.

16 Bauer S. 686.

17 Mahaim S. 3.

18 Perrin S. 2 f.

19 Follows S. 10 ff.

und Arbeitszeiten in britischen Fabriken einzuführen, die auf lange Sicht gesundheitsschädlich sein würden.[20]

Eine gemeinsame internationale Verpflichtung, nicht der Staaten, sondern der Unternehmer untereinander verlangte Louis René Villermé 1839 in Frankreich, um der in der Textilindustrie grassierende Kinderarbeit Einhalt zu gebieten.[21] Villermé war damit der erste Vertreter von privatwirtschaftlichen Selbstverpflichtungen auf dem Gebiet der Sozialstandards.

Der französische Ökonom Jérome Blanqui schrieb 1839 in seiner Betrachtung des internationalen Handels:

> *”Un seul moyen existe de l’accomplir en évitant ces suites désastreuses; ce serait de la faire adopter en même temps par tous les peuples industriels exposés à se faire concurrence au dehors”*[22]

Grundlage müsse also ein Staatsvertrag sein. Auf die Frage ob die Völker bereit seien, einen solchen Vertrag abzuschließen, lautet seine lakonische Antwort in einem Aufsatz von 1838-39 nur:

> *”On a bien fait jusqu'ici de traités de puissance à puissance pour s'engager à tuer des hommes, pourquoi n'en ferait-on pas aujourd'hui pour leur conserver la vie et de la leur rendre douce?”*[23]

Der elsässische Industrielle Daniel Legrand (1783-1859) verfaßte in den Jahren 1838-1855 eine große Anzahl von Denkschriften, die er den französischen, englischen und preußischen Regierungen zukommen ließ. Er gilt als der erste Verfechter der Forderung nach wahrhaft internationalen Regelungen des Arbeitsschutzes.[24] In offenen Briefen des Jahres 1840 forderte er die französische und die schweizerische Regierung, sowie die Delegierten des Deutschen Zollvereins dazu auf, das preußische ”Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken” vom 9. März 1839[25] auf Frankreich,

---

20 Brinkmann S. 15; Hansson S. 12.

21 ”*What is needed is for all manufacturers, not only in the place where they live, but also in the countries where their goods are sold, to band themselves together in a holy alliance*” zitiert nach Mahaim S. 4.

22 ”Cour d’économie industrielle” Paris 1839 S. 120, zitiert nach Krawtschenko S.352

23 ”Cour d’économie industrielle” S. 120-121, zitiert nach Krawtschenko S.352. Derselbe Gedanke findet sich 1875 wieder. Heinrich W. J. Thiersch druckte in seiner Schrift ”Der christliche Staat” in der Eisenbahnerzeitung die Appelle und Schriften Legrands wieder und forderte Kaiser Wilhelm II. auf, die Initiative zu ergreifen: *”Versammelt sich gegenwärtig ein Kongreß zur Aufstellung der Normen eines gemeinsamen Kriegsrecht, warum sollte ein Kongreß für die Aufstellung der Normen des internationalen Arbeitsschutzes unmöglich sein”* zitiert nach Bauer S. 687.

24 Hansson S. 13; Mahaim S. 4; Brinkmann S. 15.

25 Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1939, Nr. 2005 S. 156-158. Das Regulativ ist im Wortlaut abgedruckt bei Kaufhold, S. 228 Fußnote 22.

die Schweiz und alle deutschen Staaten auszudehnen.[26] 1847 fordert er:

> *"an international law to protect the working classes against premature and excessive Labour, which is the prime and principle cause of their physical deterioration, their moral degradation and their being deprived from the blessings of family life"*[27]

Aus diesem Memorandum läßt sich die Forderung nach einem Verbot der Kinderarbeit, sowie nach Arbeitszeitregelungen ablesen. Beachtenswert ist, daß seine Forderung nach internationalen Abkommen bereits zu einer Zeit entstand, als die nationale Arbeitsschutzrechtsetzung noch in den Kinderschuhen steckte. Legrand war sich der Folgen des internationalen Wettbewerbs bewußt und nannte bei der Begründung für seine Forderung sowohl Wettbewerbsgründe als auch humanitäre Motive.[28]

Der erste Ruf nach institutionellen Regelungen in Form einer Internationalen Arbeitsorganisation erfolgte durch Edouard Ducpétiaux aus Belgien, der 1843 in einem Buch die Einrichtung eines internationalen Kongresses der Nationen mit dem Ziel, die Probleme von Industrie und Handel, sowie der Arbeiter zu regeln, forderte.[29]

Die erste Regierungsinitiative für eine bilaterale Verständigung wurde am 7. Dezember 1850 von Friedrich Wilhelm IV. von Preußen gestartet, als er seine Minister Otto Freiherr von Manteuffel und August Freiherr von der Heydt beauftragte, Verhandlungen mit der englischen Regierung über internationale Regelungen zum Arbeitsschutz anzuregen. Die Initiative ging anscheinend auf einen der vielen Appelle Legrands zurück, scheiterte aber letztlich an der Haltung des von Großbritannien einbezogenen Frankreich, das die Forderung nach internationalem Arbeitsschutz mit der nach internationalem Wettbewerbsschutz für Marken und Muster verband.[30] Die Ausdehnung des Verhandlungsgegenstands führte schließlich zum Scheitern der Initiative.

1881 folgte eine Initiative der Schweiz, der ein Gesetzesentwurf des Nationalrats Emil Frey vom 5. Juni 1876 zugrunde lag. Er bat den Bundesrat:

---

26 Bauer S. 686. Zur Entwicklung in Deutschland siehe K. H. Kaufhold S. 225 ff.

27 zitiert nach Mahaim S. 5.

28 Mahaim S. 4 f.

29 Edouard Ducpétiaux: "De la condition Physique et morale des jeunes ouvriers et des moyen de l'améliorer"; Follows S. 45 f.

30 Bauer S. 687. Die Verknüpfung von Regelungen des internationalen Arbeitsschutzes mit internationalem Wettbewerbsschutz für Marken und Muster ist nicht auf die damalige Zeit beschränkt geblieben. Gerade in der aktuellen Diskussion wird der Schutz von intellektuellem Eigentum durch die WTO als Beispiel für den möglichen Umfang des Wirkungsbereichs internationaler Handelssysteme gesehen, die eben nicht nur die Handelsbestimmungen im engeren Sinne, wie Zölle und Quoten beinhalte, sondern auch den internationalen Schutz von Urheberrechten. Vgl. dazu Bhagwati 1994 und Charnovitz 1995.

”die Frage in Erwägung zu ziehen, ob nicht seitens der Schweiz der Abschluß internationaler Verträge zum Zwecke einer möglichst gleichmäßigen Regelung der Arbeitsverhältnisse in allen Industriestaaten sollte angeregt werden.” [31]

Anläßlich der Verabschiedung des Schweizer Fabrikgesetzes forderte die Schweiz den Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrags ”betreffend die Arbeit in Fabriken”. Diese Initiative wurde von Deutschland und Frankreich rundherum abgelehnt; Österreich-Ungarn und Großbritannien zeigten zwar Interesse für eine entsprechende Regelung, hielten das Vorhaben aber für undurchführbar, so daß die Initiative insgesamt nicht weiter verfolgt wurde.[32]

Es zeigt sich bei dieser Betrachtung der frühen Entwicklung internationaler Arbeitsstandards, daß bereits in den ersten Anfangen der Diskussion um internationale Arbeitsstandards ökonomische Interessen und moralischer Anspruch parallel bestanden. Waren die ersten zumeist auf Privatpersonen zurückgehenden Initiativen noch vorwiegend moralisch motiviert, verlagerte sich die Begründung der nunmehr auch von Regierungen veranlaßten Initiativen mit zunehmender Industrialisierung und damit steigender Handelsaktivität der betroffenen Staaten hin (auch) zu ökonomischen Argumenten. Es blieb das Defizit dieser frühen Zeit, der Erkenntnis auch die Umsetzung der Ideen (Ausnahme Wiener Kongreß) folgen zu lassen.

B. Von der Berliner Konferenz 1889 bis zum 1. Weltkrieg

Ausgehend von einer weiteren Schweizer Initiative der Nationalräte Dr. M. Decurtins und M. Favon vom 23. Dezember 1887 und einem Beschluß des Nationalrats vom 27. Juni 1888 erfolgte am 15. März 1889 eine Einladung der Schweizer Regierung an die europäischen Industriestaaten zu einer Konferenz, die diesmal nicht mit dem Ziel eines internationalen Vertrags, sondern nur zur Erarbeitung unverbindlicher Vorschläge über die Erarbeitung internationaler Arbeitsstandards abgehalten werden sollte.[33] Wegen der durch die Wohlgemuth-Affäre[34] aufgetreten Spannungen zwischen Deutschland und der Schweiz wurde die Konferenz jedoch am 12. Juli 1889 verschoben. Eine erneute Einladung erfolgte am 28. Januar 1890 zum 5. Mai 1890 nach Bern. Themen sollten unter anderem ”die industrielle Sonntagsarbeit”, sowie ”die industrielle Kinder- und Frauenarbeit” sein. Am 4. Februar 1890 wies Willhelm II. Otto v. Bismarck an, bei den Regierungen Frankreichs, Englands, Belgiens und der Schweiz vorzufühlen ob Bereitschaft zu einer internationalen Konferenz internationaler Arbeitsstandards

---

31 zitiert nach Bauer S. 687.

32 Brinkmann S. 16.

33 Brinkmann meint, daß dies geschehen sei, um den anderen Staaten die Furcht vor Eingriffen in die nationale Souveränität zu nehmen. Brinkmann S. 17.

34 Es handelte sich um eine Affäre bezüglich des für Deutschland in der Schweiz spionierenden Elsässer Polizeiinspektors Wolgemuth. Siehe dazu Maute S. 67 f.

bestünde und gegebenenfalls zu einer Konferenz entsprechenden Inhalts zu ermutigen.[35] Am 25. Februar 1890 zog die Schweiz auf Druck Deutschlands ihre Einladung zurück und Deutschland lud nun zunächst Großbritannien, Frankreich, Italien, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Schweden, Norwegen, die Niederlande und die Schweiz, später auch Luxemburg, Spanien und Portugal[36] zu einer Konferenz nahezu identischen Inhalts vom 15. - 29. März 1890 nach Berlin ein. Die Frage nach Maximalarbeitszeiten blieb aufgrund der absoluten Haltung Großbritannien zu diesem Thema ausgespart.[37]

Otto v. Bismarck blieb bis zum Ende ein Gegner der Konferenz und neben anderen Unstimmigkeiten führte der Konflikt zwischen Bismarck und Kaiser Wilhelm II. bezüglich des Umgangs mit der Arbeiterbewegung schließlich am 20. März 1890 zur Trennung Wilhelm II. von Bismarck.[38]

Im Schlußprotokoll der Berliner Konferenz wurden schließlich insbesondere folgende Grundsätze empfohlen:[39] Verbot der Arbeit in Bergwerken von Kindern unter 14, in südlichen Ländern unter 12 Jahren und von Frauen; soziale Bestimmungen für Bergleute; Unterlassung der Sonntagsarbeit allgemein; Verbot der Arbeit von Kindern unter 12, in südlichen Ländern unter 10 Jahren und Beschränkung der Arbeitszeit auf 6 h täglich; Regelung über einen Mindestschulbesuch; Verbot der Nachtarbeit für Kinder und Frauen. Eine wie auch immer verbindliche Vereinbarung wurde durch die Konferenz nicht getroffen, weshalb ihr von einigen auch Versagen vorgeworfen wurde.[40] Als Verdienst der Konferenz kann auf ihren moralischen Gehalt[41] und auf die erstmalige Thematisierung internationaler Arbeitsstandards auf einer internationalen Konferenz zu diesem Thema verwiesen werden, die für spätere Verhandlungen der selben Themen von Bedeutung war.[42] Auch folgte der Konferenz eine rege

---

35 Schreiben von Willhelm II. an Otto v. Bismarck vom 4. Februar 1890, abgedruckt in der englischen Übersetzung bei Schotwell Vol. 1, S. 469. Das Original war laut Shotwell in der ”Norddeutsche Allgemeine Zeitung” vom 6. Februar 1890 abgedruckt.

36 Maute S. 86-87; Brinkmann S. 17.; Mahaim S. 6. Bei Maute fehlt Schweden in der Aufzählung, Schweden war jedoch Teilnehmer wie sich aus der Nennung eines Kommentars des schwedischen Delegierten bei Bauer S. 688 ergibt.

37 Maute S. 86 Fußnote 57.

38 Bismarck reichte am 1. März 1890 seinen Rücktritt ein und Wilhelm II. nahm diesen am 20. März 1890, offiziell mit Bedauern, an. Der Arbeitsschutz war jedoch nicht der alleinige Grund oder auch nur der Hauptgrund für den Bruch von Wilhelm II. mit Bismarck, wie ersterer es später darzustellen versuchte. Dies wird deutlich, wenn man beachtet wie wenig Bedeutung Wilhelm II. dem Arbeitsschutz nach der Entlassung Bismarcks zollte. Hauptgrund war vielmehr der Wille Wilhelm II. die Regierungsgeschäfte direkter zu beeinflussen, was mit Bismarck nicht möglich war. Siehe dazu Maute S. 92 ff und vor allem Gagliardi S. 122 ff. + 321 ff.

39 Schlußprotokoll der Internationalen Konferenz betreffend die Regelung der Arbeit in den gewerblichen Anlagen und in den Bergwerken, abgedruckt bei Maute S. 236 ff.

40 Follows S. 132-143, Hansson S. 16.

41 Mahaim S. 7.

42 Brinkmann S. 22

Gesetzgebungstätigkeit zum nationalen Arbeitsschutz in Großbritannien, Frankreich, Portugal, Norwegen und auch im Deutschen Reich.[43]

Vom 25.- 28. August 1897 fand schließlich auf Anregung des Schweizer Nationalrats Dr. M. Decurtins und nach Vorbereitung des Arbeitersekretärs Hermann Greulich in Bern der ”Erste Internationale Kongreß für Arbeiterschutz” statt. An dem Kongreß nahmen 391 Delegierte und 180 Gäste aus 16 Ländern teil. Ergebnisse des Kongresses waren neben der Forderung nach Kinder- und Frauenschutz und Maximalarbeitszeiten, sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz erstmals auch die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit.[44]

Ebenfalls 1897 fand im September in Brüssel eine Versammlung von Professoren, Ökonomen und Politikern statt, um an die bei der Berliner Konferenz begonnene Diskussion anzuknüpfen, ohne allerdings konkrete Resolutionen zu verabschieden.[45] Um die Ergebnisse des Brüssler Kongresses weiterzuführen, wurde ein Komitee bestehend aus Herzog von Ursel, Victor Brants und Ernest Mahaim damit beauftragt, die Statuten einer privaten Vereinigung, der später 1900 in Paris beschlossenen ”Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz” (im folgenden auch: ”Internationale Vereinigung”), zu redigieren.[46] Der internationale Arbeiterschutzkongreß vom 25. - 28. Juli 1900 in Paris hatte nicht das Ziel, die inhaltliche Debatte fortzusetzen, sondern war ausschließlich mit der institutionellen Organisation beschäftigt. Neben der ”Internationalen Vereinigung” wurde auch das ”Internationale Arbeitsamt”[47] gegründet. Aufgabe dieser Institutionen war es, zum einen eine Sammlung der bestehenden Arbeitsschutzgesetze im Wortlaut anzulegen und das Studium dieser Gesetze zu erleichtern, zum anderen aber auch durch die Einberufung internationaler Arbeitsschutzkongresse und die Ausarbeitung von Denkschriften die Entwicklung des Internationalen Arbeitsschutzes voran zu treiben. Die konstituierende Sitzung der ”Internationalen Vereinigung” fand am 27. und 28. September 1901 in Basel statt. Die Finanzierung sollte nach anfänglicher Planung durch Beiträge der Unterorganisationen in den beteiligten Ländern erfolgen, als sich dies aber als unzureichend erwies, flossen später auch Staatssubventionen.[48]

---

43 Beispiele siehe bei Maute S. 170 f und Bauer S. 689.

44 Bauer S. 689.

45 Bauer s. 690, Follows S. 151 f.

46 Bauer S. 690, Delevingne S. 29.

47 International Labour Office nicht zu verwechseln mit der ebenfalls mit ILO abgekürzten International Labour Organization.

48 Bauer S. 690 f.

Der erste internationale Arbeitsschutzvertrag wurde am 15. April 1904 zwischen Frankreich und Italien geschlossen[49] und regelte die freie Übertragbarkeit der Ersparnisse der Arbeiter, die Gewährung der Rentenauszahlung an unfallbetroffene ausländische Arbeiter, die Sicherung des Kinderschutzes durch die Einsetzung von Patronagekommissionen, die Zusage Italiens, die Arbeitszeit von Frauen und Kindern entsprechend dem Standard Frankreichs zu regeln und zu überwachen[50] und eine wirksame Gewerbeaufsicht einzuführen, sowie die Verpflichtung beider Staaten, an einer von Dritter Seite einzuberufenden Internationalen Arbeiterschutzkonferenz teilzunehmen.[51] Der Vertrag war auch ein Erfolg der "Internationalen Vereinigung", anläßlich derer der französische Direktor für Arbeitsfragen im Ministerium für Handel, Industrie, Post- und Fernmeldewesen Fontaine und der italienische Finanzminister Luzzatti jeweils als Delegationsleiter ihrer Länder zusammenkamen.[52] In Folge des französisch-italienischen Vertrags wurden weitere bilaterale Verträge ähnlichen Inhalts geschlossen;[53] bis zum Ausbruch des 1. Weltkriegs waren es 28.[54]

Die später so genannten Berner Konferenzen fanden 1905 (technisches Vorbereitungstreffen der Experten, das die inhaltliche Arbeit leistete) und vom 17. - 26. September 1906 (diplomatische Konferenz für Arbeiterschutz mit abschließender Formulierung und Verabschiedung der Resolutionen) statt. Ergebnis der Konferenzen waren zwei internationale Übereinkommen: Das erste betraf das Verbot der Nachtarbeit der in der Industrie beschäftigten Frauen[55] und das zweite das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphor in der Zündholzindustrie[56]. Während das erste Übereinkommen im Großen und Ganzen einer gemeinsamen Übereinstimmung der europäischen Industriestaaten einschließlich Großbritanniens entsprach[57] und auch dank

---

49 Convention destinée à assurer räciproquement aux ressortissants des deux Pays, le bénéfice des assurances sociales et les progrès de la législation ouvrière, unterzeichnet in Rom am 15. April 1904, abgedruckt in: Noveau Recueil général de Traités, Continuation du Grand Recueil von Georg Friedrich de Martens, 2. Serie, Band 32, Nr. 80 S.367. Zu dem Vertrag wurden verschiedene Durchführungsabkommen geschlossen, siehe dazu Perrin S. 21-25.

50 Art. 4. Interessant an Art. 4 ist, daß es sich um eine einseitige Verpflichtung handelt ähnlich wie dies später bei den Entwicklungshilfeabkommen GSP/APS (siehe Kapitel IV.) der Fall ist.

51 Bauer S. 692; Perrin S. 19.

52 Perrin S. 15.

53 Die wichtigsten Verträge werden bei Perrin S. 25-32 genannt.

54 Hansson S. 18.

55 Internationales Abkommen über das Verbot der Nachtarbeit gewerblicher Arbeiterinnen, RGBl. 1917 S. 2. Der englische Wortlaut findet sich bei Shotwell Vol. 1 S. 492.

56 Internationales Abkommen über das Verbot der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphors in der Zündholzindustrie, RGBl. 1917 S. 17. Der englische Wortlaut findet sich bei Shotwell Vol. 1 S. 495.

57 Widerstände gab es aus feministischen Gründen in Schweden und Dänemark, weshalb Schweden die Ratifikation beim ersten Versuch im Parlament scheiterte. In Dänemark, das der Resolution ohnehin nur unter Vorbehalt zugestimmt hatte erfolgte niemals auch nur der Versuch einer Ratifikation. Mahaim S. 10.

einer bis zu 12 Jahre dauernden Übergangsfrist für sensible Sektoren von allen 14 Staaten angenommen wurde,[58] erfolgte die Ratifikation des Phosphor-Übereinkommens zunächst nur zögerlich und zwar von Deutschland, den Niederlanden, der Schweiz, Luxemburg Frankreich und Italien.[59] Erst nach dem Auftreten mehrerer Phosphornekrosen und der damit verbundenen öffentlichen Empörung beschloß das britische Parlament am 21. Dezember 1908 das Verbot weißen Phosphors und trat dem Abkommen bei; andere Staaten folgten bald darauf,[60] und 1919 waren Schweden und Japan die einzigen bedeutenden Zündholzexporteure, die den Gebrauch von weißem Phosphor noch nicht verboten hatten.[61] Ein wichtiger Grund für die breite Zustimmung zum Verbot dürfte vor allem die Entdeckung gefahrloser Ersatzstoffe gewesen sein.[62] Die beiden Übereinkommen der Berner Konferenzen waren die ersten multilateralen Arbeitsschutzabkommen.

Beseelt von dem Erfolg der Konferenzen 1905/6 wurde 1910 die Vorbereitung zweier weiterer Übereinkommen, eines über ein Verbot der Nachtarbeit Jugendlicher und eines über die Beschränkung der Arbeitszeit von Frauen und Jugendlichen auf 10 Stunden pro Tag, begonnen. Zur Vorbereitung wurde das Bureau der ”Internationalen Vereinigung” in Genf beauftragt. 1912 wurde die Schweiz von der ”Internationalen Vereinigung” gebeten, nach dem Muster der Konferenzen von 1905 und 1906 eine technische Vorbereitungskonferenz 1913 und eine diplomatische Folgekonferenz 1914 zu veranstalten. Im Zuge der Vorbereitung der geplanten Konferenzen zeigten sich die Grenzen einer privaten Organisation wie der ”Internationalen Vereinigung”. Die vom Bureau vorbereiteten Entwürfe fanden nicht mehr die unbedingte Zustimmung der beteiligten Regierungen, wie dies noch 1905 der Fall gewesen war. Bei der technischen Konferenz in Bern 1913 traten mehr Differenzen auf als noch 1905, was zum einen an der Thematik lag, die von den beteiligten Staaten nicht mehr so einhellig beurteilt wurde, zum anderen an der ”Internationalen Vereinigung”, die die geforderte

---

58 Delevingne S. 42. Sie trat in Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Portugal den Niederlanden, Schweden und der Schweiz am 14. Januar 1912 in Kraft, in Spanien zwei Jahre später. Delevingne S. 47.

59 Auswirkungen hatte die Ratifikation nur für Italien, da die anderen Länder entweder keine Zündholzindustrie besaßen oder bereits zuvor den Gebrauch von weißem Phosphor verboten oder unterlassen hatten. Mahaim S. 11. Das Übereinkommen trat am 1. Januar 1912 für Deutschland, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und die Schweiz in Kraft, für Großbritannien am 28. Dezember 1913, Spanien 29. Oktober 1914 und Italien 6. Juli 1915. Andere Staaten wie die USA, Österreich-Ungarn oder Finnland verabschiedeten ähnliche Gesetze ohne dem Übereinkommen beizutreten. Delevingne S. 47.

60 Mahaim S. 11.

61 Follows S. 167.

62 Delevingne S. 43. Es zeigt sich hier eine verblüffende Parallele zum Verbot von Asbest. Zum Asbest-Fall der WTO siehe unten Kapitel IV E.1.

Vorbereitung nicht mehr leisten konnte.[63] Die diplomatische Konferenz 1914 entfiel nach Ausbruch des 1. Weltkriegs.

Ein ehrgeiziges Ziel hatte die ”Internationale Vereinigung” noch bei ihrer letzten Versammlung vor dem Krieg in Zürich, wo 1912 in nur drei Tagen eine große Anzahl Resolutionen verabschiedet wurde,[64] die dann später als Arbeitsgrundlage für die Resolutionen von Leeds und Bern[65] dienten.

Die Entwicklung von der Berliner Konferenz bis zu Beginn des 1. Weltkriegs zeigt eine beginnende Internationalisierung der Frage über Arbeitsstandards sowie eine stark steigende Beteiligung von Regierungen. Dies hat zum einen gewiß mit der stattgefundenen Industriellen Revolution zu tun, die nicht nur die Probleme der Arbeitsstandards mit sich brachte, sondern auch den damit verbundenen politischen Druck. So wie die Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze nicht nur als Wohltat für die Betroffenen, sondern auch und vor allem als Instrument zur Bekämpfung der Sozialdemokratie beabsichtigt waren, resultierte auch das Engagement Wilhelm II. für die Berliner Konferenz aus politischem Kalkül und nicht allein aus der Sorge des deutschen Kaisers um seine Untertanen. Gleichzeitig wurde zu dieser Zeit die institutionelle Organisation der Diskussion durch humanistisch motivierte Gruppen vorangetrieben, wobei auch die Grenzen einer privaten Organisation wie der ”Internationalen Vereinigung”, die für ihre Verhältnisse Großes geleistet hatte, zu Tage traten.

C. Die Entwicklung im 1. Weltkrieg, der Vertrag von Versailles und die ILO

Im Verlauf des 1. Weltkriegs wurden in verschiedenen europäischen Staaten Vorstellungen über eine Einbeziehung von Arbeitsbestimmungen in eine mögliche Nachkriegsordnung formuliert. Das internationale Gewerkschaftertreffen im Juli 1916 in Leeds bedeutete einen Schritt hin zur Einsicht der Notwendigkeit einer internationalen Lösung der Probleme unterschiedlicher und niedriger Arbeitsstandards. Ein Großteil der später in Art. 427 des Vertrags von Versailles aufgeführten Prinzipien findet sich bereits in der Abschlußresolution dieser Konferenz.[66] Ähnliche Ansätze finden sich in der Resolution der Internationalen Gewerkschaftskonferenz in Bern

---

63 Delevingne S. 50 f.

64 Eine Aufzählung findet sich bei Bauer S. 694 und bei Delevingne S. 51.

65 Siehe unten Kapitel II. C.

66 Die Resolution mit dem Titel *”Resolution of the International Labor Conference at Leeds, July, 1916”* ist abgedruckt bei Shotwell Vol. II S. 23-26. Sie umfaßt bereits die meisten der wichtigen Arbeitsstandards mit Ausnahme, wie auch bei der Berner Resolution (siehe unten) einer Bestimmung über die Gleichbezahlung von Männern und Frauen wie dies in Art. 427 Nr. 7 des Vertrags von Versailles enthalten ist.

1917,[67] die sich an die Forderungen des Gewerkschaftertreffens in Leeds anlehnt, jedoch in einzelnen Punkten weiter geht.

Auch von Regierungsseite der europäischen Staaten sowie der USA bestand, zumindest nach Ende der Kampfhandlungen am 11. November 1918, ein übereinstimmendes Verständnis über den Sinn und die Notwendigkeit einer internationalen Organisation oder internationaler Abkommen betreffend die Frage von Arbeitsbedingungen in einem Friedensvertrag. In Art. 387-427 des Versailler Friedensvertrags fand diese Übereinstimmung schließlich ihre Ausgestaltung.

Insbesondere Art. 427 regelt die zugrunde gelegten Prinzipien und lautet:

> *"Die Hohen vertragschließenden Teile haben in Anerkennung dessen, daß das körperliche, sittliche und geistige Wohlergehen der Lohnarbeiter vom internationalen Standpunkt aus von höchster Bedeutung ist, zur Erreichung diesen erhabenen Zieles die in Abschnitt I vorgesehene und dem Völkerbund angegliederte ständige Einrichtung geschaffen.*
>
> *Sie erkennen an, daß die Verschiedenheit des Klimas, der Sitten und Gebräuche, der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit und industriellen Überlieferung die sofortige Herbeiführung der vollständigen Einheitlichkeit in den Arbeitsverhältnissen erschweren. Aber in der Überzeugung, daß die Arbeit nicht als bloße Handelsware betrachtet werden darf, glauben sie, daß Verfahren und Grundsätze für die Regelung der Arbeitsverhältnisse sich finden lassen, die alle industriellen Gemeinschaften zu befolgen sich bemühen sollten, soweit ihre besonderen Verhältnisse dies zulassen.*
>
> *Unter diesen Verfahren und Grundsätzen erscheinen den Hohen vertragschließenden Teilen die folgenden von besonderer und Beschleunigung erheischender Wichtigkeit:*
>
> *1. der oben erwähnte Grundsatz, daß die Arbeit nicht lediglich als Ware oder Handelsgegenstand angesehen werden darf;*
>
> *2. das Recht des Zusammenschlusses zu allen nicht dem Gesetz zuwiderlaufenden Zwecken sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber;*
>
> *3. die Bezahlung der Arbeiter mit einem Lohn, der ihnen eine nach Auffassung ihre Zeit und ihres Landes angemessene Lebensführung ermöglicht;*
>
> *4. Annahme des Achtstundentags oder der 48-Stunden-Woche als zu erstrebendes Ziel überall da, wo es noch nicht erreicht ist;*
>
> *5. die Annahme einer wöchentlichen Arbeitsruhe von mindestens 24 Stunden, die nach Möglichkeit jedesmal den Sonntag einschließen soll;*

---

[67] Abgedruckt bei: Shotwell Vol. II S. 44-49.

6. die Beseitigung der Kinderarbeit und die Verpflichtung, die Arbeit Jugendlicher beiderlei Geschlechts so einzuschränken, wie es notwendig ist, um ihnen die Fortsetzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen und ihre körperliche Entwicklung sicherzustellen;

7. der Grundsatz gleichen Lohns ohne Unterschied des Geschlechts für eine Arbeit von gleichem Werte;

8. die in jedem Lande über die Arbeitsverhältnisse erlassenen Vorschriften haben allen im Lande sich erlaubterweise aufhaltenden Arbeitern eine gerechte wirtschaftliche Behandlung zu sichern;

9. jeder Staat hat einen Aufsichtsdienst einzurichten, an dem auch Frauen teilnehmen, um die Durchführung der Gesetze und Vorschriften für den Arbeiterschutz sicherzustellen.

Die Hohen vertragschließenden Teile verkünden nicht die Vollständigkeit oder Endgültigkeit dieser Grundsätze und Verfahren, erachten sie jedoch für geeignet, der Politik des Völkerbundes als Richtschnur zu dienen und, im Falle ihrer Annahme durch die dem Völkerbund als Mitglieder angehörenden industriellen Gemeinschaften sowie der Sicherstellung ihrer praktischen Durchführung durch eine entsprechende Aufsichtsbehörde, dauernden Wohltaten unter den Lohnarbeitern der Welt zu verbreiten."[68]

Vor dem Hintergrund des gerade beendeten Weltkriegs schritten die Vertragsparteien der Pariser Vorortverträge zur Gründung der ILO. Die erste Sitzung der Arbeitskonferenz zur Gründung der ILO fand vom 29. Oktober bis zum 29. November 1919 in Washington statt[69]. Tagesordnungspunkte waren die Einführung einer 48-Stunden-Woche, Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit, Arbeitsschutz betreffend Frauen und Kinder, sowie die in Bern 1906 beschlossenen Übereinkommen über das Verbot des Gebrauchs von weißem Phosphor und das Verbot der Nachtarbeit von Frauen.[70] Außer den Mittelmächten[71] und der Sowjetunion nahmen nahezu alle europäischen Staaten an der Konferenz teil.

Die Ergebnisse der Konferenz waren bewunderungswürdig:[72] In nur fünf Wochen wurden die Verfassung der ILO, sechs Übereinkommen (Arbeitszeit in der Industrie, Arbeitslosigkeit, Nachtarbeit von Frauen, Nachtarbeit Jugendlicher, Mindestalter für

---

68 Quelle: RGBl. 1919 Nr. 140 S. 1303-1307.

69 Kutting S. 259.

70 Shotwell Vol. I S. 447.

71 Deutschland, Österreich, Ungarn und Bugarien. Die Delegationen Deutschlands und Österreichs konnten erst nach Beginn der Konferenz eingeladen werden, da beide Staaten nicht Mitglied des Völkerbunds waren und nur diese gem. Art. 387 Versailler Vertrag Gründungsmitglieder der ILO werden konnten. Ein Teilnahme an der Konferenz scheiterte schließlich an Transportproblemen der Delegationen. Siehe dazu Shotwell Vol. II, S. 472 f., Dokument 65 und 66, Butler S. 306 u. 309.

72 Die Ergebnisse sind zusammengefaßt bei Butler S. 305-330.

Industriearbeit, Mutterschutz vor und nach der Geburt), sechs Empfehlungen und acht Resolutionen verabschiedet. Das enorme Arbeitstempo wurde vor allem durch die gelungene Vorbereitung durch Teil XIII des Versailler Vertrags ermöglicht, es lag zu einem großen Teil aber auch an dem bestehenden Enthusiasmus der Zeit, die ILO aufzubauen. Es scheint als ob die Katastrophe des Kriegs die Einigung zur Etablierung internationaler Institutionen vorantrieb.[73] Die verabschiedeten Übereinkommen wurden schnell von verhältnismäßig vielen Staaten ratifiziert,[74] was die breite Zustimmung zu den Ergebnissen der Konferenz widerspiegelt.

Die Ergebnisse der Konferenz sind um so beachtlicher, wenn man bedenkt, daß die Konferenz in einem rechtlichen Vakuum stattfand, da die rechtliche Grundlage der ILO erst mit in Kraft treten des Völkerbunds am 10. Januar 1920 gegeben war.[75]

D. Fazit

Die Beschäftigung mit internationalen Arbeitsstandards ist keine Bewegung der neusten Zeit, sondern hat ihre Ursprünge im 19. und teilweise bereits im späten 18. Jahrhundert. Motivation für die Forderung nach internationalen Arbeitsstandards waren nicht immer moralischer, sondern oft auch ökonomischer Natur. Anders als im späten 20. Jahrhundert, in dem protektionistische Argumente zunehmend an Akzeptanz verloren, traten im Lauf des 19. Jahrhunderts mit zunehmender Industrialisierung und steigender internationaler Handelsaktivitäten ökonomisch-protektionistische Argumente noch klarer hervor. Waren zu Anfang noch private Aktivitäten Triebfeder eines internationalen Tätigwerdens, zeigte spätestens die Entwicklung zu Beginn des 1. Weltkriegs, daß internationale Arbeitsstandards zukünftig nur noch unter Einbeziehung und Federführung durch Regierungen sinnvoll verbreitet werden konnten. Je mehr die einzelnen Volkswirtschaften in Wettbewerb zueinander traten, desto größer wurde auch das Bedürfnis auf internationaler Ebene die Frage nach Arbeitsstandards zu regeln.[76]

---

73 Ähnliches wiederholte sich nach dem 2. Weltkrieg mit Gründung der UNO und den in Bretton Woods gegründeten Institutionen.

74 Im Jahr 1934 lagen zu den ersten 6 Übereinkommen 142 Ratifikationen von 49 Mitgliedstaaten der ILO vor, insgesamt lagen zu 33 Übereinkommen 579 Ratifikationen vor. Siehe Shotwell Vol. 1 Anhang.

75 Die Washingtoner Konferenz ermächtigte jedoch den ”Governing Body” der Konferenz, die notwendigen Schritte zu unternehmen, die Resolutionen der Konferenz mit Inkrafttreten des Versailler Vertrags am 10. Januar 1920 wirksam werden zu lassen. Shotwell Vol. II S. 507 Dokument 74.

76 Eine ähnliche Entwicklung kann zur Zeit im Zuge der Debatte um die Folgen und Auswirkungen der Globalisierung verfolgt werden. Je mehr die Vernetzung der einzelnen Staaten und der gemeinsame Handel voranschreiten, um so mehr wächst die Forderung nach internationaler Aktivität.

III. Begriff und Inhalt von Sozialklauseln und internationalen Arbeitsstandards

A. Der Begriff der Sozialklausel

Sozialklauseln sind Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Arbeits- oder Sozialstandards enthalten,[77] und wie es die ILO ausdrückt:

> *"Garantien, die ... in die Abkommen über die Liberalisierung des internationalen Handels aufgenommen werden sollten"*[78].

Die Wirkungsweise einer Sozialklausel besteht in einer Verknüpfung bestimmter Sozialstandards mit dem Zugang zu Märkten. Dabei ist umstritten, ob ein Verstoß handelsbezogene Konsequenzen nach sich ziehen soll und wenn ja welcher Art diese sein sollten. Es steht ein weites Instrumentarium von Konsequenzen unterschiedlicher Intensität zur Verfügung. Die häufigsten Instrumente sind: Konsultationen, Veröffentlichungen bzw. allgemeine Publizität,[79] Strafzölle,[80] Importbeschränkungen bis zu Verboten als einschränkendste Handelsmaßnahme. Bezeichnend bei einem Verstoß gegen Sozialklauseln ist, daß nicht das Produkt selbst in Diskussion steht, sondern identische Produkte sollen vor allem aufgrund der Produktions- oder Prozeßmethoden unterschiedlich behandelt werden.[81] Maßnahmen, die sich gegen Produkte richten, treffen also nur indirekt die Ursache des Verstoßes. Dieser indirekte Bezug ist auch für ein weiteres Problem verantwortlich. Strafzölle oder Importbeschränkungen werden undifferenziert gegen ein Land und nicht gegen einzelne

---

77 Greven/Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 12.

78 ILO S. 39.

79 Eine Methode, die in der ILO, im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. II 1973 S. 1570 ff. (WSKR-Pakt) und im NAALC vorwiegend angewandt wird. Vgl. Art. 25, 29 Nr. 1 ILO Verfassung.

80 Gegen Strafzölle als ethisch nicht vertretbar wendet sich etwa Kulessa S. 100, da sich die Legitimation für Sozialklauseln aus den Menschenrechten ergäbe und diese in ihrem Schaden nicht quantifizierbar seien.

81 Unterscheidungen nach den Produktions- oder Prozeßmethoden verstoßen an sich gegen die Meistbegünstigungsklausel des Art 1 GATT 1947 und des Verbot mengenmäßiger Beschränkungen gem. Art. 11 GATT 1947. Grundsätzlich ist eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der Herstellungsmethoden möglich (siehe dazu den Fall von Garnelen und Schildkröten WT/DS58/AB/R, Bericht der Appellate Body vom 12. Oktober 1998). Nach dem System der WTO wäre für Fälle einer Ungleichbehandlung aufgrund der Herstellungsmethoden eine Rechtfertigung erforderlich. Wäre ein Importverbot jedoch in einem anderen völkerrechtlichen Vertrag geregelt stellt sich die Frage nach dem Vorrang einzelner völkerrechtlicher Regeln. Dabei wären insbesondere Kollisionsregeln etwa nach *lex posterior* in Art. 30 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 926, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 20.August 1987, Art 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge oder *lex specialis* zu beachten. Die Fragestellung ist derzeit eher theoretischer Natur, da ein konkreter Fall noch nicht aufgetaucht ist. Ausführlicher zu dem Problem siehe Ruffert.

Produzenten verhängt, so daß von einer Maßnahme auch Hersteller des entsprechenden Landes betroffen sind, die die entsprechenden Sozialstandards respektieren.[82]

Wenn über die Konsequenzen, die Sozialklauseln nach sich ziehen sollen, nachgedacht wird, ist es auch erforderlich, sich ihrer Zielsetzung und Rechtfertigung klar zu werden. Soll mit Sozialklauseln ein ökonomischer oder ein humanitärer Zweck erreicht werden? Oder mit anderen Worten, dienen Sozialklauseln primär dem Schutz der eigenen Wirtschaft bzw. dem Ausgleich als unfair empfundener Handelspraktiken[83] oder haben sie eine humanistische und ethisch-moralische Grundlage mit dem Ziel einer Wohlstandssteigerung, einer Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards oder der Bekämpfung eines als unerträglich empfundenen Übels?

B. Regelungsumfang und Geltungsbereich

Der Begriff internationaler Arbeitsstandards oder auch international anerkannter Arbeitsstandards ist ebenso interpretationsfähig wie bedürftig. Zumindest zwei definitorische Fragen tauchen bei der Begriffsdefinition internationaler Arbeitsstandards auf. Zum einen stellt sich die Frage nach dem Inhalt und dem Regelungsumfang internationaler Arbeitsstandards. Daran anschließend ist der Geltungsbereich und der Verbindlichkeit internationaler Arbeitsstandards von Bedeutung.

Während die erste Frage vor allem eine Wertung beinhaltet, was in welcher Ausgestaltung gewollt ist, prüft die zweite Frage die Umsetzung und damit oft auch die Ernsthaftigkeit der in der ersten Frage gezeigten Absicht, oder mit andern Worten wer will die Standards tatsächlich? Wer der inhaltlichen Ausgestaltung von Arbeitsstandards zustimmt, etwa durch die Verabschiedung entsprechender ILO-Übereinkommen, Resolutionen oder internationaler Verträge, die Verankerung der beschlossenen Standards im eigenen Land aber ablehnt, hat dafür eine Begründungspflicht. Wer die Geltung internationaler Arbeitsstandards in anderen Ländern verlangt, ohne sie im eigenen Land vergleichbar international durchsetzbar verankert zu haben, befindet sich in einem Widerspruch. Ein erhebliches Konfliktpotential stellen entsprechend unilateral festgelegte oder angedrohte Handelssanktionen für die Verletzung von Sozialstandards dar.

Verschiedentlich werden die von der ILO verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen als ”International Labour Code” bezeichnet.[84] Die von der ILO verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen könnten tatsächlich ein umfassendes und ins Detail gehendes Regelwerk bieten, doch verlangt ein

---

82 Zattler S.109.

83 Dies wird auch als Sozialdumping bezeichnet. Zu diesem Begriff siehe: Paul Baer, Das soziale Dumping, 1928; Else Runge, Zur Theorie des sozialen Dumpings, 1935.

84 Valticos S. 52 m. w. N..

Internationaler Kodex auch eine internationale Akzeptanz, was angesichts des geringen Ratifizierungsstandes der meisten ILO-Übereinkommen nur bedingt gegeben ist.[85]

Eher als Grundlage für einen internationalen Arbeitsrechtskodex geeignet erscheinen die in der Präambel der ILO-Verfassung sowie die in der Erklärung von Philadelphia genannten Grundsätze, die immerhin die Zustimmung aller Mitglieder der ILO erhielten. Diese sind wegen ihrer geringen Regelungstiefe und fehlenden Durchsetzungsmechanismen jedoch allenfalls als ”soft law” anzusehen. Ein allgemein anerkannter, gesammelter und durchsetzbarer internationaler Arbeitsrechtskodex existiert entsprechend noch nicht, doch wurden auf Grundlage der ILO-Verfassung und der Erklärung von Philadelphia einzelne Regelungen getroffen, die weite Akzeptanz erfuhren.

Ob festgesetzte Arbeitsstandards in einem Staat gelten, ist unproblematisch, wenn die betroffenen Staaten sich selbst zu deren Einhaltung verpflichtet haben und die Standards tatsächlich festgesetzt sind, wie dies etwa bei ILO-Übereinkommen der Fall ist.

Problematisch sind die Fälle, in denen der Anwendungs- oder Geltungsbereich erst aus einem Vertragswerk herauszuarbeiten ist und der Regelungsumfang nicht eindeutig umrissen ist wie etwa bei der WTO.[86] Bei der WTO kann zudem die zum Regelfall ”umgekehrte” Situation auftreten, daß die Sozialklausel nicht einen Staat zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet, sondern daß ein Staat durch die Bestimmungen des Art. XX GATT 1994 berechtigt wird, ansonsten GATT-widriges Verhalten beizubehalten.[87] Ergänzend kann bei der Auslegung von Verträgen die ”Vienna Convention on the Law of Treaties” zur Entscheidung herangezogen werden, doch ist dieses Abkommen erst seit dem 27. Januar 1980 in Kraft und anwendbar. Auch haben

---

85 Eine Liste des Ratifikationszahlen der wichtigsten ILO-Übereinkommen findet sich im Internet unter http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/docs/declworld.htm, besucht am 27. Mai 2001.

86 Die WTO enthält in Art. XX Bestimmungen über den Schutz menschlichen Lebens und den Schutz von Tieren und Pflanzen, doch ist die konkrete Anwendung dieser Bestimmungen immer wieder problematisch. Siehe etwa für das Beispiel des Naturschutzes die Entscheidungen in: Tuna/Dolphin I Panelbericht vom 16. August 1991 abgedruckt in: 30 I.L.M. (1991), 1594 ff.; Tuna/Dolphin II Panelbericht vom 20. Mai 1994 abgedruckt in: 33 I.L.M. (1994), 839 ff. (die beiden Berichte wurden nicht angenommen) und Shrimp/Turtle-Fall Panel Report vom 15. Mai 191998 WT/DS/58/R und den Berufungsbericht vom 12. Oktober 1998 WT/DS/58/AB/R. Die WTO-Berichte können vom Server der WTO im Internet unter http://www.wto.org runtergeladen werden. Im Shrimp/Turtle-Fall entschied der Appellate Body der WTO, daß Verpflichtungen nach der WTO auch unter Beachtung der völkerrechtlichen Entwicklung zu erfolgen haben indem er auf die Agenda 21 und andere neuere Strömungen des Völkerrechts einging. Die Verpflichtungen unter der WTO sind jedoch noch nicht mit abschließender Klarheit entschieden.

87 Siehe zum Asbestverbot Frankreichs WT/DS135/AB/R, vom 12. März 2001. Das (Einfuhr-) Verbot wurde vor allem mit Problemen der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes begründet. Es handelt sich um eine Maßnahme, die nur innerhalb Frankreichs direkte Wirkung entfaltete, wenn auch durch den seither nahezu auf Null reduzierten Import von Asbest vor allem Kanadas Export betroffen ist.

nicht alle Staaten das ”Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge” ratifiziert, so daß diese Staaten aus der direkten Anwendung herausfallen.[88] Da die Wiener Vertragsrechtskonvention jedoch weitestgehend dem Völkergewohnheitsrecht entspricht, kann von einer nahezu universellen Geltung ausgegangen werden.[89]

Besonders problematisch ist die Frage der Geltung von Arbeitsstandards bei Regelungen, die der entsprechende Staat nicht selbst verabschiedet hat, wie dies etwa bei der ”ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte”[90] der Fall ist, die auch ohne Ratifikation durch die Mitgliedstaaten Gültigkeit beansprucht.[91]

Anstelle eines internationalen Arbeitsrechtskodex erscheint es vielmehr sinnvoll, die von einzelnen Staaten bereits akzeptierten Standards zu fördern und so durch deren Verbreitung und Akzeptanz eine Verbesserung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Situation zu erreichen.

C. Standards in nationalen Gesetzen mit Bezug auf internationalen Handel

In nationalen Gesetzen tauchen vor allem vier verschiedene Ansätze zur Bestimmung des Inhalts von Sozialstandards auf. Dies sind im einzelnen internationale Standards, inländische Standards, ”faire” Standards” und nationale Standards.

Der amerikanische Arbeitsrechtler Steve Charnovitz[92] etwa unterscheidet zunächst zwischen *internationalen* und *inländischen* Standards.

Internationale Standards legen an alle Länder denselben Maßstab an. Sie bedürfen einer internationalen Grundlage und Akzeptanz durch mehrere Staaten, die etwa durch einen Bezug auf ILO-Übereinkommen[93] bestehen kann.

Inländische Standards sind demnach Standards, die für andere Staaten zumindest ein Niveau, das dem eigenen Niveau entspricht voraussetzen. Gilt in Land A etwa Mindestalter von 15 Jahren, dürfen Exporte in Land A nur aus Ländern erfolgen deren Mindestalter ebenfalls bei minimal 15 Jahren liegt.

Sehr ähnlich sind auch *”faire”* oder *”international anerkannte”*[94] Standards, wobei ”*faire*” Standards von bestimmtem Ländern als fair verstandene Standards bedeuten.[95]

---

88 Zur Frage der Anwendung des ”Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge” in der WTO siehe Hohmann, S. 95 und 97ff.

89 Ipsen S. 95.

90 abgedruckt in International Labour Review, 1998 S. 253-257.

91 Nr.2 der ”ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipien und Arbeitsrechte”. Mitglieder der ILO sind auch ohne Ratifikation der entsprechenden Übereinkommen, bereits durch die Mitgliedschaft in der ILO zur Einhaltung der in der Erklärung genannten Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte verpflichtet, s.u. Kapitel III.E.1.b. Siehe auch zum Problem der Verpflichtung von Staaten ohne explizite Zustimmung insbesondere Tomuschat S. 328 f.

92 Charnovitz 1987 S. 568.

93 So etwa beim APS der EU (Siehe unten Kap. VI D.4).

Faire und inländische Standards haben gemeinsam, daß sie von dem regelnden Land festgeschrieben werden, im Gegensatz zu internationalen Standards. Der Unterschied zwischen *inländischen* und *"fairen"* Standards liegt nur in der Festschreibung, was als Mindeststandard definiert werden soll. So können faire Standards auch niedriger als inländische Standards sein. Um beim oben genannten Beispiel des Mindestalters zu bleiben, könnte ein Staat etwa festlegen, daß ein Mindestalter unter 14 Jahren als unfair gilt, im nationalen Recht aber ein Mindestalter von 15 Jahren gelten soll. Sind *"faire"* Standards höher als die *inländische* Standards, widerspricht sich das betreffende Land selbst in seinen Forderungen und seiner eigenen Praxis.

Im Unterschied dazu stehen *nationale* Arbeitsstandards, wie sie etwa im NAALC[96] verwendet werden, bei denen das Exportland den Maßstab setzt und damit am eigenen Verständnis und seiner eigenen Praxis gemessen wird. Um beim oben genannten Beispiel zu bleiben, hieße dies, hat Staat A ein gesetzliches Mindestalter von 14 Jahren, Staat B hingegen von 12 Jahren, dürfen Produkte von Staat A nicht von Kindern unter 14 Jahren, Produkte von Staat B hingegen von Kindern unter 12 Jahren hergestellt werden. Diese nationalen Standards haben vor allem für die Durchsetzung von Arbeitsstandards Bedeutung, da sie den Unterschied zwischen einer Norm und ihrem Vollzug zeigen, eine Komponente die den anderen Begriffen fehlt.

Im Folgenden wird eine kurze exemplarische Übersicht über die historische Praxis der Anwendung von Arbeitsstandards in nationalen Gesetzen gegeben:

1. USA

In verschiedenen Gesetzen versuchten vor allem die USA die inländische Wirtschaft gegen unliebsame ausländische Konkurrenz zu schützen, wobei die Initiative sowohl von verschiedenen Regierungen, dem Kongreß als auch von Gewerkschaften ausgingen. 1881 forderte die "Federation of Organized Trades and Labor Unions", Vorgängerin der "American Federation of Labor (AFL)", die Regierung auf, der:

> *"American Industry full protection from the cheap labor of foreign states"*[97]

zu geben. Billige Arbeit war in diesem Zusammenhang Arbeit, die billiger als die U.S.-amerikanischen Arbeitskosten war. Hierbei handelte es sich um *inländische* Arbeitsstandards.

---

94 So die Sprachregelung der Sozialklausel im U.S. - GSP, 19 U.S.C. (1994) § 2462 a) Abs. 4. (Siehe unten Kapitel VI E.3).

95 Weiss 1998 S. 81.

96 Siehe unten Kapitel V. C.

97 Proceedings of the American Federation of Labor, 1881, Platform, point 11; in Charnovitz 1987 S. 568.

Die amerikanischen Zollgesetze von 1922 und 1930 entstanden in einer Stimmung weltweit wachsenden Protektionismus und enthielten entsprechend auch eine Bestimmung des ”Kostenausgleichs”. Das Gesetz von 1930 gab dem Präsidenten die Vollmacht, Zölle um den Unterschied der Produktionskosten zwischen einheimischen und ähnlichen ausländischen Produkten aus dem Hauptwettbewerberland auszugleichen.[98] In diesen Bestimmungen wurden nicht nur die Arbeitskosten sondern auch sonstige Standortvorteile in den Begriff des ”Kostenausgleichs” einbezogen, so daß auch Waren, die mit höheren Löhnen als in den USA hergestellt wurden, mit einem ”Kostenausgleich” belastet werden konnten. Nach wiederholter Anwendung zu Beginn der 30er Jahre wurde diese Bestimmung schließlich für von Handelsabkommen erfaßte Importe außer Kraft gesetzt.[99]

Nach der Weltwirtschaftskrise 1929 wurde 1933 der ”National Industrial Recovery Act” verabschiedet, in dem der Präsident bevollmächtigt wurde, Regeln für ”*fairen*” Wettbewerb in Kraft zu setzten.[100] Um ein Unterlaufen dieser Regeln durch Importe zu verhindern, hatte der Präsident die Möglichkeit, nach einem positiven Votum des Zollausschusses, Zölle oder Quoten festzusetzen oder den Import von Gütern komplett zu untersagen. Dreimal wurden Zölle verhängt und fünfmal mehr oder weniger freiwillige Quoten festgesetzt, bevor das Gesetz 1935 aus anderen Gründen für verfassungswidrig erklärt wurde.[101]

1937, 1955 und 1967 versuchte der Kongreß in verschiedenen Initiativen, Mindestarbeitsstandards in Gesetzen zu verabschieden.[102] Mit der Legaldefinition von 1984 im Trade Act von 1974[103] erfolgte schließlich eine klare Benennung, was nach Ansicht der USA unter international anerkannten Arbeitsstandards zu verstehen ist. Es handelt sich hierbei um *”faire”* Arbeitsstandards obiger Definition.

2. Andere Staaten

Die USA spielten und spielen zwar international die führende Rolle bei der Forderung nach Minimalstandards, doch auch andere Staaten liebäugelten mit unilateralen Gesetzen und Einfuhrregelungen unter Bezugnahme auf Arbeitsstandards. 1924 erließ Österreich Strafzölle in Höhe von bis zu 1/3 der gesetzlichen Zölle für Produkte, die in

---

98 19 U.S.C. (1934) § 1336.

99 19 U.S.C. (1994) § 1352.

100 Charnovitz 1987 S. 568.

101 Charnovitz 1987 S. 568.

102 Genannt wurde ein Mindestlebensstandard, sowie ein Importverbot für Produkte die unter unterdrückenden Umständen oder sich unter dem Üblichen befindlichen Standards produziert wurden. Maßstab waren jeweils ”faire” Standards, Charnovitz 1987, S. 568 Fußnote 20.

103 19 U.S.C. (1994) § 2462 a) Abs. 4

Ländern mit überlangen Arbeitszeiten hergestellt wurden.[104] 1925 definierte die Tschechoslowakei längere Arbeitszeiten oder weniger vorteilhafte soziale Arbeitsbedingungen als unlauteren Wettbewerb.[105] Ebenfalls 1925 erließ das ”British Board of Trade” Anti-Dumping Zölle gegen unfairen und schädigenden Wettbewerb, der aus schlechten Arbeitsstandards ausländischer Arbeitnehmer resultierte.[106] Die Arbeitsbedingungen waren in diesem Zusammenhang Lohn und Arbeitszeit.[107] Kuba erließ 1935 ein Gesetz über Anti-Dumping Zölle gegen ausländische Produkte, die mit ”niedrigeren Löhnen” produziert wurden.[108]

D. Internationale Standards

Internationale Standards orientieren sich an einem allgemein, in allen Ländern anzuwendenden Maßstab. Dieser Maßstab kann sowohl fest bzw. absolut als auch flexibel bzw. relativ sein. Internationale Standards können, da sie staatenübergreifende Anwendbarkeit beinhalten, nicht unilateral beschlossen werden, sondern bedürfen internationaler Übereinkommen wie etwa die Übereinkommen der ILO.[109]

1. Absolute Standards

Absolute Standards werden unabhängig von den Lebensumständen der sie anwendenden Ländern festgesetzt. Dies kann aufgrund objektiver Kriterien erforderlich sein, etwa wenn ein Regelungsgegenstand sich nur in allen Ländern gleich regeln läßt, da sein Inhalt nicht von den jeweiligen Lebensumständen oder dem Entwicklungsstand des Landes abhängt. Das sind zunächst Arbeitsstandards, die aus der ”Natur der Sache” in allen Ländern gleich sein müssen. Die Forderungen nach einem Verbot der Sklaverei oder gleicher Entlohnung für gleiche Arbeit bei Männern und Frauen lassen sich nicht relativieren. Sie hängen nicht von den Lebensumständen und dem Entwicklungsstand der entsprechenden Länder ab. Nämliches gilt für klar definierte Standards der Arbeitssicherheit. Andere Arbeitsstandards, wie festgelegte Maximalarbeitszeiten,[110] ein allgemeiner festgesetzter internationaler Mindestlohn[111] und die gewerkschaftliche

---

104 Weiss 1998 S. 87.

105 Gesetz von 12. Oktober 1925, Nachweis bei Charnovitz 1987 S. 569.

106 Antidumping legislation and other import regulations in the United States and foreign countries, US Senat, doc. 112, Januar 1934 ehibit 5, Nachweis bei Charnovitz 1987 S.569 Fußnote 24.

107 Charnovitz 1987 S. 569 Fußnote 24.

108 Gesetz Nr. 14 vom 16. März 1935, Nachweis bei Charnovitz 1987 S. 569

109 Siehe unten Kapitel III.E.1.b).

110 1927 schlug ein Delegierter der kubanische Regierung vor, allen Ländern, die den Achtstundentag einführten, eine Erhöhung der maximalen Zölle von 10 % *ad valorem* zu gestatten. Holland/Lasker S. 115.

111 In dem Vorstoß wurde des weiteren vorgeschlagen, den Ländern, die einen gesetzlichen Mindestlohn entsprechend einem Golddollar/Tag haben, eine Erhöhung der maximalen Zölle von 15% *ad valorem* zu gestatten. Holland/Lasker S. 115.

Betätigungsfreiheit, sind problematisch in ihrer Konkretisierung und internationalen Vergleichbarkeit. Starke überregionale Gewerkschaften in Ländern wie Frankreich, Deutschland oder Mexiko haben oft weitergehende Möglichkeiten, aber auch eine größere Verantwortung im Vergleich zu weniger stark organisierten Gewerkschaften in Ländern wie den USA, oder Gewerkschaften die vor allem auf einzelne Betriebe beschränkt sind, wie etwa in Japan.

2. Relative Standards

Um den Unterschieden in Entwicklung und Wohlstand der einzelnen Länder Rechnung zu tragen, erscheint es bei manchen Standards unsinnig, absolute Kriterien, wie etwa einen weltweit gültigen Mindestlohn festgelegt in Dollar oder einer anderen Währung[112] zu etablieren. Gerade bei der Frage des Mindestlohns wäre die reine Existenz einer Regelung in manchen Länder bereits ein Fortschritt. Wie diese ausgestaltet wäre, bliebe den entsprechenden Staaten überlassen. Ein fix definierter Mindestlohn würde immer den Vorwurf provozieren, die entwickelten Staaten mit einem bereits hohen Lohnniveau versuchten, die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer zu zerstören. Das Beispiel des gesetzlichen Mindestlohns zeigt auch die Schwäche von relativen Standards, denn auch eine Koppelung von Löhnen an Fortschritte in der Produktivität wäre problematisch, da auch im Verhältnis von Lohn zur Produktivität die industrialisierten Staaten des Nordens bereits bedeutende Vorsprünge (sprich relativ billigere Löhne) gegenüber den sich entwickelnden Ländern besitzen.

Sinnvoll erscheint lediglich zu fordern, daß es überhaupt einen gesetzlichen Mindestlohn geben soll, gegebenenfalls mit einer institutionalisierten Form der Überprüfung.

Kinderarbeit ist ein Gebiet, das sich ebenfalls nur schwer einheitlich regeln läßt. In vielen Entwicklungsländern gehört die Mithilfe von Kindern im Betrieb oder in der Landwirtschaft traditionell zur Erziehung und Ausbildung der Kinder, auch wenn der Wert der Erziehung durch Arbeit nur bedingt gegeben ist.[113] Zudem ist aufgrund vorherrschender Armut oft der Zusatzerwerb zum Familieneinkommen unentbehrlich. Armut wird allgemein als der Hauptgrund für Kinderarbeit angesehen.[114] Fehlen staatliche Schulen oder andere öffentliche Ausbildungsmöglichkeiten,[115] bleibt oft nur die Wahl zwischen Arbeit, Betteln oder Straffälligkeit.[116] Die Gesetzgebung regelt

---

112 Holland/Lasker S. 115.
113 Anker S.262 f.
114 Anker S. 262.
115 Otero S. 27.
116 Internationales Arbeitsamt, Kinderarbeit S. 37, hierzu ausführlicher s. u. Kapitel III. E 2 b.

Ausbildungen vielfach unterschiedlich zur Kinderarbeit, ohne die erforderlichen Kontrollen oder staatliche Formalisierung zu garantieren, so daß tatsächliche Lohnarbeit als Ausbildung kaschiert wird.[117] Ein schlichtes Verbot ist in vielen Regionen keine adäquate Lösung des Problems, da es an Alternativen für die Kinder fehlt. Entsprechend kann maximal die Gewährleistung eines adäquaten Ausbildungsniveaus festgelegt werden.

Eine den nationalen Standards (Kapitel III C) entsprechende Regelung, wonach die Befolgung selbstgesetzter Standards verlangt wird, erscheint als ein gangbarer Weg. Kinderarbeit verstößt in den allermeisten Staaten gegen nationales Recht, ein Hauptproblem stellt das Vollzugsdefizit und der Mangel an Alternativen dar.[118]

3. Flexible Standards

Nicht zu verwechseln mit relativen Standards sind flexible Standards. Erfolgt bei relativen Standards die Angleichung an die Lebensverhältnisse durch einen interpretatorischen und damit auch in Ermangelung einheitlicher Maßstäbe oft nur bedingt nachvollziehbaren Akt, so werden bei der Auslegung flexibler Standards einheitliche Kriterien angewandt, jedoch ist der Inhalt der entsprechenden Standards unterschiedlich. Eine nicht unerhebliche Zahl von vor allem in jüngerer Zeit verabschiedeter ILO-Übereinkommen enthält nicht einen für alle Unterzeichner gleichermaßen verbindlichen Inhalt, sondern öffnet durch die Möglichkeit der Auswahl einzelner Punkte unter verschiedenen Alternativen eine Anpassung eines Übereinkommens an die jeweiligen Lebensumstände des Landes.[119] Hat sich ein Mitglied einmal für einen bestimmten Standard entschieden, wird dieser kontrolliert, wie in allen anderen Staaten auch.

Interessanterweise gibt es jedoch einen Widerspruch zwischen der Forderung, vor allem von Entwicklungsländern, Übereinkommen flexibler gestalten zu könne und dem tatsächlichen Gebrauch der vorhandenen Anpassungsklauseln. Die Mitgliedsländer der ILO, darunter besonders die Entwicklungsländer, machen nur spärlichen Gebrauch von den Anpassungsmöglichkeiten, die die einzelnen Übereinkommen bieten, was die Frage aufwirft, ob die Regierungen die Übereinkommen bezüglich ihrer

---

117 So arbeiten Kinder als Teppichknüpfer de facto wie Lohnarbeiter, werden aber als Auszubildende bezeichnet.

118 Zu Kinderarbeit siehe unten Kapitel III E. 2. b).

119 Dieser Weg wurde etwa bei Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung gegangen, indem zunächst eine Regelung über das Mindestalter in den Ländern verlangt wird, der Inhalt einer solchen Regelung aber den landesspezifischen Bedürfnissen angepaßt werden kann. Zur Frage flexibler Arbeitsstandards siehe Servais 1986.

Ratifikationsmöglichkeit hinreichend untersuchen,[120] oder woran sonst der niedrige Ratifikationsstand liegt.

Eine entscheidende Ausnahme stellen elementare Menschenrechte dar, die einer Flexibilisierung und damit auch Relativierung nach dem Verständnis der VN-Staaten nicht offen stehe.[121]

4. Ergebnis

Wie die Beispiele zeigen, haben verschiedene Staaten in der Vergangenheit auf den eigenen Entwicklungsstand oder das eigene Verständnis von Sozialstandards Bezug genommen. Im Gegensatz zur Entwicklung bis zum 1. Weltkrieg verschwindet jedoch in der aktuelleren Diskussion der moralische Aspekt zunehmend und der Schutz der eigenen Wirtschaft wurde zur Triebfeder. Dies mag auch ein Grund für die Etablierung von Standards relativ zum eigenen Niveau oder in bezug zum eigenen Verständnis sein. Dort, wo die Forderung nach einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen einer moralischen Motivation entspringt, ist auch das Streben nach internationalen, das heißt auch international erarbeiteten, Standards naheliegend. Ist hingegen der Schutz der heimischen Wirtschaft vorrangiges Ziel, bedarf es auch keiner internationalen Koordination, so daß die einseitige Festsetzung genügt. Ein Hinweis auf ”international anerkannte Arbeitsstandards” dient dann nur als Deckmantel für die einseitige Festlegung. Bezugnahme ist in diesen Fällen nicht das objektiv erwünschte, sondern das aus den Interessen der einzelnen Wirtschaft resultierende Niveau von Arbeitsstandards. Nicht übersehen werden darf bei der Anwendung nationaler Standards im internationalen Handel, daß mit der einseitigen Definition anderen Staaten eine Regelung aufoktroyiert werden soll.

E. Arbeitsstandards und ihre Festsetzung

Wird eine allgemeine internationale Akzeptanz von bestimmten oder bestimmbaren internationalen Standards beabsichtigt, ist eine Definition wie ”international anerkannte

---

120 Bartholomei de la Cruz/ v. Potobsky/ Swepston S. 59.

121 Dazu gehören die Versammlungsfreiheit, die Abschaffung der Zwangsarbeit und das Diskriminierungsverbot. Siehe dazu Art. 2, 4 und 23 der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte” vom 10. Dezember 1948, United Nations, General Assembly, Official records third Session (part I) Resolutions (Doc. A/810) S. 71; Art. 8, 21,22, 26 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1972 II S. 1534 in Kraft in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 23. März 1976, BGBl. 1976 II S. 1068; Art. 5, 7, 8, Des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSKR-Pakt), BGBl. 1973 II S. 1570, in Kraft in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 03. Januar 1976, BGBl. 1976 II S. 428; oder regionale Menschenrechtserklärungen wie Art. 4, 11, 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Konvention zum Schutze der Menschen und Grundfreiheiten) vom 04. 11. 1950, BGBl. 1952 II S. 685, 953 in Kraft in der Bundesrepublik Deutschland seit dem 03. September 1953, BGBl. 1954 II S. 14.

Arbeitsstandards", wie er in der Gesetzgebung der USA auftaucht,[122] untauglich zur Bestimmung eines internationalen Kanons von Kernarbeitsrechten,[123] weil er entweder ins Uferlose und damit nicht mehr Durchsetzbare ausgeweitet wird[124] oder weil er bei zu starker Verengung bereits mit dem Begriff der Allgemeinen Menschenrechte zu verschmelzen beginnt.[125] Tatsächlich handelt es sich hierbei lediglich um ein U.S.-amerikanisches Verständnis, das in der nationalen Gesetzgebung voraussetzt wird. In den USA handelt es sich mithin um nationale Standards im internationalen Handel. Bisher haben sich noch nicht alle Staaten auf eine Institution, die die entsprechenden Standards festlegen könnte, einigen können, wenn auch mit der ILO-Grundsatzerklärung (s.u.) ein Meilenstein auf dem Weg zu internationalen Sozialstandards erreicht wurde. Kompetente Körperschaften zur Definition "International anerkannter Arbeitsstandards" müssen neben einer möglichst großen Anzahl von Mitgliedsländern auch die erforderliche Infrastruktur und Zielsetzung haben. Dies können zur Zeit nur die Vereinten Nationen oder als deren Sonderorganisation die ILO sein. Die Zielsetzung der WTO hingegen ist vorwiegend auf Handel und Handelsbeziehungen ausgerichtet, so daß sie derzeit kaum die kompetente Körperschaft zur Festlegung oder Definition, was "international anerkannte Arbeitsstandards" sein könnten, ist. Das wiederum heißt nicht, daß sie solche Standards, die etwa von der UNO oder der ILO festgelegt werden, nicht in ihr Regelwerk integrieren könnte. Während die Definition nicht die Aufgabe der WTO ist, könnte es die Anwendung sein. Wie dies im einzelnen zu geschehen hätte, bliebe einer umfassenden Neuregelung des Verhältnisses der WTO zu Arbeitsstandards und der ILO überlassen. Eine entsprechende, das Verhältnis bestimmende, Regelung ist bislang weder getroffen worden noch hat es den Anschein, als würde das Thema auf die allgemeine Tagesordnung gesetzt werden.

---

122 So in Section 502 (4) des United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) 2462 (a) 4; und unter Verweis auf diesen in Section 131 des Uruguay Round Agreements Act, 19 U.S.C.1994 § 3551 und mit dem gleichen Verweis im Overseas Private Investment Corporation (OPIC) Act, 22 U.S.C. (1994) §§ 2191a (a) 1). Die Formulierung findet sich auch im Generalized System of Preferences (GSP), 19 U.S.C. (1994) §§ 2462 (a) 4).

123 Entsprechend wird in Absatz 2 der ILO-Grundsatzerklärung auch nicht von international anerkannten Arbeitsstandards gesprochen sondern lediglich von "principles concerning fundamental rights". Zu der Erklärung siehe unten Kapitel III E. 1. b).

124 Der wohl weitestgehende Kanon von Arbeitsstandards findet sich in der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, BGBl. 1964 II S. 1262, United Nations Treaty Series 1961 Vol. 529, S. 89.

125 Bhala S. 30.

1. Standpunkte der VN, der ILO, des IMF und der Weltbank zu Arbeitsstandards

a) Vereinte Nationen

Bereits in der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte”[126] werden verschiedene Arbeitsstandards erwähnt. Die Diskussion um internationale Arbeitsstandards führte innerhalb der UNO 1995 in der Abschlußresolution der 187 am ”Weltgipfel für soziale Entwicklung” in Kopenhagen teilnehmenden Staaten zu folgender Verpflichtung auf nationaler Ebene:

> *”Pursue the goal of ensuring quality jobs, and safeguard the basic rights and interests of workers and to this end freely promote respect for relevant international Labour Organization conventions, including those on the prohibition of forced and child labour, the freedom of association, the right to organize and bargain collectively, and the principle of non-discrimination.”*[127]

In diesem Absatz sind bereits die 1998 auf der Sitzung der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO verabschiedeten vier Grundprinzipen enthalten. Auch wenn es sich bei der VN-Erklärung nicht um ”hartes” Recht handelt, mithin keine justitiablen Folgen an die Erklärung geknüpft sind, werden doch die Grundregeln im Internationalen Arbeitsrecht herausgearbeitet die zumindest eine moralische Grundlage bieten und damit diese Grundsätze festigen.

b) ILO

Die seit 1919 bestehende ILO[128] hat derzeit 175 Mitglieder. Keine andere Organisation, die sich speziell mit Handel oder Arbeitsbedingungen beschäftigt, hat eine vergleichbar große Mitgliederzahl oder kann auf eine vergleichbare Geschichte zurückblicken. Von Beginn ihrer Arbeit an befaßte sich die ILO mit der Etablierung internationaler Arbeitsstandards auf den verschiedensten Gebieten der Arbeitsbedingungen. Bereits die große Mitgliederzahl legitimiert die ILO auch zu allgemein gültigen Stellungnahmen, selbst wenn die durch sie erarbeiteten mittlerweile 183 Übereinkommen und 191 Empfehlungen teilweise nur von wenigen Ländern ratifiziert oder angenommen wurden. Trotzdem erhielt eine bedeutende Auswahl von Übereinkommen durchaus überzeugende Ratifikationszahlen.

---

126 Art. 2, 4 und 23 der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte” vom 10. Dezember 1948, United Nations, General Assembly, Official records third Session (part I) Resolutions (Doc. A/810) S. 71.

127 A/CONF.166/9 Copenhagen Declaration on Social Development and the Program of Action of the World Summit for Social Development, angenommen am 14. Plenumstreffen am 12. März 1995, Committement 3 (i).

128 Zur Geschichte siehe oben Kapitel II

Ratifikationszahlen der wichtigsten ILO-Übereinkommen								
	Versammlungs-/ Vereinigungsfreiheit		Sklaverei/ Zwangsarbeit		Diskriminierungsverbot		Abschaffung der Kinderarbeit	
Afrika (53)	42	50	48	68	46	44	28	21
Amerika (35)	30	31	31	35	30	30	20	18
Asien (42)	18	24	34	27	31	30	18	15
Europa (45)	44	44	43	42	45	44	41	19
Gesamt (175)	**134**	**149**	**157**	**152**	**152**	**148**	**107**	**73**
Quelle: ILO http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/docs/declworld.htm, Stand Mai 2001								

Die Ratifikationszahlen variieren erheblich, wobei keineswegs Entwicklungsländer durchgängig schlechtere Ratifikationszahlen ausweisen als Industriestaaten.[129] Mit der Verabschiedung der "ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipien und Arbeitsrechte" am 18. Juni 1998 durch die Internationale Arbeitskonferenz[130] versuchte die ILO erstmals mit einem Kanon der besonders wichtigen Sozialstandards den grundlegenden ILO-Übereinkommen zu mehr Gültigkeit zu verhelfen. Der Verabschiedung gingen Vorschläge voraus, die am 23. April 1997 vom damaligen Generalsekretär Michael Hansenne in Genf präsentiert und im November 1997 vom ILO-Verwaltungsrat gebilligt wurden.[131] Die Verabschiedung der Grundsatzerklärung ist auch als Reaktion der ILO auf die Erklärung der WTO zu verstehen, die ILO sei als die kompetente Organisation für die Bearbeitung und Setzung von Arbeitsstandards[132] anzusehen.[133] Die Vorbereitungen der ILO wurde jedoch von der 2. WTO-Ministerkonferenz vom 18.-20. Mai 1997 in Genf nicht aufgegriffen, so daß die Vorarbeiten der ILO durch die WTO weitgehend ignoriert blieben.[134]

---

129 Bedauerliches Negativbeispiel sind die USA mit einem besonders geringen Ratifizierungsstand (siehe dazu Kapitel III. E. 1. b)). Dies hat damit zu tun, daß nur die Konventionen ratifiziert wurden, die der bereits verabschiedeten innerstaatlichen Gesetzen entsprachen, die nationale Gesetzgebung jedoch nicht den Konventionen angepaßt wurde. Während ersteres durchaus wünschenswert ist, ist die Praxis, nationale Gesetzgebung nicht an internationale Standards anzupassen, bedauerlich. Charnovitz 1995 S. 178. Durch den niedrigen Ratifikationsstands setzen sich die USA zweifachen Vorwürfen seitens der Entwicklungsländer aus, und zwar zum einen, daß sie mit ihrer Forderung nach "fairen" Arbeitsstandards widersprüchlich handeln und zum anderen, daß sie sich als Großmacht arrogant verhalten, da sie nicht bereit seien, ihre Gesetzgebung internationalen Regelungen anzupassen. Siehe dazu auch Compa 1993 S. 190.

130 Abgedruckt in der International Labour Review, 1998 S. 253-257 oder im Internet unter http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/index.htm, besucht am 27. Mai 2001

131 Wardenbach S. 82.

132 Siehe unten Kapitel IV. A. Fußnote 12.

133 Lee, Swepston S. 1233; Kellerson S.224.

134 Wardenbach S. 82.

Als fundamentale Arbeitsrechte gelten nach der Grundsatzerklärung:

1. die Versammlungsfreiheit und das wirksame Anerkenntnis des Rechts auf Kollektivverhandlungen;
2. die Beseitigung jeglicher Form von Zwangsarbeit;
3. die wirksame Abschaffung der Kinderarbeit;
4. die Beseitigung von Diskriminierung in bezug auf Arbeit und Beschäftigung.

In der Grundsatzerklärung werden die Mitgliedstaaten unabhängig von der Ratifizierung der entsprechenden Übereinkommen[135] verpflichtet, die genannten Arbeitsrechte zu respektieren, zu fördern und zur Wirkung zu bringen. Diese Verpflichtung bezieht sich jedoch lediglich auf ein Tätigwerden innerhalb des jeweils eigenen Landes und bedeutet keine Verlagerung der Debatte über die Zustände des einzelnen Landes auf eine internationale Ebene. Zur Unterstützung der Mitgliedsländer bei der Ratifikation und Umsetzung der fundamentalen Übereinkommen bietet die ILO technische Unterstützung an, weitere Maßnahmen der ILO sind traditionell werbender Natur. Insbesondere protektionistische Handelsmaßnahmen gegen andere Staaten wurden ausgeschlossen:

> *"The International Labour Conference, ...*
> *5. Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up."*[136]

Formal könnte dieser Passus so gelesen werden, daß die Grundsatzerklärung für *nichtprotektionistische* Handelsziele herangezogen werden könnte. Eine solche Auslegung verträgt sich jedoch nicht mit *"Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung"*,[137] insbesondere im Licht der sehr zurückhaltende Position der ILO zu Zwangsmaßnahmen im Gegensatz zu unterstützenden Maßnahmen.

---

135 Die entsprechenden grundsätzlichen Übereinkommen sind im einzelnen: Vereinigungsfreiheit und Schutz der Vereinigungsrechte, 1948 (Nr. 87); Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, 1949 (Nr. 98); Zwangsarbeit 1930 (Nr. 29); Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957 (Nr. 105); Mindestalter, 1973 (Nr. 138) und neuerdings auch Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999 (Nr. 182); Gleichbezahlung, 1951 (Nr. 100) und Diskriminierung in Beschäftigung oder Beruf, 1958 (Nr. 111).

136 Nr. 5 der Erklärung. Der komplette Text ist abgedruckt in International Labour Review 1998 Nr. 2 S. 253 ff und 37 I.L.M. 1998 S. 1237-1240.

137 Art. 31 Absatz 1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge. Unabhängig von der Frage ob die WVK auf die Grundsatzerklärung direkt anwendbar ist, handelt es sich beim Grundsatz von "Treu und Glauben" um einen "allgemeinen materiellen Grundsatz des Völkerrechts", der beim

Die Grundsatzerklärung besitzt Ausnahmecharakter und ist erst die dritte Erklärung dieser Art der Internationalen Arbeitskonferenz.[138] Das beschlossene Nachfolgeverfahren (follow-up) hat vorwiegend beobachtenden Charakter, indem gem. Art. 19 Nr. 5.(e) ILO-Verfassung Berichte bezüglich der Grundsatzerklärung angefordert werden.[139] Anders als das beschwerdeinitiierte Verfahren bezüglich der Versammlungsfreiheit, findet das Nachfolgeverfahren der Grundsatzerklärung selbständig und unabhängig von Beschwerden statt. Die Mitgliedstaaten, die die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, berichten auf Anfrage des Generaldirektors, welche Gesetze sie im Anwendungsbereich der Grundsatzerklärung erlassen haben.[140] Es bleibt abzuwarten, wie wirksam und ernsthaft das Verfahren gehandhabt wird, um zu sehen, ob es sich um einen Erfolg handelt. Von einem möglichen Erfolg wird auch abhängen, ob sich die Industrieländer mit dem ILO-Verfahren begnügen oder eine erneute Thematisierung der Frage von Arbeitsstandards in der WTO betreiben werden. Der ausdrückliche Verweis auf die Gefahr protektionistischer Ziele und auf komparative Vorteile ist andererseits Ausdruck der Besorgnis der Entwicklungsländer, die ihre Kostenvorteile durch niedrige Arbeitslöhne und längere Arbeitszeiten gefährdet sahen, weshalb diese Arbeitsstandards auch keine Aufnahme in die Grundsatzerklärung erhielten.

Problematisch an jeder Festlegung ”International anerkannter Arbeitsstandards” ist die Klassifizierung einiger Arbeitsstandards als so wichtig, daß sie auf alle Staaten zutreffen und gleichzeitig den einzelnen Staaten in ihren kulturellen und entwicklungsökonomischen Besonderheiten gerecht zu werden.[141] Durch die Einführung eines Kodex werden zwei Klassen von Arbeitsstandards geschaffen, solche, die wichtig genug sind aufgenommen zu werden und die restlichen Standards, deren Bedeutung durch die als nicht erforderlich empfundene Aufnahme in den Kodex relativiert wird.[142] Theoretisch könnte die ILO, wenn es denn tatsächlich dem Willen

---

gesamten Auslegungsvorgang als materielle Rechtspflicht von den Parteien zu beachten ist. Ipsen S. 122.

138 Die beiden anderen Erklärungen sind die ”Declaration concerning the aims and Purposes of the International Labour Organization (Declaration of Philadelphia)” vom 10. Mai 1944, die mittlerweile Bestandteil der ILO-Verfassung ist und die ”Declaration concerning the policy of 'Apartheid' of the Republic of South Africa” von 1964, die 1995 nach erreichen ihrer Ziele aufgehoben wurde.

139 B. 1 Satz 1 Nachfolgeverfahren zur Grundsatzerklärung.

140 B. 1 Satz 2 Nachfolgeverfahren zur Grundsatzerklärung.

141 Eine Zusammenfassung von Vorschlägen zur Festlegung findet sich bei van Liemt S. 437 Fn. 9.

142 van Liemt S. 436.

der Mitglieder entspräche, nach Art. 33 der ILO-Verfassung[143] Handelssanktionen verhängen, doch erscheint dies in der Praxis als äußerst unwahrscheinlich.

c) Die Bretton Woods Institutionen

1994 scheiterten die USA mit dem Versuch, die Vergabe von Krediten der Weltbank und des IMF von der Einhaltung von Arbeitsstandards in den entsprechenden Ländern abhängig zu machen.[144] Zur Zeit stehen Arbeitsstandards nicht auf der Agenda der Bretton Woods Institutionen.

2. Einzelne Arbeitsstandards

Die im Folgenden behandelten Arbeitsstandards werden in der Diskussion um Sozialklauseln besonders häufig genannt und meist, wenn auch nicht ganz einheitlich im Umfang, als Kernarbeitsrechte bezeichnet.

a) Sklaverei, Zwangsarbeit und Gefängnisarbeit[145]

Sklavenhandel ist in Europa seit dem Wiener Kongreß 1815 verboten,[146] der Import von Sklaven und damit die Sklaverei selbst jedoch erst seit der Konferenz zu Brüssel vom 18. November 1889 bis zum 2. Juli 1890, die damit auch einen Präzedenzfall für eine Handelsbeschränkung aus moralischen Gründen schuf.[147] Das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit findet sich im 20. Jahrhundert unter anderem in den Genfer Übereinkommen vom 25. September 1926[148] und vom 7. September 1956,[149] in Art. 8

---

143 Art. 33 lautet: *"In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Inquiry, or in the decision of the International Court of Justice, as the case may be, the Governing Body may recommend to the Conference* ***such action as it may deem wise and expedient*** *to secure compliance therewith."* (Hervorhebung d. d. V.)

144 Bhala S. 14.

145 Eine erschöpfende Beschreibung der historischen Hintergründe, insbesondere der einzelnen zwischenstaatlichen Verträge über das Verbot der Sklaverei findet sich in Teil IV Nr. 9; para 198-204 des "Report of the Commission of Inquiry, appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No 29) Genf" (ILO-Report), vom 2. Juli 1998.

146 Pièces annexés XV. à l'acte du congrès. Déclaration des Puissances sur l'abolition de la traite des Nègres du 8 Févr. 1815. Abgedruckt in: Georg Friedrich de Martens, "Nouveau receuil général de traités" 1. Serie Band 2 1814-1815, Göttingen 1818 S. 432-435.

147 Charnovitz 1987 S. 569.

148 Übereinkommen betreffend die Sklaverei vom 25. September 1926, RGBl. 1929 II S. 64; League of Nations, Treaty Series, Vol. 40, S. 255.

149 Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken vom 7. September 1956, BGBl. 1958 II S. 204; United Nations, Treaty Series, Vol. 266, Nr. 3822, S. 40.

des ”Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte”,[150] und in Art. 4 der ”Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten”,[151] ein Verbot der Sklaverei in Art. 4 der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte”[152] und Art. 4 Absatz 2 f) des ”Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II)”.[153] Die Beförderung von Sklaven auf Schiffen wird durch Art. 99 ”Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen”[154] verhindert. Zwangsarbeit wird allgemein als eine Ausprägung der Sklaverei angesehen und daher auch unter die internationalen Abkommen über Sklaverei subsumiert.[155]

Gefängnisarbeit findet sich als einzige echte Sozialklausel in der WTO,[156] wobei zu beachten ist, daß lediglich die Gefängnisarbeit, nicht jedoch Zwangsarbeit von Art. XX (e) GATT erfaßt wird. Bereits 1890 wurden in den USA der Import von ausländischen Handelsgütern, Waren und Artikeln aus Sträflingsarbeit verboten.[157] Das

---

150 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534, in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland mit Ausnahme von Art. 41 seit 23. März 1976, BGBl. 1976 II S. 1068.

151 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, BGBl. 1952 II S. 685, 953.

152 Art. 4 der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte” vom 10 Dezember 1948 lautet: *”No one shall be held in slavery or servitude; slavery and the slave trade shall be prohibited in all their forms.”*

153 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1637.

154 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10 Dezember 1982, BGBl. 1994 II S. 1799.

155 Bericht der Arbeitsgruppe über Gegenwärtige Formen der Sklaverei 19. Sitzung, UN Doc. CES E/CN.4/Sub.2/1994/33, Abschnitt. 101(12); Bericht der Arbeitsgruppe über Gegenwärtige Formen der Sklaverei 20. Sitzung (Genf, 19-28 April. 1995), UN Doc. CES E/CN.4/Sub.2/1995/28, Abschnitt. 123(7). Benjamin Whitaker, Sonderberichterstatter der ”Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities”, in seine aktualisierten Version des Berichts über Sklaverei, übergeben 1966 an die ”Sub-Commission”, beschreibt über ein Dutzend verschieden Formen des Auftretens von Sklaverei und ähnlichen Praktiken (Z. B. Schuldknechtschaft, Kinderarbeit, Apartheid, Handel mit Frauen etc.), zu denen auch Zwangsarbeit gehört. Bericht von Benjamin Whitaker, Special Rapporteur, Updating of the ”Report on Slavery” submitted to the Sub-Commission in 1966, von 1984, UN Doc. CES E/CN.4/Sub.2/1982/20/rev.1

156 Art. XX (e) von GATT 1947, übernommen in die WTO durch GATT 1994 Art. 1 (b). Art. XX (e) GATT 1947 lautet: *”...nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:... (e) relating to the products of prison labour;”*

157 Charnovitz 1987 S. 569; Das aktuelle Gesetz wurde 1930 verabschiedet und ist in seiner aktuellen Fassung abgedruckt in 19 U.S.C (1994) § 1307. Die relevante Passage lautet: *”All goods, wares, articles, and merchandise mined, produced, or manufactured ... by convict labor or/and forced labor or/and indentured labor under penal sanctions shall not be entitled to entry at any port of the United States”*. Bhala S. 41 hält das Gesetz wegen der ”Großvaterklausel” gegenüber dem GATT für privilegiert. Diese Großvaterklausel (”Protokoll von Genf über die Vorläufige Anwendung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens vom 30.Oktober 1947” in Kraft für die Bundesrepublik Deutschland durch das ”Gesetz über das Protokoll von Torquay vom 21. April 1951 und den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen”, BGBl. 1951 II S. 173) ist jedoch nicht mit in das GATT 1994 übernommen worden und damit zusammen mit dem

Gesetz ist immer noch in Kraft, wird jedoch so zögerlich angewandt, daß das Repräsentantenhaus 1987 ein Gesetz verabschiedete, das den Präsidenten aufforderte, *„den Finanzminister anzuweisen,* [das Gesetz von 1930] *unverzüglich anzuwenden.“*[158] Kritisiert werden in Zusammenhang mit Gefängnisarbeit vor allem die USA, die selbst mit dem Staatsunternehmen UNICOR durch Produkte aus Gefängnisarbeit einen Verkaufserlös von 500 Mio. U.S.-$ erzielen.[159] Auch wenn diese Erlöse nur im nationalen Markt erzielt werden, sei es doch bedenklich, wenn gerade die USA sich zum Wortführer einer Einführung von Sozialklauseln oder Erweiterung von Art. XX machten, zumal sie von den neun für die Kernarbeitsrechte relevanten ILO Konventionen nur zwei,[160] und von den 181 ILO Konventionen[161] nur zwölf, davon fünf in den letzten Jahren, ratifiziert haben.[162]

Eine aktuelle Ausprägung der Sklaverei stellt die Schuldknechtschaft dar, in der zur Begleichung von Schulden Arbeit zu Löhnen geleistet wird, die eine Begleichung der Schuld unmöglich macht.[163] Art. 1 a) des Genfer Übereinkommens vom 7. September 1956 definiert Schuldknechtschaft als:

> *”eine Rechtsstellung oder eine Lage, die dadurch entsteht, daß ein Schuldner als Sicherheit für eine Schuld seine persönlichen Dienstleistungen oder diejenige einer seiner Kontrolle unterstehenden Person verpfändet, wenn der in angemessener Weise festgesetzte Wert dieser Dienstleistung nicht zur Tilgung der Schuld dient, oder wenn diese Dienstleistungen nicht sowohl nach ihrer Dauer wie auch nach ihrer Art begrenzt und bestimmt sind.”*[164]

Diese Form der Sklaverei findet sich vor allem im Bereich der Kinderarbeit (s. u.). In den ILO-Übereinkommen Nr. 29 vom 28.06.1930 und Nr. 105 vom 25.06.1957 verpflichten sich die ratifizierenden Staaten,

---

GATT 1947 am 31. Dezember 1995 außer Kraft getreten. Benedek 1998 S. 9f, 131f. Siehe auch ”Transitional co-ecistence of the GATT 1947 and the WTO Agreement, Decision of the prepraratory Committee for the WTO and the CONTRACTING PARTIES to GATT 1947” vom 8. Dezember 1994.

158 Nach Charnovitz 1987 S. 570 bildeten Handelskonflikte mit China den Hintergrund, praktische Auswirkungen hatte dieses Gesetz jedoch nicht. Eine Zielrichtung war auch Zwangsarbeit vor allem in der früheren Sowjetunion, siehe 19 U.S.C. (1994) nach § 1307.

159 Srinivasan 1996 S. 8 f.

160 Nr. 105 und Nr. 144.

161 Für eine Liste der offiziellen Titel siehe: http://www.ilo.org/public/english/50normes/sources/titles.htm.

162 Charnovitz 1995 S. 178.

163 Zum Thema der Schuldknechtschaft in Indien siehe Singh S. 15 ff.

164 Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken vom 7. September 1956, BGBl. 1958 II S. 204, 207; United Nations, Treaty Series, Vol 266, Nr. 3822, S. 40.

”den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeiten in allen ihren Formen [möglichst bald][165] zu beseitigen”.[166]

Heute bildet das Verbot der Sklaverei einen Bestandteil des zwingenden Völkerrechts. Verstöße können vor dem internationalen Strafgerichtshof als Verbrechen gegen die Menschlichkeit geahndet werden.[167]

b) Kinderarbeit

Die Anzahl arbeitender Kinder läßt sich nur ungefähr schätzen. Nach Glut[168] arbeiteten 1979 weltweit 56 Millionen Kinder, 1986 88 Millionen und 1994 200 Millionen Kinder. Die ILO gibt Zahlen zischen 120 und 250 Millionen arbeitender Kinder an.[169] Grundlage der Zahlen der ILO waren experimentelle Umfragen, die durch das ILO Bureau of Statistics durchgeführt wurden.[170] Da immer auch mit Zahlen der besonders betroffenen Länder gearbeitet wurde und die Fragebögen oft Kinder unter 11 Jahren nicht abfragten ergibt sich die Möglichkeit einer erheblichen Fehlerquote.[171]

In England war bereits im Factory-Act vom 29. August 1833 der 8-Stundentag für 8-10jährige garantiert, zu dem auch Fabrikinspektionen durchgeführt wurden.[172] Die älteste Regelung in Deutschland über ein Verbot von Kinderarbeit in bestimmten Sektoren findet sich im preußischen ”Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken” vom 9. März 1839.[173] In den USA ist Kinderarbeit seit 1938 verboten.[174] Auch wenn die meisten Staaten ein Verbot der Kinderarbeit kennen,[175] ist insbesondere das Problem der Durchsetzung des Verbots aktuell wie nie.

---

165 Nur Übereinkommen Nr. 29.

166 Die zwei Übereinkommen unterscheiden sich in der Möglichkeit Ausnahmen geltend zu machen. Nr. 105 ist deutlich kürzer als Nr. 29, da es weniger Ausnahmen gibt und sich auf Nr. 29 (wie etwa in der Präambel) bezogen werden konnte.

167 Siehe Art. 7 Absatz 1 (c) des Römischen Statuts des Internationalen Staatsgerichtshofs vom 17. Juli 1998, A/Conf. 183/9. Die deutsche Übersetzung findet sich im Internet unter http://www.un.org/Depts/german/instghframe.html , besucht am 09. März 2001.

168 Glut S. 1207 Fn. 15, 18 und 19.

169 Child Labour, Targeting the intolerable, Genf 1996, im Internet http://www.ilo.org/public/english/standards/ipec/publ/clrep96.htm, besucht am 27. Mai 2001.

170 Ebenda S. 7

171 Anker S. 265

172 Düwell S. 233.

173 Gesetzessammlung für die Königlichen Preußischen Staaten 1939, Nr. 2005 S. 156-158. Das Regulativ ist im Wortlaut abgedruckt bei Kaufhold, S. 228 Fußnote 22. Darin wird der Einsatz von Kindern unter 9 Jahren in Bergwerken Hütten und Pochwerken untersagt (§ 1), eine Mindestschulausbildung vorgeschrieben (§ 2), die Arbeitszeit von Kinder unter 16 Jahren auf 10 h täglich begrenzt (§ 3), Mindestpausen vorgeschrieben (§ 4), sowie die Nacht- Sonn- und Feiertagsarbeit untersagt (§ 5). Ein Verstoß gegen die Vorschriften war mit Geldstrafe bewehrt (§ 8), doch war der Vollzug des Gesetztes zumindest zu Beginn äußerst unbefriedigend. Siehe dazu Düwell S. 233 ff.

174 Glut S. 1204 Fn. 1 und 2.

Am 6. Juni 1973 wurde das mittlerweile von 51 Ländern ratifizierte[176] ILO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung verabschiedet. Am 17. Juni 1999 erfolgte auf der 87. Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf die Annahme des Übereinkommens Nr. 182 über das Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, sowie der entsprechenden Empfehlung Nr. 190.[177]

Als schlimmste Formen der Kinderarbeit werden in dem Übereinkommen Sklaverei, Zwangsarbeit, Einsatz im Militär, Pornographie und Prostitution, Drogenhandel und -transport, sowie die Gesundheit, Sicherheit oder Sittlichkeit gefährdende Arbeiten definiert, wobei die letzte Gruppe (Gesundheit, Sicherheit und Sittlichkeit) nationaler Interpretation in Zusammenarbeit mit der ILO bedarf.

Insbesondere die Sklaverei und Zwangsarbeit stellen ein aktuelles Problem für Kinder dar, da sie oft die Voraussetzung für die anderen genannten schlimmsten Formen der Kinderarbeit bilden. Dabei tauchen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit oft in Zusammenhang mit Schuldknechtschaft (zur Definition s.o.) auf.

Kinder arbeiten unter Bedingungen, die nichts mit einem freien Arbeitsverhältnis zu tun haben. Häufig werden sie zur Tilgung der Schuld Verwandter eingesetzt. Sie erhalten keinen oder nur geringen Lohn und können über ihren Tagesablauf nicht frei bestimmen. Die Arbeitszeiten gehen oft über das Leistbare hinaus, die Arbeitsbedingungen gefährden, unabhängig von den überlangen Arbeitszeiten, die Gesundheit und Entwicklung der Kinder. Kinder sind häufige Opfer, da sie sich nicht angemessen wehren können. Die einzelnen Ausprägungen der Kinderarbeit wurden in verschiedenen Berichten ausführlich dargestellt.[178]

Die Frage von Kindern als Kombattanten oder sonstige Beteiligung von Kindern in Kriegen wurde im Entwurf zur Konferenz zunächst ausgespart und erst in der Konferenz

---

175 10 (1) Conditions of Work Digest 1991 (103), S. 147-176 (Liste verschiedener Länder und deren Gesetze bezüglich Kinderarbeit).

176 Stand Juni 1998, für aktuellen Stand siehe http://www.ilo.org. Übereinkommen Nr. 138 enthält mehrere frühere Übereinkommen über das Mindestalter zur Beschäftigung.

177 Die Texte des Übereinkommens und der Empfehlung können vom Webserver der ILO unter http://ilolex/ilo/ch:1567/scripts/convdepl?query=C1828query0=182 runtergeladen werden. (10.03.01)

178 ”By The Sweat and Toil of Children”; mittlerweile sechs Bände, die jährlich fortgeführt werden. Die Berichte gehen auf ein Programm der US- Arbeitsministeriums zurück in sind im Internet erhältlich unter http://www.dol.gov/dol/ilab/public/programs/iclp/publicat.htm; *Children in Bondage: A Call for Action* (Genf 1992, International Labor Organization; Child Labour: Tageting the Intolerable, Report submitted to the 86th session (1998) of the International Labour conference, International Labour Office Genf, 1996, im Internet http://www.ilo.org/public/english/comp/child/publ/target/target.pdf.

selbst in das Übereinkommen aufgenommen.[179] Für die Bundesrepublik Deutschland stellt die Möglichkeit, den Wehrdienst bereits mit 17 Jahren zu beginnen, in diesem Zusammenhang ein Problem dar. Entweder kann das Übereinkommen nicht ratifiziert werden kann oder die gegenwärtige Praxis muß aufgegeben werden.[180]

Das Übereinkommen stellt einen großen Fortschritt in den Bemühungen zum Schutz von Kindern dar, indem es die aktuellen schlimmsten Formen der Kinderarbeit benennt und damit Aufmerksamkeit herbeiführt. Das Abkommen Nr. 182 wurde im ersten Jahr von 27 Staaten ratifiziert und stellte damit einen ermutigenden Rekord in der Geschichte der ILO auf.[181]

Die Länder, in denen die Kinderarbeit vorkommt, sind oft nicht in der Lage, das Verbot hinreichend zu überwachen und durchzusetzen oder haben nicht die finanziellen Möglichkeiten; Alternativen zu bieten. Praktisch kein Land akzeptiert Kinderarbeit *de jure*,[182] da Kinderarbeit jedoch oft im ländlichen Agrarsektor oder im häuslichen Bereich stattfindet, ist eine Durchsetzung des Verbots schwierig.[183] Zusätzliche Probleme rechtlicher Natur bieten die oft unübersichtlichen gesetzlichen Regelungen mit vielen Ausnahmen und komplizierten Kompetenzregelungen und zu einem Teil auch der fehlende Wille, Strafen tatsächlich zu verhängen.[184]

Problematisch für den internationalen Handel sind Produkte aus Kinderarbeit, die mit Produkten aus teurerer Arbeit Erwachsener konkurrieren. Da Kinderarbeit jedoch vorwiegend in den ländlichen Regionen und für den lokalen Bedarf auftritt, sind die Auswirkungen auf den internationalen Handel sehr begrenzt. Es wird geschätzt, daß nur etwa 5% aller arbeitenden Kinder in exportorientierten Sektoren beschäftigt sind.[185] Zudem ist zu befürchten, daß Handelssanktionen auch negative Effekte auf den Umfang und die Ausformung von Kinderarbeit haben können.[186] Wirtschaftspolitische Motive sollten daher bei der Diskussion um Regelungen betreffend Kinderarbeit hinter moralischen Aspekten zurücktreten.

---

179 Siehe die Stellungnahmen der einzelnen Staaten im Bericht VI (2) Kinderarbeit der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Tagesordnungspunkt Nr. 6.

180 In einer Pressemeldung des Bundesministeriums für Arbeit vom 21. Februar 2001 wird der Beschluß des Kabinetts das Abkommen zu ratifizieren mitgeteilt. Siehe im Internet http://www.bma.bund.de/de/asp/aktuell/presse.asp?id=1356, besucht am 27. Mai 2001.

181 Siehe Pressemeldung der ILO ILO/00/24 vom 7. Juni 2000. Das Übereinkommen ist mittlerweile von 120 Ländern ratifiziert worden (Stand 13. Mai 2002).

182 10 (1) Conditions of Work Digest 1991 (103), S. 147-176.

183 ILO S. 88.

184 ILO S. 87 ff.

185 ”By The Sweat and Toil of Children”, Vol. I: *The Use of Child Labor in U.S. Manufactured and Mined Imports*, 15. Juli 1994; Jafarey/Lahiri S. 71.

186 Jafarey/Lahiri S. 71 mit dem Beispiel der Bekleidungsindustrie von Bangladesh, die 1993 unter der Androhung von Sanktionen der USA Kinderarbeit unterband, mit der Folge, daß die meisten Kinder in die gefährlichere Leder- und Ziegelindustrie oder Prostitution abwanderten. Siehe auch S. 88.

c) Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht

Art. 427 des Vertrags von Versailles beinhaltet die Vereinigungsfreiheit sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer. 1948 wurde auf der 31. ILO-Konferenz Übereinkommen Nr. 87[187] über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz der Vereinigungsrechte und ein Jahr später Übereinkommen Nr. 98[188] über Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen verabschiedet. Art. 20 und 23 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" von 1948, beinhalten ebenfalls die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, sowie das Recht Gewerkschaften zu bilden.

ILO-Übereinkommen Nr. 87 benennt das Recht *"ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten"*. Ein Streikrecht wird nicht genannt, wird jedoch von den Kontrollinstanzen[189] als ein immanenter Teil des Übereinkommens Nr. 87 angesehen.[190] Das Streikrecht taucht im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,[191] der Inter-American Charter of Social Guarantees (1948)[192] und der Europäischen Sozialcharta[193] auf und wird als elementarer Bestandteil industrieller Beziehungen gesehen.

Übereinkommen Nr. 98 schützt die gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit, nicht aber die Freiheit, keiner Gewerkschaft anzugehören, sprich eine negative Vereinigungsfreiheit.[194] Bedeutung hat dies vor allem für sog. "closed shop" Abkommen, in denen sich Arbeitgeber verpflichten, nur Arbeitnehmer, die der entsprechenden Gewerkschaft beitreten, einzustellen.[195]

Zur Überwachung des Regelungsinhalts der Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 etablierte die ILO in einer Vereinbarung mit dem Economic and Social Council of the United Nations (ECOSOC) am 17. Februar 1950[196] die Grundlagen für die "The Fact-

---

187 Originaltitel: "Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize" vom 09. Juli 1948.

188 Originaltitel: "Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively" vom 1. Juli 1949.

189 Namentlich das "Committee of Experts" und das "Committee on Freedom of Association" der ILO.

190 Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston S. 197. Wörtlich heißt es *"the right to strike is an intrinsic corollary of the right of association protected in Convention No. 87"* CE General Survey, 1994, para 179.

191 Art. 8 Absatz 1 d) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom19. Dezember 1966, BGBl 1973 II S. 1570.

192 Swepston S. 187. Eine Ausnahme soll lediglich für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes gelten.

193 Art. 6 Nr. 4 der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, BGBl. 1964 II S. 1262, United Nations Treaty Series 1961 Vol. 529, S. 89.

194 Auch ein Hinweis der Arbeitgeber Art. 20 Abs. 2 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte" führte keine Änderung herbei, Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston S. 213. Art. 20 II lautet: *"No one may be compelled to belong to an association."*.

195 Zu "closed shop"-Abkommen siehe Witney/Taylor S. 172-175.

196 Bartololomei de la Cruz/ von Potobsky/ Swepston S. 100.

finding and Conciliation Commission". 1951 wurde in einem ähnlichen Abkommen das "Committee on Freedom of Association" ins Leben gerufen. Der Überwachungsmechanismus gilt für alle Mitglieder der ILO unabhängig von der Ratifizierung der entsprechenden Übereinkommen durch Annahme der ILO-Verfassung. Für Nicht-Mitglieder der ILO, die Mitglied der UNO sind, gilt der Überwachungsmechanismus aufgrund Art. 20 Abs. 1 der "Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte". Beschwerden können von Regierungen, Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisationen eingereicht werden.[197] Das "Committee on the Freedom of Association" dient der Voruntersuchung für den "Governing Body" der ILO und zur Klärung, ob ein "Fact-finding Committee" mit Zustimmung der betroffenen Regierung gebildet werden soll.[198]

d) Gleiche Entlohnung von Männern und Frauen, Benachteiligungsverbot

Bereits die Präambel der ILO-Verfassung[199] enthält einen Verweis auf den Grundsatz gleicher Entlohnung für gleiche Arbeit. Vor dem Hintergrund der Zeit zwischen den Weltkriegen, als zum ersten Mal Frauen in einem größeren Maßstab in die industrielle Produktion Einzug fanden und dort die gleiche Arbeit wie Männer verrichteten, schien eine ungleiche Bezahlung für gleiche Arbeit immer weniger tragbar,[200] so daß am 29. Mai 1941 das ILO-Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte verabschiedet wurde. In Art. 3 wird festgelegt, daß nur objektive Unterschiede, ausschließlich des Geschlechts, Unterschiede in der Entlohnung rechtfertigen.

Das ILO-Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 verbietet die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die definiert wird als:

> *"any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;"*[201]

---

197 Valticos/von Potobsky S. 295.

198 Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston S. 101. In der Praxis führt das "Committee on Freedom of Association" selbst vollständige Untersuchungen durch, da dafür keine Zustimmung des betroffenen Landes erforderlich ist. Betten S. 413.

199 Wörtlich heißt es: *"...recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value..."*. Mit derselben Begründung wie für die Versammlungsfreiheit könnte auch für das Prinzip der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit eine Überwachungsmaschinerie eingerichtet werden. In Ermangelung vergleichbarer Interessenvertretungen wie bei der Vereinigungsfreiheit, dort haben die Gewerkschaften ein elementares Eigeninteresse, ist dies jedoch bislang unterblieben. Betten S. 412 Fn. 64.

200 Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston p. 234.

201 Art. 1 Abs.1 (a) des Übereinkommens über die Diskriminierung in Beschäftigung oder Beruf vom 25. Juni 1958.

Die Übereinkommen stehen nicht im Widerspruch zu Maßnahmen zum Schutz bestimmter Gruppen,[202] Übereinkommen 89 sieht entsprechend ein Nachtarbeitsverbot für Frauen vor.[203] Der EuGH befand jedoch,[204] daß das Verbot der Frauennachtarbeit gegen die EU-Richtlinie über die Gleichstellung von Frauen[205] verstoße, weshalb einige europäische Staaten Übereinkommen Nr. 89 kündigten.[206]

e) Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz

1906 wurde auf der diplomatischen Konferenz für Arbeitsschutz in Bern die Herstellung, der Verkauf und der Import von Streichhölzern aus weißem Phosphor verboten.[207] Hauptgrund, neben dem Verbraucherschutz, war es, Arbeiter vor Phosphorvergiftungen zu schützen.[208] 1978 schlug der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (ICFTU) ohne Erfolg eine Änderung von Art. 10 und 20 des GATT 1947 vor um ”ein Verbot für den Import von Produkten, die die Gesundheit und das Leben von Arbeitern gefährden zu ermöglichen.”[209]

1994 versuchten die USA erneut, Fragen des Arbeitsschutzes im Rahmen der WTO zu thematisieren, wurden aber von verschiedenen Staaten mit dem Hinweis auf ein Fehlen des notwendigen Handelsbezugs zurückgewiesen.[210]

f) Schutz ausländischer Arbeitnehmer, Migration

Eines der ältesten Probleme des internationalen Arbeitsrechts ist die rechtliche Stellung von Immigranten oder Wanderarbeitnehmern. Bereits 1827 wurde der erste

---

202 So lautet Art. 5 von Übereinkommen 111:
”1. Special measures of protection or assistance provided for in other Conventions or Recommendations adopted by the International Labour Conference shall not be deemed to be discrimination.
2. Any Member may, after consultation with representative employers' and workers' organisations, where such exist, determine that other special measures designed to meet the particular requirements of persons who, for reasons such as sex, age, disablement, family responsibilities or social or cultural status, are generally recognised to require special protection or assistance, shall not be deemed to be discrimination.”

203 Art. 3 des ILO-Nachtarbeitsübereinkommens von 1948.

204 Fall Stoeckel, Nr. C-345/89, vom 25. Juli 1991.

205 EU-Richtlinie 76/07/EWG.

206 Adamy S. 198-201.

207 Siehe oben Kapitel II. B.

208 Charnovitz 1987 S. 571. Das ”II. Internationales Übereinkommen, betr. das Verbot der Verwendung weißen (gelben) Phosphors in der Zündholzindustrie” findet sich im deutsche Wortlaut abgedruckt bei Bauer S. 693.

209 Entwicklungscharta des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften gedruckt in: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Materialien Nr. 60, Gewerkschaften und Entwicklungspolitik, November 1978, S. 13 ff.

210 Charnovitz 1994 S. 23.

internationale Vertrag[211] über die Rechte ausländischer Arbeitnehmer geschlossen. In der Präambel der ILO-Verfassung wird folgendes explizit als Ziel der ILO genannt:

> *"the protection of the interests of workers when employed in countries other than their own"*

Bei dem 1996 in der Bundesrepublik verabschiedeten Arbeitnehmerentsendegesetz[212] handelt es sich nicht um eine Regelung für ausländische Arbeitnehmer, sondern vielmehr um eine Mindestlohnregelung, die sich an aus- und inländische Arbeitgeber richtet.

Jagdisch Bhagwati als genereller Kritiker der Idee einer Verknüpfung von Arbeitsstandards mit internationalem Handel beklagt, daß die von den industrialisierten Ländern vorgeschlagenen "Kernarbeiterrechte", unter welchem Namen sie auch immer propagiert werden, grundsätzlich Verpflichtungen für Entwicklungsländer enthalten, nicht jedoch für die Industriestaaten. Die Rechte von Immigranten und Wanderarbeitnehmern sowie der industriellen Mitbestimmung wären ihm zufolge Arbeitsstandards, die den Industrieländern eine andere Politik auferlegten und würden daher von diesen nicht propagiert.[213] In dieselbe Richtung geht der Vorschlag des Freihandelsanhängers T. N. Srinivasan, der den industrialisierten Ländern nicht ohne Sarkasmus vorschlägt, daß sie doch ihre Immigrationsgesetze so ändern sollten, daß den Betroffenen die Einwanderung und so auch bessere Arbeitsbedingungen ermöglicht würden,[214] wenn sie wirklich so von den Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern erschüttert seien.

Im seit Dezember 2001 abgeschossenen parlamentarischen Ratifizierungsverfahren [215] zum Abkommen von Cotonou[216] findet sich denn in Art. 13 tatsächlich eine Regelung über Einwanderung, die sich aber neben den Rechten der legalen eingereisten Arbeitnehmer auch mit der Rückführung illegal eingereister Arbeitnehmer befaßt und damit wieder an den Interessen der Industriestaaten ausgerichtet ist.

g) Arbeitszeit

Arbeitszeitregelungen waren, soweit sie nicht Kinder, Jugendliche oder Frauen betrafen, zu Beginn der Diskussion um internationale Arbeitsstandards ein besonders heikles Thema, besonders in Großbritannien, das bereits bei der Einladung nach Bern

---

211 Zwischen Parma und Frankreich, siehe oben Kapitel II A.
212 BGBl I, 1996, S. 227 näher dazu Hanau S. 1369-1373, Borgmann S. 315-320.
213 Bhagwati 1995 S. 756.
214 Srinivasan 1994 S. 35.
215 Pressemitteilung des BMZ vom 28. Dezember 2001.
216 Siehe dazu Kapitel VII. E.

Vorbehalte zu diesem Thema geäußert hatte.[217] Beinahe hätte die britische Regierung die Teilnahme an der internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Berlin von 1890 wegen der Frage von Maximalarbeitszeiten abgesagt.[218] 1917 forderte die American Federation of Labor (AFL):

> *"It should be declared that the basic workday in industry and commerce shall not exceed eight hours."*

und in Art. 427 Nr. 4 des Versailler Friedensvertrag wird der 8-Stunden-Tag und die 48-Stundenwoche genannt.

1924 erhob Österreich Zölle auf Industrieprodukte aus Ländern, die das ILO-Übereinkommen Nr. 1 nicht ratifiziert hatten und deren Bestimmungen den Anforderungen des Abkommens nicht entsprachen,[219] und Kuba schlug, ohne Erfolg, auf der Weltwirtschaftskonferenz in London 1927 vor:

> *"Any state which may have adopted for its industry the system of the Eight Hour Day may increase the maximum duties provided for the above basis by an additional ten per cent. ad valorem."*

Die Europäische Sozialcharta sieht in Art. 2 das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen vor, das beinhaltet, die wöchentliche und tägliche Arbeitszeit zu verkürzen, soweit Produktivitätssteigerungen und andere Faktoren dies gestatten.

Seit 1993 gilt in der EG die "Richtlinie des Rats über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung".[220]

h) Mindestlöhne

Mit dem Aufkommen des "Pauperismus" im 19. Jahrhundert[221] gewann die Problematik von Mindestlöhnen zunehmend an Bedeutung. Zwei Fragen stellen sich bei der Forderung nach Mindestlöhnen. Zunächst die Frage, ob Mindestlohnregelungen existieren[222] und wie sie eingehalten werden.[223] Die zweite Frage ist, wie eine Regelung

---

217 Maute S. 76. Weiter Initiativen siehe Charnovitz 1987, S. 571.

218 Maute S. 86 Fußnote 57.

219 Charnovitz 1987 S. 571.

220 Richtlinie des Rats über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vom 23 November 1993 (93/104/EG; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1993 L 307 S.18), geändert durch die Richtlinie vom vom 22. Juni 2000 (2000/34/EG; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000 L 195 S.41-45) zur Änderung der Richtlinie 93/104/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung hinsichtlich der Sektoren und Tätigkeitsbereiche, die von jener Richtlinie ausgeschlossen sind.

221 Eine erste Initiative zur Einrichtung von Mindestlohnämtern in der Heimindustrie findet sich in einem Entwurf des Internationalen Arbeitsamtes von 1908, der 1911 veröffentlicht wurde. Bauer S. 694. Spätere Initiativen bezüglich eines Mindestlohns finden sich bei Charnovitz 1987 S. 572.

222 Die ILO verabschiedet zu diesem Thema das Übereinkommen Nr. 26 über die Einrichtung eines Minimallohns vom 16 Juni 1928. Art. 3 (1) lautet: "*Each Member which ratifies this Convention*

über Mindestlöhne auszugestalten ist. Während die erste Entscheidung nur eine Frage des ”Ob” darstellt, ist bei der zweiten das ”Wie” entscheidend. Die Frage des ”Ob” ist eine des politischen Willens. In manchen Ländern wird auf gesetzliche Mindestlöhne bewußt verzichtet, um diese dem Markt zu überlassen, andere regeln Mindestlöhne direkt durch Gesetze (USA, Mexiko) oder indirekt, etwa über die Sittenwidrigkeit zu niedriger Löhne (Deutschland). Bei der Frage des ”Wie” ist sowohl ein einheitlich festgelegter absoluter Betrag,[224] als auch eine relative Orientierung, etwa an wirtschaftlichen Kennzahlen wie der Produktivität oder einem errechneten Existenzminimum[225] denkbar. Beide Regelungen haben ihre Stärken. Während die erste eine einfach kontrollierbare und begreifbare Festsetzung verspricht, ist der Vorteil der zweiten Regelung, daß aktuellen Entwicklungen, die bei einer absoluten Festsetzung erst verzögert berücksichtigt werden, besser Rechnung getragen werden kann. In Ländern mit niedrigen Inflationszahlen wird wohl eher das erste Model zur Anwendung kommen, wohingegen in Ländern, in denen die Währung starken Schwankungen unterworfen ist oder eine Anpassung durch die festsetzende Körperschaft nicht gewährleistet ist, der zweite Ansatz vorteilhaft erscheint.

Bei nationalen Regelungen bildet die Fixierung weniger Schwierigkeiten, da hier regelmäßig in der jeweiligen Nationalwährung ein absolutes Fixum gewählt werden kann. Auf internationaler Ebene hieße ein solchermaßen fixierter Mindestlohn, die Orientierung an einen allgemein gesetzten Standard wie Gold oder einer Leitwährung. Angesichts des unterschiedlichen Entwicklungsstands der einzelnen Länder, erscheint ein solcher absoluter Mindestlohn jedoch unrealistisch.

Eine Orientierung an relativen Kriterien wie dem Entwicklungsstand, der Produktivität oder den Erfordernissen des täglichen Lebens führt zu einer für das jeweilige Land angepaßten Regel, freilich zum Preis mangelhafter Klarheit. Art 427 Abs. 3 Nr. 3 des Versailler Friedensvertrags sah

> *”die Bezahlung der Arbeiter mit einem Lohn, der ihnen eine nach Auffassung ihrer Zeit und ihres Landes angemessene Lebensführung ermöglicht”*

vor. Die Festsetzung des Mindestlohns war nach diesem Verständnis den einzelnen Staaten überlassen und auch nicht an allgemeine wirtschaftliche Kriterien gebunden,

---

shall be free to decide the nature and form of the minimum wage-fixing machinery, and the methods to be followed in its operation.”.

223 Art. 4 des Übereinkommens Nr. 26 enthält Regelungen über die Einhaltung und Überwachung.

224 Dies war etwa beim Vorschlag des kubanischen Delegierten auf der Welthandelskonferenz 1927 in London, der als Mindeststandard einen Golddollar pro Tag vorschlug, der Fall. Charnovitz 1987 S. 571. Wortlaut siehe oben im Text.

225 So im Verhaltenskodex der im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit für Investitionen in Südafrika erstellt wurde. Siehe unten Kapitel VIII E. 1.

mithin nicht international festgesetzt. Die Etablierung einer Mindestlohnregelung welcher Art auch immer stößt bei den Entwicklungsländern jedoch auf vehemente Kritik,[226] was die Aussichten auf die Etablierung einer solchen Regeln äußerst unwahrscheinlich erscheinen läßt.

F. Fazit

Es gibt einen Kanon von Arbeitsstandards, der auf einer Fülle verschiedener Quellen beruht und teilweise bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht. Dabei steigt das Streitpotential mit der Anzahl der Details bei der Ausarbeitung von Standards. Hierin liegt auch das Problem einer international anerkannten Festsetzung. Sollen Arbeitsstandards allen Ländern gerecht werden, müssen sie in den meisten Fällen den örtlichen Umständen angepaßt sein. Daraus folgt, daß Regelungen entweder mit relativen Formulierungen arbeiten müssen oder aber einen Katalog absoluter Regelungen enthalten, aus denen, den Umständen des einzelnen Landes entsprechend, ausgewählt werden kann. Dies gilt für alle genannten Standards mit Ausnahme des Verbots der Zwangsarbeit und Sklaverei sowie des Diskriminierungsverbots, da diese in ihrem Inhalt nicht vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes abhängen.

Wichtiger als der formale Beitritt zu einem internationalen Übereinkommen ist jedenfalls die tatsächliche Befolgung der in den Übereinkommen formulierten Inhalte. Gerade in der Überwachung und im Vollzug der etablierten Standards bestehen jedoch erhebliche Lücken.

---

[226] Massiv wandte sich der Malaiische Premierminister Mahathir in der International Herald Tribune vom 17. Mai 1995 S. 6 gegen einen weltweiten Mindestlohn, indem er schrieb: ”*Western governments openly propose to eliminate the competitive edge of East Asia. The recent proposal for a minimum wage is a blatant example.*”, ohne jedoch eine Regierung zu benennen, die diesen Vorschlag tatsächlich propagiert hätte.

IV. Sozialklauseln, GATT und die Welthandelsorganisation

A. Einleitung

Mit der Gründung der WTO[1] wurde das Regularium internationaler Zölle einen erheblichen Schritt in Richtung Liberalisierung des Welthandels vorangebracht. Der Abschluß der Uruguay-Runde am 15. April 1994 in Marrakesch bedeutete nicht nur den massivsten Abbau von Handelsbeschränkungen, der in dieser Form historisch einzigartig ist.[2] Mindestens ebenso innovativ war der neue institutionelle Rahmen zur Regelung des Welthandels. Insbesondere die neue ”Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten”[3] gab der WTO ein Instrumentarium zur effektiven Durchsetzung der Einzelverpflichtungen in die Hand.[4] Gründungsmitglieder der WTO waren nicht, wie noch beim GATT 1947, etwa zur Hälfte Industriestaaten,[5] sondern zum überwiegenden Teil Entwicklungs- und Schwellenländer.[6]

---

1 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15. April 1994, BGBl. 1994 II S. 1625.

2 Die Uruguay-Runde war bereits die 8. Verhandlungsrunde zur Reduzierung internationaler Zölle. Die bisherigen Runden mit den erreichten durchschnittlichen Zollsenkungen gestalteten sich wie folgt:

Runde	Zeitraum	Durchschnittliche Zollsenkung in %	Teilnehmeranzahl
1. Genf	1947	19	23
2. Annecy	1949	2	13
3. Torquay	1950-51	3	38
4. Genf	1955-56	2	26
5. Dillon	1961-62	7	26
6. Kennedy	1964-67	35	62
7. Tokyo	1973-79	34	102
8. Uruguay	1986-93	40	117 (nach anderer Quelle 123)

Quelle: Hauser/Schanz, Das neue GATT, 1995, München/Wien S.42

99% alle Zölle sind bei den Industriestaaten von der WTO erfaßt (vor Abschluß der Uruguay-Runde 78%), bei den Schwellenländern 98% (zuvor 73%) und bei den Entwicklungsländern 73% (zuvor 28%), Quelle http://www.wto.org.

3 Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten vom15. April 1994, BGBl. 1994 II S. 1749.

4 Das Streitbeilegungsverfahren der WTO hat seit dem 1.Januar 1995 mit 226 Fällen mehr Streitfälle beigelegt als das GATT 1947 in seiner gesamten fast 50jährigen Geschichte. Quelle: Statistische Übersicht der WTO vom 21. Februar 2001, im Internet unter www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/stplay_e.doc

5 Die 23 Gründungsmitglieder des GATT waren Australien, Belgien, Brasilien, Burma, Ceylon, Chile, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Kanada, Kuba, Libanon, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Pakistan, Südrhodesien, Südafrika, Syrien, Tschechoslowakei und die USA. Senti 1986 S. 40.

6 Die WTO hat 144 Mitglieder (Stand 1. Januar 2002), von denen über 100 Entwicklungs- oder Schwellenländer sind. Quelle http://www.wto.org

Auch wenn die Saaten der OECD wirtschaftlich die dominierende Rolle im Welthandel spielen,[7] steigt doch der Anteil der Nicht-OECD Staaten kontinuierlich. Dies gilt besonders für den asiatischen Raum, der ungeachtet der wirtschaftlichen Irritationen der jüngsten Zeit den weltweit größten Wachstumsmarkt darstellt. Während beim Abschluß der Uruguay-Runde die Frage der Zölle, des geistigen Eigentums und des Handels mit Dienstleistungen eingehend behandelt wurde, blieben drei wichtige Themen zunächst ausgeklammert, die dann bei der ersten Ministerkonferenz vom 09.-13. Dezember 1996 in Singapur verhandelt werden sollten. Es handelte sich hierbei um den Umweltschutz[8] im Welthandel, um die Frage von Sozialklauseln bzw. internationalen Arbeitsschutzbestimmungen mit der WTO und um die Aufgabe der Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem.[9] Während die Frage des Umweltschutzes immerhin auf die Tagesordnung gesetzt wurde und mit dem Komitee für Handel und Umwelt[10] in einem WTO-Forum diskutiert wird und die Rolle der Entwicklungsländer schon durch deren Anzahl[11] nicht ignoriert werden kann, wurde das Thema Arbeitsschutzbestimmungen kaum behandelt und mit einem Hinweis auf die Fortführung der bestehenden Zusammenarbeit mit der ILO in der Abschlußerklärung von Singapur *ad acta* gelegt.[12] Bereits auf der zweiten Ministerkonferenz vom 18.-20. Mai 1997 in Genf, die vor allem unter den Vorzeichen der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Jubiläum von GATT/WTO stand, gelangte das Thema der Sozialklauseln nicht

---

7 Die OECD Staaten hatten 1993, ein Jahr vor Abschluß der Uruguay-Runde, einen Anteil von nicht ganz drei Vierteln am Welthandel, wovon wiederum drei Viertel innerhalb der OECD abgewickelt werden. 60 % des Handels innerhalb der OECD fallen allein auf den Handel innerhalb der EU und EFTA. Franzmeyer S. 52.

8 Zum Konfliktfeld dem Umweltschutzes mit der WTO siehe: Hohmann, Harald, Der Konflikt zwischen freiem Handel und Umweltschutz in WTO und EG. RIW 2000 S. 88ff.

9 So die Ansicht des Generalsekretärs der WTO Ruggiero, International Harald Tribune 29. Juli 1996 S. 11.

10 Das Komitee für Handel und Umwelt geht auf einen Beschluß der Minister vom 14./15. April 1994 zurück und thematisiert unter anderem das Verhältnis der WTO zu internationalen Umweltschutzabkommen. Der Beschluß ist abgedruckt bei: Benedek 1998 S. 563 ff.

11 Siehe Fußnote 6.

12 In der Abschlußerklärung heißt es wörtlich unter Punkt 4: *"We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration."* Interessant ist, daß keinerlei Verpflichtung zu einer Diskussion innerhalb der WTO erklärt wurde. Der damalige Generalsekretär der ILO Michael Hansenne konnte an der 1. Ministerkonferenz der WTO aufgrund des Drucks einiger Entwicklungsländer nicht teilnehmen, Hilpold 1998 S. 97 Fußnote 92.

einmal mehr auf die Tagesordnung.[13] In der gescheiterten Folgekonferenz vom 30. November - 3. Dezember 1999 in Seattle wurde das Thema einer Integration von Sozialstandards in die WTO erneut von den Entwicklungsländern relativ einheitlich abgelehnt.[14] In der Praxis ist die Zusammenarbeit mit der ILO so unbedeutend, daß die ILO im Jahresbericht der WTO von 1997 unter dem Punkt ”Kooperation mit anderen Internationalen Organisationen” nicht einmal auftaucht.[15] Der renommierte US-amerikanische Arbeitsrechtler Steve Charnovitz nennt gerade einen einzigen Fall eines Gemeinschaftsprojekts zwischen der ILO und dem GATT.[16] Tatsächlich gibt es keine formellen Übereinkünfte zwischen der ILO und der WTO, sämtliche Kontakte basieren auf einer *de facto* Basis und sind damit informell.[17] Mit der Entscheidung, die Kompetenz für Arbeitsstandards an die ILO zu delegieren, ist damit für die meisten Mitglieder das Thema aus der WTO verbannt.

Als Folge des Verweises auf die ILO hat diese die ”ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte” verabschiedet,[18] in der allen Mitgliedstaaten der ILO eine rechtliche Verpflichtung auferlegt wird, die in der Grundsatzerklärung genannten Prinzipien, unabhängig von der Ratifizierung der entsprechenden Übereinkommen, einzuhalten, wobei den einzelnen Staaten ein weiterer Entscheidungsspielraum bleibt, als es bei der Ratifikation der einzelnen Übereinkommen der Fall wäre.

B. Vertragsgestalt der WTO

Die WTO ist kein einheitliches Regelwerk, sondern setzt sich aus fünfzehn multilateralen Abkommen, welche nur als Ganzes angenommen und vier plurilateralen Übereinkommen, die auch einzeln angenommen und ratifiziert werden können,[19]

---

13 Wardenbach S. 82.

14 Liebig S. 704.

15 Annual Report 1997 Vol. I S. 147-148.

16 Charnovitz 1995 S.182 Fußnote 54 mit Verweis auf Gardner Patterson, Discrimination in International Trade: The Policy issues (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966) S. 306-307.

17 Enders S. 65.

18 Siehe oben Kapitel III E. 1.b.

19 I. Die im sog. ”single package” Verfahren verabschiedeten Bestandteile des multilateralen Abkommens gliedern sich in drei Hauptgruppen für den Handel mit Gütern, mit Dienstleistungen und Abkommen über handelsrelevante Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum, sowie dem für alle Abkommen geltenden Streitbeilegungsverfahren:
a) Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, das GATT 1994, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, das GATT 1947 mit zusätzlichen Übereinkommen über Landwirtschaft; über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen; Textilwaren und Bekleidung; technische Handelshemmnisse; handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs); Anwendung von Antidumpingmaßnahmen; Zollwertbestimmungen; Warenversandkosten; Ursprungsregeln; Einfuhrlizenzverfahren; Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen; Schutzmaßnahmen;

zusammen. Die WTO selbst dient als organisatorischer Rahmen und Sekretariat für die vier plurilateralen Übereinkommen. Soweit als möglich wurde das Sekretariat des GATT 1947 und der ICITO (Interim Commission for the International Trade Organization) mit den Aufgaben der WTO betraut.[20] Das gesamte Vertragswerk ist überaus komplex und umfaßt in der offiziellen Ausgabe 482 Seiten, die gesamte Schlußakte von Marrakesch über die Ergebnisse der Uruguay-Runde mit den Verpflichtungslisten im Anhang zum Protokoll umfaßt mehr als 22.000 Seiten.[21]

C. GATT 1947 und GATT 1994/WTO

Unpräziserweise wird des öfteren von der WTO als Nachfolgeorganisation des GATT 1947[22] gesprochen. Tatsächlich ist das GATT 1947 rechtlich selbständig[23] gegenüber dem GATT 1994 und der WTO. Auch wenn das GATT 1947 nach internationalem Recht nie offiziell den Status einer internationalen Organisation[24] erreichte, sondern stets ohne feste juristische Grundlage auf einer *ad hoc*-Basis etabliert wurde, wurde es doch oft als Organisation bezeichnet[25] und hat faktisch auch unabhängig von den Vertragsparteien gewirkt. Verschiedene Initiativen, dem GATT 1947 den Status einer völkerrechtlichen Organisation durch ein Übereinkommen zu verschaffen, scheiterten.[26] [27] Die Rechtspersönlichkeit des GATT 1947 war indes wohl

---

b) Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)
c) Übereinkommen über handelsrelevante Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPs)
d) Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten

II. Die plurilateralen Abkommen sind:
a) Abkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen;
b) Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen;
c) Internationales Milchabkommen;
d) Internationales Rindfleischabkommen

Eine Sammlung der Texte in deutscher Übersetzungen findet sich bei: Wolfgang Bendek, Die Welthandelsorganisation, München 1998.

20 Art. 16 Nr. 2 WTO-Abkommen. Siehe auch das ”Agreement on the Transfer of Assets, Liabilities, Records, Staff and Functions of the Interim Commission for the ITO and the GATT to the WTO“, Decision by the General Council vom 31. Januar 1995, abgedruckt bei Hummer/Weiss S. 312 ff.

21 Benedek 1996 S. 24.

22 Das GATT 1947 wurde zum 1. Januar 1948 durch das "Protokoll von Genf über die Vorläufige Anwendung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)", vom 30 Oktober 1947, abgedruckt in BISD Vol. 1 (1952), S. 77, in Kraft gesetzt. Siehe auch Bendedek 1996 S.9 u. S. 131f.

23 Art. II Abs. 4 des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO), 33 I.L.M. 13, 1144 (1994), BGBl. II 1994 S.1443 ff., deutsche Übersetzung in BGBl. II 1994 S. 1625 ff.

24 Die Rechtsform eines Vertrags und nicht einer Organisation wurde gewählt, da die Vollmachten des U.S.-Präsidenten den Beitritt der USA zu einer Organisation nicht zugelassen und der Zustimmung des Kongresses bedurft hätten. Senti 1986 S. 16.

25 So etwa Hudec S. 63.

26 Benedek 1998 S. 2 u. Benedek 1990 S. 212.

27 Frieder Roessler, Direktor der Rechtsabteilung des GATT Sekretariats meinte dazu: ”*The administrators of that institution are as fascinated by that issue* (Rechtsnatur des GATT) *as birds are by ornithology*”, Roessler S. 69.

gewohnheitsrechtlich gegeben, auch wenn dies lange umstritten war.[28] Die Rechtspersönlichkeit der WTO ergibt sich bereits aus Art. 8 Absatz 1 des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation.[29] Zutreffend wird daher auch von einer Verrechtlichung des schwer greifbaren GATT 1947 zur WTO gesprochen.[30]

Um Besitzstände des GATT 1947, insbesondere die Befreiungen (waiver) für besondere Zollvergünstigungen, zu wahren, bestand für Mitglieder des GATT 1947 ein Anreiz zunächst nicht der WTO beizutreten. Nach dem neuen Verfahren gem. Art. IX Nr. 3 WTO-Abkommen wurden einige der bestehenden ”waiver” jedoch bereits verlängert, so daß einem Beitritt der betroffenen Staaten zur WTO zumindest dieser Grund nicht entgegenstand, wenn auch die neuen Bedingungen Nachteile[31] gegenüber den alten Befreiungen beinhalten.[32]

Ein generelles Problem des Nebeneinander von GATT 1947 und der WTO mit GATT 1994 war die Gefahr von Trittbrettfahrern, die nach dem GATT 1947 einen Meistbegünstigungsanspruch hatten und wegen paralleler Mitgliedschaft anderer Länder in der WTO berechtigt gewesen wären, die im GATT 1994 und der WTO ausgehandelten Vergünstigungen einzufordern, ohne ihrerseits zu deren Leistung verpflichtet zu sein. Um diesem Problem entgegenzuwirken, beabsichtigten die USA, sich binnen Monatsfrist nach Inkrafttreten der WTO aus dem GATT 1947 zurückzuziehen, gaben dieses Ansinnen nach der Gründungskonferenz der WTO am 08.12.1994 jedoch auf[33] und erklärten ihr Verbleiben in GATT 1947. Der Verzicht auf einen Ausstieg aus dem GATT 1947 wurde durch einen Beschluß der Vertragsparteien des GATT 1947 ermöglicht, in dem die Anwendung der Meistbegünstigungsklausel im Verhältnis zwischen GATT 1947 und der WTO ausgesetzt wurde.[34] Mit dem 31. Dezember 1995 endete das GATT 1947.[35] Die rechtlichen Probleme des

---

28 Benedek 1998 S. 2 u. 23. Insbesondere Benedek 1990 S. 248ff. Der Streit wurde wohl letztlich durch das Amtssitzabkommen mit der Schweiz von 1977 entschieden, durch das dem GATT 1947 Rechtspersönlichkeit zugesprochen wurde. Benedek 1990 S. 267 f.

29 Art. 8 Absatz 1 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, BGBl. 1994 II S. 1625

30 Ruffert S. 132 u. 135.

31 Die Anforderungen gem. Art. IX Nr. 3 WTO-Abkommen erfordern u.a. die Zustimmung von drei Viertel der **Mitglieder** mit jährlicher Überprüfung (Art. IX Nr. 4) im Gegensatz zu zwei Dritteln der **Stimmen**, mindestens jedoch die Mehrheit der Mitglieder, in GATT 1947, ohne zeitliche Bestimmungen.

32 Benedek 1996, S. 25.

33 Tartler, WTO ist kein Synonym für Freihandel, Handelsblatt Nr. 238 vom 09./10. Dezember 1994 S. 2.

34 Benedek 1998 S. 9.

35 für einzelne Aspekte, insbesondere der Abwicklung blieb das GATT 1947 auch darüber hinaus bestehen. Benedek 1998 S. 23.

Nebeneinanders von GATT 1947 und der WTO sind vielfältig,[36] durch die Erklärung vom 8. Dezember 1994[37] aber vor allem auf den Zeitraum von 1995, zwischen Inkrafttreten der WTO und Außerkrafttreten des GATT 1947, beschränkt.

D. Das Verhältnis zwischen GATT, WTO und der Charta von Havanna

Mit dem formalen Abschluß der Uruguay-Runde am 15. April 1994 in Marrakesch (Marokko) wurde die WTO gegründet. Ihr gedanklicher Vorgänger war die auch als ”Totgeburt”[38] bezeichnete International Trade Organization ITO. Die Erkenntnis für die Notwendigkeit einer allgemeinen Regelung erwuchs aus der Erfahrung der letzten Jahre vor dem 2. Weltkrieg, in denen eine zunehmend protektionistische Weltwirtschaft den Welthandel mehr und mehr behinderte. Zusammen mit Großbritannien und anderen Staaten sollte ein Übereinkommen zur Reduzierung von Zöllen etabliert werden, bevor der Ruf nach Protektion der einzelnen Nationalökonomien zu stark werden konnte. Zudem verstanden sich die Vereinigten Staaten zu jener Zeit vermehrt als ”verantwortliche Instanz für eine Verwirklichung der demokratischen Staatsform, der freien Wirtschaft und 'der grundlegenden Menschenrechte'”.[39]

Zur Zeit der Gründung der 1944 in Bretton Woods, New Hampshire, verhandelten Institute, IMF und Weltbank war es die allgemeine Auffassung, daß eine Internationale Handelsorganisation (Internationale Trade Organization/ITO), die umfassend mit internationalem Handel befaßt sein sollte, ebenso erforderlich sei.[40] Sie scheiterte letztlich durch die nie erfolgte Ratifikation der ihr zugrunde liegenden Charta von Havanna[41] durch die USA, wodurch alle anderen Beteiligten Staaten ihr Interesse verloren. Der Grund für die ablehnende Haltung der USA läßt sich auch im nachhinein nicht mit Sicherheit aufklären. Mit ursächlich waren auf jeden Fall eine unglückliche Verhandlungsstrategie,[42] ein Überhandnehmen der Ausnahmebestimmungen,[43] sowie ein wachsender Skeptizismus der USA gegenüber neuen internationalen Organisationen.[44] Der Nachkriegssituation entsprechend wäre Kapital vor allem von den

---

36 Zu den rechtlichen Problemen der Konkurrenz von GATT 1947 und der WTO, sowie der Frage, wie die Nachfolge geregelt werden soll siehe: Roessler S. 80-85.

37 Transitional co-existence of the GATT 1947 and the WTO Agreement, Decision of the Preparatory Committee for the WTO and the CONTRACTING PARTIES to GATT 1947 vom 8. Dezember 1994, abgedruckt in Hummer/Weiss S. 302 f.

38 Der Begriff stammt von Charnovitz 1987 S. 566.

39 Senti 1986 S. 4.

40 Zu den Verhandlungen nach Etablierung von IMF und Weltbank siehe Reisman S. 82-86.

41 ”Havanna Charta for an International Trade Organization” 24. März 1948, U.N. Doc. E/Conf.2/78; nachgedruckt in: U.S. Department of State, Pub. 3206, Havanna Charta for an International Trade Organization (March 24, 1948).

42 Eine Zusammenfassung der Gründe findet sich bei Helperin.

43 Senti 1986 S. 13.

44 Hudec S. 54.

USA in andere Länder geflossen, mit dem Interessenkonflikt größtmöglicher Freiheit einerseits und andererseits dem Verlangen vieler Staaten ausländisches Kapital ihren eigenen Interessen entsprechend zu leiten.[45] Jedenfalls wurde die Charta von Havanna von der U.S.-Regierung niemals im Kongreß zur Abstimmung gestellt, auch wenn sie in der damaligen Zeit und politischen Lage von Clair Wilcox, dem amerikanischen Chefunterhändler als die einzige realisierbare Möglichkeit eines Welthandelsabkommens angesehen wurde.

> *"The Havanna Charter, for better or worse, is the only charter that can be considered or adopted by the nations of the world. Renegotiation is not within the realm of possibility."*[46]

Lediglich das als Teil der Charta von Havanna formulierte[47] und als Übergangslösung gedachte General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wurde ratifiziert und erhielt so eine in dieser Folge an sich nicht beabsichtigte[48] Perpetuierung.[49] Die Idee bei der Schaffung des GATT war, die den Handel umfassend regelnde ITO soweit vorwegzunehmen, daß die vorhandenen Zölle schnellstmöglich zu senken waren, um so zumindest ein paar unmittelbare Erfolge beim Abbau von Handelsschranken zu erreichen.[50]

Die ITO war mit eigener Rechtspersönlichkeit als Instrument der UNO vorgesehen. Dies unterschied sie von der WTO, die in ihrer Reichweite begrenzter ist, da sie zwar eine Rechtspersönlichkeit aber keine übergeordnete Ziele verfolgt, wie dies bei einer UN-Organisation der Fall gewesen wäre,[51] sondern ausschließlich ihren Mitglieder und deren Interessen dient.[52] Vielleicht liegt gerade darin einer der Gründe ihres Erfolgs und ihrer allgemeinen Akzeptanz.

---

45 Diebold S. 155.

46 Wilcox S. 199.

47 Das GATT 1947 war als Kapitel IV (Commercial Policy) der Charta von Havanna gedacht und hat sich im späteren Verlauf der Verhandlungen verselbständigt. Siehe Schluep S. 99. Zur Charta von Havanna siehe Sinti S. 10-15 insbesondere S. 12 ff; Hudec S. 19 ff. und 53 ff.

48 Wilcox Befürchtung, das GATT könne mit einer kurzen Nachricht gekündigt werden, (S. 199) wehalb eine Ratifikation der gesamten Charta erforderlich sei, bewahrheitete sich nicht. Ebensowenig stiegen in der Folgezeit aufgrund der unterbliebenen Ratifikation die Zölle, wie von Wilcox (S. 200) prognostiziert.

49 Hudec S. 61 beschreibt den provisorischen Charakter der Arbeit des GATT, das auf Tagesbasis arbeitete und das Sekretariat der ICITO leihweise benützte.

50 Diebold S. 157

51 Die WTO ist eine von den VN unabhängige Organisation also keine UN-Sonderorganisation, wie es die ITO gewesen wäre. Tatsächlich hatte die WTO durch die Übernahme des Sekretariats, der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten von ICITO(Interim Comission for the International Trade Organization)/GATT bis 1997 eine rechtliche Verbindung zu den VN, die erst 1997 endete. Benedek 1998 S. 23.

52 de Waart 1996 S. 249.

Die ITO hingegen war ihrer Zeit zu sehr voraus; bis heute ist ein vergleichbarer Konsens nicht in Sicht.[53]

Hinsichtlich der USA war auch der besonderen Situation Rechnung zu tragen, daß der Präsident nur Sondervollmachten[54] zur Verhandlung und zum Abschluß eines Handelsabkommens erhalten hatte, nicht jedoch für den Beitritt zu einer Internationalen Organisation, die ein ausführliches Zustimmungsverfahren im Kongreß erfordert hätte.[55]

1. Art. VII der Charta von Havanna

Art. VII der Charta von Havanna regelt die Bedeutung von fairen Arbeitsstandards und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen im jeweiligen Mitgliedsstaat. Art. VII der Charta von Havanna lautet:

> *"1. The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members 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 condition within its territory.*
>
> *2. Members which are also members of the International Labour Organisation shall co-operate with that organization in giving affect to this undertaking.*
>
> *3. In all matters relating to labour standards that may be referred to the Organization in accordance with the provisions of Articles 94 or 95, it shall consult and co-operate with the International Labour Organisation."*[56]

Damit war in im Konzept der ITO eine Verknüpfung zwischen Arbeit und internationalem Handel hergestellt, wenn auch der Umfang der zu erfüllenden Arbeitsstandards im Bewertungsspielraum des einzelnen Mitgliedsstaats blieb.[57] *Prima*

---

53 Dies wurde auch 1995 auf dem "UN summit on social affairs" in Kopenhagen festgestellt. UN Doc. A/CONF/166 vom 12. März 1995, Declarartion and Programme of Action of the World Summit for Social Development (Kopenhagener Deklaration).

54 Nach Auseinandersetzungen zwischen Republikanern und Demokraten im Kongreß über die Frage von Zollreduzierungen ermächtigte ein von der Demokratischen Partei dominierter Kongreß 1934 mit dem "Reciprocal Trade Agreements Act" den Präsidenten die im "Smoot-Hawley Tarriff Act von 1930" enthaltenen Zölle im Zusammenhang mit Handelsabkommen mit anderen Staaten um die Hälfte zu reduzieren. Vernon S. 58-59.

55 Zeller S. 37

56 „Havanna Charta for an International Trade Organization" 24. März 1948, U.N. Doc. E/Conf.2/78; nachgedruckt in U.S. Department of State, Pub. 3206, Havanna Charta for an International Trade Organization (March 24, 1948), oder bei Wilcox S. 231-237.

57 Wilcox S. 195 weist explizit darauf hin, daß die ITO keine Macht habe, ihren Mitgliedern vorzuschreiben, was „appropriate and Feasible" sei, und entsprechen Sorgen über einen zu großen Transfer nationaler Souveränität zur ITO unangebracht seien.

facie verwies Art. 7 der ITO für Belange des Arbeitsschutzes auf die ILO,[58] die diese Aufgabe seit 1919 wahrnimmt. Dies wird auch von Art. 7 Abs. 2 und 3 der Charta von Havanna durch die klare Bezugnahme auf die ILO anerkannt, jedoch wird der ILO nicht die *ausschließliche* Kompetenz zugewiesen, so daß eine Betätigung der ITO auf dem Gebiet internationaler Arbeitsstandards nicht ausgeschlossen wurde.

Gem. Art. XXIX Abs. 1 des GATT sind die Vertragsparteien verpflichtet, die allgemeinen Grundsätze von Kapitel I-IV und Kapitel IX der Charta von Havanna bis zu deren Annahme zu beachten. Die Charta von Havanna trat nie in Kraft, so daß die Bestimmung in Art. XXIX Abs. I GATT ihre Gültigkeit bis zum heutigen Tag behielt,[59] unabhängig vom Inkrafttreten der WTO.[60] Damit gilt auch der sich in Kapitel II der Charta befindende Art. VII der Charta von Havanna weiterhin.[61] Allerdings besteht über die Bedeutung von Art. VII, insbesondere über eventuell aus ihm strömende rechtliche Wirkungen, kein internationaler Konsens, so daß Art. VII niemals zu größerer Bedeutung kam.[62] Aufgrund von Art. VII könnte eine Kooperation zwischen der WTO und der ILO initiiert werden und so die informelle Zusammenarbeit auf eine rechtliches Fundament gestellt werden könnte, doch ist der Wille dazu gegenwärtig nicht erkennbar. Auch in der aktuellen Diskussion um Sozialbestimmungen sowie auf den Ministerkonferenzen von Singapur 1996 und Seattle 1999 wurde Art. VII nicht als Anlaß für eine Diskussion benutzt. Es fand lediglich eine allgemeine Bezugnahme auf Arbeitsstandards statt.[63]

E. Bestehende Sozialklauseln im GATT/WTO System

Weder im Vertragswerk der WTO noch in GATT 1947 findet sich eine mit Art. VII der Charta von Havanna vergleichbare allgemeine Klausel über Sozialstandards bzw. Arbeitnehmerschutzbestimmungen. Lediglich in den Präambeln des Übereinkommens zur Schaffung der WTO und des GATT 1947 existiert ein im Wortlaut identischer Verweis auf die

---

58 Wilcox S. 139.

59 In einem Protokoll von 1955 sollte Art. XXIX abgeschafft werden. Die Abschaffung scheiterte letztlich an einer fehlenden Ratifikation. Benedek 1990 S. 46.

60 Benedek 1998 S. 15 sieht Art. XXIX als nunmehr endgültig obsolet an. Aus den Vertragstexten der WTO ergibt sich dies jedoch nicht, so daß die allgemeinen Grundsätze weiter zu beachten sind. Was eine Beachtung im Konkreten zu bedeuten hat bleibt hingegen unklar.

61 Watson S. 1253 Fußnote 59. Ebenso Vellano S. 888 f.

62 Art. VII war eines der Argumente der USA zur Änderung ihres GSP. Siehe Benedek 1990 S. 46 Fußnote 40 und zur darauffolgenden Diskussion: GATT Doc. C/M/209 (1987), S. 12 ff.

63 Siehe unte Kapitel IV. F. 1.

”Erhöhung des Lebensstandards, Verwirklichung der Vollbeschäftigung und ein ständig steigendes Niveau der Realeinkommen”.[64]

1. Art. XX GATT

Art. XX GATT regelt die „Allgemeinen Ausnahmen“ und ist damit naturgemäß eine Sonderbestimmung im Gesamtvertragswerk. Die Beweislast für das Vorliegen der geforderten Umstände liegt bei der Partei die sich auf Art. XX beruft.[65]

Das Verfahren,[66] das sich durchgesetzt hat, beginnt mit der Prüfung der Ausnahmetatbestände von Art. XX (a) - (j). Sind deren Tatbestände erfüllt, wird der ”*chapeau*” von Art. XX Abs. 1 angewendet, bei dem zu prüfen ist, ob die Maßnahmen:

1. zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, führen oder, ob sie
2. zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen.

Bei Bestehen dieser Bedingungen sind die in Frage stehenden Maßnahmen gerechtfertigt, auch wenn sie mit anderen Artikeln des GATT inkonsistent sein sollten.

Bei der Auslegung von Art. XX haben sich in letzter Zeit verschiedene Problemfelder herauskristallisiert. Dürfen sich Maßnahmen nach Art. XX auch auf das Produktionsverfahren und den Produktionsprozeß und nicht nur auf das Produkt selbst beziehen? Dürfen sich Maßnahmen auch auf Umstände außerhalb der Grenzen der eigenen Gerichtsbarkeit beziehen? Und schließlich: Welche Bedingungen sind zur Erfüllung der Beweislast zu erfüllen?

Die erste Frage kam in zwei Streitfällen zwischen den USA und Mexiko bzw. der EU auf, in denen es um das Importverbot der USA gegen Thunfisch, der nicht mit

---

64 Im englischen Original: *”their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income”*.

65 Siehe: Report of the Panel on United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products vom 15. Mai 1998 WT/DS58/R Abgedruckt in 37 I.L.M. 834 (1998) para 7.30:”*when an affirmative defence, such as Article XX, is invoked, the burden of proof shall rest on the party asserting it.*”; United States - Standards for Reformulated and Conventional Gazoline, 29. Januar 1996 WT/DS2/R abgedruckt in: 35 I.L.M. 274 (1996) para 6.20 ”*The Panel noted that as the party invoking an exception the United States bore the burden of proof in demonstrating the inconsistent measures came within its scope.*” und in der Berufungsenscheidung WT/DS2/9 vom 20. Mai 1996 abgedruckt in: 35 I.L.M. 605 (1996) S. 22-23: ”*The burden of demonstrating... rests on the party invoking the exception*”;

66 Das Verfahren selbst ist lehrbuchartig in der Entscheidung des Appellate Body ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*” (Report vom 12. Oktober 1998 WT/DS58/AB/R abgedruckt in 38 I.L.M. 121 (1998) para 125 ff.) dargestellt, insbesondere da der vorausgegangene Panel Report von dem üblichen Prüfungsschema abwich. (siehe ibid para 113 ff.)

delphinfreundlichen Methoden gefangen wurde, ging.[67] Mit der Entscheidung im Fall ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*”,[68] einem ähnlich gelagerten Fall um den Schutz von Meeresschildkröten, wurde es als mit Art. XX zumindest nicht unvereinbar angesehen, daß auch auf die Methode der Produktgewinnung eingegangen wurde. Im Gegenteil, es wurde den USA sogar der Vorwurf gemacht, daß auch Garnelen, die nach der geforderten Methode gefangen wurden, vom Import ausgeschlossen wurden.[69] Damit ist zumindest die theoretische Möglichkeit für eine Ausweitung von Art. XX auf Arbeitsbedingungen als Umstände beim Produktionsprozeß denkbar.[70]

Die Frage vom Bezug von Maßnahmen auf Umstände außerhalb der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaats wird von den bisherigen Entscheidungen restriktiv gehandhabt. Im 1. Thunfisch/Delphin Fall legte das Panel fest, daß es nicht der Interpretation einer Vertragspartei überlassen bleiben könne, was in einem anderen Land notwendigerweise zu tun sei.[71] Zur exterritorialen Wirkung von Gesetzen hielt sich der Appellate Body in ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*” zurück, indem immerhin noch ein ausreichender Zusammenhang (”sufficient nexus”)[72] zwischen dem Schutzobjekt und der Gerichtsbarkeit eines Mitglieds festgestellt wurde. Bei der neusten Entscheidung zu Art. XX, dem französischen Asbestverbot, wurde in der Entscheidung nicht auf das Risiko bei der Gewinnung von Asbest eingegangen, sondern lediglich auf die Gefahr bei der Verwendung in Frankreich, so daß das Problem exterritorialer Anwendung nicht akut wurde. Es scheint so zu sein, als ob Art. XX in der gängigen Praxis nicht generell ohne eine Beziehung zwischen der Gerichtsbarkeit und dem Schutzobjekt auskommt.[73] Bei dieser Ausgangslage scheint es schwer zu begründen zu sein, wie ein Staat den geforderten Zusammenhang zwischen Gerichtsbarkeit und Schutzobjekt bei Arbeitsstandards herstellen mag. Eine Ausnahme

---

67 ”*United States-Restrictions on Import of Imports of Tuna*” DS21/R und DS29/R Panel Reports vom 3. September 1991 und 16. Juni 1994. Bekannt als Tuna/Dolphin cases. Beide Reports wurden auf Antrag der Beteiligten nicht endgültig angenommen.

68 ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product”*, Report of the Appellate Body WT/DS58/AB/R vom 12. Oktober 1998 abgedruckt in: 38 I.L.M. (1999) S. 121 ff para 141.

69 ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product”*, Report of the Appellate Body WT/DS58/AB/R vom 12. Oktober 1998 abgedruckt in: 38 I.L.M. (1999) S. 121 ff para 165.

70 Perkins S. 120.

71 ”*United States-Restrictions on Import of Imports of Tuna*” DS21/R vom 16. August 1991 abgedruckt in: 30 I.L.M. (1991) 1598 para 5.27.

72 ”*United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Product”*, Report of the Appellate Body WT/DS58/AB/R, vom 12. Oktober 1998 abgedruckt in 38 I.L.M. (1999) S. 121 ff para 133.

73 Perkins S. 119.

gilt für die Tätigkeiten Transnationaler Unternehmen. Auf diese konnte aber schon früher durch nationale Gesetze Einfluß genommen werden.[74]

Der Nachweis, daß eine Maßnahme das mildeste Mittel darstellt, ist ausgesprochen schwierig und gelang bisher nur beim französischen Asbestverbot,[75] indem ein sicherer Umgang mit Asbest als nicht praktikabel akzeptiert wurde. Die Beweislast wurde, was die Schädlichkeit auch von chrysotilem Asbest anging, insofern etwas erleichtert, als daß kein direkter Stoff-Wirkungsnachweis erbracht werden mußte und der EG auf diese Weise ein *prima facie*-Beweis gelang.[76]

a) Art. XX (b)

Ein Maßnahme muß nach Art. XX (b) notwendig[77] (necessary) zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen Tieren und Pflanzen sein. Der Begriff ”notwendig” ist dabei enger zu verstehen als bezogen auf (related) in Art. XX (e) und (g) und bedeutet, eine Maßnahme ist nicht notwendig, wenn:

> *”an alternative measure which it could reasonably be expected to employ and which is not inconsistent with other GATT provisions is available to it. By the same token in cases where a measure consistent with other GATT provisions is not available, a contracting party is bound to use, among the measures reasonably available to it, that which entails the least degree of inconsistency with other GATT provisions.”*[78]

Tatsächliche Anwendung auf Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen hatte Art. XX (b) bisher nur im Fall des französischen Asbestverbots gefunden. In der erstinstanzlichen Entscheidung[79] war eines der tragenden Argumente des Panels, daß eine sicherer Gebrauch von Asbest nicht möglich sei und unter anderem aus Gründen des Arbeitsschutzes, ein generelles Verbot des Gebrauchs geboten (necessary) sei. Die Entscheidung hat damit eine weit größere Bedeutung als nur für den

---

74 Für Gesetzte und Gesetzesinitiativen der USA betreffend U.S.-Firmen die in Südafrika, Nordirland oder in kommunistischen Staaten Niederlassungen betreiben siehe Perez-Lopez 1988 S. 285 ff.

75 Entscheidung des Panels vom 18. September 2000 WT/DS135/R und des Appellate Body vom WT/DS135/AB/R vom 12. März 2001.

76 Bedenkt man den Erkenntnisstand zur Kanzernogenität von Asbest wäre eine andere Entscheidung auch unverständlich gewesen. Auffällig ist aber der Begründungsaufwand, den das Panel immer noch getrieben hat.

77 In der offiziellen deutschen Übersetzung fehlt der Begriff ”notwendig”, statt dessen wird lediglich der Begriff der Maßnahme verwendet. Im englischen Originaltext ist der Begriff ”necessary” jedoch enthalten. In den ebenfalls verbindlichen französischen und spanischen Texten tauchen die Begriffe ”nécessaire” und ”necessario” auf.

78 Panel Report ”*United States -Section 337 of the Tariff Act 1930*” L/6439 para 5.26 vom 7. November 1989; Panel Report vom 7. September 1990 ”*Thailand-Restrictions on Importation of and Internal taxes on Tobacco*” DS10/R, 30 abgedruckt in: 30 I.L.M. (1991) 1126 para 74.

79 DS/135/R In der Berufungsentscheidung wurde eine Bezugnahme auf Art. XX aufgrund von anders interpretierten Beweislastregeln entbehrlich.

Arbeitsschutz. Zum ersten Mal in der Geschichte von GATT und WTO wurden die Voraussetzungen des Art. XX als erfüllt angesehen.

b) Art. XX (e)

Den einzigen Fall einer unumstrittenen Sozialklausel stellt Art. XX (e) des GATT 1947 dar, in dem es den Mitgliedsstaaten freigestellt wird, Maßnahmen gegen Produkte aus Gefängnisarbeit[80] zu ergreifen. Art. XX (e) wird auch immer wieder für das Argument angeführt, daß Art. XX auch exterritoriale Wirkung entfalte. Dies gilt jedoch nur für den Tatbestand des Art. XX (e). Bei anderen Bestimmungen von Art. XX wird, wie oben ausgeführt, ein Zusammenhang mit der Gerichtsbarkeit verlangt. Konkrete Anwendung fand Art. XX (e) bislang noch nicht.[81]

Art. XX (e) wird allgemein als historische Ausnahme einer Integration von Arbeitsstandards in das GATT angesehen. Die Motivation für die Einbeziehung von Gefängnisarbeit in die allgemeinen Ausnahmetatbestände war nicht humanitär oder moralisch, sondern resultierte vielmehr aus der Sorge, durch Produkte aus Gefängnisarbeit in eine ungünstige Wettbewerbssituation zu geraten. Um diesen Befürchtungen entgegenzuwirken und die eigenen Märkte zu schützen,[82] wurde Art. XX (e) ins GATT aufgenommen. Eine solche Motivation steht zwar auch hinter einigen Forderungen, andere Arbeiterrechte in die WTO zu integrieren, doch wird dieses auf Regierungsebene stets verneint, wobei auf die moralische Verantwortung verwiesen wird. Genau für diese ist Art. XX (e) aber kein Präzedenzfall, sondern eher für eine protektionistische Ausnahme.

2. Art. XXIII GATT

Bereits kurz nach Inkrafttreten des GATT 1947 schlugen die USA 1953 und 1954 vor, eine Klausel zu verabschieden, daß unfaire Arbeitsstandards:

> *”create difficulties in international trade which nullify or impair benefits under this agreement.”*[83]

Die vorgeschlagene Klausel benützt die gleichen Wörter wie Art. XXIII „nullify or impair“. Da die USA mit ihrem Vorschlag jedoch nicht durchdrangen und aufgrund der Schwierigkeit ”fair Labour Standards” zu definieren,[84] machten sie deutlich, daß nach

---

80 Es handelt sich nur um Produkte aus Gefängnisarbeit, nicht jedoch aus Zwangsarbeit allgemein. Mehrere Delegierte der UN-Konferenz über Handel und Arbeit 1947-1948 versuchten erfolglos, auch andere Formen unfreiwilliger Arbeit in die Bestimmung aufzunehmen. Vellano S. 894.

81 Vellano S. 894.

82 Vellano S. 894.

83 Weiss 1998 S. 92.

84 Watson S. 1253.

ihrem Verständnis unfaire Arbeitsstandards bereits unter Art. XXIII GATT fielen.[85] Tatsächlich haben sie in keinem Verfahren diese Rechtsauffassung vertreten.

3. Art. VI und Art. XVI

a) Sozialdumping und Art. VI.

Gem. Art. VI des GATT liegt Dumping vor, wenn Waren auf den Markt eines anderen Mitglieds unter ihrem normalen Wert gebracht werden. Dabei dient als Vergleichsmaßstab entweder der normale Handelspreis im Ausfuhrland oder der vergleichbare Preis in einem geeigneten Drittland, in das exportiert wird, oder, in Ermangelung dieser, die Herstellungskosten im Ursprungsland zuzüglich Gewinn.

Eine frühe Definition von Sozialdumping aus Sicht des Exporteurs lautete:

> *"Export von Waren in ein Land, welches die entsprechenden Waren nicht so billig herstellen kann wie das Exportland, wobei als Ursachen der Konkurrenzüberlegenheit niedrigere Löhne, längere Arbeitszeit, schlechtere sozialpolitische Verhältnisse, wie mangelnde Sozialversicherung usw. angenommen werden."*[86]

oder aus der Sicht des Landes, das seine Arbeitsstandards niedrig hält

> *"a situation in which a country intentionally, or by negligence, suppresses its social infrastructure with a view to gaining a competitive edge in international trade."*[87]

Es ist wichtig, deutlich zwischen Dumping, das Handel unter Produktionskosten bedeutet, und Sozialdumping, das Handel gerade zu den entstandenen niedrigen Kosten zum Thema hat, zu unterscheiden.[88] Während im ersten Fall der Vorwurf gemacht wird, nicht zum "echten Preis" anzubieten, werden im zweiten Fall die niedrigen Kosten, also der "echte Preis", angegriffen. Notwendig für eine Subsumtion von niedrigen Sozialstandards unter den Begriff des Dumpings wäre also eine Einbeziehung sozialer Kosten in den Kostenbegriff des GATT. Der durch nicht erfüllte Sozialstandards ersparte Kostenanteil müßte in den Wert des Exportguts eingerechnet werden.

In der Anwendungspraxis des GATT und der WTO werden grundsätzlich die tatsächlichen Produktionskosten zu Grunde gelegt.[89] Dies sind die konkreten, nicht die

---

85 Charnovitz 1987 S. 574 f.

86 Baer S. 4, ähnlich Charnovitz 1995 S. 170: *"the exportation of products at prices below what the costs of production would be if international labour standards were followed."*

87 Ago S. 5.

88 Myrdal S. 349.

89 Art. 2.2.2.1 Übereinkommen zur Durchführung des Art.s VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, vom 15. April 1994, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 336 vom 23.12.1994 S. 103.

hypothetischen oder angenommenen, Kosten.[90] Mithin entfällt in der Praxis der WTO das Argument, niedrige Sozialstandards könnten wie Dumping behandelt werden, da Sozialdumping nur die Kosten vermindert, nicht aber falsche Preise angesetzt werden.

Bei der Subsumtion von Sozialdumping unter die Vorschriften der WTO vor unfairem Wettbewerb ist zunächst zwischen Dumping als einer *privaten* Unternehmensstrategie und Subventionen als *staatliche* Beihilfen, Begünstigungen oder Vorteile zugunsten der einheimischen Wirtschaft zu unterscheiden.[91] Werden im Exportsektor eines Landes Sozialstandards niedriger gehalten als dies der allgemeinen Regelung eines Landes entspräche, etwa indem gerade hier die gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit eingeschränkt würde, (obwohl sie ansonsten besteht,) könnte unter niedrigeren Sozialbedingungen produziert werden. Dies wäre aber ein Schritt, der nicht von privater, sondern von staatlicher Seite vorgenommen wird, also eher eine Subvention durch Substandards.

Ein zusätzliches Argument gegen die Subsumtion des Sozialdumpings unter Dumpingregeln stellt die Praxis des Art. VI dar. Nach der OECD-Studie[92] ist in den EPZ das Durchschnittseinkommen höher als im Rest des Landes, folglich sind zumindest in den EPZ der untersuchten Ländern die Lohnkosten höher als in den Gebieten mit gewerkschaftlicher Betätigungsfreiheit. Der Vorwurf, mit niedrigeren Löhnen unter dem natürlichen Preis zu exportieren, geht also an der tatsächlichen Entwicklung vorbei. Eine Anwendung von Art. VI in bezug auf niedrige Arbeitsstandards scheidet aus.

b) Substandards als Subvention gem. Art. XVI

Der bewußte Verzicht auf die Einführung oder Durchsetzung von Sozialstandards in Produkten für den Export, wie dies etwa in den EPZ einiger Staaten der Fall ist,[93] ist eher mit einer Subvention durch Substandards als mit Dumping vergleichbar,[94] indem die vermeintlichen oder tatsächlichen Kosten, die durch Sozialstandards entstehen könnten, unterbleiben. Für einen Produzenten macht es wirtschaftlich keinen Unterschied, ob direkte staatliche Finanzhilfen gewährt werden oder Kosten verursachende Umstände entfallen.[95]

Problematisch an einer solchen Gleichstellung von niedrigen oder niedrigeren (verglichen mit den allgemeinen Normen des Landes) Sozialstandards mit Subventionen

---

90 OECD S. 171.
91 Senti 1986 S. 174.
92 OECD S. 101.
93 OECD S. 99 ff. u S. 171.
94 So auch Hansson S. 176; Travis S. 181; insbesondere Lempp S.99-102.
95 Hansson S. 176.

ist jedoch der Subventionsbegriff im GATT. In Art. XVI Abs. 1 S. 1 findet sich lediglich ein Hinweis auf den erweiterten Begriff der Subvention:

> *"subsidy, including any form of income or price support, which operates directly or indirectly to increase exports of any product."*

Der Subventionskodex von 1979 beschränkt sich auf den Begriff von Art. XVI.[96] Die von einer Arbeitsgruppe erarbeitete Exportsubventionsliste,[97] sowie der Anhang zum Subventionskodex von 1979,[98] enthalten nur Maßnahmen mit konkretem finanziellem Charakter.

Niedrige Sozialstandards sind eher ein Unterlassen als eine Maßnahme.[99] Die in der Exportsubventionsliste und im Anhang zum Subventionskodex genannten Maßnahmen bestehen aus direkten Zahlungen oder dem Verzicht auf Geldforderungen, nicht jedoch aus kostengünstigeren Rahmenbedingungen, wie etwa niedrigen Sozialstandards, so daß auch die Substandards in EPZ nicht unter den Subventionsbegriff des GATT fallen. Dies wird um so deutlicher, wenn man Annex I zu Art. XVI des GATT liest in dem die unterschiedliche Behandlung von Waren für den inländischen und den Exportmarkt bezüglich Abgaben und Zölle geregelt ist;

> *"The exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be a subsidy."*[100]

Das im Zuge der Uruguay-Runde 1994 verabschiedete "Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen"[101] bezeichnet Subventionen ausdrücklich als

---

96 "Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade", GATT BISD 26 Supp. 1980, S. 56 ff. Art. 7.

97 GATT, BISD 9 Supp. 1961, S. 186 f.

98 GATT BISD 26 Supp. 1980, S. 80ff.

99 Lempp S. 101.

100 Annex I zu Art. XVI des GATT.

101 Art. 1.1 Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, vom 15.April 1994, ABl. EG Nr. L 336 vom 23.12.1994 S. 156 lautet:

"Im Sinne dieses Übereinkommens liegt eine Subvention vor, wenn

a) 1. eine Regierung oder öffentliche Körperschaft im Gebiet eines Mitglieds (in diesem Übereinkommen 'Regierung' genannt) eine finanzielle Beihilfe leistet, das heißt, wenn

i) diese Praktik der Regierung einen direkten Transfer von Geldern (z.B. Zuschüsse, Kredite und Kapitalzufuhren) sowie potentielle direkte Transfers von Geldern oder Verbindlichkeiten (z. B. Kreditbürgschaften) beinhaltet;

ii) die Regierung auf normalerweise zu entrichtende Abgaben verzichtet oder diese nicht erhebt (z.B. Steueranreize wie Steuergutschriften);

iii) eine Regierung Waren oder Dienstleistungen, die nicht zur allgemeinen Infrastruktur gehören, zur Verfügung stellt oder Waren ankauft;

iv) eine Regierung Zahlungen an einen Fördermechanismus leistet oder eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der in i) bis iii) genannten Aufgaben, die normalerweise einer Regierung obliegen, betraut oder dazu anweist und sich diese Praktik in keiner Weise von den

”finanzielle Beihilfe”, womit Sozialstandards mittlerweile eindeutig aus dem Subventionsbegriff ausscheiden.[102]

F. Diskussion über Sozialklauseln in der WTO

1. Die Verhandlungen bei Abschluß der Uruguay-Runde

In der WTO selbst befinden sich, wie oben festgestellt, mit Ausnahme der in Art. XX (e) genannten Gefängnisarbeit und mit Abstrichen des in Art. XX (b) genannten Gesundheitsschutzes, keine Bestimmung über Arbeitsstandards. Interessant erscheint unter diesen Voraussetzungen, welche Wunschpositionen beim Abschluß der Uruguay-Runde bestanden und wie diese (keinen) Einzug in den Ratifizierungsprozeß bekamen. Die USA versuchten (zusammen mit Frankreich und anderen), auch nach Abschluß der Verhandlungen noch die Kompetenz der WTO für Arbeitsstandards auszuweiten.[103] Das Verhalten der USA wurde teilweise scharf kritisiert, nicht nur wegen der Position als solcher, sondern auch wegen der Terminierung, nämlich nach Abschluß der Verhandlungen, womit das gesamte Vertragswerk gefährdet und das Gelingen oder Mißlingen der Verhandlungen als Druckmittel eingesetzt wurde.

Auch wenn das nochmalige Vorbringen der Forderung nach einer Koppelung von internationalen Arbeitsstandards an die WTO im letzten Moment zu kritisieren ist, so kam die Forderung der USA doch keineswegs zum ersten Mal. Schon im Juni 1986 zu Beginn der Uruguay-Runde und in der Folge versuchten die USA immer wieder, Arbeiterrechte auf die Agenda der Verhandlungen zu schreiben.[104] Nach dem Vorschlag der USA sollte in der WTO ein Komitee für Arbeitsstandards, ähnlich dem Komitee für Handel und Umwelt, eingesetzt werden. Der Vorschlag wurde zurückgewiesen; als Kompromiß, vor allem zwischen den USA und den opponierenden Entwicklungsländern, wurde das Thema „Arbeitsstandards“ bzw. eine Koppelung von Handel mit Arbeitsstandards auf die Agenda für weitere Verhandlungen im Rahmen der WTO gesetzt.[105] Bei der Ministerkonferenz 1996 in Singapur scheiterten die USA dann mit ihrem Plan,

”to (1) explore the linkage between international trade and internationally recognized worker rights, ...taking into account differences in the level of development among countries;
(2) examine the effects on international trade of the systematic denial of such rights,

---

Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden” zitiert nach Benedek 1998 S. 330.

102 Siehe zu dem ganzen Lempp S. 99-102.

103 Srinivasan 1994 S. 34, 1996 S.6.

104 Charnovitz 1987 S. 565.

105 Weiss, 1996 S. 161.

(3) consider ways to address such effects; and
(4) develop methods to coordinate the work program of the working party with the International Labour Organization."[106]

Hintergrund des Vorschlags der USA waren Forderungen aus dem Kongreß, Arbeitsstandards in ein Handelsabkommen einzuschließen,[107] die schließlich auch ihren Ausdruck in Section 131 (a+b) des Zustimmungsgesetzes der USA zur Uruguay-Runde fanden.[108] In demselben Gesetz findet sich auch ein allgemeiner Vorbehalt einer Bindung der USA durch die Ergebnisse der Uruguay-Runde.[109]

2. Beschränkung der WTO auf Handel?

Elementarer Bestandteil der WTO ist, neben dem GATT 1994 und dem Abkommen über Dienstleistungen GATS (General Agreement on Trade in Services), das TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)[110]. Ebenso wie geistiges Eigentum seinen Anteil an der Wertschöpfung im internationalen Handel hat und sein wirksamer Schutz eine Voraussetzung für nachhaltige Investitionen darstellt, kann auch argumentiert werden, daß Arbeit seinen Anteil an der Wertschöpfung hat und ein internationaler Standard zum Schutze der Arbeit seine Legitimation beanspruchen kann.[111]

Dies wird von Vertretern beider wirtschaftlicher Theorien, sowohl von der klassischen Lehre als auch von der institutionellen Lehre, anerkannt. Unterschiedlich sind jedoch

---

106 Section 131 (b) 1 des Uruguay Round Agreements Act, 19 U.S.C. (1994) § 3551.

107 Die Forderungen sind nicht neu (vgl. Charnovitz 1987) und fanden sogar Eingang in mehrere Gesetzen der USA. So in Section 502 (4) des United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) 2462 (a) 4; und unter Verweis auf diesen in Section 131 des Uruguay Round Agreements Act, 19 U.S.C. (1994) § 3551 und im Overseas Private Investment Corporation (OPIC) Act, 22 U.S.C. (1994) §§ 2191a (a) 1); im Generalized System of Preferences (GSPP, 19 U.S.C. (1994) §§ 2462 (a) 4); Agency for International Development (AID) Program, 22 U.S.C. (1994) § 2151 (n); Section 301 Omnibus Trade and Competetiveness Act 1988, 19 U.S.C. (1994) §§ 2411 (d) 3) (B) (iii).

108 19 U.S.C. (1994) § 3551 mit einem Verweis auf die allgemeine Bestimmung über Arbeitsstandards in 19 U.S.C. (1994) § 2462 (a) 4.

109 19. U.S.C. (1994) § 3512 (a) 1) lautet:
"Nothing in this Act shall be construed – (a) to amend or modify any law of the United States, including any law relating to – (i) the protection of human, animal, or plant life or health, (ii) the protection of the environment, or (iii) worker safety, or (b) to limit any authority conferred under any law of the United States, including Sction 2411 [enthält die Definition fairer Arbeitsstandards] *of this title, unless specifically provided for in this act."*

110 Der offizielle deutsche Titel lautet: "Abkommen über handelsrelevante Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum" und regelt im wesentlichen den Schutz geistiger Leistungen. Es umfaßt unter anderem: Urheberrecht (einschließlich Computerprogramme und Datenbanken), geographische Angaben, Marken und Herkunftsbezeichnungen, gewerbliche Muster und Modelle, Patente, Layout-Designs (Topographien) integrierter Schaltkreise, Schutz von Handels- und Geschäftsgeheimnissen; siehe auch Cottier S. 193 f..

111 Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 90

die aus dieser Parallele gezogenen Konsequenzen. Freihändler wie Srinivasan propagieren, die WTO aus Effektivitätsgründen am besten ausschließlich mit Fragen des Internationalen Handels zu befassen. Er bemüht den Nobelpreisträger Jan Tinbergen mit der Überlegung, daß die Politik zumindest so viele Handlungsinstrumente wie Ziele zur Verfügung haben müsse. Dasjenige Mittel, das die direkteste Wirkung entfalte, sei in der Regel auch dasjenige, das die geringsten sozialen Kosten zu seiner Verwirklichung verursache. Spezialisierung und nicht Koppelung bei der Behandlung von Problemen sei daher auch die Regel bei der Gründung und Einrichtung von Behörden. Für Fragen des Handels sei GATT, für Fragen internationaler Kommunikation die Universal Postal Union und für Arbeitsstandards die ILO am besten geeignet. Konsequenterweise wendet er sich auch gegen die Integration der Fragen des geistigen Eigentums in die WTO durch das TRIPS-Übereinkommen aufgrund des Drängen der USA. Seiner Ansicht nach wäre die WIPO (World Intellectual Property Organization) die geeignete Organisation dafür gewesen.[112]

Betrachtet man andere Bereiche der internationalen Handelspolitik, so fällt tatsächlich eine Fragmentierung der internationalen Institutionen auf spezifische Bereiche auf. Die Währungspolitik fällt in die Zuständigkeit des IMF, für Kredite und Projekte des Außenhandels ist die Weltbank zuständig, UNCTAD befaßt sich mit Fragen des Handels und der Entwicklung, UNEP ist für Umweltfragen zuständig und die ILO befaßt sich mit den Arbeitsbedingungen.

Doch bereits bei den Umweltfragen zeigt sich, daß die WTO auch Nebenaspekte des Handels, wie die durch Handel verursachten Umweltbeeinträchtigungen, nicht unbeachtet läßt, und dies nicht nur in einem allgemeinen Gesprächskontext wie beim Komitee für Handel und Umwelt, sondern auch in ihren eigenen Streitbeilegungsverfahren. Wo die WTO produktions- und prozeßbezogenen Methoden bei umweltrelevanten Fragen diskutiert,[113] könnte sie auch Arbeitsstandards in ihre Diskussion aufnehmen.

Fraglich ist allerdings, ob dies auch wünschenswert ist. Mit einer zunehmenden Globalisierung und Vernetzung lassen sich globale Probleme wie der Umweltschutz oft nicht mehr isoliert nach Ländern und Themenbereichen lösen. Im ”Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen,”[114] wurde ein Handelsverbot

---

112 Srinivasan 1994 S. 35f.; 1996 S. 221 ff.

113 Siehe dazu den Garnelen/Schildkröten Fall WT/DS58/AB/R vom 12. Oktober 1998.

114 ”Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen” vom 16. September 1987, BGBl. 1988 II S. 1014, i. d. F. v. 17. September 1997, BGBl. 1998 II S. 2691 u. 2733, in Kraft getreten für die Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1989 (Bek. vom 21. Juni 1989, BGBl. 1989 II S. 622, in der aktuellen Fassung seit 10. November 1999, BGBl. 2000 II S. 13.

für bestimmte Ozon-schädliche Substanzen auch mit Nicht-Vertrags-Parteien[115] vereinbart. Ein Umweltabkommen hat hier eindeutig handelsbezogene Regelungen getroffen.[116] Auch Weltbank, IMF und UNDP haben alle bereits Maßnahmen getroffen, die zumindest die Beachtung der Menschenrechte beinhalteten.[117] Die Forderung an einzelne Politikfelder, ihrer Probleme separat zu lösen, verkennt, daß Regelungen des einen Bereichs immer auch andere Bereiche beeinflussen, sei dies nun Umwelt, Handel, allgemeine Menschenrechte oder Arbeitnehmerrechte. Dort, wo Probleme nicht an Staatsgrenzen enden, wo es ”spill over”-Effekte zu beachten gilt, erscheint auch ein institutionsübergreifendes Handeln erforderlich. Bei der Umwelt ist dies offensichtlich. Bei Menschenrechten werden Nachbarländer durch die politische Instabilisierung in Mitleidenschaft gezogen, etwa wenn Flüchtlingsströme die Leistungsfähigkeit benachbarter Staaten überfordern. Bei Arbeitsstandards ist der ”spill over”-Effekt nicht so offenbar aber immerhin durch den allgemeinen Standortwettbewerb gegeben.

Der Ökonom Jaghdish Bhagwati reagiert auf den Vorwurf, daß die WTO nur Regeln für Kapital wie allgemeinen Handel, handelsbezogene Investitionsmaßnahmen oder eben dem geistigen Eigentum enthalte, nicht dagegen für Arbeitsstandards. Er rechtfertigt dies damit, daß Regeln über den Welthandel aus Effizienzgründen erforderlich seien und damit schließlich dem Wohlstand aller dienten. Regeln zum Schutz handelsbezogener Investitionsmaßnahmen seien vergleichbar mit den Regeln des Handels und erforderlich, um lokalbezogene Bestimmungen zu verhindern. Der Schutz geistigen Eigentums sei zwar dem Handel nicht gleichzusetzen, habe aber Ähnlichkeiten; es gehe um die Verbreitung und den Transfer geistigen Eigentums, einen Handel mit Technologie. Dies sei aber bei Arbeitsstandards nicht der Fall.[118] Mit Arbeitnehmerrechten könne kein Handel betrieben werden,[119] sie fielen daher konsequenterweise aus der Zuständigkeit der WTO.

Auch Befürworter von internationalen Arbeitsstandards anerkennen eine gewisse Systemfremdheit von Sozialklauseln,[120] was jedoch nicht heißt, daß sie darauf verzichten, Internationale Arbeitsstandards für die Tagesordnung der WTO zu fordern. Die Möglichkeit, die eine umfassende Organisation wie die WTO bietet macht das Podium der WTO so verführerisch.

---

115 Art. 4 ”Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen”.

116 Ähnlich Art. 3 der verabschiedeten aber noch nicht in Kraft getretenen „Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants“

117 Alston 1993 S. 25.

118 Bhagwati 1994 S. 57f.

119 Dies ist auch ein Unterschied zu Umweltschutzforderungen, wie die amerikanische Forderung nach einem ”Emission-Trading” für ein Weltklimaabkommen zeigt.

120 Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 91.

Schließlich bietet die WTO mit ihrem Streitbeilegungsverfahren und möglichen Vergeltungsmaßnahmen ein Mittel, das anders als Überzeugung und Unterstützung, wie es die Praxis der ILO ist,[121] ”Zähne” zeigen könnte. Diese Durchsetzungskraft ist einer der Gründe für die Forderung vor allem der USA, Menschenrechte allgemein oder Arbeitsstandards im spezielleren mit Handelsregelungen zu verbinden. Dies stellt in der Politik der USA keineswegs einen Einzelfall dar, vielmehr existiert in den USA, mehr noch als in Europa, eine lange Tradition unilateraler Akte im Bereich des internationalen Handels aus handelsfremden Gründen.

Das Vorhandensein von Mitteln zur Durchsetzung von Zielen rechtfertigt jedoch nicht eine Verknüpfung der Mittel mit den Zielen. Zur Verknüpfung bedarf es einer ausreichenden Begründung. Diese wäre gegeben, wenn der internationale Handel tatsächlich die Ursache für niedrige Arbeitsstandards wäre. Ursache ist jedoch in den meisten Ländern die bestehende Armut[122] in Verbindung mit einer verfehlten Politik. Will man die Existenz zu niedriger Arbeitsstandards bekämpfen, müssen sinnvollerweise deren Ursachen angegangen werden.

3. Möglichkeiten einer Kooperation zwischen WTO und ILO

Die Frage, ob eine Diskussion internationaler Arbeitsstandards im Zusammenhang mit der WTO finden sollte, wurde im Laufe der Zeit von der Diskussion nach dem Ort der Diskussion, in der WTO oder in der ILO, abgelöst.[123] Schnell tauchte der Einwand einer institutionellen Überbeanspruchung der WTO durch die Übernahme weiterer Aufgaben, wie etwa der Festsetzung oder Überwachung von Arbeitsstandards, auf.[124] Betrachtet man die relativ geringe Mittelausstattung der WTO (WTO Haushalt 116 Mio. SFR für 1998)[125] im Vergleich zu über 481 Mio. U.S.-$ für 1998/99 der ILO[126]) kann man sich

---

121 Auch wenn die ILO sich zumeist mit dem Druck der Öffentlichkeit begnügt, ist diese Beschränkung aus der Verfassung der ILO nicht notwendig. Art. 33 der Verfassung der ILO bestimmt:

”In the event of any Member failing to carry out ... the recommendations... the Governing Body may recommend to the Conference ***such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith****.”* (Hervorhebung d. d. V.)

Tatsächlich hat die ILO bisher noch nicht zu irgendwelchen Zwangsmaßnahmen nach dieser Bestimmung gegriffen. Dies kann auch damit zusammenhängen, daß eine solche Maßnahme von der Konferenz beschlossen werden müßte und einige Mitglieder der ILO aus Furcht vor ähnlichen Maßnahmen gegen sie selbst solchen nicht zustimmen wollten. 1995 entschied der ”Governing Body” der ILO, in nächster Zeit die Diskussion über Handelssanktionen im Zusammenhang mit Arbeitstandards nicht zu suchen, und verwies auf die WTO. Mah1998 S. 294.

122 Sapir S. 802.

123 Langille 1997 S. 48.

124 Spinanger S. 18; Srinivasan 1994 S. 35f.; 1996 S. 221 ff.

125 Annual Report S. 145.

126 www.ilo.org/public/engish/200progr/pb/98-99fin/sumtab2.htm und bereits mit diesem mehr als dreimal so großen Haushalt kommt die ILO an ihre Kapazitätsgrenzen, siehe Charnovitz 1995 S. 173

vorstellen, welch eine Kapazitätserweiterung mit der Aufgabensteigerung durch die Integration von Arbeitstandards in den Zuständigkeitsbereich der WTO notwendig werden würde. Sinnvoll ließe sich eine Kompetenz der WTO nur in Zusammenarbeit mit der ILO bewerkstelligen.[127]

In Vorschlägen des IBFG findet sich die Idee eines gemeinsamen Gremiums[128] von WTO und ILO, das beschwerdeinitiiert Arbeitsstandards in den betroffenen Ländern untersucht. Bei wiederholter Feststellung von Arbeitsrechtsverletzungen sollten nach Androhung Handelsmaßnahmen beschlossen werden können.[129] Der Vorschlag fand bisher keine breite Akzeptanz, nicht einmal die einhellige Unterstützung von Gewerkschaften. Gewerkschaften aus Entwicklungsländern befürchten bei dem IBFG-Vorschlag eine protektionistische Motivation und verweisen, wie auch die meisten Regierungen der Entwicklungsländer, auf die ILO und die Vereinten Nationen als Forum für internationale Arbeitsstandards.[130]

Die im Juni 1998 verabschiedete ILO-Grundsatzerklärung[131] geht, indem Untersuchungen auch ohne Beschwerde möglich sind, teilweise sogar weiter als der Vorschlag des IBFG. Da zumal das rote Tuch von Handelssanktionen fehlt, erfolgte die Zustimmung der Internationalen Arbeitskonferenz auch mit den Stimmen der Entwicklungsländer, die in der Internationalen Arbeitskonferenz die Mehrheit stellen.

Wenn auch von manchen die absolute Trennung von Arbeitsstandards und WTO gefordert wird und wenn sogar die bloße Erwähnung von Arbeitsstandards im Zusammenhang mit der WTO unterbleiben sollte,[132] hat dessen ungeachtet der in der Ministererklärung von Singapur von 1996 gewählte Weg einer Verweisung an die ILO diese zu neuer Aktivität motiviert.

Es erscheint nicht ausgeschlossen, daß, sollte das Nachfolgeverfahren der ILO-Grundatzerklärung Erfolge zeigen, die Industriestaaten bereit sein werden, das Thema Arbeitsstanders dauerhaft von der Tagesordnung der WTO zu streichen. Bereits im Vorfeld des Treffens in Singapur verlor das Thema an Brisanz, als die Befürworter

---

127 So Waer 1996 S. 40.

128 Ähnlich sind die Vorschläge von Mah, der Sanktionen jedoch zunächst ausschließt, Mah 1998 S. 298 f., oder Servais, der ein gemeinsames Gremium von GATT und ILO bereits 1989 vorschlug, jedoch primär die ILO für zuständig hielt. Servais 1989 S. 430f. Siehe auch Ehrenberg S. 405 ff.

129 Der Vorschlag findet sich ausführlich präsentiert bei Wear 1996 S. 34 oder im Internet unter http://www.icftu.org/english/sclause/econthem.html.

130 Wear 1996 S. 35.

131 ”ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work” vom 18. Juni 1998, abgedruckt in: International Labour Review 1998 S. 253 ff.

132 Spinanger S. 18.

internationaler Arbeitsstandards in der WTO den umstrittensten Punkt, die Frage von Handelssanktionen als Folge von Verletzung von Arbeitsstandards, fallen ließen.[133]

G. Fazit

Arbeitsstandards haben in der WTO nur unbedeutende (Art. XX (e)) oder bedingte (Art. XX (b)) Bedeutung erlangt. Es bestünde zwar die grundsätzliche Möglichkeit, unter Bezugnahme auf Art. VII der gescheiterten Charta von Havanna die Frage nach gerechten Arbeitsstandards im Rahmen der WTO zu thematisieren, doch fehlt es bisher an Willensbezeugungen, in diese Richtung tätig zu werden.

Eine echte Kooperation zwischen WTO und ILO wäre zwar eine Möglichkeit der Verankerung von Arbeitstandards in der WTO, doch haben entsprechende Pläne noch keine zukunftsträchtige Unterstützung erfahren. Da sich in der ILO kaum eine Mehrheit für eine Verknüpfung von Arbeitsstandards mit Handelsmaßnahmen finden läßt, erscheint es angesichts stark überschneidender Mitgliedschaften unwahrscheinlich, eine solche Mehrheit in der WTO zu finden, es sei denn, man erhoffte sich durch die Verlagerung des Entscheidungsprozesses auf das Streitbeilegungsverfahren andere Resultate. Genau diese Divergenz könnte jedoch die WTO diskreditieren und auf lange Sicht überfordern.

Eine Implementierung einer allgemeinen Sozialklausel in die WTO ist nicht absehbar, sei es, weil keine Einigkeit über den Inhalt einer solchen besteht oder weil die Notwendigkeit nicht eingesehen wird. Die Entwicklungsländer fürchten Sanktionen und bevorzugen daher die Diskussion im Rahmen der ILO und die Industrieländer sind tatsächlich nicht ernsthaft an einer Koppelung von Arbeitsstandards mit der WTO interessiert.

---

133 Siehe die Rede des Generaldirektors der WTO Ruggiero vor den europäischen Handelsministern am 18. September 1996 in Dublin, in der es hieß: ”*no one has opposed statements by major proponents of the issue that trade sanctions are not envisaged*”.

V. NAFTA und das NAALC, ein Vorbild für internationalen Handel?

A. Einleitung und Entstehungsgeschichte

Die strukturellen Veränderungen des Welthandels hin zu einer immer mehr vernetzten und integrierten Handelswelt bewirken, daß einerseits die Anzahl der an einer Aufgabenlösung beteiligten Staaten, und damit auch die Aufgaben für die einzelnen Staaten immer größer werden und zugleich die Bedeutung der Einzelstaaten durch die zusammenrückende Staatengemeinschaft abnimmt. Als Gegengewicht zu dieser Marginalisierung der Einzelstaaten gegenüber den internationalen Handelsströmen tritt im Zuge der fortschreitenden Globalisierung eine vermehrte Bildung von Handelsbündnissen und Handelsblöcken auf, die ihren Mitgliedern die Fähigkeit bewahren sollen, im internationalen Vergleich zu einer der eigenen Bedeutung entsprechenden Geltung zu gelangen. Gleichzeitig zeigen die entstehenden Handelsblöcke, daß ein Zollabbau auch über das im Rahmen der Marrakesch-Runde Erreichte hinaus zumindest auf einem regionalen Level gewünscht erscheint.

Zeichen dafür sind neben dem NAFTA und der EU auch der Mercosur in Südamerika oder etwa ASEAN und APEC in Asien, wo interne Zollschranken eliminiert oder minimiert werden und so immer größere regionale Märkte entstehen, oder in der GUS der Versuch eine Aufsplitterung der Märkte aufzuhalten. Weltweiter Vorreiter solcher Handelsblöcke ist, sowohl in inhaltlicher als auch in struktureller Hinsicht, die EU, deren Regelungsumfang und -tiefe in dieser Form andernorts unerreicht ist. Dabei muß beachtet werden, daß die Entwicklungsgeschichte der EU über 40 Jahre gedauert hat, um ein Einvernehmen auf dem erreichten hohen Niveau herzustellen.

Durch das 1993 verabschiedete und am 01. Januar 1994 in Kraft getretene Nordamerikanische Freihandelsabkommen[1] (North American Free Trade Agreement, NAFTA) sind die USA, Kanada und Mexiko in einer Freihandelszone vereint. Die Initiative für das Abkommen ging vom damaligen mexikanischen Präsidenten Salinas aus und wurde vom damaligen U.S.-Präsidenten George Bush vor allem angesichts der Probleme im Fortgang der Uruguay-Runde aufgegriffen.[2] Ziel des Abkommens war es, die international auftretenden Kräfte des Welthandels in Richtung Freihandel zu lenken, liberale Tendenzen zu fördern und protektionistische Kräfte zu unterminieren.[3] Die bis dahin zwischen den USA, Mexiko und Kanada noch bestehenden Handelsschranken,

---

1 Das Abkommen wurde in Ottawa am 11. und 17. Dezember 1993, in Mexiko am 14. und 17. Dezember 1993 und in Washington am 8. und 17. Dezember 1993 unterzeichnet und trat mit dem Austausch der Urkunden am 01. Januar 1994 in Kraft. Art. 2203 des NAFTA-Abkommens. 32 I.L.M. (1993) S. 702.

2 Greven in Scherrer/Greven/Frank 1998, S. 206.

3 Arsen S. 37.

insbesondere Zölle, wurden mit Inkrafttreten des NAFTA weitestgehend aufgehoben, teilweise unmittelbar, teilweise auch mit Übergangsfristen von bis zu 15 Jahren.[4] Der weitgehende Umfang des NAFTA erfüllt die Bedingungen die nach Art. 24 Nr. 8 GATT an eine Zollunion gestellt werden,[5] wenn auch das NAFTA nicht mit dem Regelungsumfang der EU vergleichbar ist.[6]

Für den Handel zwischen den NAFTA-Mitgliedern bedeutete der Abschluß des Abkommens einen Wachstumsschub. Zwischen Kanada, Mexiko und den USA nahm allein 1994 der Handel um ca. 50 Mrd. U.S.-$ oder 17 % zu. Dieser Trend verfestigte sich 1995, wobei die Exporte nach Mexiko zwar unter der Peso-Krise 1995 zu leiden hatten, aber immer noch zunahmen.[7]

1. Die Vorläufer

Zwischen Kanada und den USA bestand bereits vor dem Abschluß des NAFTA das am 01.01.1989 in Kraft getretene Freihandelsabkommen CUSFTA.[8] Das NAFTA stellt zu diesem Abkommen eine Erweiterung dar, insbesondere sind die Herkunftsregeln umfassender.

Die mexikanischen Zölle für Produkte aus den USA fielen bis zur Verabschiedung des NAFTA durch verschiedene Einzelabkommen, wie etwa dem seit 1965 geltenden Maquiladora-Abkommen[9], in den letzten Jahren vor Abschluß des NAFTA von durchschnittlich 23 % 1984 auf 6, 5 % 1990. Mithin bestand im Handel der USA mit ihren direkten Nachbarn bereits vor Abschluß des NAFTA weitgehender Freihandel.[10] Parallel zum Abschluß des CUSTFA mit Kanada wurden zwischen den USA und Mexiko Abkommen über die Einfuhr von Textilien in die USA[11] und gegenseitige Rechtshilfe[12] sowie eine Rahmenvereinbarung über Handel und Investitionen[13] geschlossen.

---

4 Interessanterweise gilt die 15-Jahresfrist nur für kanadische und US-Zölle, Mexikos Zölle auf produzierte Güter haben eine Übergangsphase von nur 10 Jahren. Hufbauer/Schott S.28

5 Im Wesentlichen handelt es sich um gemeinsame Außenzölle und den Abbau der internen Zollschranken für praktisch den gesamten Binnenhandel.

6 Es fehlt insbesondere eine vergleichbare Gerichtsbarkeit, ein Bestreben die Gesetze in ähnlichem Umfang zu harmonisieren und es bestehen nach dem NAFTA keine vergleichbaren Migrationsmöglichkeiten.

7 Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Absatzmärkte in Nordamerika, 1995, S. 2.

8 Canada-United States: Free-Trade Agreement (CUSTFA) vom 2. Januar 1988, 27 I.L.M. (1988) S.281 ff.

9 Siehe unten Kapitel V B. 1.

10 Arsen S. 37.

11 27 I.L.M. S. 451 (1988).

12 27 I.L.M. S. 443 (1988).

13 27 I.L.M. S. 438 (1988).

2. Bedeutung und Verabschiedung des NAALC

Aufgrund von Protesten, vor allem aus der Nähe der Gewerkschaften sah sich der mit der Unterstützung der Gewerkschaften gewählte demokratische U.S.-Präsident Bill Clinton gedrängt, das zu schließende Freihandelsabkommen nicht nur auf den Handel zu beschränken.[14] Im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampfs 1992 spielte unter anderem auch das Thema der Sozialverträglichkeit des NAFTA eine wichtige Rolle. Durch den Abschluß zweier Nebenabkommen wurden den Belangen des Umweltschutzes (North American Agreement on Environmental Cooperation/NAAEC) und der Arbeitsbedingungen (North American Agreement on Labor Cooperation/NAALC) zusätzliche Bedeutung gegeben. Der Nationale Wirtschaftsrat (National Economic Council/NEC) erarbeitete drei verschiedene Entwürfe, von denen zwei transnationale Standards vorsahen und der dritte die Durchsetzung der jeweiligen nationalen Standards zum Inhalt hatte. Der Unterschied zwischen den beiden Entwürfen mit transnationalen Standards bestand vor allem in den Sanktionsmöglichkeiten, die entweder aus Handelssanktionen oder Bußgeldern bestehen sollte.[15] Zur Abstimmung wurde letztlich der dritte Vorschlag gestellt. Damit haben sich Gewerkschaftskräfte im Laufe der Verhandlungen nicht durchsetzen können. Hinzu kam eine ablehnende Haltung der mexikanischen Regierung, die eigene Souveränität durch transnationale Standards einschränken zu lassen.[16] Zudem opponierte die größte mexikanische Gewerkschaft (CTM) gegen die Möglichkeit einer Verhängung von Handelssanktionen, so daß schließlich nur Verletzungen bei Arbeitsschutz, Verbot der Kinderarbeit und Minimallöhnen zu Sanktionen führen können.[17] Auch aufgrund der kanadischen Befürchtung vor U.S.-Sanktionen[18] wurde das NAALC schließlich in seiner jetzt bestehenden Form verabschiedet.

Die letztliche Annahme des NAALC im Rahmen des gesamten NAFTA-Pakets durch den US-Kongreß blieb eine Zitterpartie für die Autorität der jungen Präsidentschaft des Demokraten Bill Clintons. Der demokratische Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus Richard Gephardt lehnte das NAFTA zusammen mit einer Mehrheit der demokratischen Mitglieder ab und wurde so zu einem Anführer der Opposition zum NAFTA. Auch bei den Republikanern fand das Abkommen keine unumschränkte Zustimmung, so daß erst

---

14 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 207.

15 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 207, Malanowski 1996 S. 257.

16 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 208, Malanowski 1996 S. 257.

17 Dies liegt auch an der Befürchtung der CTM Einfluß an andere Gewerkschaften zu verlieren. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 209.

18 Pommeroy S. 776.

eine Koalition über die Parteigrenzen hinweg aus 130 Republikanern und 100 Demokraten[19] das Abkommen im Repräsentantenhaus passieren ließ.[20]

Das NAFTA mit seinen Nebenabkommen stellt weder in seinem handelsrechtlichen noch in seinem arbeitsrechtlichen Teil ein Novum für den Nordamerikanischen Kontinent dar. Es handelt sich vielmehr um eine aus der zunehmenden Verflechtung der nordamerikanischen Volkswirtschaften ergebende Entwicklung, die auch in ihrem Umfang der Entwicklung in anderen Regionen entspricht.

a) Freihandelsabkommen der USA

Bereits in früheren Verträgen, wie dem oben genannten Freihandelsabkommen CUSTFA[21] zwischen den USA und Kanada wurde ein weitgehender Abbau von Zollschranken vereinbart. Das Abkommen war das zweite Freihandelsabkommen der USA,[22] das auf Gegenseitigkeit beruhte. In verschiedenen Verträgen gewährten die USA auch einseitig den Abbau von Zollschranken, verankerten aber zugleich Bestimmungen über Mindeststandards im Arbeitsbereich.

b) Arbeitsstandards in U.S.- Gesetzen

Beispiele für Sozialklauseln in den USA findet man etwa in der 1983 gestarteten Caribbean Basin Initiative (CBI).[23] Des weiteren wurden sie 1984 in das allgemeine Präferenzsystem (GSP)[24] der USA aufgenommen. Im Gesetz für internationale Handelsbürgschaften (Overseas Private Investment Corporation/OPIC) werden U.S.-Firmen finanziell und durch Versicherungen bei Geschäften mit Entwicklungsländern unterstützt, vorausgesetzt, daß diese ”international anerkannte Arbeitnehmerrechte” respektieren.[25] Im Gesetz über die Multilateral Investment Guarantee Agency,[26] zur Förderung ”nichtkommerzieller Investitionsrisiken,[27] wird der Direktor der Agentur verpflichtet, keine Garantien für Länder auszusprechen, die keine geeigneten Schritte zur Einhaltung ”international anerkannter Arbeitsstandards” ergriffen haben. Auch die berühmt berüchtigte Bestimmung der Section 301 des U.S.-Handelsgesetzes enthält eine

---

19 Das US-Repräsentantenhaus hat 435 Mitglieder.

20 Herzstein S. 125.

21 Canada-United States: Free-Trade Agreement (CUSTFA) vom 2. Januar 1988, 27 I.L.M. (1988) S.281 ff.

22 Das erste Freihandelsabkommen der USA wurde mit Israel am 22. April 1985 geschlossen, 24 I.L.M. 653 (1985).

23 Charnovitz 1992 S. 350. Später kodifiziert im CBERA (Carribean Basin Economic Recovery Act) 19 U.S.C. (1994) §§ 2701-2706.

24 Generalized System of Preferences Act 19 U.S.C. 2461-66 (1986). Zum U.S.-GSP siehe unten Kapitel VI. E.

25 22 U.S.C. 2191 (1986) und insbesondere 22 U.S.C. 2191a (1994) Supplement II (1996).

26 22 U.S.C. 290k-2 (1994).

27 Lempp S. 53.

Bestimmung über Arbeitsstandards,[28] ebenso wie der Andean Trade Preferance Act von 1991[29] oder das Foreign Assistance Program von 1992,[30] Ein grundlegender Unterschied zum NAFTA ist jedoch, daß es sich bei den oben genannten Beispielen nicht um Abkommen gleichberechtigter Staaten miteinander handelt, sondern die USA unilateral Zollvergünstigungen oder sonstige Unterstützung gewähren, die bei Menschenrechtsverstößen widerrufen werden können.[31] Entscheidungsbefugt über die Gewährung von Zollpräferenzen ist der U.S.-Präsident, der aufgrund von Eingaben reagieren kann. Es bleibt jedoch in der Einschätzungsprärogativen der Regierung, ob sie tatsächlich tätig wird. 1988 und 1990 versuchte der U.S.-Gewerkschaftsverband AFL-CIO durch Petitionen die Regierung unter George Bush zu einem Entzug der Zollvergünstigungen für Malaysia zu bewegen. Nachdem dies ohne Erfolg blieb, suchte der AFL-CIO eine juristische Entscheidung in der festgestellt wurde, daß

> *"die Entscheidung des Präsidenten einem Ermessensspielraum unterliege und er rechtlich immun gegen Klagen von Gruppen sei, die abstrakte soziale Interessen verfolgten."*[32]

c) Verknüpfung von Handelsabkommen mit Arbeitsstandards durch das NAFTA und das NAALC

Beim NAFTA und NAALC handelt es sich erstmalig um Abkommen zwischen zwar ungleichen aber gleichberechtigten Partnern. Erstmals wurden die USA selbst verpflichtet, Arbeitsstandards zu befolgen; Verträge vor dem NAALC verpflichteten nur die Vertragspartner der USA, "international anerkannte Arbeitnehmerrechte" anzuerkennen. Entscheidungen werden in NAFTA und NAALC von den einzelnen Gremien getroffen, in denen die Mitgliedsstaaten des NAFTA gleichstark repräsentiert sind. Die gewährten Vergünstigungen beruhen auf Gegenseitigkeit und dürfen nur bei bestimmten Verstößen, die in einem festgeschriebenen Verfahren festgestellt werden müssen, zu einem bestimmten Teil entzogen werden.

---

28 19 U.S.C. 2411 (d) 3 B iii (1988); Lempp S. 54.

29 19 U.S.C. 3201ff. (1994).

30 Lempp S. 55f.

31 So etwa geschehen mit Chile, Liberia, Myanmar, Nicaragua, Paraguay, Rumänien, Sudan und Zentralafrikanische Republik; siehe Charnovitz 1992 S.350 Fußnote 62. Der US-Präsidenten ist aber nicht verpflichtet, bei festgestellten Verstößen Zollpräferenzen zu widerrufen.

32 zitiert nach Malanowski 1996 S. 256. Original bei Rothstein 1993 S. 23.

3. Fast Track Authority des U.S.-Präsidenten zur Erweiterung des NAFTA/Verhandlung einer Free Trade Area of the Americas

a) NAFTA

Die Verhandlungen um die erweiterten Verhandlungsbefugnisse des Präsidenten[33] über ein Freihandelsabkommen mit Chile[34] oder anderen amerikanischen Staaten gerieten zu einer Stellvertreterdiskussion unter anderem über die Einbeziehung von Sozialklauseln in internationale Handelsverträge mit den USA. Schon George Bush mußte 1991 um die Verlängerung seiner Vollmachten kämpfen, und Bill Clinton wurden sie 1993 nur unter Auflagen gewährt. 1997 lief diese Vollmacht aus mit der Folge, daß Bill Clinton der erste U-S-Präsident seit Gerald Ford war, der keine Verhandlungsvollmacht für ein Handelsabkommen erhielt. Grund waren bestimmt auch die unvereinbaren Positionen im Kongreß. Im Zuge der Verhandlungen über eine Erneuerung verlangten demokratische Abgeordnete und der AFL-CIO (American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations) eine explizite Verpflichtung, Arbeitnehmerrechte und Umweltstandards in das NAFTA aufzunehmen. Die Mehrheit der Republikaner verlangte den Ausschluß solcher Verhandlungsziele und eine überparteiliche Gruppe wiederum forderte eine Nichterwähnung der beiden Themen. Die Clinton-Administration wollte das Abkommen über Arbeit und Umwelt im Zuge weiterer Verhandlungen einbeziehen, zog aber, als sich keine Mehrheit für eine Verhandlungsvollmacht zeigte, den Antrag zurück.[35] Zusätzlich zur Diskussion um Arbeitnehmerrechte und Umweltthemen wurde die Diskussion um die Verlängerung der Verhandlungsvollmacht des U.S.-Präsidenten von den ein Jahr später anstehenden Kongreßwahlen beeinflußt, und ein gestärkter demokratischer Präsident war zu dieser Zeit nicht im Interesse der republikanischen Mehrheit. Es bleibt abzuwarten, wann ein U.S.-Präsident erneut Vollmachten für ein Freihandelsabkommen mit anderen Staaten erhält.

---

33 Zwischen US-Präsident und dem Kongreß besteht bereits seit langem ein verfassungsrechtlicher Streit, inwieweit der Präsident bei Fragen den Handels zu Verhandlungen mit anderen Staaten befugt ist und inwieweit die zuvorige Zustimmung des Kongresses erforderlich ist. Unstreitig hat der Präsident die Befugnis, über internationale Verträge zu verhandeln. Der Kongreß hat jedoch die Befugnis, Steuern und Zölle zu erheben und den Handel mit ausländischen Nationen zu regeln. Im Bereich internationaler Abkommen über Handelsfragen müssen beide Seiten daher zusammenarbeiten. Durch die Ausstellung einer Verhandlungsvollmacht, die nur das endgültige Ergebnis zur Abstimmung stellt, hat der Kongreß dem Präsidenten bislang freie Hand gegeben, ohne den Konflikt zur Klärung zu bringen. Siehe Taylor S. 15 ff.

34 Chile überlegte sich 1995, dem NAFTA und damit auch dem NAALC beizutreten. Vor dem Hintergrund dieser Verhandlungen kochte der Konflikt zwischen Kongreß und Präsident erneut hoch. In Folge wurde die ”Fast-Track-Authority” des U.S.-Präsidenten nicht verlängert. Champion S. 231 f.

35 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 211.

b) Free Trade Area of the Americas/FTAA

Bei einem Regierungstreffen im April 1994 in Chile kamen die USA und 33 weitere Staaten überein, ein umfassendes Amerikanisches Freihandelsabkommen (FTAA) für das Jahr 2005 anzugehen.[36] Die Ministererklärung vom 7. April 2001 in Buenos Aires bekräftigte dieses Ziel unter Bezugnahme auf internationale anerkannte Arbeitsstandards.[37] Diese wurden jedoch ebensowenig wie Umweltfragen in einer eigene Verhandlungsgruppe verhandelt, im Gegensatz zu Fragen des Urheberrechts, der Streitbeilegung oder des Marktzugangs u. a..[38] Bis es zu konkreten Verhandlungen kommt, müßten die Verhandlungsvollmachten des U.S.-Präsidenten erneut beschlossen werden.

B. Das NAFTA

Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen war von Beginn an, vor allem in den USA stark umstritten, sei es weil es Mexiko einbezieht ohne einen vergleichbaren Demokratie-[39] und Umweltstandard vorauszusetzen,[40] sei es weil es überhaupt Bestimmungen über Arbeitsbedingungen und Umweltschutz enthält und dadurch nicht handelsbezogenen Themen einbezogen wurden.[41]

Der Abschluß des NAFTA diente vor allem der Verhandlung einer Position zwischen den USA und Mexiko, mit Kanada als ”interessierter dritter Partei”[42]. Tatsächlich war Mexiko bis zum Abschluß des NAFTA lediglich der an 17. Stelle stehende Handelspartner Kanadas,[43] mit einem jährlichen Handelsvolumen von etwa 2 Mrd. U.S.-$.[44] Teilweise wurde auch überspitzt behauptet, das NAFTA sei die

---

36 Compa 1998 S. 60.

37 Unter Punkt 4 heißt es: ”*We reiterate that one of our general objectives is to strive to make our trade liberalization and environmental policies mutually supportive, taking into account work undertaken by the World Trade Organization and other international organizations, and to further secure, in accordance with our respective laws and regulations, the observance and promotion of worker rights, renewing our commitment to the observance of internationally recognized core labor standards, and acknowledging that the International Labour Organization is the competent body to set and deal those core labor standards.*” Die Erklärung findet sich im Internet http://www.ftaa-alca.org/ministerials/BAMIN_e.asp. Besucht am 25.05.2001.

38 Siehe http://www.ftaa-alca.org/ministerials/BAMIN_e.asp#annexII besucht am 25.05.2001.

39 Auf einem ”Demokratieindex” mit einer Skala von 1 (demokratischer Rechtsstaat) bis 7 (Fehlen jeglicher demokratischer Rechte) nach „Freedom House Freedom in the World 2002:The Democracy Gap”, http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/essay2002.pdf (Besucht am 13. Mai 2002) S. 11 f., erhielten die USA und Kanada die Note 1 und Mexiko die Note 2,5, dem zweitschlechtesten Wert (vor der Türkei mit 4,5) aller OECD-Mitglieder (Deutschland erhielt 1,5).

40 Hollings 1993; Taylor S.101 ff.

41 Bhagwati 1994 S. 57.

42 Zamora S. 392; Göll S. 45 f.

43 Zamora S. 392 Fn. 3, der den Grund Kanadas dem Abkommen beizutreten einerseits in der möglichen Einflußnahme auf die US-mexikanischen Beziehungen sieht und andererseits die möglichen Handelsvorteile einer Freihandelsregion sieht.

44 Göll S. 46.

Zusammenfassung zweier bilateraler Abkommen der USA in einem Dokument.[45] Seit dem Abschluß des NAFTA hat sich der Handel mit Mexiko sowohl bei den USA[46] als auch bei Kanada[47] deutlich erhöht. Der Handel zwischen Kanada und den USA wuchs um ca. 50%.[48] Ergebnis des NAFTA ist jedenfalls die Schaffung der nach Fläche und Bevölkerung größten Freihandelszone der Welt, mit einem Anteil am Welt-BSP von 28,95%, 396 Mio. Bürgern und einer Fläche von 21.292.331 km^2.[49] Auch vor Abschluß des NAFTA bestanden bereits verschiedene Handelsabkommen zwischen den heutigen Mitgliedsstaaten.

1. Situation in Mexiko

Anknüpfungspunkt für das NAFTA war das seit 1965 bestehende Maquiladora Programm, in dem ein beschränkter zollfreier Handel mit ausländischen Staaten, vorwiegend den USA mit Mexiko, geregelt war.[50] Etwa 2000 Unternehmen beschäftigten ca. eine halbe Million Mexikaner, die zollfrei importierte Teilprodukte für den Reimport weiterverarbeiteten.[51] Problematisch war dabei das auseinanderklaffende Lohnniveau zwischen Mexiko und den nördlichen Vertragsparteien und zwar nicht nur aus der Sicht Kanadas und der USA, die ”Dumpinglöhne” in Mexiko fürchteten. In Mexiko wurde insbesondere kritisiert, daß der Hauptgrund für Auslandsinvestitionen in Mexiko das relativ niedrige Lohnniveau sei, dieser auf Dauer unbefriedigende Zustand sich aber ohne eine Klausel zur graduellen Lohnanpassung auch durch das NAFTA nicht ändere.[52] Andererseits wird beklagt, daß nicht genügend Arbeitsplätze durch Investitionen aus den USA entstünden, um die große Nachfrage nach Arbeit, die durch die wachsende Bevölkerungszahl entsteht, zu befriedigen. Dabei wird oft nicht

---

45 Tim Baker und Tracey Wallace in NAFTA: Law and Business of the Americas Vol. 1 No.2 1995 S. 119.

46 Das Handelsvolumen hat sich sowohl bei den Importen als auch bei den Exporten mehr als verdoppelt. Siehe http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c2010.html, besucht am 27. Mai 2001.

47 Die kanadischen Importe haben sich etwa verdoppelt, wohingegen die Exporte sich kaum veränderten. Siehe im Internet http://www.freetradeat10.com/trade.html#Canada-Mexico, besucht am 27. Mai 2001.

48 http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html, besucht am 27. Mai 2001.

49 Zum Vergleich, die EU hat einen Anteil am Welt-BSP von 29,40%, eine Bevölkerung von 373 Mio. und eine Fläche von 3.282.131,5 km^2. Quelle: Statistische Jahrbuch für das Ausland 1998, alle Zahlen für 1996.

50 Der teilweise zollfreie Warenaustausch wurde durch die Zollbestimmungen 806.30 und 807, heute 9802.60 und 9802.0080 geregelt. Danach war es möglich Grundstoffe zollfrei nach Mexiko einzuführen und Zölle nur auf die in Mexiko erfolgte Wertsteigerung zu entrichten. Der Begriff Maquiladora stammt vom spanischen Wort *maquilar*. Maquilar wir für vorwiegend manuelles Arbeiten und einfaches Zusammenfügen verwendet.

51 1987 erwirtschafteten die Maquiladora-Betriebe ca. 5 % des mexikanischen BIP. Die Exporte machten ca. 60% der Nichtölexporte in die USA aus. Göll S. 45 Fußnote 10.

52 Zinser S. 109.

reflektiert, wie die Situation ohne den Abschluß des NAFTA und die damit verbunden Arbeitsplätze wäre.[53]

Insbesondere nach der Peso-Krise im Dezember 1994 begannen sich in Mexiko Zweifel an der Regierungspolitik zu mehren und die Sorge wuchs, in eine Rezession schlimmeren Ausmaßes als in den 80ern zu driften.[54]

2. Situation in Kanada

Zwischen den USA und Kanada bestand seit 1965 ein Abkommen über den zollfreien Handel mit Neuwagen[55]. Weitere in ihrem Geltungsumfang auf bestimmte Sektoren beschränkte Vereinbarungen scheiterten am Widerstand Kanadas,[56] das um seine Souveränität fürchtete. Erst das als Grundmodell für das NAFTA dienende Freihandelsabkommen (CUSTFA)[57] zwischen Kanada und den USA stellte einen weiteren signifikanten Schritt in Richtung Handelsliberalisierung dar. Beide Abkommen waren zwar rein handelsbezogen und enthielten keine direkten Bestimmungen über Arbeitsstandards, doch gerieten Arbeitsstandards durch den ausgelösten Wettbewerb unter Druck, was in Kanada zu zunehmender Kritik am CUSFTA führte.[58]

Bereits der Abschluß des CUSFTA war vor allem in Kanada sehr umstritten. Gewerkschaftliche Kräfte, wie der Canadian Labour Congress (CLC), wandten sich gegen das Konzept eines Freihandels zwischen den zwei größten Volkswirtschaften Amerikas, da sie als Folge einer Umsiedlung kanadischer Industriebetriebe in die USA massive Arbeitsplatzverluste befürchteten.[59] Damit einhergehend wurde ein Verlust wirtschaftlicher Steuerungsfähigkeit und nationaler Identität befürchtet. An Stelle einer befürchteten ”Amerikanisierung”, hervorgerufen durch ein neo-liberales Wirtschaftsverständnis der Regierung unter Premierminister Brian Mulroney, forderte der Dachverband der kanadischen Gewerkschaften sektorale Freihandelsabkommen mit ”spezifischen Schutzmechanismen”, um mit dieser Variante ”fairen Handels” Wirtschaftswachstum mit neuen und sicheren Arbeitsplätzen zu kombinieren.[60] Die kanadische Regierung befürchtete jedoch, bei einem auf einzelne Handelssektoren beschränkten Abkommen immer wieder protektionistischen Tendenzen und Sanktionen

---

53 Die mangelhafte Reflexion der Bevölkerung, wie die Situation ohne NAFTA wäre, findet sich etwa dargestellt bei Thea Lee, Thea S. 73.

54 Rich S.117.

55 Erickson/Mitchell, 1996 S. 16; das Abkommen hatte den Titel: *”Agreement Concerning Automotive Products between the Goverbment of Canada and the Government of the USA”* aus dem Jahr 1965, Senti 1996 S. 11.

56 Senti 1996 S. 11.

57 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 206.

58 Siehe dazu allgemein Weston.

59 Malanowski 1994 S. 84.

60 Malanowski 1993 S. 143 f.

aus den USA ausgeliefert zu sein. Im Rahmen eines einzigen umfassenden Abkommens ließ sich ein verläßlicheres Verhalten der USA erreichen.

Die Opposition gegen das CUSFTA umfaßte neben Gewerkschaften auch Frauengruppen, Bürgerrechtsorganisationen und kirchliche Gruppen. 1987 wurde ein loses Bündnis namens ”Pro Canada Network” (PCN) gegründet, das sich nach Veröffentlichung eines Vertragsentwurfs des CUSFTA zu einem engeren Kooperationsbündnis verdichtete. Durch Einflußnahme auf die Oppositionsparteien wurden vorzeitige Bundeswahlen veranstaltet, deren Wahlkampfthema unter anderem das FTA war. Wegen des Mehrheitswahlrechts gewann Mulroney die Wahl, obwohl seine Partei nur 43 % der Stimmen erzielte, im Gegensatz zu den 52 % der zwei Oppositionsparteien, die beide gegen das CUSFTA eingestellt waren.[61]

Die Opposition gegen das CUSFTA wurde seinerzeit jedoch weniger mit fehlenden Sozialstandards in einem der betroffenen Länder begründet. Es bestand vielmehr eine allgemeine Furcht vor einem offenen, deregulierten Markt und dem damit verbundenen Wettbewerb. Insbesondere der Verlust von Arbeitsplätzen und die schwindende Möglichkeit, regulativ in den Arbeitsmarkt eingreifen zu können, besorgte die Opponenten des CUSFTA. Insofern existiert ein fundamentaler Unterschied zu den späteren Besorgnissen bei Abschluß des NAFTA- Abkommens.

3. Situation in den USA

Das NAFTA hat vor allem im Verhältnis zwischen den USA und Mexiko große Bedeutung. Verhandlungen wurden bereits 1990 aufgenommen und 1991 nach einer trinationalen Konferenz unter Einbeziehung Kanadas fortgeführt. Mit fortschreitenden Verhandlungen bildete sich parallel zu den offiziellen Verhandlungen ein Netzwerk von über 260 NGOs, davon über 100 aus den USA, die insbesondere die Nebenfolgen eines Freihandelsabkommens erörterten.[62] Das NAFTA selbst wurde zwar von George Bush ohne die Nebenabkommen unterzeichnet, doch führte der Druck durch die involvierten Organisationen zum Versprechen Bill Clintons, das NAFTA nur durch den Kongreß ratifizieren zu lassen, wenn zusätzliche Abkommen über Umwelt und Arbeit vereinbart würden.[63] Aufgrund des Einflusses wirtschaftsfreundlicher Vertreter der Verwaltung Bill Clintons wurde das sich daher verhandelte NAALC dann jedoch verhältnismäßig ”weich” gestaltet,[64] ein Tribut an die seit den 80er Jahren in den USA vorherrschende neoliberale Wirtschaftstheorie.

---

61 Malanowski in Scherrer/Malanowski 1995 S. 85 f., Malanowski in Malanowski 1997 S. 124.
62 Harvey 1997 S. 101.
63 Harvey 1997 S. 102 f.
64 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 207.

C. Das „North American Agreement on Labor Cooperation“ (NAALC)

Das NAALC[65] setzt sich aus sieben Teilen, sowie der Präambel und 49 Anhängen zusammen. Neben den Zielen und Verpflichtungen enthält es Bestimmungen über die Kommission, Konsultationen und Bewertungen, ein Streitbeilegungsverfahren, sowie allgemeine Bestimmungen.

1. Präambel

Die Präambel nimmt direkten Bezug auf das NAFTA und verbindet dadurch die beiden Abkommen miteinander. Nach der Bezugnahme auf Arbeitsstandards und Beschäftigung und der Betonung des Respekts vor der jeweiligen nationalen Regelung wird der Charakter des NAALC als ein Institut der Unterstützung und Konsultation deutlich. Das Augenmerk liegt eher auf gegenseitiger Unterstützung und Förderung auf wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Ebene, als auf Kontrolle und Überwachung.

2. Ziele

Die Ziele das Abkommens können im Bereich des Arbeitsschutzes in vier Gruppen aufgeteilt werden:

1. die Verbesserung der Arbeitsbedingungen;
2. die Kooperation im Bereich der Produktivitäts- und Qualitätssteigerung, sowie der Innovation;
3. der Austausch von Information über Institutionen und Gesetze;
4. die Überwachung des jeweils nationalen Arbeitsrechts.

Inwieweit diesen Zielen auch der Inhalt des Abkommens entspricht, wird hier zunächst offengelassen. Hintergrund des Nebenabkommens ist, wie auch in der Präambel bereits genannt, das NAFTA, im Zuge dessen Verabschiedung es auch aufgrund U.S.-amerikanischer und kanadischer Proteste entstand. In den Zielen des NAFTA selbst findet sich, im Gegensatz zum Umweltschutz, der im NAAEC (North American Agreement on Environmental Cooperation) behandelt wird,[66] keine Bezugnahme auf Arbeitsbestimmungen oder das NAALC. Auch die Bestimmung über den Vollzug der Gesetze fällt auf.[67] Während es im NAAEC einen Bezug auf Gesetze und Regelungen allgemein gibt, die damit auch in allen Mitgliedsstaaten gleichermaßen anzuwendenden sind,[68] taucht beim NAALC der Begriff des ”effektiven Vollzugs” der

---

65 North American Agreement on Labor Cooperation, unterzeichnet am 8., 9., 12, und 14 September 1992 abgedruckt in 32 I.L.M. 1499 (1993).

66 Zur Bezugnahme auf den Umweltschutz siehe Art. 104 NAFTA.

67 Art. 1 f O NAALC:*”promote compliance with, and **effective** enforcement by each Party of **its** labor laws.”* (Hervorhebung d. d. Verf.)

68 Art. 1g) NAAEC: *”enhance compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations”*

”jeweils nationalen” Gesetze auf, als gäbe es dafür einen Anlaß zu Zweifel. Tatsächlich benennt der U.S.-Senator Ernest F. Hollings das Problem des Vollstreckungsdefizits beim Namen, wenn er schreibt:

> *”Mexico has adopted tough laws to protect labor and environment, but its commitment to enforcement is inadequate.”*[69]

Ein zumindest U.S.-amerikanisches Ziel des Abkommens war entsprechend eine Verringerung des Vollzugsdefizits in Mexiko.

3. Inhaltliche Verpflichtungen

Die inhaltlichen Verpflichtungen des Abkommens sind insgesamt unpräzise und vage formuliert. Interessanterweise ist die erste inhaltliche Verpflichtung die sich aus dem Abkommen ergibt, ein Bezug auf das jeweils eigene nationale Arbeitsrecht. Dieses soll ”*high labor standards, consistent with high quality and productivity workplaces*”[70] garantieren. Des weiteren verpflichtet sich jede Partei zur Einhaltung und Durchsetzung der eigenen Gesetze, an sich eine Selbstverständlichkeit, die durch die Aufnahme in das Abkommen aber auf eine internationale Ebene gehoben wird.[71] Diese Bestimmung bezieht sich jedoch auf die Durchsetzung im jeweils eigenen Land, unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 42 des Abkommens,[72] wodurch die zuvor vollzogene Anhebung des nationalen Rechts auf eine internationale Ebene bereits wieder relativiert wird.

Es zeigt sich hier bereits die Tendenz des gesamten Abkommens. Nicht eine internationale Definition von Arbeitsstandards oder eine gemeinsame Grundlage für Arbeitsstandards soll erreicht werden.[73] Vielmehr soll ein Bezug auf den Vollzug in der jeweiligen nationalen Rechtsordnung hergestellt und damit das Vollzugsdefizit verringert werden. Dies zeigt sich auch in den formulierten gemeinsamen Aktivitäten des Abkommens, die sich explizit nur auf Kooperationen beziehen, nicht jedoch auf das Verhandeln und Setzen neuer Standards. Der inhaltliche Umfang des Abkommens hinsichtlich prinzipieller Erwägungen des Arbeitsrechts ergibt sich aus dem Annex 1, in dem diese und damit die Reichweite des Abkommens aufgeführt sind. Es sind dies im einzelnen:[74]

1. Versammlungs- und Organisationsfreiheit;
2. Kollektivverhandlungsrecht;

---

69 Siehe US-Senator Hollings S. 100.

70 Art. 2 NAALC.

71 Art. 3.1 NAALC.

72 Art. 42 NAALC lautet: *”Nothing in this Agreement shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of another party.”*

73 So der weitestgehende Vorschlag der USA zu Beginn der Verhandlungen um das NAALC, sie Gereven in Scherrer/Greven Frank S. 207f; Malanowski 1996 S. 256 ff.

74 Annex 1 zum NAALC Nr. 1 bis 11.

3. Streikrecht;
4. Verbot der Zwangsarbeit;
5. Kinder- und Jugendschutz in der Arbeitswelt;
6. Minimallöhne und Überstundenvergütung;
7. Verbot der Diskriminierung bei Beschäftigung;
8. gleicher Lohn für Männer und Frauen;
9. Arbeitsschutz;
10. Zahlung von Krankengeld bei Berufskrankheiten und -verletzungen und
11. Schutz von Wanderarbeitnehmern.

Die ersten sechs Bedingungen mit Ausnahme des Streikrechts finden sich auch schon in der gleichen Reihenfolge in der Definition "Fairer Arbeitsstandards" im U.S.-Handelsrecht.[75] In dieser Aufzählung fällt das Streikrecht auf, welches, wenn auch nicht unstrittig,[76] von ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 gedeckt ist.[77] Auch wenn die USA keinem dieser beiden Übereinkommen bisher beigetreten sind, ergibt sich doch das Selbstverständnis der Versammlungsfreiheit aus der Interpretation dieser ILO-Übereinkommen. Verschiedentlich wird im NAALC auch auf die ILO verwiesen, etwa bei der Benennung von Experten.[78] Tatsächlich verpflichtet das Abkommen zu keiner inhaltlichen Änderung oder Anpassung der jeweiligen nationalen Arbeitsgesetze, die ja auch ratifizierte ILO-Übereinkommen beinhalten können. Wegen der laxen Sanktionen wurde das NAALC teilweise sogar als bedeutungslos bezeichnet.[79]

In der Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (1.-3.) fehlt jede Durchsetzungsmöglichkeit im Rahmen des NAALC. Das betroffene Land muß nicht einmal in Konsultationen mit den anderen Mitgliedern treten.[80] Diese drei Bestimmungen sind auch insgesamt aus dem Evaluierungs- und Streitbeilegungsverfahren ausgenommen.[81] Die übrigen Standards sind mit Ausnahme von Arbeitsschutz, Kinderarbeit und Minimallöhnen nicht mit Handelssanktionen belegt und aus dem Streitbeilegungsverfahren ausgenommen.[82]

---

75 Section 502 (4) des United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) § 2462;

76 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 213.

77 Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston S. 197. Wörtlich heißt es *"the right to strike is an intrinsic corollary of the right of association protected in Convention No. 87"* CE General Survey, 1994, Abschnitt 179.

78 Art. 24 Nr. 1.a und Art. 45 NAALC.

79 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 211 nennt Newt Gingrich (Inside U.S. Trade April 1997 S.13-14.) und eine Untersuchung der Heritage-Foundation.

80 Harvey 1995 S.183.

81 Art. 23 nennt lediglich Arbeitsschutz und technische Arbeitsstandards, die in Art. 49 legaldefiniert sind.

82 Art. 27 nennt Arbeitsschutz, Kinderarbeit, Minimallöhne.

4. Institutioneller Rahmen

Zuständig für die Überwachung der übernommenen Verpflichtungen aus dem NAALC ist die ”Comission for Labor Cooperation”, die sich aus drei Teilorganen zusammensetzt; dem Ministerrat, dem Sekretariat und den einzelnen National Administrative Offices (NAOs).

a) Der Ministerrat

Mitglieder des Ministerrats sind die jeweilige Arbeitsminister der Mitgliedsstaaten oder deren Stellvertreter. Der Ministerrat tritt mindestens einmal im Jahr zur regelmäßigen Sitzung gem. Art. 9 Nr. 3 a. sowie nach Bedarf zu sonstigen Sitzungen gem. Art. 9 Nr. 3 b und Art. 22 zusammen. Er ist das beschließende Organ des NAALC. Ihm steht es zu, Empfehlungen auszuarbeiten, Arbeitspläne auszuarbeiten und zu beschließen. Das ihm unterstellte Sekretariat wird überwacht und bedarf zu allen wesentlichen Handlungen seiner Zustimmung.

Für manche ist es befremdlich, daß im Falle Mexikos gerade die Regierung in dem wichtigsten Leitgremium des NAALC vertreten ist, obwohl diese die Verletzungen des Arbeitsrechts zu einem großen Teil billige.[83] So verständlich das Mißtrauen gegen eine Regierung, insbesondere aus Sicht einer Opposition auch sein mag, existieren doch bisher kaum internationale Gremien, in denen die Regierungen nicht die Letztentscheidungsbefugnis behielten.[84]

Die Einrichtung eines unabhängigen Gerichtshofes[85], wie etwa in der EU widerspräche schließlich auch dem Selbstverständnis der USA, die sich traditionell um ihre eigene Souveränität sorgt. Auch ließe die U.S.-Regierung kein Abkommen zu, das den USA eine Beachtung der ILO-Übereinkommen durch die Hintertür vorschriebe. In einer Vereinbarung von 1985 zwischen den U.S.-Vertretern bei der ILO, der Regierung, der AFL-CIO und dem Council on International Business, hieß es, daß keine internationalen Verträge, auch nicht ILO-Übereinkommen, die amerikanisches

---

83 Alcalde S. 226.

84 Die ILO mit Vertretern von Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern ist insofern eine absoluter internationaler Sonderfall und beschränkt sich in ihren Möglichkeiten auch weitestgehend auf unterstützende Maßnahmen. Das Legitimationsdefizit durch Regierungen tritt auch in der EU zu Tage und wurde dort selbst nach den Reformen durch den Vertrag von Maastricht und die Reformen im Zuge des Amsterdamer Vertrags noch nicht beseitigt.

85 In den Art.n 1904 und 2016ff des NAFTA findet sich zur Streitbeilegung die Möglichkeit der Einrichtung eines Ausschusses, der Streitigkeiten endgültig beilegen kann. Dieser Ausschuß wird jedoch für jeden einzelnen Streitfall, für den er zuständig ist, *ad hoc* ins Leben gerufen. Es handelt sich also um eine ähnliche Institution wie dem Panel beim Streitbeilegungsverfahren der WTO, mit dem Unterschied, daß in der WTO ein Berufungsgremium mit sieben gewählten ”Richtern” besteht, von denen jeweils drei einen Fall bearbeiten, Art. 17 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten der WTO. Eine solche Instanz, die der Streitbeilegung eine gewisse Konstanz geben könnte fehlt im NAFTA.

Arbeitsrecht in Frage stellten, unterzeichnet werden würden.[86] Letztlich bestand auch bei Kanada und Mexiko kein nachhaltiges Interesse am Zustandekommen des NAALC.[87]

b) Das Sekretariat

Das Sekretariat dient als ”Unterbau” des Ministerrats und besteht aus 15 Mitarbeitern,[88] die vom Geschäftsführenden Direktor ernannt werden. Aus sachlichen Gründen können einzelne Mitglieder vom Ministerrat mit 2/3 Mehrheit abgelehnt werden. Die Arbeitsperiode des Geschäftsführenden Direktor beträgt drei Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung. Als erster Geschäftsführender Direktor wurde der Kanadier John McKinnerey, einer der kanadischen Verhandlungsführer beim Abschluß des NAALC, im September 1995 vom Ministerrat ernannt.[89] Seine Amtszeit wurde im Frühjahr 1998 um drei Jahre verlängert.[90] Die Position des Geschäftsführenden Direktor soll zwischen Angehörigen der Mitgliedsstaaten rotieren. Die Einrichtung des Sekretariat verzögerte sich bis zum September 1995, so daß der Ministerrat, der erstmalig im März 1994 zusammentrat, 19 Monate ohne die an sich geplante Expertise des Sekretariats arbeiten mußte.[91]

Das Sekretariat unterstützt den Ministerrat fachlich und organisatorisch und ist ausschließlich diesem verantwortlich. Es entwirft den Haushaltsplan der Kommission und erstellt einen Plan der in einem Jahr durchzuführenden Aktivitäten, die es der Kommission zur Genehmigung vorlegt. Es legt dem Ministerrat Rechenschaft über Ausgaben und Aktivitäten ab. Des weiteren erstellt es Hintergrundberichte aus öffentlich zugänglichen Quellen über Arbeitsrechtsetzung, Tendenzen in der Umsetzung des Arbeitsrecht, allgemeine Fragen der Arbeitsstatistik sowie Weiterbildungsfragen. Die Berichte und Untersuchungen sind dem Ministerrat zur Genehmigung vor Veröffentlichung vorzulegen und 45 Tage nach Billigung zu veröffentlichen.[92]

c) National Administrative Office

Jedes Mitglied des NAALC ist verpflichtet ein ”National Administrative Office” (NAO) auf Bundesebene einzurichten und den anderen Mitgliedern den Ort

---

86 Harvey 1995 S. 182. Dem widerspricht auch nicht die Subordination der USA unter das Streitbeilegungsverfahren der WTO, da sich die USA einen Vorrang des U.S.-Rechts gegenüber allen Bestimmungen der Uruguay-Runde vorbehielten. 19 U.S.C. 3512 a (1994).

87 Malanowski 1996 S. 257.

88 Art. 12 Nr. 1

89 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 220.

90 ”Ministers Review NAFTA's Labor Agreement”, Pressemitteilung vom 08. Oktober1998.

91 Malanowski 1996 S. 260.

92 NAALC Art. 13 und 14.

mitzuteilen.[93] Ein von den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu ernennender Sekretär ist für die Verwaltung, das Management[94] und damit auch für die Funktion und Kosten verantwortlich.[95]

Die jeweiligen NAOs sind Anlaufstelle für die Kontaktaufnahme mit den jeweiligen Regierungen, den NAOs der anderen Mitglieder, sowie dem Sekretariat.[96] Zusätzlich unterstützen sie die NAOs anderer Mitglieder, das Expertenkomitee sowie das Sekretariat mit den für Berichte und Studien[97] erforderlichen öffentlich zugänglichen Informationen.[98] Sie sind die zuständige Stelle für Eingaben über arbeitsrechtliche Fälle in den anderen Mitgliedsstaaten. Die Eingaben werden gemäß den jeweiligen nationalen Verfahrensregeln überprüft[99] und können, falls dies als erforderlich erachtet wird, den anderen NAOs zur Konsultation vorgelegt werden.[100] Die NAOs sind damit Tor und gleichzeitig auch erster Filter für die weitere Vorgehensweise im Procedere des NAALC. Wird die Annahme einer Eingabe abgelehnt, so gibt es kein Rechtsmittel des Eingebenden gegen die Entscheidung,[101] jedoch können die Regierungen eines jeden Mitgliedsstaates unabhängig von der Entscheidung eines NAO Konsultationen auf Ministerebene über jedes Thema, das sich im Rahmen des NAALC befindet, verlangen.[102] Hält ein NAO eine Verletzung des nationalen Rechts eines anderen Mitgliedsstaats im Anwendungsbereich des NAALC für gegeben, so kann es Konsultationen auf Ministerebene anregen.[103]

Die USA und Mexiko haben Verfahrensregeln für ihre NAOs sowie Regeln für die Akzeptanz von Eingaben verabschiedet, Kanada hat keine speziellen Verfahrensregeln für sein NAO verabschiedet.[104]

(1) USA

Die Einrichtung des U.S.-NAO erfolgte in den USA im U.S.-Department of Labor[105] entsprechend einer ”Notice of Establishment” vom 30. Dezember 1993.[106] Die

---

93 Art. 15 Nr. 1.
94 Art. 15 Nr. 2.
95 Art. 15 Nr. 3. Die Kosten für das jeweils eigene NAO hat der entsprechende Mitgliedsstaat selbst zu tragen.
96 Art. 16 Nr. 1.
97 Art. 14 Nr. 1 + 2.
98 Art. 16 Nr. 2.
99 Art. 16 Nr. 3.
100 Art. 20.
101 Pomeroy S. 781.
102 Art. 22.
103 Dies geschieht über das jeweilige Ministerium und damit über die Regierung des entsprechenden Mitgliedstaats entsprechend Art. 22.
104 Perez-Lopez 1993 S. 7.

vollständige Umsetzung dauerte jedoch länger. So wurde die Sekretärin des U.S.-NAO, Irasema Garza erst im Juli 1994 benannt,[107] nachdem die ersten Eingaben bereits eingereicht waren.

Die Verfahrensregeln für das U.S.-NAO wurden bereits zum 1. April 1994 überarbeitet[108] und unterstreichen neben den Aufgaben des U.S.-NAO den Kooperationscharakter des NAALC. Neben den Aufgaben unter Art. 16 des NAALC wurden dem U.S.-NAO zusätzliche Aufgaben, vor allem im Verhältnis zur U.S.-Regierung, zugewiesen. Dazu gehören unter anderem Publikationen über die Gesetze der anderen Mitgliedstaaten, die dem Inhalt der Publikationen von Art. 6 über das eigene Land entsprechen, sowie allgemeine Fragen des Arbeitsrechts in den anderen Mitgliedsstaaten.

Dem kooperativen Charakter des NAALC entsprechend legen die Richtlinien des U.S.-NAO einen Schwerpunkt auf die Konfliktlösung durch Kommunikation und Kooperation. Zu jedem Zeitpunkt hat das U.S.-NAO sich so weit wie möglich mit den anderen NAOs oder anderen Betroffenen zu verständigen, um so auf bereits relativ niedriger Ebene eine Lösung herbeizuführen. Das U.S.-NAO soll zudem das Arbeitsministerium über den Einsatz kooperativer Maßnahmen beraten.[109]

Neben der Kooperation stellt die Information der Öffentlichkeit einen integralen Bestandteil des U.S.-NAO dar. Eingaben, öffentliche Dokumente, Berichte, Informationen, Berichte beratender Ausschüsse sowie sonstige öffentlich Informationen sind der Allgemeinheit in einem Raum während der normalen Arbeitszeit zugänglich zu machen, vertrauliche Unterlagen sind als solche zu kennzeichnen und zu behandeln.

Jedermann darf Eingaben, die Arbeitsrechtsfragen in einem anderen Mitgliedsland betreffen, einreichen. Die Eingaben können direkt, per Post oder Fax eingereicht werden. Eingaben müssen unterschrieben, datiert und eindeutig einer Person zuzuordnen sein. Sie sollen außerdem mitteilen:

- welche Verpflichtung unter dem NAALC verletzt wurden, sowie Informationen die dies belegen,
- darlegen ob und inwieweit sie selbst oder andere Person dadurch betroffen wurden,
- inwieweit das Arbeitsrecht der jeweils anderen Partei nicht vollzogen wurde,

---

105 Mit der alleinigen Verwaltungszuständigkeit des Arbeitsministeriums. Ein interministerieller Ausschuß mit dem Außenministerium und dem US-Handelsbeauftragten hat lediglich beratende Funktion. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 221.

106 58 Fed. Reg. S. 69.410 (1993).

107 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 221.

108 Revised Notice of Establishment of United States National Administrative Office and Procedural Guidelines, 59 Fed. Reg. S.16.660-16.662 (1994).

109 Perez-Lopez 1993 S. 6.

- ob Abhilfe unter dem nationalen Recht der anderen Partei gesucht wurde und wieweit diese gediehen ist[110] und
- ob die Angelegenheit vor einer internationalen Körperschaft rechtshängig ist.

Innerhalb von 60 Tagen muß das U.S.-NAO entscheiden, ob es die Eingabe annehmen oder ablehnen will. Sind Fragen des NAALC betroffen, werden Eingaben zur Untersuchung angenommen. Das U.S.-NAO kann eine Eingabe verwerfen, wenn:

- die Eingabe, den Beschwerdeführer nicht erkennen läßt, nicht unterschrieben und datiert ist oder den fraglichen Umstand für eine Nachprüfung nicht hinreichend präzisiert;
- die Ausführungen, selbst wenn sie inhaltlich richtig sind, keine Verletzung einer Verpflichtung unter dem NAALC darstellen;
- die Ausführungen der Eingabe zeigen, daß kein Rechtsschutz gesucht wurde[111] oder der Streitgegenstand bereits vor einer internationalen Körperschaft anhängig ist;
- die Eingabe mit einer zuvor eingereichten weitgehend übereinstimmt und keine neue Information enthält.[112]

Wird eine Eingabe angenommen, so hat der Sekretär des U.S.-NAO umgehend das Bundesregister unter Angabe der Gründe und des Umfangs der Untersuchung zu informieren. Wird eine Eingabe abgelehnt, hat er die eingebende Partei schriftlich unter Angabe der Gründe zu unterrichten.

In Bearbeitung einer angenommenen Eingabe hat der Sekretär des U.S.-NAO, wenn er es für erforderlich hält, öffentliche Anhörungen abzuhalten. Der Ort der Anhörung ist nicht festgelegt, auch wenn Gewerkschaften vorschlugen, denjenigen Ort in den USA zu wählen, der dem Ort der angeführten Verletzung am nächsten sei.[113] Die Wahl des Ortes kann starken Einfluß auf die Anhörung nehmen, da bei größerer Distanz die logistischen Probleme zunehmen. Dies wurde 1994 bei den ersten Anhörungen die in Washington D.C. stattfanden[114] auch von Gewerkschaftsseite vehement gerügt, da die

---

110 Dieser Punkt war bei der Diskussion in den USA sehr umstritten. Die Arbeitgeberverbände verlangten zunächst eine Rechtswegerschöpfung (Brief des US Council for International Business an das US- NAO vom 15. Februar 1994), wohingegen die Gewerkschaften jede nicht offensichtlich unbegründete Eingabe zulassen wollten. Der gefundene Kompromiß sieht vor, daß Rechtsschutz, wenn auch nicht erschöpfend, gesucht werden mußte. Compa 1995 S. 164.

111 Ein Problem, das bei den ersten Anhörungen unter dem NAALC erörtert wurde, war die Praxis mexikanischer Unternehmen, Abfindungen zu zahlen um die Organisation von Gewerkschaften und sich anschließende Prozesse zu verhindern. Eine Zeugin nahm ihre Klage gegen den Arbeitgeber wegen ungerechtfertigter Entlassung nach Zahlung einer Abfindung zurück, die sie wegen finanzieller Not annehmen mußte. Compa 1995 S. 172; Malanowski 1996 S. 261.

112 G 3 a)-d) der Richtlinien

113 Compa 1995 S. 164.

114 59 Fed. Reg. S. 18.832 (1994) und 59 Fed. Reg. S. 18.833 (1994) Die Anhörung fand am 12. September 1994 in einem großen Konferenzsaal des US-Arbeitsministeriums statt. Als Zeugen

Gewerkschaften befürchteten, daß Betroffene wegen der großen Distanz zu Mexiko nicht kommen könnten.[115]

Innerhalb von 120 Tagen, in besonderen Fällen kann die Frist um 60 Tage verlängert werden, hat der Sekretär des U.S.-NAO einen Bericht zu verfassen und zu veröffentlichen, in dem eine Zusammenfassung der Vorgehensweise, Schlüsse und Empfehlungen aufzuführen sind.

Der Sekretär des U.S.-NAO kann dem U.S.-Arbeitsminister die weitere Vorgehensweise, etwa Ministerkonsultationen gem. Art. 22 vorschlagen.

Das U.S.-NAO veröffentlicht jährlich eine Liste der Eingaben, sowie den jeweiligen Verfahrensstand, sowie entsprechende Listen der NAOs in den anderen Mitgliedsstaaten. Es hat die Möglichkeit Sonderberichte zu allen Themen zu initiieren und zu veröffentlichen, sowie die Effektivität des Arbeitsrechtsvollzugs in den Territorien der anderen Mitglieder zu untersuchen.[116]

(2) MEXIKO

Das mexikanische NAO ist im Arbeits- und Sozialministerium (Secetaría del Trabajo y Previsión Social/STPS) angesiedelt und nahm am 1. Januar 1994 seine Arbeit auf. Im Juli 1994[117] wurden die Verfahrensregeln geändert. Im Gegensatz zum U.S.-Verfahren gibt es im Procedere des mexikanischen NAOs keine öffentlichen Anhörungen.[118]

Die Aufgaben bestehen in

- der Erfüllung der Aufgaben das NAALC für die einzelnen NAOs sowie
- der Erfüllung aller anderen durch Gesetz oder das STPS übertragenen Aufgaben.[119]

Zur Erfüllung seiner Aufgaben wird das NAO durch das STPS unterstützt. Seit Februar 1995 existieren Verfahrensregeln für Mitteilungen (Mitteilungen in Mexiko entsprechen Eingaben in den USA) aus den anderen Mitgliedsstaaten.[120]

Danach müssen Mitteilungen

- zum NAO im STPS geschickt werden,
- auf Spanisch verfaßt sein,

---

erschienen nur Gewerkschaftsvertreter, die Arbeitgebervertreter gaben schriftliche Stellungnahmen ab. Compa 1995 S. 171.

115 Compa 1995 S. 170.

116 Perez-Lopez 1995 S. 4-7.

117 Decreto que refforma y adiciona diversas disposiciones del reglamento Interior de la Sectretaría del Trabajo y Provisión Social, Diario Oficial (05. Juni 1994) S. 23-25.

118 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 222.

119 Art. II des Dekrets

120 Reglamento de la Oficina Adminstrativa Nacional (OAN) de México sobre las Communicaciones Públicas a que se refiere el articulo 16 (3) del Acuerdo de Cooperacíon Laboral de América del Norte (ACLAN, Diario Oficial (28. April 1995), S. 51.

- den Verfasser inklusive Adresse und Telephonnummer erkennen lassen,
- mitteilen ob sie vertrauliche Papiere enthalten, die dann auch als solche behandelt werden und
- detailliert den entsprechenden arbeitsrechtlichen Gegenstand im Territorium der anderen Mitgliedstaaten ausführen.

Mitteilungen werden angenommen, wenn sie allen der oben genannten Bedingungen entsprechen. Bei unvollständigen Mitteilungen werden die Petenten auf die nicht erfüllten Bedingungen hingewiesen.

Untersuchungen werden durch Kontaktaufnahme mit den anderen NAOs durchgeführt. Anfragen für Konsultationen sind entsprechend Art. 21 NAALC durchzuführen. Das mexikanische NAO ist bei der Beschaffung von Informationen frei, so daß auch zusätzliche Expertisen und Ratschläge eingeholt werden oder Informationsveranstaltungen durchgeführt werden können oder Informationen bei den Petenten nachgefragt werden. Unterschiedliche Mitteilungen, die ähnliche Bereiche betreffen, können zu einer Untersuchung zusammenfaßt werden.

Nach einer ”angemessenen Zeitperiode”, abhängig von Wesen und Komplexität der Materie hat das mexikanische NAO einen Bericht zu veröffentlichen, in dem

- die arbeitsrechtlichen Themen im Territorium der anderen Mitgliedsstaaten,
- die Beziehung zwischen solchen Themen und dem NAALC,
- Empfehlungen ob Ministerialkonsultationen gem. Art. 22 NAALC durchgeführt und
- sonstige Aktivitäten, die die Ziele des NAALC fördern können,

angesprochen werden.

Der Bericht wird dem Petenten und gleichzeitig teilweise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das mexikanische NAO veröffentlicht des weiteren regelmäßig eine Liste der untersuchten Mitteilungen, auf der der Petent, die betroffene Partei und die betroffenen arbeitsrechtlichen Fragen genannt werden, die auf dem Gebiet des NAO ausgehängt wird.

(3) KANADA

Das kanadische NAO ist im Federal Department of Human Ressource Development angesiedelt und nahm am 1. Januar 1994 seine Arbeit auf.[121] Da Kanada keine speziellen Verfahrensvorschriften erlassen hat, richtet sich die Arbeitsweise des kanadischen NAO nach den Vorschriften des NAALC. Es dient damit als Anlaufpunkt für

- die kanadische Öffentlichkeit,

[121] siehe Perez-Lopez 1995 S. 7.

- die Medien, Universitäten und dergleichen und gibt Antworten auf allgemeine und spezielle Anfragen,
- die NAOs der USA und Mexikos und
- das Sekretariat der Kommission für Kooperation auf dem Gebiet Arbeit.

Des weiteren ist das kanadische NAO für Berichte über die Effektivität in der Durchsetzung des Arbeitsrechts in den anderen zwei Mitgliedsstaaten zuständig.

d) Die Nationalen Komitees

Alle drei Mitgliedsstaaten haben von der Option, ”Nationale Komitees” zu etablieren, Gebrauch gemacht, wobei Mexiko und die USA sogenannte Beratungsausschüsse gem. Art. 17 und Kanada ein Regierungskomitee gem. Art. 18 des NAALC einrichteten.

Die Regelungen des U.S.-Ausschusses sehen 12 Mitglieder vor, wobei je 4 Mitglieder Arbeitnehmer und Arbeitgeber und je 2 Forschung und Öffentlichkeit repräsentieren. Am 26. Juni 1995 wurde vom U.S.-Arbeitsminister die Ernennung der Mitglieder bekannt gegeben, die erste Sitzung fand im Sommer 1995 statt.[122] Da die einzelnen Vertreter bisher noch nicht den für Initiativen notwendigen Konsens erreichen konnten, ist dieser Ausschuß bislang ohne größere Bedeutung geblieben.[123]

Der mexikanische Beratungsausschuß besteht aus Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber und wurde am 14. Juli 1994 eingerichtet.[124]

Da die kanadische Regierung nur auf die Bundesgesetzgebung direkten Einfluß nehmen kann, verpflichtete sie sich im NAALC die Bundesgesetzgebung dem NAALC entsprechend zu gestalten. Die einzelnen Provinzen und Territorien sind nur dann dem NAALC unterworfen, wenn sie sich selbst dazu verpflichtet haben. Im Gegenzug sind Beschwerden nur von Einwohnern, Organisationen usw. derjenigen Provinzen zulässig, die sich unter das NAALC unterworfen haben.[125] Dies gilt nicht für Bestimmungen des Bundesrechts, welche dem NAALC unterliegen. Aufgrund dieser uneinheitlichen Anwendung im kanadischen Arbeitsrecht beabsichtigt die kanadische Regierung, so viele Provinz- und Territorialregierungen wie möglich in das Regierungskomitee einzubinden. Sollten sich mehrere Provinzregierungen dem NAALC angeschlossen haben, soll ein Beratungskomitee gegründet werden. Bis dahin unterhält das kanadische NAO Kontakte zu interessierten Gruppen und den Forschungseinrichtungen.

---

122 Perez-Lopez 1995 S. 9f.

123 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 223.

124 Perez-Lopez 1995 S. 11.

125 Annex 46 zum NAALC. Die erste Provinz die sich dem NAALC unterwarf war Alberta im Mai 1995. Perez-Lopez 1995 S. 10.

e) Evaluation Committee of Experts

Führen Konsultationen auf Ebene des Ministerrats nicht zur Konfliktbeilegung, kann jedes involvierte Mitglied des NAALC, wenn entweder die Sicherheit am Arbeitsplatz oder technische Arbeitsstandards[126] betroffen sind, durch schriftlichen Antrag die Einrichtung eines Evaluation Committee of Experts (ECE) verlangen.[127] Auf Verlangen eines anderen Mitglieds hat ein vom Ministerrat zu ernennender Experte zu entscheiden, ob der in Frage stehende Sachverhalt

1. handelsbezogen und
2. von gegenseitig akzeptierten Arbeitsstandards[128] erfaßt ist.

Nur beim Vorliegen beider Punkte wird ein ECE eingesetzt. Arbeitsstandards, die in dem beschwerdeführenden Mitgliedsland nicht etabliert sind, können somit nicht Gegenstand einer ECE-Untersuchung werden. Dies ist etwa beim Gewinnbeteiligungsgesetz in Mexiko der Fall, welches zwar schlecht durchgesetzt wird, in den USA aber kein Äquivalent hat.[129]

Für jeden Streitfall wird ein eigenes ECE gebildet.[130] Es handelt sich bei den ECE also nicht um ein permanentes Gremium, das eine Kontinuität in der Tätigkeitsweise gewährleisten könnte. Jedes ECE besteht, wenn nicht der Ministerrat etwas anderes beschließt, aus drei Mitgliedern, wobei der Vorsitzende aus einer Namensliste, die in Zusammenarbeit mit der ILO erstellt werden soll, zu bestimmen ist. Die anderen Mitglieder sollen von einer ebenfalls zu erstellenden Namensliste ausgewählt werden. Trotz erster Vorbereitungen ist bislang keine der beiden Listen erstellt worden.[131] Die Verfahrensregeln des ECE wurden im September 1998 vom Ministerrat erlassen.[132]

Das ECE analysiert in einer nicht streitorientierten (non-controversial) Art und Weise wie die Mitglieder die Vorschriften über Sicherheit am Arbeitsplatz oder technische Arbeitsstandards handhaben.[133] Bei der Untersuchung des Sachverhalts kann das ECE auf die Unterstützung der Organe des NAALC sowie Organisationen und die

---

126 ”Technical Labor Standards” sind in Art. 49 legaldefiniert. Es handelt sich um die oben unter Ziele des NAALC Nr. 4 bis 11 genannten Punkte.

127 Art. 23 Nr. 1.

128 Legaldefiniert in Art. 49.

129 Harvey 1995 S. 184.

130 Bislang ist die Einrichtung eines ECE noch nicht verlangt worden.

131 Bei Ihrem Treffen in Charlottetown am 08. Oktober 1998 verständigten sich die Arbeitsminister des NAALC darauf bis zum 30. Oktober 1998 Listen für mögliche Kandidaten der Namensliste auszutauschen und bist zum 31. Dezember 1998 eine solche Namensliste zu erstellen. ”Ministers Review NAFTA's Labor Agreement”, Pressemitteilung vom 08. Oktober1998.

132 Die Verfahrensregeln finden sich unter http://www.naalc.org/english/publications/Rules%20of%20Procedure%201E.htm, besucht am 27. Mai 2001.

133 Art. 23 Nr. 2.

Öffentlichkeit zurückgreifen. Es kann die Mitglieder und die Öffentlichkeit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen auffordern. Alle Informationen, die dem ECE zugehen, müssen den Mitgliedern einsichtbar gemacht werden.[134]

Nach 120 Tagen legt das ECE dem Ministerrat einen vorläufigen Bericht vor, zu dem die Mitglieder Stellungnahmen abgeben können, die in den spätestens 60 Tage später erscheinenden endgültigen Bericht eingearbeitet werden. Nach weiteren 30 Tagen ist der Bericht zu veröffentlichen,[135] worauf die betroffenen Mitglieder innerhalb weiterer 90 Tage einander und dem Sekretariat schriftliche Stellungnahmen zu den Empfehlungen des Berichts abgeben sollen. Bei der nächsten regulären Sitzung des Ministerrats sollen der Bericht und die Stellungnahmen besprochen werden.

f) Das Streitbeilegungsverfahren

Im Anschluß an einen Bericht des ECE kann nur bei einer Verletzung von Vorschriften über Kinderarbeit, Sicherheit am Arbeitsplatz und Gesundheitsschutz sowie Minimallohnregelungen in das Streitbeilegungsverfahren eingestiegen werden.[136]

Dazu sollte zunächst in Konsultationen mit der anderen Streitpartei getreten werden. Wird der Streit dabei nicht beigelegt, kann jede beteiligte Partei bis max. 60 Tage nach der Aufforderung in Konsultationen zu treten eine Sondersitzung des Ministerrats verlangen.[137] Die Sondersitzung soll bis 20 Tage nach Zustellung der Aufforderung einberufen werden.[138] Der Ministerrat kann technische Berater, Arbeitsgruppen und Experten nach eigenem Ermessen befragen und Empfehlungen geben, sowie in sonstiger Weise versuchen, den Streit beizulegen. Mit 2/3 Mehrheit entscheidet er, ob eine Empfehlung veröffentlicht wird. Der Ministerrat kann einen Streit auch an andere Organisationen abgeben, in denen die Streitparteien ebenfalls Mitglied sind. Sollte der Streit nicht innerhalb von 60 Tagen im Rahmen dieser Sonderkonsultationen beigelegt worden sein, kann auf Antrag jeder Partei mit 2/3 Mehrheit ein Schlichtungsausschuß einberufen werden, dessen Aufgabe es ist zu untersuchen, ob der Streitgegenstand ein ”anhaltendes Muster fehlender Durchsetzung” der entsprechenden Arbeiterrechte aufzeigt.[139] Eine dritte Partei kann dem Streit auf Seite des Beschwerdeführers beitreten. Dies muß den anderen Parteien und dem Sekretariat bis zum siebenten Tag nach der Entscheidung, einen Ausschuß ins Leben zu rufen, schriftlich mitgeteilt werden.[140] Der

---

134 Art. 24.

135 Der Ministerrat kann auch andere Fristen festlegen, wobei umstritten ist, ob ein Veröffentlichung auch gänzlich unterbunden werden kann. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 215.

136 Art. 27 Nr. 1.

137 Art. 28 Nr. 1.

138 Art. 28 Nr. 3.

139 Art. 29 Nr. 1.

140 Art. 29 Nr.2.

Schlichtungsausschuß besteht aus fünf Mitgliedern; aus dem Vorsitzenden, der einvernehmlich ernannt wird[141] und vier Beisitzern. Die Beisitzer werden je zur Hälfte von Beschwerdeführer und Beschwerdegegner ernannt, wobei jede Seite eigene Staatsangehörige nicht benennen darf. Wird kein Beisitzer benannt erfolgt die Entscheidung per Los.[142] Alle Ausschußmitglieder sollen von einer Liste mit 45 Namen benannt werden, die der Ministerrat jeweils für drei Jahre erstellt. Bislang ist eine solche Liste nicht erstellt worden.

Aufgrund der von den Konfliktparteien eingereichten Unterlagen[143] verfaßt der Schlichtungsausschuß binnen 180 Tagen einen vorläufigen Bericht, der die Tatsachen beschreibt und feststellt, ob ein ”anhaltendes Muster fehlender Durchsetzung” in den Bereichen Kinderarbeit, Sicherheit am Arbeitsplatz und Gesundheitsschutz oder Minimallohn besteht. In diesem Fall kann der Ausschuß Empfehlungen zur Verabschiedung eines Aktionsplans geben, der die fehlende Durchsetzung beseitigt. Jede Partei kann innerhalb von 30 Tagen nach Vorstellung des vorläufigen Berichts eigene Stellungnahmen abgeben. 60 Tage nach der Vorstellung des vorläufigen Berichts erstellt der Ausschuß seinen endgültigen Bericht, auf den die Parteien innerhalb von 15 Tagen reagieren können. Nach weiteren 5 Tagen ist der Bericht zu veröffentlichen.

Wird kein Aktionsplan verabschiedet, kann entweder eine erneute Sitzung des Schlichtungsausschusses verlangt werden, der dann einen Aktionsplan bestimmt[144] und eventuell finanzielle Strafmaßnahmen ausspricht[145] oder, wenn ein Vorschlag für einen Aktionsplan von den Beschwerdegegnern vorliegt, wird dieser als vereinbart unterstellt.[146] Verabschieden die Parteien einen Aktionsplan oder wird er unterstellt oder vom Schlichtungsausschuß verfaßt,[147] so kann 180 Tage nach Verabschiedung desselben eine mangelhafte Umsetzung gerügt werden.[148] Kommt der Schlichtungsausschuß zu dem Ergebnis, daß ein Aktionsplan nicht umgesetzt wurde, können Strafgelder in Höhe von maximal 0,007 % des Handelsvolumens im NAFTA verhängt werden.[149] Die verhängten Strafgelder sind in einen Fond im Namen des

---

141 Kommt keine Einigung zustande, wird per Los bestimmt welche Seite einen Staatsangehörigen, der nicht dem eigenen Land angehören darf, als Vorsitzenden benennt. Art. 32 Nr. 1b und 2b.

142 Art. 32 Nr. 1c und 2c.

143 Andere Informationen darf der Ausschuß nur mit Zustimmung der Parteien verwenden. Wörtlich heißt es: *”provided that the disputing parties so agree”*. Art. 35.

144 Art. 39 Nr. 4a.

145 Art. 39 Nr. 4b.

146 Art. 39 Nr.2.

147 Art. 39 Nr. 1b i. V. m. Art. 39 Nr. 5.

148 Art. 39 Nr. 3a i. V. m. Art. 39 Nr. 1b.

149 Art. 39 Nr. 5 i. V. m. Annex 39. Im ersten Jahr des NAFTA waren die Sanktionen auf 20 Mio. US-$ beschränkt.

Ministerrats für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen oder verbesserte Durchsetzung der Arbeitsgesetzgebung in dem betroffenen Land zu bezahlen.[150]

Handelssanktionen zur Eintreibung von Strafgeldern können nur gegen die USA und Mexiko verhängt werden. In Kanada stellen die Gerichte die Durchsetzung der Strafgelder direkt sicher.[151] Die kanadische Regierung war zusammen mit der mexikanische Regierung im Zuge der Verhandlungen ob möglicher Handelssanktionen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards sehr besorgt. Dabei spielten wohl auch Erfahrungen mit protektionistisch motivierten Handelssanktionen der USA eine Rolle. Interessanterweise bestanden Bedenken jedoch nur gegen Handelssanktionen, nicht hingegen gegen finanzielle Strafen, die im Abkommen dann ja auch eingeführt wurden, so daß der Handel, anders als in der WTO, nicht eingeschränkt werden kann.[152]

g) Bewertung

Das Streitbeilegungsverfahren des NAALC ist komplex, kompliziert und langwierig. Es wurde großer Wert auf eine detailliertes Regelwerk gelegt, dessen institutioneller Regelungsumfang im Widerspruch zu seinen materiellen Möglichkeiten steht. Es ist damit von vornherein so angelegt, daß eine vollständige Ausschöpfung des Sanktionsrahmens als ausgeschlossen angesehen werden kann. Die von U.S.-Präsident Bill Clinton als die ”Zähne” des Abkommens bezeichneten Sanktionsmaßnahmen erweisen sich bei näherer Untersuchung als stumpfe Stummel und werden den hohen Versprechungen und Erwartungen nicht gerecht.

5. Die ersten Fälle unter dem NAALC

Bis November 2000 wurden 23 Eingaben/Mitteilungen im Rahmen des NAALC eingereicht,[153] die teilweise zu Konsultationen auf Ebene des Ministerrats führten und dort bisher in einem Fall zu einem gemeinsamen Arbeitsprogramm führten. Die bisher im Rahmen des NAALC bearbeiteten Eingaben hatten in 14 Fällen Verstöße in Mexiko zum Thema, sieben Fälle behandelten Vorkommnisse in den USA und zwei solche in Kanada. 15 Eingaben wurde in den USA eingereicht, fünf in Mexiko und drei in Kanada. Von den U.S.-Eingaben wurden bisher drei Eingaben (9801, 9802 und 9804)[154]

---

150 Annex 39 Nr. 3.

151 siehe Annex 41A 3, welcher die Anwendung von Art. 41 gegen Kanada ausschließt.

152 Pommeroy S. 776.

153 Eine Zusammenstellung der Eingaben/Mitteilungen findet sich auf der Homepage des NAALC unter http://www.naalc.org/english/publications/summarychart.htm, besucht am 26.05.2001.

154 Die ersten zwei Ziffern zeigen das Jahr der Eingabe an, die folgenden Ziffern geben die Nummer im entsprechenden Jahr an. Im Jahr 1994 wurden noch 4 Stellen für die Numerierung freigehalten. Nachdem 1994 nur wenige Eingaben eingereicht wurden, konnte in den folgenden Jahren die Zahl der vorgesehenen Ziffern auf zwei Stellen reduziert werden. Dies kann als Zeichen dafür gesehen

vom U.S.-NAO nicht angenommen, zwei (940004 und 9602) wurden von den Einreichenden zurückgezogen. Bei sieben Eingaben wurde Anhörungen durchgeführt (940001, 940003, 9601, 9701, 9702, und 9703), fünf von diesen führten zu Ministerkonsultationen, zu einer Eingabe (9803) gibt es noch keine offizielle Entscheidung.

Von den fünf Eingaben in Mexiko führte eine Eingabe (9501) zu Ministerkonsultationen, die anderen vier stehen noch zur Annahme aus. Ebenso verhält es sich mit einer Eingabe in Kanada. Die Eingabe CAN 98-2 steht noch zur Annahme an.

Die Eingabe in Mexiko 9804 behandelt Fragen des Minimallohns und könnte als erste aller Eingaben theoretisch zu Sanktionen führen.

D. Auswirkungen von NAFTA und NAALC auf den Arbeitsmarkt und Arbeitsstandards

1. Folgen des Strukturwandels / Gewerkschaftliche Positionierung aufgrund des Strukturwandels in den USA

Durch den in Folge das Freihandels auftretenden Strukturwandel tut sich folgendes Phänomen auf. Während sich die Situation der nicht und niedrig qualifizierten Arbeitnehmer in Mexiko durch steigende Löhne verbessern dürfte (Mexiko hat einen Standortvorteil durch billige Arbeitskraft), werden nicht und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer in den USA vom Strukturwandel voll erfaßt und sind in Folge von Arbeitslosigkeit oder Lohneinbußen bedroht. Paradoxerweise umfaßt die Gruppe der nicht und niedrig qualifizierten Arbeitnehmer vorwiegend ebenfalls Lateinamerikaner, die zu einem großen Teil aus Mexiko, die in die USA emigrierten.[155] Gewinner und Verlierer im Bereich der einfach qualifizierten Arbeiter gehören somit in doppelter Hinsicht derselben Gruppe an: ethnisch sind es Lateinamerikaner und sozial in beiden Staaten die Gruppe der nicht und niedrig qualifizierten, vor allem aber schlecht bezahlten Arbeitnehmer. Im U.S.-Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO sind vorwiegend nicht und niedrig qualifizierte Arbeitnehmer organisiert. Auch wenn die gesamtwirtschaftliche Nutzensteigerung durch verbesserten internationalen Faktoreinsatz und damit gesteigerter Produktivität ökonomisch-theoretisch unbestritten ist, erklärt sich aus der Mitgliederstruktur die zunächst deutlich ablehnende Haltung der AFL-CIO gegen das NAFTA, deren Aufgabe nicht die Vertretung gesamtamerikanischer oder mexikanischer Arbeitnehmerinteressen ist, sondern die

werden, welch große Anzahl von Eingaben zu Anfang erwartet wurde und wie gering die Anzahl der tatsächlichen Eingaben (und damit auch die Wirksamkeit des NAALC) ist.

155 Dunn S. 91 f.

seiner eigenen Mitglieder, die aufgrund ihres geringen Qualifikationsgrades zu den primären Verlieren des NAFTA gehören.[156]

2. Strukturwandel in Kanada

Das Arbeitsministerium Ontarios (Kanada) führt seit 20 Jahren eine Statistik über die Gründe von Entlassungen. Dabei werden drei Kategorien von Entlassungen geführt, solche, die auf einem Rückgang des operativen Geschäfts beruhen, andere, die auf einer teilweisen Betriebsstillegung beruhen und schließlich diejenigen, die auf einer kompletten Betriebsstillegung beruhen. Nimmt man die beiden letzten Kategorien als Zeichen eines Strukturwandels in der Arbeitswelt, so wurden in Ontario/Kanada während der letzten großen Rezession 1982 24% aller Entlassungen wegen Strukturwandels durchgeführt, 1994 nach Inkrafttreten des NAFTA waren es hingegen 67%.[157] Die von Entlassungen betroffenen Arbeitnehmer waren vorwiegend Arbeiter, was auch den theoretischen Prognosen des Heckscher-Ohlin-Theorems entspricht.[158]

3. Lohndifferenzen zwischen Mitgliedstaaten

Auch in den USA bestanden Bedenken bei Abschluß des NAFTA, vor allem bezüglich der unterschiedlichen Lohnstruktur zwischen Mexiko und den USA. Als Indikator kann man den gesetzlichen Mindestlohn nehmen, der in den USA seit dem 31. März 1991 U.S.-$ 4,25 pro Stunde betrug[159], wohingegen er in Mexiko 1992 lediglich U.S.-$ 4,37 pro Tag entsprach.[160]

Vergleicht man die Durchschnittslöhne, ergibt sich zu Beginn des NAFTA ein ähnliches Gefälle. Während der Durchschnittslohn in den USA 1993 (jeweils in U.S.-Dollar/h) $ 16,79 und in Kanada $16,36 betrug, wurde in Mexiko lediglich $ 2,65

---

156 Dunn S. 91.

157 O'Grady S. 52 f.

158 Nach dem Heckscher-Ohlin Theorem, das vom Stolper-Samuelson Theorem und dem Samuelson Faktor-Preis Theorem aus weiterentwickelt wurde, sind die komparativen Vorteile der Länder also der Faktor, der im relativen Überfluß vorhanden ist in einer Funktion darzustellen. Bei Arbeit wird zwischen qualifizierter und unqualifzierter Arbeit unterschieden. Unqualifizierte Arbeiter in industrialisierten Staaten stehen damit im indirekten Wettbewerb mit Arbeitern anderer Länder. Unterschiede zwischen direktem und indirektem Wettbewerb sind bei dieser theoretischen Betrachtungsweise unerheblich. Als Folge des Handels findet eine Anpassung der Faktorkosten statt, mit einer möglichen Reduktion der Löhne in den relativ höher entwickelten Ländern. Vgl. Erickson/Mitchell S. 24.

159 29 U.S.C. § 206 (1994).

160 Der gesetzliche Mindestlohn in Mexiko wird von der Zentralregierung für das ganze Land festgelegt, wobei eine Differenzierung nach drei Zonen stattfindet. Im Januar 1992 wurde dieser Lohn auf 13 300 Pesos (Zone A), 12 320 Pesos (Zone B) und 11 115 Pesos (Zone C) festgesetzt. Der Höchste Betrag entsprach $ 4.37. Resolución del H. Consejo de Representante de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija la los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 1992, Diario Oficial., Dec. 4, 1991 39-58, zitiert nach: Zamora S. 402 Fußnote 29.

bezahlt,[161] wobei der Mindestlohn, da er das Lohnniveau der nicht und niedrig qualifizierten Arbeit eher widerspiegelt, relevanter für die von Strukturwandel besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen erscheint, als der Durchschnittslohn.

Die Bedenken beim Abschluß des NAFTA waren deutlich anderer Natur als beim Abschluß des CUSFTA, bei welchen lediglich bestimmte Industriezweige betroffen waren. Während es sich beim Zusammenschluß zum CUSFTA um eine Koalition "unter Gleichen" handelte,[162] waren die Voraussetzungen beim Abschluß des NAFTA grundliegend unterschiedlich. Die USA haben einen relativen Überfluß an Kapital, Land und qualifizierter Arbeit, wohingegen Mexiko einen relativen Überfluß an unqualifizierter Arbeit hat.

4. Auswirkung des NAFTA auf Migration und Einreisebestimmungen

Vor allem für Mexiko bedeutete die Verhandlung des NAFTA auch eine Thematisierung der Probleme von Wanderarbeitnehmern (Migrant Workers).[163] Das NAFTA erhöhe kurzfristig den Umfang illegaler Immigration von Mexiko in die USA, langfristig reduziere es die illegale Immigration.[164] Dies ist zumindest die allgemeine These, wenn über die Auswirkung des NAFTA auf die Migration geschrieben wird. Ursache sei die bevorstehende Umstrukturierung im mexikanischen Agrarsektor,[165] die durch den schrittweisen Abbau der Zollschranken und den damit verbundenen Wettbewerb noch forciert wird. Darüber hinaus erwirtschaften in Mexikos ländlichen Gebieten ca. 25 % der Bevölkerung nur etwa 10 % des gesamt BIPs. Die Folge ist ein zunehmender Migrationsdruck in diesen Gebieten.[166]

Migration ist in einem System von Freihandel das Korrektiv zu Einkommensunterschieden, unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Arbeitslosigkeit. Sie ist somit ein logische Konsequenz, sogar eine Notwendigkeit des Freihandels. Nicht ohne Grund wird in der Diskussion um Internationale Arbeitsstandards zum Teil auch die Forderung nach einer umfassenden Liberalisierung der Immigrationsgesetze gefordert.[167]

Dezidierte Bestimmungen über einen freien Personenverkehr, wie etwa in Art. 39 ff. des EG-Vertrags, sind dem NAFTA fremd. Die jeweiligen nationalen Regelungen über dauerhafte Einreise oder eine Abordnung innerhalb einer Firma sind durch den

---

161 International Comparisons of Manufacturing Hourly Compensation Costs, 1993",United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, USDL-94-261, 24. Mai 1994.
162 Dunn S. 90.
163 Harvey in: Malanowski 1997 S. 107.
164 Joe S. 423 Fußnote 3.
165 Hufbauer/Schott S. 26.
166 Weintraub 1997 S.80.
167 Srinivasan 1994 S. 35.

Abschluß des NAFTA nicht betroffen,[168] lediglich für die vorübergehende Einreise von Geschäftsleuten bestehen einzelne Bestimmungen. Die Ausklammerung der Migrationsfrage ist ein Punkt massiver Kritik am NAFTA,[169] schließlich findet bereits seit Jahren eine erhebliche Immigration von Mexiko in die USA statt, die jährlich ungefähr die Hälfte der gesamten Immigration in die USA ausmacht.[170]

Die Bestimmungen im NAFTA über die vorübergehende[171] Einreise von Geschäftsleuten[172] entsprechen weitestgehend den Bestimmungen des Art. 15 des CUSFTA. Die Einreise in ein Mitgliedsland wird in vier Kategorien eingeteilt, die zu einem erheblichen Teil den Visaklassifikationen des Einwanderungsrechts der USA für den vorübergehenden Aufenthalt von Geschäftsleuten entsprechen.[173] Die USA haben sich für die Einreise mexikanischer Geschäftsleute für eine Übergangszeit von bis zu 10 Jahren eine jährliche Beschränkung auf 5500 Reisenden mit Ausnahmen ausbedungen.[174] Die U.S.-Praxis, für die unter dem NAFTA etablierten Visa der Kategorie TN für die vorübergehende Einreise von Geschäftsleuten, abhängig von der Nationalität, unterschiedliche Gebühren zu verlangen, ist unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Partner des NAFTA bedenklich, jedoch bisher noch nicht überprüft worden.[175]

Einen erheblichen Unterschied zum CUSFTA stellt die sogenannte Streikbrecher-Klausel[176] dar, nach der jede Vertragspartei Personen die Ausstellung von Einreisepapieren verweigern kann, deren zeitweiliger Aufenthalt einen ungünstigen Effekt auf die Beilegung eines aktuellen Arbeitskampfes oder die Beschäftigung eines am Arbeitskampf Beteiligten am Ort der tatsächlichen oder beabsichtigten Beschäftigung des Einreisenden haben könnte.[177] Die Behörden des entsprechenden Staates sind jedoch verpflichtet, die betroffenen Personen und Unternehmen schriftlich über die Gründe zu informieren.[178] Gegen die Verweigerung der Einreisedokumente steht das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 2007 NAFTA mit einer Verhandlung der Kommission nicht zur Verfügung, es sei denn, die Verweigerung entspricht einer

---

168 Driscoll S. 158.
169 Castañeda/ Heredia S. 86.
170 Weinfeld S. 243.
171 ”Vorrübergehend” ist in Art. 1608 ledaldefiniert: *”entry into the territory of a Party by a business person of another Party without the intent to establish permanent residence.”*.
172 ”Geschäftsperson” ist in Art. 1608 ledaldefiniert: *”a citizen of a Party who is engaged in trade in goods, the provision of services or the conduct of investment activities”*.
173 Joe S. 424.
174 Art. 1603 Absatz 1 des NAFTA, Annex 1603, Sektion D, Appendix 1603 D.4.
175 Driscoll S. 163. Die Gebühren betragen für Kanadier 50 US-$, für Mexikaner jedoch 70 US-$.
176 Joe S. 425
177 Art. 1603 Absatz 2.
178 Art. 1603 Absatz 3.

regelmäßigen Praxis[179] und die Rechtsmittel im Verwaltungswege sind erschöpft[180].[181] Damit können die Mitglieder des NAFTA eine Einflußnahme auf Arbeitskämpfe von außen zum Teil unterbinden.

Grundsätzlich liegt es weiterhin im Ermessen des jeweiligen Staates, ob er Einreisebeschränkungen zulassen möchte oder nicht. Diese Option wird den Mitgliedsstaaten durch Kapitel 16 NAFTA auch mit Inkrafttreten des NAFTA weiterhin eingeräumt.

Durch die Möglichkeit, Streikbrecher einzusetzen, ist die Vereinigungsfreiheit nicht in ihrem eigentlichen Inhalt betroffen. Die Vereinigungsfreiheit[182] beinhaltet das Recht zu streiken, sie beinhaltet jedoch nicht das Recht, vor Gegenmaßnahmen der Arbeitgeberseite geschützt zu werden. Durch einen solchen Schutz wird nicht das Recht der Vereinigungsfreiheit geschützt, sondern eine politische Entscheidung über das Gleichgewicht der Kräfte getroffen. Das ist legitim und in der Entscheidungshoheit eines jeden Staates und nur diese Hoheit wird durch die Regelung des Kapitel 16 NAFTA geschützt, was auch durch die reine Möglichkeit, die Einreise zu verweigern oder zu erlauben, untermauert wird. Kein Mitglied von NAFTA wird durch Kapitel 16 gezwungen, die Einreise von irgend jemanden zu verhindern.

5. Die Furcht vor Arbeitplatzverlagerungen im U.S.-Präsidentschaftswahlkampf 1992 vor Abschluß des NAFTA

Die Theorie der komparativen Vorteile von Rocardi über den Freihandel setzt eine Immobilität der Produktionsfaktoren voraus, so daß sie in der heutigen Zeit, in der der Hauptproduktionsfaktor hochmobiles Kapital ist, nicht direkt angewendet werden kann. Folgt man den Theoremen von Eli Heckscher[183] und Bertil Ohlin[184] aus den 1920ern und den Fortentwicklungen Wolfgang Stolpers und Paul Samuelsons[185] in den 1940ern, so wird der relativ knappe Faktor in den am Handel teilnehmenden Ländern günstiger, wohingegen sich der im Überfluß vorhandene Faktor verteuert. Es gibt eine Parallele

---

179 Art. 1606 Absatz 1 (a).

180 Ist innerhalb eines Jahres keine Entscheidung getroffen worden, wird die Erschöpfung der Rechtsmittel angenommen. Art. 1606 Absatz 2.

181 Art. 1606 Absatz 1.

182 Dessen immanenter Bestandteil das Streikrecht ist. Siehe Bartolomei de la Cruz/von Potobsky/Swepston S. 197. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 213 hält diese Interprtation zumindest für strittig.

183 Eli Heckscher, ”The effect of International Trade on the Distribution of Income” in H. Ellis und L. Metzler, ”Readings in Theory of International Trade” Philadelphia, Blakiston 1949.

184 Bertil Ohlin ” Interregional and International Trade, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press 1933.

185 Wolfgang Stolper und Paul Samuelson ”Protection and Real wages” Review of Economic Studies, Vol. 9 1941 S. 58-73; Paul Samuelson ”International trade and the Equalization of Factor Prices” Economic Journal, Juni 1948.

zwischen der Einkommensverteilung durch Freihandel, die sich nach Heckscher-Ohlin richtet und der Verteilungswirkung von freier Faktormobilität, die auch zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen führt. Bei konkreter Anwendung müßten nach den Theorien von Stolper und Samuelson in den USA und Kanada unqualifizierte Arbeit, die es in Mexiko in höherem Angebot gibt, billiger werden, bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten für qualifizierte Tätigkeiten, da diese in Mexiko knapper als in den anderen Mitgliedstaaten ist.

In die gleiche Richtung ging die sehr polemisierende Argumentation des unabhängigen U.S.-Präsidentschaftsbewerber und Milliardärs Ross Perot und des Ökonomen Pat Choate, die die seit 1992 wachsenden, oft irrationalen oder auf mangelhaften Grundlagen beruhenden Befürchtungen vieler U.S.-Amerikaner, zu sammeln verstanden.[186] Im Rahmen des Präsidentschaftswahlkampf tauchte die Metapher eines ”Giant Sucking Sound”[187] auf, wenn Arbeitsplätze nach Mexiko transferiert werden. ”Der Strom von U.S.-Firmen, die ihre Fabriken nach Mexiko umsiedeln, droht eine Flut zu werden.”[188], und ”der Lebensstandard (der USA) soll geopfert werden”[189] waren Parolen im U.S.-Päsidentschaftswahlkampf 1992. Dabei benannten Perot und Choate sogar explizit die allgemein anerkannten Sozialstandards, die in Gefahr seien.[190] Jedoch wird zuvor auch offensichtlich, was die Motivation für die formulierten Forderungen ist. Nicht die Sorge um mexikanische Arbeitnehmer trieb Perot/Choate, sondern die Wahrnehmung U.S.-amerikanischer protektionistischer Interessen.

> *”The sole criterion by which NAFTA should be judged is 'is it good for* [the United States of[191]] *America'”*[192]

Dabei waren die Annahmen, die einem prognostizierten Arbeitsplatzverlust von ”Millionen” zu Grunde lagen[193] jedoch mehr als fragwürdig.

Die tatsächlich bereits seit dreißig Jahren bestehende Möglichkeit U.S.-amerikanischer Unternehmen im Rahmen des Maquiladora-Programms in Mexiko nahezu zollfrei zu produzieren (nur der geschaffene Mehrwert ist zollpflichtig) taucht in der

---

186 Perot/Choate: ”Save Your Job, Save Your Country: Why NAFTA Must Be Stopped - Now!”
187 Perot/Choate 5. Kapitel S. 41ff.
188 Perot/Choate S. 52
189 Perot/Choate S. 55.
190 Genannt werden: Das Recht auf die Gründung von Gewerkschaften und der Führung von Kollektivverhandlungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Versammlungsfreiheit und Diskriminierungsverbot. Perot/Choate S. 107.
191 Perot/Choate benutzen grundsätzlich den Begriff ”America” wenn an sich die USA gemeint sind.
192 Perot/Choate S. 74.
193 Perot/Choate S. 55.

Argumentation nicht auf.[194] Diese Exporte machten aber bereits 45 % aller Exporte Mexikos in die USA aus. Dazu kamen 9 %; die bereits unter dem GSP-Programm der USA zollfrei exportiert werden konnten.[195] Bei den übrigen Produkten waren die Zölle zumeist niedrig. Die Durchschnittszölle für Produkte der Auto- und Autoteileindustrie, einem der wichtigsten Sektoren, lagen bei 2,5 % und 3,1%.[196] Wieso mit Beginn des NAFTA eine rapide ”Flucht” aus den USA einsetzen sollte, wird nicht weiter ausgeführt und ist unter diesen Vorbedingungen auch nicht verständlich, insbesondere sind die prognostizierten Gewinnzonen von 10 bis 17 Mio. U.S.-$/1000 Arbeitsplätze[197] unglaubwürdig. Nimmt man des weiteren als Grundlage an, daß eine Milliarde U.S.-$ an FDI 19.600 Arbeitsplätzen entsprächen, so müßten für den Verlust von 2 Millionen Arbeitsplätzen (”millions of jobs”) 102 Milliarden U.S.-$ an Investitionen nach Mexiko fließen.[198]

Ein weiterer zweifelhafter Punkt in der Argumentation Perot/Choates sind die Aussagen über die Produktivität mexikanischer Betriebe. Als Beispiel wird zum einen der Automobilsektor angeführt, in dem eine Maschinenfabrik für die vergleichbare potentielle Produktivität mexikanischer Betriebe genannt wird.[199] Diese wird dann auf andere Industrien/Sektoren allgemein übertragen, ohne daß etwa auf das knappe Angebot an qualifizierten Arbeitskräften im Mexiko näher eingegangen wird.[200] Die einfache Schlußfolgerung ist: Lohnkosten würden bei vergleichbarer Produktivität den entscheidenden Faktor darstellen.[201] Vernachlässigt wird, daß Mexiko den erforderlichen Bedarf an Facharbeitern überhaupt nicht befriedigen könnte.

Eine von Perot/Choate aufgeführte Untersuchung Harley Shaikens[202] umfaßt Feldforschungen von Februar 1991 und März 1992,[203] in der beeindruckende Erfolge im

---

194 Unger S.72.

195 Weintraub 1993 S. 92.

196 Weintraub 1993 S. 92.

197 Perot/Choate S.53.

198 Diese Annahme beruht auf den Berechnungen von Hufbauer/Schott S. 173 Fußnote 23, die als Durchschnitt für jede Milliarde US-$ 19.600 Arbeitsplätze annehmen. Diese simplifizierte Berechnung wurde von Hufbauer/Schott jedoch nur für diese Überschlagsrechnung bei ”Mio. Arbeitsplätze” verwendet und wäre sonst sicher auch kritikwürdig (Weintraub 1997 S. 12), für die eigenen Berechnungen wurden jedoch branchenspezifische Durchschnittskosten errechnet und der eigenen Kalkulation zugrunde gelegt. Hufbauer/Schott S. 17.

199 Perot/Choate S. 42.

200 Siehe dazu Lange S. 54.

201 *”Cheap labor can offset all of the areas where Mexico is still deficient.”* Perot/Choate S. 45.

202 Perot/Choate S. 42 beziehen sich auf Shaiken ”Myth about Mexican Workers”, Democratic Study Center Washington D.C., Juni 1993; und bezeichnen die Produktivität der neuen Betriebe Mexikos als vergleichbar mit der von US-Firmen.

203 Shaiken 1994 S. 39-71.

Aufbau von vier Produktionsstädten in Mexiko dargestellt werden,[204] allerdings auch die von Perot/Choate verschwiegenen Schwachpunkte mexikanischer Betriebe. So führten niedrige Löhne zu Arbeitsniederlegungen[205] und einer extrem hohen Fluktuation,[206] was einen Verlust an Produktivität bedingte. Nach Shaikens Analyse ist Mexiko zwar in der Lage, einzelne komplexe Fertigungsstätten, wie sie etwa zur Produktion von Automobilen notwendig sind, hervorzubringen, jedoch sind diese Produktionsstätten grundsätzlich Ableger von japanischen oder U.S.-Unternehmen. Hochkomplexe Unternehmen, die neu zu entwickelnde Techniken verwenden müssen, sind in Mexiko derzeit noch nicht in Sicht.[207] Auch stellen die vier untersuchten Werke eine Ausnahmeposition dar, da sie jeweils nur die belastbarsten Arbeitnehmer einstellten und zudem in Gegenden aufgebaut wurden, wo keine Konkurrenzbetriebe vorhanden waren. Diese Politik wäre bei steigenden Investitionen in Mexiko nicht fortzuführen.

Im Gegensatz zu den Ausnahmeproduktionsstätten, die von Shaiken untersucht wurden, muß die durchschnittliche Produktivität von U.S.-Arbeitern etwa 5 mal so hoch wie die ihrer mexikanischen Konkurrenten angesetzt werden,[208] was bedeutet, daß etwa 10 Millionen Mexikaner zusätzlich beschäftigt werden müßten, bei einem derzeitigen Beschäftigtenstand von 35 Millionen.

Tatsächlich ist jedoch gerade der als Beispiel angeführte Automobilsektor ausgesprochen kapitalintensiv, und Arbeitskosten spielen gerade hier zumeist eine untergeordnete Rolle. Von größerer Bedeutung ist vielmehr, inwieweit sich ein Produktionsstandort mit den Risiken der ”just in time production” verknüpfen läßt.[209] Dabei werden hohe Anforderungen an die Zuverlässigkeit stellt und Arbeitsniederlegungen können fatale Folgen haben. Eine Verknappung an qualifizierten Arbeitskräften ist in Mexiko bereits zu beobachten, was auch steigende Löhne nach sich zieht.[210] Es läßt sich hier bereits eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch gesteigerten internationalen Handel und damit verbundene Arbeitsteilung erkennen. Konkurrenten für die in Mexiko entstandenen und vorhandenen Arbeitsplätze sind aber mittlerweile nicht mehr niedrig qualifizierte Arbeitnehmer in den USA, sondern

---

204 Bedauerlicherweise sind die Betriebe die Shaiken untersucht hat anonymisiert dargestellt, so daß eine Überprüfung der gewonnenen Daten schwer fällt. Shaiken verwendet vorwiegend Interviews als Quelle für seine Untersuchungen und ist auch damit gewissen subjektiven Schwankungen ausgesetzt. Shaiken S. 40.

205 Shaiken S. 57.

206 Shaiken S.63f.

207 Shaiken S. 67.

208 Hufbauer/Schott S. 171.

209 Lange S. 69.

210 Lange S.54.

Arbeitnehmer in Staaten wie Brasilien und Korea.[211] In der Zulieferindustrie wird eine Umlenkung des Handels weg von den Ost- und Südostasiatischen Standorten hin nach Mexiko erwartet.[212]

Die gefährdeten Arbeitsplätze werden von Perot/Choate mit 6 Millionen angegeben, wobei auf eine Rechnung des AmeriMex Maquiladora Fund Bezug genommen wird. Als Grundlage der Berechnung des AmeriMex Maquiladora Fund wurden Arbeitsplätze mit einem Lohnkostenanteil von 20-30% und einem Stundenlohn von 7-10 Dollar als gefährdet ausgewählt. In der Rechnung Perot/Choate wurde das zweite Kriterium, der niedrige Lohn, jedoch eliminiert, mit der verfälschenden Folge, daß auch Stellen im Rüstungs- und Weltraumbereich oder medizinischen Gerätebau als gefährdet gerechnet werden, Gebiete, auf denen sich Mexiko bisher nicht hervorgetan hat und die mit Sicherheit nicht durch Mexiko gefährdet sind.[213]

Obgleich es negative Prognosen für die Entwicklung in des USA gab, waren einige Analysten[214] und vor allem Politiker vehemente Befürworter des NAFTA. Dies wurde vor allem im Verlauf der Debatte um die Verlängerung der Verhandlungsvollmachten für den U.S.-Präsidenten deutlich, bei der die Befürchtungen und Hoffnungen bezüglich der Auswirkungen des NAFTA auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen vorgetragen wurden.[215]

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß den düsteren Prognosen von Perot und Choate nicht die notwendigen empirische Daten zu Grunde liegen. Nationalistische und protektionistische Grundeinstellungen bildeten das Fundament einer angstorientierten Präsidentschaftswahlkampagne. Es zeigt sich jedoch, daß die Angst vor niedrigen Löhnen in Mexiko ein wirksames Mittel im Wahlkampf darstellte (Ross Perot gewann 1992 18,86 % der Stimmen). Das Beispiel des Wahlkampfes von Perot zeigt, daß die Furcht vor Arbeitsplatzverlusten einen massiven Einfluß auf das Wahlverhalten ausüben kann und damit von erheblicher tatsächlicher Relevanz ist. Auch wenn die Kampagne

---

211 Perez S.221.

212 Lange S. 69.

213 Die gesamte Kritik findet sich ausführlicher bei Hufbauer/Schott S. 171-177.

214 Von der Verwaltung unter George Bush wurde vor allem drei Studien verwendet; 1. die Studie der International Trade Comission (ITC), die vom Finanzausschuß des Senats und dem ”House on Ways and Means Committee in Auftrag gegeben wurde und die die Auswirkungen auf die Bundesstaaten untersuchte; 2. die Clopper Almon Studie, die vom U.S. Arbeitsministerium in Auftrag gegeben wurde und in Zusammenarbeit mit der University of Maryland und der Universität Guanajuato (Mexiko) Auswirkungen auf Beschäftigung, Produktion, Preise, Ex- und Import zwischen 1989 und 2000 analysierte; und 3. die KPMG Peat Marwick-Studie, die vom U.S. Council of the U.S.-Mexican Business Committee veranlaßt wurde. Siehe Taylor S. 44 Fußnote 209. Ebenfalls positiv äußerten sich etwa Hubauer/Schott S. 174 mit einem Vergleich verschiedener Studien.

215 Ein umfassende Darstellung einzelner Ansichten verschiedener US-Senatoren und Mitglieder des US-Repräsentantenhauses findet sich bei Taylor Fußnote 207-214.

im Zusammenhang mit dem NAFTA ökonomisch auf falschen Annahmen und deutlich widerlegbaren Studien aufgebaut war, zeigte sie doch Wirkung. Es erscheint mithin von erheblicher Bedeutung bei der Verhandlung von Freihandelsabkommen, insbesondere wenn es sich um ungleiche Partner handelt, eine gründliche Information der betroffenen Bevölkerung durchzuführen, um unberechtigten Kampagnen, die schnell zu isolierenden, protektionistischen Tendenzen führen können, keinen Vorschub zu leisten.

6. Puerto Rico, ein Fallbeispiel für Freihandel zwischen ungleichen Partnern

Des öfteren wird das Beispiel Puerto Ricos für eine erfolgreiche Integration der Wirtschaft eines Entwicklungslandes in den Handel mit einem modernen, industrialisierten Staat genannt. Seit etwa 100 Jahren wurde der Handel zwischen Puerto Rico und den USA schrittweise bis hin zum Freihandel liberalisiert, mit der Folge, daß Puerto Rico selbst mehr und mehr zu einem industrialisierten Staat wurde. Heute werden nur ca. 3% des BSP in der Landwirtschaft erwirtschaftet.[216] Die Umweltstandards entsprechen denen der USA,[217] die Minimallöhne befinden sich seit 1981 auf U.S.-Niveau, und auch wenn die Durchschnittslöhne denen der USA hinterherhinken,[218] ist das Lohnniveau deutlich höher als in jedem vergleichbaren Land der Region. Durch die nur graduelle Anpassung des Mindestlohns an das U.S.-Niveau war für U.S.-Unternehmen ein Investitionsanreiz gegeben, ohne daß der niedrige Lohn alleiniger Grund für Industrieansiedlungen war.[219] Zur Bedeutung von niedrigen Löhnen für die wirtschaftliche Entwicklung und Auslandsinvestitionen erklärte die U.S.-Botschafterin und ehemalige U.S.-Handelsbeauftragte Carla Hills:

> *”If wages were the only factor, many developing countries would be economic superpowers.”*[220]

Nimmt man Puerto Rico als Beispiel einer gelungenen Integration einer sich entwickelnden Ökonomie in eine industrialisierte Wirtschaftswelt, ohne zugleich eine Senkung des Lohnniveaus bei einfacher, unqualifizierter Arbeit herbeizuführen, das sich beliebig übertragen ließe, vernachlässigt man wichtige Besonderheiten Puerto Ricos.

Zum einen sorgte eine problemlose Immigration von Bewohnern Puerto Ricos in die USA für einen Abfluß von Arbeitskräften aus dem Land, was zu einer Verknappung der

---

216 Cohen S. 38.

217 Cohen S. 39.

218 1987 betrug das jährliche Durchschnittseinkommen im produzierenden Gewerbe in Puerto Rico $ 11.170 verglichen mit $ 20.540 in den USA. Hufbauer/Schott S. 12.

219 Rothstein 1996 S. 44.

220 Bemerkung beim Institute for International Economics, Washington D.C. 21.August 1992; zitiert nach Hufbauer/Schott S. 12.

Ressource ”Billigarbeit” und damit zu einer zwangsläufigen Steigerung des Lohnniveaus bei gleichzeitiger Senkung der Arbeitslosigkeit führte.[221] Eine vergleichbar freizügige Migrationsregelung ist im Rahmen des NAFTA nicht vorgesehen. Auch ist Puerto Rico mit einer Einwohnerzahl von etwa 3,5 Millionen deutlich kleiner als Mexiko mit über 94 Millionen,[222] so daß die Folgen einer ähnlich liberalen Migrationsgesetzgebung für Mexiko nicht zu vergleichen wären, wirken doch die bereits bestehende legale und illegale Immigration von Mexikanern im Süden der USA als Lohnbremse. Des weiteren darf die große Anzahl an U.S.-Arbeitsprogrammen und das Vorhandensein einer U.S.-Bundesverwaltung mit entsprechenden Stellen im Öffentlichen Dienst in Puerto Rico nicht vernachlässigt werden. Diese Stellen sind natürlicherweise auf U.S.-Lohnniveau. Letztlich ist Puerto Rico eine Insel. Das erschwert einen kleinen Grenzverkehr mit den USA und verändert die Auswirkungen des Freihandels. Mexiko dagegen grenzt an vier Staaten der USA, darunter das besonders wirtschaftsstarke Kalifornien.[223] Eine Veränderung des Lohnniveaus in den USA erscheint somit durch den Abschluß des NAFTA und die in Mexiko entstehende ”Billigkonkurrenz” auch angesichts des Puerto Ricanischen Beispiel nicht widerlegt. Puerto Rico ist als Präzedenzfall für oder gegen Freihandel mit Niedriglohnländern aus den genannten Gründen ungeeignet.

7. Tatsächliche Auswirkungen das NAFTA auf den Arbeitsmarkt und Reaktionen

In der Argumentation George Bushs wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß große Arbeitsplatzverluste durch den Abschluß des NAFTA nicht zu befürchten seien. Insgesamt wurden fünf Gründe genannt. 1) Die Mexikanische Wirtschaft hat eine Größe von nur 1/25 der U.S. Wirtschaft. 2) Die Zölle waren bereits vor NAFTA so niedrig, daß der Wettbewerb faktisch schon existiere.[224] 3) Einige Teile des NAFTA würden Investitionen auch in den USA erhöhen. 4) Die Lohndifferenz allein würde wegen der unterschiedlichen Produktivität keine so bedeutende Rolle spielen.[225] 5) Der Abbau der Handelsschranken würde die Wettbewerbsfähigkeit der U.S.-Industrie erhöhen.[226]

Um dennoch die härtesten Auswirkungen des NAFTA auf den Arbeitsmarkt abzufangen und um den im Kongreß vorhandenen Widerstand gegen das Abkommen zu

---

221 Rothstein 1996 S. 44

222 Zahlen: Statistisches Jahrbuch 1998 S.199.

223 Zur Entwicklung im Grenzland USA-Maxiko siehe Gangster S.141-177.

224 Die Zölle betrugen vor Abschluß des NAFTA für Exporte aus Mexiko in die USA durchschnittlich etwa 6 %.

225 Entscheidend ist die Arbeitsqualität und nicht so sehr die Arbeitskosten. Shaiken S. 43.

226 Brief vom 01. Mai 1991 des U.S. Präsidenten an die Sprecher des Kongresses, Public Papers 1991 S. 12f.

minimieren, rief George Bush 1991 einen Aktionsplan ins Leben.[227] Die Auswirkungen des NAFTA auf die nationale Wirtschaft sollten in kontrollierten Bahnen gelenkt werden. So sollten in einer Übergangsphase die unter dem neuen Wettbewerb leidenden Industrien umstrukturiert werden, Sicherheitsklauseln sollten Reaktionsmöglichkeiten auf unerwartete Entwicklungen ermöglichen, strenge Herkunftsregeln sollten etabliert werden und schließlich ein Arbeitsanpassungsprogramm, das schnelle, umfassende und effektive Hilfe bietet, gestartet werden. Die Migration mexikanischer Arbeitnehmer sollte beschränkt werden und schließlich ein gegenseitiges Memorandum mit Mexiko über Themen wie Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen usw. unterzeichnet werden.[228]

In Mexiko hätte sich nach den oben genannten Vorstellungen billige Arbeit relativ verteuern müssen. Anscheinend erfolgte aber in Mexiko die Reallokation der Produktionsfaktoren nur bedingt nach Heckscher-Ohlin-Samuelson. Kapitalintensive Sektoren profitierten verstärkt von den Handelsliberalisierungen mit der Folge, daß die Nachfrage nach hochqualifizierter Arbeit stieg und entsprechend die Löhne sich relativ zu einfacher Arbeit verteuerten. Vor allem Ausfuhren im Bereich der modernen Industrie unter Beteiligung multinationaler Unternehmen erhöhten sich. In Kombination mit absolut niedrigeren Löhnen bewirkte dies eine Ausweitung der mexikanischen Exportproduktion.[229] Es scheint also als ob der Abschluß des NAFTA nicht zu einer verstärkten Investition in ”Billigjobs” führte, sondern überhaupt Investitionen in Mexiko angestoßen wurden und entsprechend die Nachfrage nach höherqualifizierten Stellen ebenfalls wuchs.

In der U.S.-Wirtschaft zeigte die Entwicklung der letzten Jahre eine noch nie dagewesene Wachstumsperiode, die als ”Jobmaschine” jährlich ca. 2,2 Millionen Arbeitsplätze geschaffen hat.[230] Auch wenn diese Entwicklung zum Großteil sicher nicht auf den Abschluß des NAFTA zurückzuführen ist, fiel jedenfalls der unhörbare ”great sucking sound” Ross Perots wohl kleiner aus als von vielen erwartet oder befürchtet[231].

a) Trade Adjustment Assistance (TAA)

Arbeitnehmer, die ihre Arbeit aufgrund von Wettbewerb durch internationalen Handel verloren haben, können Leistungen nach dem ”Trade Adjustment Assistance Act” in Anspruch nehmen. Arbeitsanpassungsprogramme stellen in der Geschichte der USA

---

227 Taylor Fußnote 208.
228 Bush, S. 14-18.
229 Lange S. 54f, mit weiteren Nachweisen.
230 Weintraub 1997 S. 11.
231 Zur Sorge unter der Mitgliedern des U.S. Kongresses siehe Taylor Fußnote 207-214.

auch kein Novum dar.[232] Finanzielle Unterstützungen und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer bietet seit 1962 der ”Trade Adjustment Assistance (TAA) Act”, der neben der Arbeitslosenversicherung (Unemployment Insurance/UI) und dem seit 1982 bestehenden ”Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act (EDWAA)”[233] besteht. Die Rechtfertigungsdiskussion für Anpassungsprogramme speziell für Opfer der Globalisierung wird auf zwei verschiedenen Ebenen geführt. Ethische und politisch-ökonomische Argumente werden alternativ aber auch kumulativ vorgebracht.

Der ethische Billigkeitsansatz begründet die spezielle Unterstützung der vom internationalen Handel betroffenen Bereiche mit der besonderen Schwierigkeit eine neue Arbeit zu finden, zumal es sich bei den vom Import betroffenen Arbeitnehmern vorwiegend um sozial Schwache handele.[234] Eine solche Begründung träfe jedoch auf alle von einem Strukturwandel betroffenen Sektoren zu. Unterschiedlich wird der Grad der Einkommensverluste durch die Arbeitslosigkeit gesehen. Es scheint aber als wären Arbeitslose, die ihren Arbeitsplatz durch internationalen Wettbewerb verlieren, besonders geschädigt.[235] Durch die verbesserte Faktorallokation in einer globalisierten Wirtschaft wird der Gesamtwohlstand gesteigert. Entsprechend erscheint gerecht, die Zustimmung der durch die Globalisierung besonders Betroffenen durch eine Teilhabe am Gewinn in Form besonderer Unterstützung zu gewinnen.

Die zweite Begründung ist ökonomischer und politischer Natur. Da die optimale Ausnutzung der bestehenden Faktoren bestimmte Parameter von der Politik verlangt, wie etwa eine Minimierung von Transferkosten durch Abschaffung von Zöllen, und diese in einer Demokratie nicht gegen eine allgemeine Grundstimmung durchgesetzt werden können, muß versucht werden, eine weitgehende Zustimmung auch durch die

---

232 Seit dem Trade Expansion Act von 1962 existiert das Trade Adjustment Asisstance Programm (TAA) mit dem Arbeitnehmern, die wegen veränderter Handelsströme ihren Arbeitsplatz verloren, geholfen werden soll. Zur Geschichte der Gesetzgebung siehe: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 1998 Green Book, Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means, 19. Mai 1998 S. 394. Des weiteren auch Lawrence/Litan S. 52-62.

233 Unter dem EDWAA sind die Leistungen im Vergleich zum TAA erheblich reduziert. Weiterbildungsmaßnahmen sind meist auf 6 Monate beschränkt, finanzielle Unterstützungen sind kaum vorgesehen. Corson/Decker S. 759.

234 Lawrence/Litan S. 14. Dies war auch ein Einwurf von Opponenten des NAFTA im U.S.-Repräsentantenhaus. Siehe Taylor S. 83 Fußnote 403.

235 Während Lawrence/Litan S. 16, von keinem signifikanten Unterschied zu anderen Arbeitslosen ausgehen, zeigen Decker/Corson S. 767, in ihrer Studie deutliche Unterschiede auf. So erreichen die Empfänger von TAA durchschnittlich nur 76-77% ihres vorherigen Einkommens, wohingegen andere Arbeitslose durchschnittlich 92% erreichen. Da nur etwa 20% der Betroffenen eine Stelle in ihrem vorherigen Industriebereich und nur 25% in ihrem vorherigen Beruf erhalten, geht mit der Arbeitslosigkeit gleichzeitig ein Qualifikationsverlust einher. Decker/Corson S. 767 FN18.

Betroffenen zu erreichen. Führen Strukturanpassungsprogramme zu einer steigenden und schließlich akzeptablen Unterstützung der getroffenen Maßnahmen, sind die Kosten für diese Programme mit der gesteigerten Effektivität in Verhältnis zu setzen. Auf Dauer ist es volkswirtschaftlich günstiger, die unrentablen und nur durch künstliche Unterstützung konkurrenzfähigen Sektoren zu Gunsten wettbewerbsfähiger Sektoren schrumpfen zu lassen.

b) Umsetzung und Finanzierung der Strukturanpassungsprogramme in den USA

In der Vergangenheit tauchten immer wieder Probleme in der Umsetzung und Finanzierung der Gesetze zur Strukturanpassung auf. 1981, mit dem Beginn der Regierungszeit Ronald Reagans, wurden die Anforderungen an die Berechtigten immer mehr erhöht, so daß die Zahl derer, die sich für die Pragramme qualifizierten, signifikant gesenkt wurde. Berechtigt war nur noch, wessen Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft war. Die tatsächliche Tragweite der Programme wurde durch die maximale Förderungsdauer von 52 Wochen zudem beschränkt.[236] Das von George Bush initiierte "Advanced Skills Through Education and Training (ASETS)" Programm sollte die beiden oben genannten Programme (TAA und EDWAA) ersetzen und 10 Mrd. U.S.-$ über einen Zeitraum von fünf Jahren zugeteilt bekommen, wobei 1,67 Mrd. U.S.-$ für Arbeitslose, die ihre Stelle Aufgrund des NAFTA verloren, vorgesehen waren. Die Bush-Administration ging von einem Arbeitsplatzverlust von 300 000 Stellen im Laufe von 10 Jahren aus. Dies bedeutete 335 Mio. U.S.-$ pro Jahr ausschließlich für die NAFTA-Geschädigten.[237] Interessant an dem Programm war, daß im Gegensatz zu den Plänen seines Gegenkandidaten Bill Clinton, alle aufgrund internationalen Handels arbeitslos Gewordenen in einem Programm zusammengefaßt werden sollten und kein Sonderprogramm speziell für NAFTA-geschädigte Arbeitnehmer geplant war. Die Reaktion des Kongresses auf ASETS muß als zurückhaltend bezeichnet werden. Mängel des Programms waren die fehlende Finanzierung sowie die Unklarheit über die Erfolgsaussichten. Insbesondere herrschte zum damaligen Zeitpunkt die Ansicht, daß in der näheren Zukunft nicht mit neuen Arbeitsplätzen zu rechnen sei und daher Schulungen ohnehin überflüssig seien.[238] U.S.-Arbeitsminister Robert Reich schlug

---

236 Lawrence/Litan S. 57.

237 Derselbe Betrag sollte unter bestimmten Bedingungen noch einmal abrufbar sein. Hufbauer/Schott S. 29.

238 So etwa Taylor S. 94 der sich auf S. 88 der CBO (Congressional Budget Office)-Studie " A Budgetary and Economic Analysis of the North American Free Trade Agreement" 3, 1993 bezieht: *"the number of workers who will be displaced during the next few years [through 1996] may be somewhat larger than the number displaced in the late 1980s, because the economy is likely to be weaker and defense-related employment is expected to keep shrinking."* Tatsächlich wuchs die US-Wirtschaft und die Arbeitslosigkeit fiel auf ein Rekordtief.

schließlich einen Monat vor Verabschiedung des NAFTA das als Zusatz zum Handelsgesetz von 1974 konzipierte NAFTA-TAA vor, das im Rahmen der Implementierung des NAFTA schließlich verabschiedet wurde.[239] Die Leistungen umfassen Schulungen, Unterstützung bei der Arbeitssuche und, wenn notwendig, Beihilfen zum Umzug oder Lebensunterhalt.[240] Voraussetzung für die Leistungsgewährung ist, daß sich in der betroffenen Firma die Verkaufszahlen verminderten, während gleichzeitig Importe aus Mexiko oder Kanada zugenommen haben müssen. Des weiteren müssen die Importe eine ”wichtige” Rolle beim Verlust oder der Bedrohung des Arbeitsplatzes gespielt haben. Obendrein müssen Produktionskapazitäten gleicher oder im Wettbewerb stehender Produkte nach Mexiko oder Kanada verlagert worden sein.[241] Petitionen betroffener Arbeitnehmer müssen an die einzelnen Staaten gerichtet werden, deren Gouverneure innerhalb von 10 Tagen eine Vorprüfung durchführen müssen, um dann die Petition an das U.S.-Arbeitsministerium weiterzuleiten. Den von Reich anvisierten 90 Mio. U.S.-$ für die ersten 18 Monate liegt ein kalkulierter Arbeitsplatzverlust von 22 500 Stellen (das entspricht 150 000 in 10 Jahren) zu Grunde.[242] Der Kongreß billigte alles zusammen nur 56,9 Mio. U.S.-$ für die ersten 18 Monate,[243] für das Fiskaljahr 1996 wurden 66,5 Mio. U.S.-$ bewilligt.[244] Das NAFTA Programm soll ab 01. Oktober 1998 zusammen mit den anderen TAA Programmen zusammengeführt werden,[245] wie dies auch den ursprünglichen Plänen des Arbeitsministers Reich entsprach.[246]

---

239 NAFTA Implementation Act § 505 c 2 A; kodifiziert 19 U.S.C. (1994) § 2331.

240 19 U.S.C. (1994) § 2331 d.

241 ebenda.

242 Die Zahlen der Bush-Administration waren doppelt so hoch und entsprachen wohl auch eher der Realität. In den ersten 30 Monaten des NAFTA wurde bei 78 038 Arbeitern ein Arbeitsplatzverlust aufgrund von NAFTA anerkannt, (Weintraub 1997 S. 12) das entspricht 31 215 Stellen pro Jahr oder 312 150 Stellen in 10 Jahren. Die geplante Unterstützung pro weggefallenen Arbeitsplatz beträt 4000 U.S.-$ und liegt damit deutlich höher als die durchschnittlich gezahlten 2500 U.S.-$ des allgemeinen TAA.

243 Taylor S. 98.

244 Die bewilligten Mittel für das allgemeine TAA Programm betrugen 279,6 Mio U.S.-$. 2500 Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 1998 Green Book, Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means, 19. Mai 1998 S. 392.

245 Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 1998 Green Book, Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means, 19. Mai 1998 S. 391.

246 Robert Reich, Hearings before the Committee on Ways and Means and its Subcommittee on Trade, U.S. House of Representatives, 103rd Congress 1st session am 14. 15. 21. und 23. September 1993, Serial 103-48, S. 33.

8. Auswirkungen des NAALC auf Arbeitsstandards in Gesetzgebung und Gesetzesvollzug

Eine geänderte Gesetzgebung in bezug auf Arbeitsstandards ist in den Mitgliedsländern bisher nicht erfolgt. Dies mag daran liegen, daß das NAALC keine gemeinsamen Standards beinhaltet, die zu erfüllen wären. Der allgemeine Bezug auf die Ziele des Abkommens verpflichtet zu keiner nationalen Gesetzesnovelle oder -initiative, lediglich die Implementierung des Abkommens ist durchzuführen.

Mängel sind in allen nationalen Rechtsordnungen anzutreffen und keineswegs ausschließlich in Mexiko, wie der niedrige Entwicklungsstand des Landes vielleicht vermuten ließe,[247] doch besteht grundsätzlich eine hohes Niveau der Rechtsetzung für Arbeitsstandards in den Mitgliedsländern.

Trotz aller Erfolge in den letzten Jahren gestaltet sich der Gesetzesvollzug insbesondere in Mexiko noch problematisch. Erfolge sind etwa die Reaktion auf eine Eingabe, die die Registrierung von Gewerkschaften bei Sony beinhaltete.[248] Aufgrund dieser Eingabe und zweier in deren Folge ergangener Entscheidungen des obersten mexikanische Gerichtshofs[249] hat die mexikanische Regierung ein Komitee unabhängiger Experten berufen, das in Zukunft den in Mexiko wichtigen Registrierungs- und Anerkennungsprozeß von Gewerkschaften überwachen soll.[250] Auch hat die durch das NAALC produzierte internationale Aufmerksamkeit den Einfluß der unabhängigen Gewerkschaften erhöht, was im November 1997 zur Gründung einer neuen nationalen Gewerkschaft, der Unión Nacional de Trabajadores (UNT) führte. Hintergrund dieser Entwicklung sind auch die geänderten Mehrheitsverhältnisse im mexikanischen Kongreß.[251]

E. Bewertung

Übersetzt heißt das NAALC Nordamerikanisches Abkommen für Arbeitskooperation. Fraglich ist jedoch, auf wen sich die Kooperation beziehen soll. In seiner Struktur werden Kooperationsprogramme vor allem auf Regierungsebene gefördert. Auch die

---

247 Eine vergleichende Rechtsanalyse findet sich bei Befort/Cornett, S. 269-313.

248 US-NAO Eingabe Nr. 940003. Nachdem Ministerkonsultationen bereits abgeschlossen waren forderten die Eingeber des US-Arbeitsminister Reich auf, die Ministerkonsultationen erneut zu eröffnen, was dieser ablehnte. Reich wies aber das US-NAO an, die mexikanische Praxis der Gewerkschaftsregistrierung weiter im Auge zu behalten und einen Folgebericht zu erstellen.

249 Amparo Decision 337/94, Union of Academic Personnel of the University of Guadalajara, und Amparo Decision 338/95, Solidarity Union of Employees of the State of Oaxaca and Decentralized Agencies.

250 Compa 1998 S. 62. Die bisherigen Komitees, die aus einem Vertreter der Arbeitgeber, einem Regierungsvertreter und einem Vertreter der Arbeitnehmer bestanden, hatten nicht immer unabhängig entschieden. Bei der Frage, welche Gewerkschaft in einem Betrieb zuzulassen ist, wurde meist im Interesse der vorherrschenden, mit der PRI verbundenen Gewerkschaft CTM entschieden.

251 Compa 1998 S. 63.

eingerichteten NAOs dienen ihrer Struktur nach vorwiegend als Anlaufstelle für Regierungsorganisationen. Eine Ausweitung der Funktion des NAALC auf Nichtregierungsorgane oder -organisationen fehlt. So findet sich in den Vorschriften über die NAOs kein Verweis auf Informationsverpflichtungen etwa auch für Nichtregierungsorganisationen, Arbeitgeberorganisationen oder Gewerkschaften. Es ist daher sehr fraglich, inwieweit das NAALC die Kooperation im Nicht-Regierungsbereich fördert oder inwieweit es neutral oder sogar hinderlich ist.[252] Durch die Beschränkung der Eingaben bei den NAOs auf Umstände in einem jeweils anderen Land wird jedoch zumindest eine internationale Zusammenarbeit gefördert. Tatsächlich wurden bisher fast alle Eingaben von Gewerkschaften eingereicht. Dies heißt jedoch nicht, daß tatsächlich eine internationale Kooperation der Gewerkschaften durch das Abkommen gefördert wurde. Die Gewerkschaften bleiben ihren eigenen Interessen verhaftet. Sind diese Interessen jedoch identisch, erfolgt auch eine Kooperation.

1. Etablierung einheitlicher Standards

Das NAALC in Verbindung mit dem NAFTA war vielfältiger Kritik ausgesetzt. Insbesondere von U.S.-Gewerkschaftsseite wird der Verzicht auf einheitliche festgeschriebene Arbeitsstandards kritisiert, die dann in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen Anwendung fänden. Durch diesen Verzicht ist es den einzelnen Mitgliedsstaaten möglich, einen Wettbewerb nicht nur mit komparativen Vorteilen wie etwa Klima, Bodenschätze, Know-how oder Infrastruktur herzustellen, sondern auch die Arbeitsbedingungen in den Wettbewerbs einzubeziehen. Im Konkreten besteht die Befürchtung vor allem auf Seiten der U.S.-Gewerkschaften und der kanadischen Gewerkschaften, durch die relativ niedrigen Löhne in Mexiko Arbeitsplätze an Mexiko zu verlieren. Die Solidarität mit mexikanischen Arbeitnehmen tritt dabei über die Sorge um die eigenen Mitglieder in den Hintergrund. Bezeichnenderweise wird von den mexikanischen Gewerkschaften der Verzicht auf einheitliche internationale Sozialstandards nicht gerügt. Dort wird am NAFTA vor allem der geringe Schutz der mexikanischen Landwirtschaft bemängelt sowie die Befürchtung geäußert, daß im Agrarbereich Arbeitsplätze verloren gehen. Auf beiden Seiten besteht somit die Furcht, Arbeitsplätze zu verlieren. Fraglich ist inwieweit das NAFTA in Verbindung mit dem NAALC hier einen genügenden Interessenausgleich geschaffen hat. Die Erfahrung der bisher eingegangenen Eingaben zeigt, daß die Befürchtung, mit Sozialstandards könne Wettbewerb getrieben werden, sich nicht bestätigt. Zum einen blieben die Sozialstandards in den Mitgliedsländern im wesentlich unverändert, wurden also nicht

[252] So etwa Williams, S. 170; vgl. für transnationale Koalitionsbildung, Malanowski, 1995.

nach unten geändert. Zum anderen befinden sie sich im wesentlichen bereits jetzt auf einem vergleichbaren Niveau.[253] Eine Verabschiedung einheitlicher Standards, die im übrigen von den USA vehement abgelehnt werden,[254] hätte somit keine weitreichenden Folgen.

Letztlich zeigt das Fehlen einheitlicher Standards selbst bei einem so weitgehenden Abkommen wie dem NAFTA die Schwierigkeit, solche zu etablieren, da jeder Staat eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten befürchtet. Entsprechend ist die Wirkung des NAALC sehr beschränkt.[255] Die Bedeutung des NAALC steht damit im umgekehrten Verhältnis zum ausufernd festgelegten Verfahren.

2. Umfang und Ziele des Abkommens

Die Ziele und damit auch der Umfang des Abkommens sind sehr weit gefaßt und gehen weit über die Kernarbeitsrechte der ILO (über Kollektivverhandlungen, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierungsverbot) hinaus. Dieser weite Umfang bestimmt auch den Rahmen für mögliche Konsultationen "*any matter within the scope of this agreement*" und verlangt auch keine Rechtswegerschöpfung oder ein fortdauerndes Fehlverhalten (consistent pattern of failure). Diese grundsätzliche Offenheit des NAALC ist beispielhaft und begrüßenswert.

3. Zweiteilung in sanktionsbewehrte und nicht sanktionsbewehrte Standards

Zu kritisieren ist die Zweiteilung der Arbeitsstandards in solche, die mit möglichen Sanktionen bewehrt sind, und solche, die lediglich Gegenstand von Konsultationen werden können. Das frühe Verfahrensende bei den meisten Sozialstandards betrifft alle Bereiche außer Sicherheit am Arbeitsplatz, Kinderarbeit und Minimallohn, die zumindest theoretisch mögliches Thema weitergehender Untersuchungen und auch eventueller Sanktionen werden können.

4. Ausgestaltung und Dauer der Verfahren

Problematisch stellt sich das komplizierte und langwierige Verfahren des NAALC dar (siehe Graphik im Anschluß an das Kapitel). Durch dieses wird die optimale Durchsetzung der Grundgedanken des NAALC unnötig erschwert. Das langwierige und umständliche Verfahren, bis Sanktionen oder Strafgelder verhängt werden können,

---

253 Siehe Zamora, S. 430, der die mexikanischen Gesetze sogar den US-amerikanischen Überlegen hält, jedoch den mangelhaften Vollzug kritisiert.

254 Siehe dazu die ablehnende Haltung der USA allgemein zu internationalen Standards wie etwa ILO-Übereinkommen 3.6.1.2.

255 Champion S. 234.

macht eine Ausschöpfung dieses Verfahren nahezu ausgeschlossen. So wird die Anforderung an ein Verletzung als ”persistant pattern of failure”[256] wohl kaum je erfüllt werden.[257] Das erste ”Evaluation Committee of Experts” wurde 4 Jahren nach Gründung des NAALC einberufen.[258] Der erste Fall, bei dem theoretisch auch Strafgelder bzw. Sanktionen verhängt werden könnten, ist in Bearbeitung.[259]

Der komplizierte und verschachtelte Verfahrensaufbau geht auf Kosten der Transparenz und damit auch Akzeptanz des gesamten Abkommens. Generell ist zu bemängeln, daß die Mittel und die Ziele des Abkommens in einem Mißverhältnis stehen. Die hohen Ziele, die das Abkommen nennt, verdienten ein zumindest effektives Verfahren zu deren Durchsetzung. Allerdings ist es für eine Bewertung des NAALC letztlich nur von bedingter Bedeutung, ob Handelssanktionen oder Strafgeldern verhängt werden. Entscheidend ist, ob die Ziele, die in dem Abkommen formuliert sind, tatsächlich verwirklicht werden. Ein solcher Erfolg hängt mehr von der Motivation der Beteiligten ab als von strengen Verfahrensvorschriften.[260] Gelingt es, die Mitglieder ohne ein griffiges Verfahren aufgrund von Überzeugung und Verhandlungen zur Änderung einer verfehlten Praxis zu bringen, ist das Abkommen zumindest bedingt erfolgreich. Dies ist beim NAALC bislang anscheinend der Fall.[261]

5. Novum

Das NAALC ist in seiner Art ein Novum. Kein anderes Freihandelsabkommen unter Gleichberechtigten verbindet Handel und Internationale Arbeitsstandards in dieser Art miteinander.[262] Bisher vorhandene Handelsabkommen, die Sozialklauseln enthalten, sind unilateral in ihrem Anwendungsbereich, sowohl was die Zollvergünstigungen als auch die Verpflichtung zum Einhalten sozialer Mindeststandards angeht (siehe unten.). Insoweit können sich Arbeitsrechtsaktivisten durch die Verabschiedung des NAALC

---

256 Art. 27 Absatz 1 NAALC.

257 Champion S. 234.

258 Es handelt sich um die Eingabe des U.S. NAO Submission No. 9701 über Schwangerschaftstests als Einstellungsbedingung für bestimmte US-Firmen in Mexiko.

259 Mexiko NAO Submission No. 9804 (YALE/INS), eingereicht am 22. September 1998 und zur Untersuchung akzeptiert am 23. November 1998. Den USA wird in dem Verfahren vorgeworfen, ihre Minimallohn- und Arbeitszeitbestimmungen in verschiedenen Betrieben, die vorwiegend Ausländer beschäftigen, nur unzureichend durchzusetzen.

260 Zutreffend die Kritik von Bhala S. 16, das NAALC sei mehr Verfahren als Substanz.

261 Für eine kritische Auswertung der Fälle bis Frühjahr 2001 siehe den Bericht von Human Rights Watch unter: http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/ .

262 Die EU ist vom Charakter her eine andere Organisation als das NAFTA, da sie in vieler Hinsicht über den Regulierungsumfang eines Freihandelsabkommens hinaus geht, und kann daher hier nicht als Vergleich dienen, wenn natürlich auch der Grundrechtsschutz in der EU, wie er durch den EuGH sicher gestellt ist, als Sozialklausel angesehen werden könnte.

einen Erfolg zu Gute schreiben, wenn dieser Erfolg von den entsprechenden Nichtregierungsorganisationen oft auch nicht gesehen wird.

Dem Namen des NAALC entsprechend scheint eine internationale Zusammenarbeit mit dem Abkommen anvisiert. Dies wird durch die Beschränkung der Eingaben auf Verletzungen in anderen Ländern erzwungen, da so Eingaben über das jeweils eigene Land ausgeschlossen werden.[263] Keineswegs findet jedoch immer eine Kooperation zwischen den einander entsprechenden Gruppen statt. Im Fall Sony etwa nahm die CTM als betroffene Gewerkschaft die Oppositionsrolle ein und hatte auch kein Interesse an einer Bearbeitung des Falls. Es zeigt sich hier das Problem, daß Gewerkschaften nicht *per se* Interessenvertreter aller Arbeitnehmer sind, sondern primär Eigeninteressen vertreten.

6. Ökonomischer und politischer Entwicklungsstand

Sowohl das NAFTA als auch das NAALC haben für Mexiko eine weit aus größere Bedeutung als für Kanada und die USA. Das liegt zum einen an dem zwischen Kanada und den USA abgeschlossenen CUSFTA, das schon zuvor den Großteil des gemeinsamen Handels regelte. Damit ist die Bedeutung des NAFTA für diese beiden Staaten bereits minimiert. Zum anderen liegt dies an der unterschiedlichen Größe der beteiligten Volkswirtschaften. Während im Falle Mexiko über 1/4 des Exports in das Gebiet des NAFTA erfolgt, beträgt der Anteil der US-Exporte nach Mexiko etwa 1% aller Exporte[264] und für Kanada noch weniger.

Ein unterschiedliches Entwicklungsniveau in bezug auf Arbeitsstandards besteht vor allem im Verhältnis zwischen Mexiko und den anderen Mitgliedern. Dies liegt jedoch mehr an der laxen Durchsetzung der Gesetze in Mexiko als an deren materiellen Regelungsinhalten. Inhaltlich sind die mexikanischen Gesetze auf einigen Gebieten sogar arbeitnehmerfreundlicher als die der USA.[265]

Die bisher im Rahmen des NAALC bearbeiteten Eingaben haben in vierzehn Fällen Verstöße in Mexiko zum Thema, sieben Fälle behandeln Vorkommnisse in den USA und zwei solche in Kanada. In allen Fällen sind die Eingaben, den Regeln des NAALC entsprechend, außerhalb der betroffenen Länder eingereicht worden. Nach klassischem Verständnis wären alle Eingaben eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Landes gewesen. Das NAALC bietet mit seiner grenzüberschreitenden Kontrolle des jeweiligen nationalen Rechts einen interessanten Ansatz, dieses

---

263 Compa 1998 S. 61.

264 Weintraub 1997 S. 84.

265 Compa 1993 S. 190 Fußnote 113. Zu einem Vergleich von US und mexikanischem Arbeitsrecht siehe Befort/Cornett.

Spannungsverhältnis aufzulösen, vor allem, da die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten nicht bezüglich der Definition von Arbeitsstandards berührt wird. Ein Problem, das Entwicklungs- und Schwellenländer oft im Verhältnis zu Industriestaaten haben.

7. Auswirkung auf Arbeitsmarkt

Entgegen ersten Befürchtungen ist durch den Abschluß des NAFTA weder ein dramatischer Verlust an Arbeitsplätzen in Kanada und den USA eingetreten, noch wuchs die mexikanische Industrie unermeßlich durch U.S.-Investitionen, die als Flut in das Land strömten. Das NAFTA hat zumindest in der Hochkonjunktur der späten 90er Jahre in den USA keine unerträglichen Arbeitsplatzverluste hervorgerufen. Auch gibt es keine Anzeichen dafür, daß eine laxe Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten in Mexiko[266] ein signifikanter Grund für Arbeitsplatzverlagerungen nach Mexiko wären.

8. Einbindung in offizielle Stellen

Problematisch schien des weiteren, daß die NAOs selbst entscheiden, ob Eingaben angenommen und damit weiterverfolgt werden oder nicht. Da Konsultationen nur aufgrund der Forderung offizieller Stellen aufgenommen werden, nicht jedoch direkt durch Arbeitgeber oder Arbeitnehmer erzwungen werden können, [267] wie etwa bei der ILO, stellt diese Einschränkung einen Entscheidungsfilter dar. Die Erfahrung mit den bisherigen Eingaben zeigt aber, daß die einzelnen NAOs meist großzügig bei der Annahme von Eingaben verfahren. Auch liegen der Befürchtung das NAALC sei wegen dieser Abhängigkeit in seiner Wirkung sehr beschränkt, zumindest bislang noch keine konkreten Fälle zugrunde.

9. Adressat

Das NAALC richtet sich nur an Regierungen und verpflichtet lediglich diese, ihre eigenen Standards zu erfüllen. Maßnahmen und Sanktionen können sich auch nur gegen die Vertragsstaaten, nicht jedoch gegen Unternehmen oder einzelne Personen richten. Dadurch erfolgt eine indirekte Kontrolle, die zunächst die Kontrollinstanzen der jeweiligen Staaten jedem Verfahren vorschaltet, bevor der letztlich Verantwortliche erreicht werden kann. Verletzungen, die nicht in den staatlichen Kontrollbereich geraten, weil etwa die staatlichen Stellen nicht tätig wurden, werden so vom Sanktionsmechanismus des NAALC nicht erreicht.

---

[266] Zamorra S. 430 ff. m. w. N.
[267] Harvey 1995 S. 187

Ein erweitertes NAALC könnte jedoch auch diejenigen ansprechen, die selbst Sozialstandards verletzen und Sanktionen oder Maßnahmen gegen diese direkt ermöglichen. Dies ließe sich etwa durch einen ”Business Codes of Conduct” erreichen, der als Adressat Firmen im grenzüberschreitenden Handel beinhaltete.[268] Bei der Verletzung eines solchen Codes wären Sanktionen gegen einzelne Firmen oder auch deren Muttergesellschaften denkbar. Diese müßten zunächst von den nationalen offiziellen Stellen ausgesprochen werden und im Falle einer Nichterfolgung durch die offiziellen Stellen im Rahmen des NAFTA durch die Kommission verhängt werden können. Eine direkte Handlungsfähigkeit der Kommission unter Ausschaltung der nationalen offiziellen Stellen erscheint unter politischen Gesichtspunkten und dem Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten problematisch,[269] da sie eine Verlagerung des Gesetzesvollzugs und damit auch der Souveränität auf eine internationale Ebene beinhaltete, eine Verlagerung, der keiner der gegenwärtigen Mitgliedstaaten zustimmen dürfte.

10. PR-Stärke

Die Stärken des NAALC liegen im informellen Bereich. Informationen über Praktiken internationaler Konzerne finden in den einzelnen Organen des NAALC ein Forum und können so einem weiteren Publikum kundgetan werden. Die öffentliche Meinung und damit auch das Verbraucherverhalten können in Folge gesteuert werden; öffentliche Anhörungen schaffen eine Medienpräsenz und drängen so Unternehmen, aber auch Regierungen zur Reaktion.[270]

Zusätzlich fördert das NAALC den internationalen Austausch, indem es zur transnationalen Koalitionsbildung animiert. Der Austausch findet folglich nicht ausschließlich über Regierungsstellen statt, sondern umfaßt auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder Privatleute.

So sehr die geringe Effektivität des Streitbeilegungsmechanismus zu kritisieren ist, bleibt an Positivem jedenfalls eine Verbesserung der Kommunikation zwischen den Mitgliedsstaaten und wodurch auch die Transparenz der Arbeitspraxis steigt. Letztlich ist ein NAFTA mit einem NAALC besser, als ein NAFTA ohne dieses Nebenabkommen, wie dies vor 1994 zu befürchten war.[271]

---

268 Compa 1998 S. 62.
269 so auch Hufbauer/Schott S.31.
270 Compa 1998 S. 63.
271 Cook/Gunderson/Thompson/Verma S. 526.

Ablauf eines Konsultations- und Kooperationsverfahrens unter dem NAALC
Am Beispiel des NAO der USA

Juristisches Vorgehen	Zeitraum
Eingabe bei dem U.S.-NAO per Fax oder schriftlich (Sektion F der GO)	
⇓	60 Tage
Entscheidung über Annahme (Sektion G der GO). Bei Annahme weitere Untersuchungen, insbesondere öffentliche Anhörung	
⇓	120 Tage (Ausnahme +60 Tage)
Öffentlicher Bericht mit Empfehlungen	
⇓	Undefinierte Zeit
Konsultationen auf Ministerebene (Art. 22)	
⇓	Undefinierte Zeit
Antrag auf Einrichtung eines ECE(Art. 23 Nr. 1) (Auf Antrag: Ernennung eines Experten zur Entscheidung (Annex 23))	
⇓	(Bei Einspruch, daß Konflikt nicht handelsbezogen oder keine gegenseitigen Arbeitsstandards betroffen sind 15 Tage)
(Entscheidung des Experten, (Annex 23))	
⇓	Nach Zustellung des Antrags
Ernennung des ECE mit 3 Mitgliedern (Art. 23 Nr. 1)	
⇓	120 Tage
Berichtsentwurf an Ministerrat (Art. 25)	
⇓	60 Tage
Endgültiger Bericht (Art.26 Nr.1)	
⇓	30 Tage
Veröffentlichung des Berichts (Art.26 Nr.2)	
⇓	90 Tage
Eingang der Stellungnahmen (Art.26 Nr.3)	
⇓	Nächstes reguläres Treffen
Besprechung des Berichts und der Stellungnahmen (Art.26 Nr.4)	

Maximale Zeit: 435 Tage + offene Zeiten

Ablauf eines Streitbeilegungsverfahrens unter dem NAALC bei Sicherheit am Arbeitsplatz, Kinderarbeit oder Minimallohn

Konsultationen (Art.27)

⇓ 60 Tage

Einberufung des Ministerrats zur Sondersitzung (Art. 27)

⇓ 20 Tage

Sondersitzung des Ministerrats (Art. 28)

⇓ 60 Tage und 2/3 der Stimmen des Ministerrats

Einberufung des Schlichtungsausschusses (Art. 29)

Bei zwei Streitparteien (Art. 32 Nr. 1)	Bei drei Streitparteien (Art 32 Nr.2)	
⇓ 15 Tage	⇓ 15 Tage	
Benennung des Ausschußvorsitzenden	Benennung des Ausschußvorsitzenden	
	bei Einigkeit	bei Uneinigkeit (+10 Tage)
⇓ 15 Tage	⇓ 30 Tage	⇓ 40 Tage

Benennung der Ausschußmitglieder

⇓ (30 Tage)

Beratung bei Beschwerde über einzelne Ausschußmitglieder, (Art. 32 Nr. 3)

⇓ 180 Tage nach der Benennung des letzten Ausschußmitglieds

Provisorischer Bericht, (Art. 36 Nr. 2) mit auf 30 Tage beschränkter Reaktionsmöglichkeit

⇓ 60 Tage

Endgültiger Bericht (Art. 37 Nr. 1)

⇓ 15 Tage

Übergabe des endgültigen Berichts mit allen Stellungnahmen (Art. 37 Nr.2)

Aktionsplan – Auff. n. Art. 39 Nr.1a – Vorschlag Beschw. geg.+	Keine Einig. a. Aktionsplan Auff. n. Art. 39 Nr.1a + Erneute Ausschußsitzung	Keine Einig. a. Aktionsplan Auff. n. Art. 39 Nr.1a – Vorschlag Beschw. geg. –
Aktionsplan (Art.39 Nr.4 i+ii)		Ende

⇓ 15 Tage

Strafgeld (Art. 39 Nr.4b)

⇓ 15 Tage

Gemeinsame Verabschiedung von Aktionsplan (Art. 38) oder Substitut (Art.39 Nr. 2 +4)

⇓ Mindestens 180 Tage

Beschwerde, daß Plan nicht umgesetzt ist

⇓ Mindestens 180 Tage

Strafgeld

⇓ 180 Tage

Handelsanktionen (Art 41 Nr. 1) nur gegen USA und Mexiko (Annex 41A), gegen Kanada Gerichtsverfahren

⇓ 45 Tage

Kontrolle ob Strafgeld bezahlt oder Aktionsplan umgesetzt ist

⇓ 45 Tage

Beschwerde über die Höhe des Strafgelds

Maximale Zeit: über 3 Jahre

VI. Generalized System of Preferences (GSP) / Allgemeines Präferenzsystem (APS)

A. Einleitung

”Das gemeinschaftliche System allgemeiner Präferenzen ... ist eine einseitige und besondere Anwendung des im Rahmen der UNCTAD ... erarbeiteten, nicht zwingenden Musters allgemeiner Präferenzen.”[1]

So lautet eine Definition des EuGH für das APS der EU. Allgemein formuliert versteht man unter einem APS[2] ein System, in welchem für festgelegte Importe aus bestimmten Staaten, die allgemeinen Zollsätze bzw. die Meistbegünstigungs-Zollsätze nicht oder nicht in voller Höhe erhoben werden, mit dem Ziel die Entwicklung in den begünstigten Gebieten zu beschleunigen. Diese Vergünstigungen werden nicht automatisch auf andere Staaten ausgedehnt und beruhen nicht auf Gegenseitigkeit (Reziprozität). Sie stellen eine Ausnahme zum allgemeinen Meistbegünstigungsgrundsatz dar.[3]

APS/GSP sind einseitig gewährte Vorteile, das heißt, sie beruhen nicht auf einer internationalen Verpflichtung der gewährenden Staaten oder einem Anspruch der begünstigten Staaten, sondern werden von den begünstigenden Staaten einseitig festgelegt. Sie sind zeitlich begrenzt und können jederzeit, teilweise oder auch ganz, widerrufen oder reduziert werden.[4]

Ziel der APS/GSP ist es, durch einseitige Zollvergünstigungen, zum einen die Einkünfte der begünstigten Entwicklungsländer zu erhöhen und zum anderen ihre Exportchancen durch eine Privilegierung im Wettbewerb zu verbessern. Damit soll der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel erhöht, die wirtschaftliche Entwicklung in den entsprechenden Staaten verbessert und schließlich der allgemeine Lebensstandard gesteigert werden.

Der Gedanke der APS geht auf die Zeit der ersten Welthandelskonferenz UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) von 1964 zurück, eine Zeit fortschreitender Dekolonialisierung, in der der Anteil der Entwicklungsländer am

---

1 EuGH Urteil vom 26 März 1987, Kommission/Rat 45/86 Slg. 1987, 1493,1494.

2 In der internationalen Literatur wird das allgemeine Präferenzsystem (APS) als Generalized System of Preferences (GSP) bezeichnet.

3 Siehe unten Kapitel VI C.2.

4 Die Bestimmung der Rechtsnatur der GSP erfolgte in Teil IX Abs 2 der ”Agreed Conclusion”, des UNCTAD ”Special Committee on Preferences” UNCTAD TD/13/AC.5/36, Rev, 1 at 3. Insbesondere legten die Industrieländer fest, daß für die Gewährung von Zollpräferenzen ein ”waiver” gem. Art. XXV GATT erforderlich sei und Teil IV des GATT über Handel und Entwicklung keine ausreichende Rechtsgrundlage darstelle. Hilpold 1996 S. 101.

Welthandel zu schrumpfen begann[5] und zusätzlich das Handelsbilanzdefizit und die Staatsverschuldung der dekolonialisierten Länder anstieg. Zwar erfolgte keine einheitliche Ausformulierung der APS unter den präferenzgebenden industrialisierten und sozialistischen Staaten, doch gehen letztlich alle implementierten APS auf die von UNCTAD I 1964 angeregte und schließlich von UNCTAD II 1968 verabschiedete Resolution zur Einführung eines APS[6] zurück.

B. Das APS der Welthandelskonferenz UNCTAD

1. Entstehung

Die Forderung der Entwicklungsländer nach Gewährung von Zollpräferenzen erreichte auf der 1. Welthandels- und Entwicklungskonferenz (United Nations Conference on Trade and Development/UNCTAD), die vom 23. März bis 16. Juni 1964 in Genf stattfand, ihren ersten Höhepunkt.[7] Ziel der Konferenz war es, das Verhältnis zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten,[8] sowie einigen sozialistischen Staaten,[9] neu zu regeln, unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Präambel der Satzung der Vereinten Nationen:

”...to promote social progress and better standards of life in larger freedom ...”[10]

Dabei erfolgte die Verabschiedung der Schlußakte alles andere als einvernehmlich. Von den 15 verabschiedeten allgemeinen Prinzipien wurde keines mit materiellem

---

5 Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel betrug 1950 nicht ganz 31,2 %, der Industriestaaten ca. 61 % und der sozialistischen Länder ca. 8 %. 1966, zwei Jahre nach der ersten Welthandelskonferenz betrug der Anteil der Entwicklungsländer nur noch 19,1 %, der der entwickelten Länder stieg auf ca. 70 % und der der sozialistischen Länder auf ca. 10,2 %. UNCTAD TD/97 Vol. I S. 8.

6 UNCTAD, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, 2nd Session New Dheli, 1. Februar - 29. März 1968, TD/97, Vol. I, Resolution Nr. 21(II) S. 38.

7 Johann S. 11.

8 Australien 1966, die EG 1. Juli 1971, Japan 1. August 1971, Norwegen 1. Oktober 1971, Neuseeland, Schweden und Finnland 1. Januar 1972, Schweiz 1. März 1972, Österreich 1. April 1972, Kanada 1.Juli 1974 und schließlich USA 1. Januar 1976. Die entsprechenden UNCTAD Dokumentnummern sind in: UNCTAD ”Operation and effects of the generalized system of preferences” TD/B/C.5/109 S. 19 abgedruckt.

9 UdSSR 1. Januar 1965, Ungarn 1. Januar 1972, Tschechoslowakei 28. Februar 1972, Bulgarien 1. April 1972 und Polen 1. Januar 1976. Die entsprechenden UNCTAD Dokumentnummern sind in: UNCTAD ”Operation and effects of the generalized system of preferences” TD/B/C.5/109 S. 19 aufgelistet. Rumänien zeigte keine Bereitschaft ein GSP zu verabschieden, sondern wurde aufgrund seines niedrigen Entwicklungsstands selbst Empfänger von GSP-Vorteilen. Über die DDR liegen keine Daten vor. Naini/Borrmann/Dornbusch S. 51.

10 UNCTAD, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Final Act and Report, E/Conf.46/141 Vol.I S. 3.

Inhalt[11] einstimmig angenommen. Größter Opponent waren die USA, die gegen neun Prinzipen stimmten, sich bei zwei weiteren enthielten und letztlich lediglich vier Prinzipien zustimmten. Allgemein zeigten sich die Industriestaaten mit ihrer Zustimmung zu den auf UNCTAD I verabschiedeten Prinzipien sehr zurückhaltend. Insbesondere das Allgemeine Prinzip Nr. 8 war umstritten. Prinzip Nr. 8 lautete:

> *"International Trade should be conducted to mutual advantage on the basis of most-favoured-nation treatment and should be free from measures detrimental to the trading interests of other countries. However, developed countries should grant concessions to all developing countries and extend to developing countries all concessions they grant to one another and should not, in granting these or other concessions, require any concessions in return from developing countries. Developing countries need not to extend to developed countries preferential treatment in operation amongst them. Special preferences at present enjoyed by certain developing countries in certain developed countries should be regarded as transitional and subject to progressive reduction. They should be eliminated as and when effective international measures guaranteeing at least equivalent advantages to the countries concerned come into operation."*[12]

Alle Entwicklungsländer sollten, nach ihrer Vorstellung ohne Gegenleistung, von den Industriestaaten, alle Präferenzen erhalten, die diese sich gegenseitig einräumten. Zusätzlich sollten ausschließlich für Entwicklungsländer Sonderkonditionen geschaffen werden. Diese allgemeine Gewährung von Zollpräferenzen wurde schließlich auch von den Ländern mit zumindest zwiespältigen Gefühlen betrachtet, die bereits Präferenzen unter dem Yaoundé-Abkommen oder im Rahmen des Commonwealth erhielten,[13] hätte doch eine Ersetzung der bestehenden Privilegien durch ein allgemeines System für diese einen verschärften Wettbewerb mit den bisher ausgeschlossenen Ländern bedeutet.

Erst bei UNCTAD II 1968 konnte eine gewisse Einigkeit erzielt werden. Die Resolution Nr. 21 (II,) welche allen derzeitigen APS zu Grunde liegt, wurde einstimmig verabschiedet,[14] was schließlich 1971 auch zur Verabschiedung der Bestimmungen eines Muster-APS führte.[15]

---

11 Das allgemeine Prinzip Nummer 13 verweist auf das Abkommen über Binnenstaaten und enthält nur eine Verfahrensfrage, weshalb es nicht zu den allgemeinen Prinzipien mit materiellem Inhalt gezählt werden sollte.

12 Es wurde nur mit 78 zu 11 Stimmen bei 23 Enthaltungen angenommen und war damit das umstrittenste Prinzip der Konferenz.

13 Jackson S. 662.

14 UNCTAD "Proceedings of the United Nations Conference on Trade and development" Second Session, New Dheli, 1. Februar - 29 März 19968 Vol. I, TD/97, Vol. I S. 38.

15 UNCTAD Doc. TD/B/330.

Drei Grundgedanken liegen dem Konzept von UNCTAD zugrunde. Zollpräferenzen sollten

1. allen Entwicklungsländern gewährt werden und zwar
2. allen Entwicklungsländern gleichermaßen und
3. unter Verzicht des Prinzips auf Gegenseitigkeit.

Die am wenigsten entwickelten Länder sollten durch Sondermaßnahmen unterstützt werden.

Ein allgemeines System, das von allen Industrieländern gleichermaßen und für alle Entwicklungsländer in gleicher Art angewandt wurde, kam nie zustande. Einer der Hauptgründe war, daß die präferenzgewährenden Staaten aus historischen, politischen, kulturellen oder auch geographischen Gründen nicht bereit waren, bestehende enge Bindungen und damit auch Einfluß aufzugeben.[16] Ebenso hatten die besonders begünstigten Entwicklungsländer kein Interesse an gleichen Bedingungen für alle Entwicklungsländer. In diesem Punkt traten auch bei UNCTAD II noch klare Differenzen zu Tage.[17] Schließlich war umstritten, ob der Ausschluß der Reziprozität auch für die bestehenden Sonderregelungen gelten sollte.

Ziel des APS nach UNCTAD war es, eine Wachstumskette anzuwerfen, die durch

1) die Steigerung der Exporterlöse der Entwicklungsländer,
2) deren Industrialisierung vorantreibt und so
3) das Wirtschaftswachstum beschleunigt.[18]

Als Zeitziel für den Beginn wurde der Anfang 1970 anvisiert. Zusätzlich sollten alle Industrieländer mehr oder minder gleichzeitig APS einführen, um Wettbewerbsnachteile einzelner Staaten zu vermeiden.[19] Tatsächlich dauerte es bis in die Mitte der 70er Jahre, bis ein Großteil der Industrieländer ein APS etabliert hatten.

Durch die verabschiedeten Resolutionen wurden die Industriestaaten nicht verpflichtet, bestimmte Präferenzen zu gewähren, doch sollte den Entwicklungsländern der Zugang zu den Märkten der industrialisierten Länder erleichtert werden.

Bei der ersten UNCTAD erfolgte noch keine Einigung auf ein allgemeines Präferenzsystem. Das für ein APS vorgesehen ”Special Principle Three” blieb in der Schlußakte ohne Inhalt.[20] Im Bericht des Generalsekretärs der Konferenz waren jedoch

---

16 Kofele-Kale S. 301 Fußnote 44.

17 UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development, Second Session, Neu-Dheli, 1. Februar- 29. März 1968 Vol. III,; TD/97, Vol. III. S. 7.

18 de Haan S. 309.

19 UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development, Second Session, Neu-Dheli, 1. Februar- 29. März 1968 Vol. III,; TD/97, Vol. III. S. 6.

20 UNCTAD, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Final Act and Report, E/Conf.46/141 Vol. I S. 22.

bereits die Grundlagen für ein Präferenzsystem formuliert, insbesondere die Frage, wie weit Zollpräferenzen gewährt werden sollten und wie im Verhältnis der Entwicklungsländer zu den LDC (Least Developed Countries) vorgegangen werden sollte.[21] Die später implementierten APS galten vor allem für die unter Kapitel 25-99 der BTN (Brusseles Tariff Nomenclature / Brüssler Zolltarifschema[22]) zusammengefaßten Halb- und Fertigwaren, sowie in manchen Ländern auch für landwirtschaftliche Produkte unter Kapitel 1-24 BTN.[23] Die EU hat nur wenige hundert landwirtschaftliche Produkte in ihr APS aufgenommen, mit der Begründung, daß das APS als Mittel der Industrialisierung weniger entwickelter Länder geplant sei und daher weitgehende Präferenzen im Agrarsektor diesem Ziel fremd seien.[24]

2. Wirkung und Funktion des APS

Da die Importe von nicht bevorzugten Ländern weiterhin den jeweiligen Zöllen unterliegen, ergibt sich durch die Gewährung von APS-Vorteilen ein doppelter Effekt. Erstens wird bevorzugten Staaten die Möglichkeit gegeben, zu ähnlichen Bedingungen wie die zollinländischen Mitbewerber in den Wettbewerb einzutreten, womit ihnen neue Märkte eröffnet werden. Zweitens haben die Länder einen direkten Wettbewerbsvorteil gegenüber nichtprivilegierten Wettbewerbern aus anderen Ländern, wodurch sie auf diesen neuen Märkten zugleich geschützt sind.

Die theoretische Gedankenkette, die dem APS zu Grunde liegt, verläuft vereinfacht wie folgt: Die Gewährung von Zollpräferenzen führt zu einer geringeren Belastung der Importe, die a) bei einer Beibehaltung der Preise die Gewinne der Exportländer vergrößert oder b) bei einer Weitergabe der Zollvorteile an die Verbraucher die Produkte für die Konsumenten in den Industrieländern verbilligt. Im Fall a) erhöhen sich die Exporterlöse des begünstigten Landes direkt; im Fall b) hängt die Steigerung der Exporterlöse von zwei Faktoren ab: 1. dem Verhalten der Verbraucher des Importlandes, nämlich ob diese auf sinkende Preise mit steigender Nachfrage reagieren und 2. den Möglichkeiten des Exportlandes, nämlich ob dieses auf eine gesteigerte Nachfrage reagiert oder reagieren kann. Besteht keine Möglichkeit einer nennenswerten Produktionssteigerung, wird wohl zunächst die Möglichkeit a) gewählt. Ist eine Steigerung des Exports jedoch möglich, kann diese jedoch anders als Fall a) einen

---

21 UNCTAD, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Policy statementsE/Conf.46/141 Vol. II S. 21, 35-40.

22 Die BTN entspricht weitgehend dem GZT (Gemeinsamer Zolltarif der EG) und wird vor allem in der Literatur, die sich mit den Ergebnissen der 1. und 2. Welthandelskonferenz beschäftigt, verwendet. In der Literatur über das GSP der EG wird hingegen der Begriff GZT verwendet.

23 UNCTAD TD/B/471 S. 7. Inwieweit Zollpräferenzen gewährt und welche Produkte einbezogen werden, hängt von den GSP der jeweiligen Länder ab.

24 de Haan S. 313 Fußnote 35.

doppelt positiven Effekt haben, nämlich erstens einen gesteigerten Exporterlös und zweitens eine Erhöhung der Beschäftigung durch angezogenes Kapital und längerfristig die Ausweitung der Produktionskapazitäten und damit in Folge eine weitere Nachfrage nach Arbeitskräften. Neue Produktionskapazitäten wiederum führen zu einer Steigerung der Produktivität durch sinkende Skalenerträge und damit eröffnet sich der Weg zu steigenden Löhnen und einer Verbesserung der Wettbewerbssituation. Dadurch steigt auch die Binnennachfrage, eine Wachstumsspirale wird in Gang gesetzt. Die Steigerung des natürlichen Lohnniveaus wiederum wird als Gradmesser für den Erfolg der APS angenommen.[25]

Voraussetzung für dieses simplifizierte Szenario ist jedoch auf globalem Niveau, daß die gewährten Präferenzen zu einer Steigerung des internationalen Handels und einer damit verbundenen Wohlstandsmehrung führen, und nicht zu einem Verdrängungswettbewerb zwischen Entwicklungsländern.

3. Bedeutung von Zollpräferenzen

Durch die schrittweise Reduzierung der Zollschranken im Zuge der Uruguay-Runde wurde die Bedeutung von Zollpräferenzen im Verhältnis zu anderen Handelshemmnissen immer mehr marginalisiert.[26] Stellten zum Zeitpunkt ihrer Einführung Zollpräferenzen wie die des Lomé-Abkommens oder des APS noch eine erhebliche Erleichterung für die begünstigten Entwicklungsländer dar, verloren Zollpräferenzen im Zuge des allgemeinem Abbaus der Zollschranken erheblich an Bedeutung. Zölle sind mittlerweile, von einigen Sektoren abgesehen, bei weitem nicht mehr das wichtigste Kriterium für Exporterfolge oder Mißerfolge.[27] Wichtiger für des Ausbau des Exports erscheinen etwa nach Ansicht der EU-Kommission Kriterien wie die

> *”Gesamtwirtschaftliche Stabilität, realistische und stabile Wechselkurse, gut funktionierende Institutionen, verantwortungsvolle Verwaltung, effiziente Verwendung der Ressourcen, stabile und glaubwürdige Einfuhr und Besteuerungsregelungen, sowie begrenzte handelspolitische Schutzmaßnahmen, durch die die Preisentwicklung auf dem Weltmarkt nicht verschleiert wird”.*[28]

---

25 UNCTAD, ”Operation and effects of the generalized system of preferences” 9th and 10th review 1989, TD/B/C.5/109 S. 30f.

26 Zattler S. 110 Endnote 33 spricht von passend von einer ”Präferenzerosion”.

27 Siehe auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ”Mittel und Wege zur besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel - Die Rolle des APS in dem Jahrzehnt 1995-2004” KOM (94) 212 S. 1

28 Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, KOM (96) 570 S. 20.

Diese Forderungen stellt die EU an Entwicklungsländer, auch wenn sie nicht bereit ist, diese in allen Punkten, selbst zu erfüllen, wie etwa die „handelspolitischen Schutzmaßnahmen“ der EG im weitgehend abgeschotteten Agrarsektor zeigen.[29]

Als erhebliches Hindernis für ein beschleunigtes Wachstum in den Entwicklungsländern hat sich die oft einseitige Orientierung auf Agrarprodukte und Primärstoffe und die Unterentwicklung auf dem Gebiet höherwertiger Produkte erwiesen. Die geringe Kapitalisierung der entsprechenden Länder machte eine Umorientierung auf zukunftsträchtige, auf dem Weltmarkt stärker gefragte und damit profitablere Produkte unmöglich. Gerade dieses Entwicklungshindernis sollte jedoch im ursprünglichen Konzept der APS durch gesteigerte Exporterlöse beseitigt werden. Anschließend sollten die Entwicklungsländer die erforderlichen Investitionen aus eigener Kraft bewältigen können und dann einen steigenden Anteil am Welthandel und Welteinkommen zu erringen.[30]

Ausländische Investitionen erfolgen in den meisten Entwicklungsländern hingegen zögerlich, solange keine ausreichende Investitionssicherheit gegeben ist. Eine Möglichkeit der Finanzknappheit der Entwicklungsländer zu begegnen, sind Kredite an die betroffenen Länder, sei es direkt an Regierungen für einzelne Infrastrukturprojekte, sei es an lokale Organisationen oder Unternehmen. Eben Kredite wurden im Rahmen der Lomé-Abkommen vor allem an den AKP-Staaten gewährt. Je nachdem für welchen Zweck die Kredite geplant sind und wer als Schuldner in Frage kommt, existieren bereits verschiedene Organisationen, die aber keine Verbindung der Kreditgewährung mit Sozialklauseln praktizieren.[31]

C. Die Beziehung zwischen APS und GATT

Die von UNCTAD initiierten Zollpräferenzen widersprachen an sich zwei der Kernprinzipien des GATT. Dies war zum einen das allgemeine Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität),[32] da die erstrebten Zollpräferenzen nicht für eine

---

29 McMahon S. 609.

30 UNCTAD, ”Operation and effects of the generalized system of preferences” 9th and 10th review 1989, TD/B/C.5/109 S. 30f.

31 Für Kredite zum Aufbau der Infrastruktur und Agrarprojekte ist in erster Linie die Zuständigkeit der Weltbank (International Bank of Reconstruction and Development, IBRD) gegeben. Diese bedient sich zur Kreditvergabe auf dem internationalen Kapitalmarkt; die Einlage der Mitgliedsländer dient in erster Linie zur Absicherung. Empfänger sind die Regierungen der Staaten.
Die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA) stellt Kredite für Entwicklungsländer, denen die Bedingungen der Weltbank zu hart sind, zu Vorzugsbedingungen (längere Laufzeiten, niedrigere Zinsen) zur Verfügung.
Die Internationale Finanzkorporation (International Finance Corporation, IFC), wie die IDA eine Tochter der Weltbank, gibt Kredite an Privatunternehmen.

32 Ausführlich zum Prinzip der Reziprozität siehe Schrijver.

bestimmte Gegenleistung der Entwicklungsländer gewährt werden.[33] Zum anderen war dies die Meistbegünstigungsklausel in Art. I GATT, indem die den Entwicklungsländern gewährten Vorteile nicht auf die anderen Vertragsparteien ausgedehnt wurden. Dies wurde auch auf der UNCTAD von 1964 so erkannt. Im Bericht des Generalsekretärs der Konferenz wurde jedoch eine ”substantielle” Betrachtungsweise des GATT angeregt und Bezug auf das primäre Ziel des GATT, nämlich der Ausweitung des internationalen Handels genommen. Da den Entwicklungsländern bei einer formellen Auslegung des GATT ohne Präferenzregelung der Zugang zum internationalen Handel weitgehend versperrt bliebe, sei zu überdenken, wie eine Lösung gefunden werden könne.[34]

1. Reziprozität

Das Gegenseitigkeitsprinzip ist zwar nicht explizit im GATT ausformuliert, doch liegt es dem allgemeinen Verständnis des GATT zu Grunde und gilt als ”Grundlage” oder ”Standard” des internationalen Wirtschaftsrechts.[35] Da es sich beim GATT um ein Vertragswerk handelt, bei dem Zollnachlässe als Folge gegenseitigen Verhandelns und zu gegenseitigem Vorteil gegeben werden,[36] sind einseitige Präferenzgewährungen an sich nicht zulässig. Dieses Problem wurde durch die Einfügung des Teils IV über Handel und Entwicklung[37] und insbesondere dem in Art. XXXVI Absatz 8 formulierten Verzicht auf Gegenseitigkeit bei der Gewährung von Zollpräferenzen für Entwicklungsländer Rechnung getragen. Art. XXXVI Nr. 8 lautet:

> *”The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them in trade negotiations to reduce or remove tariffs and other barriers to the trade of less-developed contracting parties.”*

---

33 Eine Verstoß dazu stellen die erweiterten Präferenzregelungen des EU in ihrem neuen APS dar, das die Gewährung von erweiterten Zollpräferenzen von einem bestimmten ”Wohlverhalten”, wie etwa der Erfüllung sozialer oder ökologischer Mindeststandards oder der Zusammenarbeit bei der internationalen Drogenbekämpfung abhängig machen. Inwieweit eine solche Kopplung zulässig ist, ist jedoch, gerade wegen der Gegenseitigkeit umstritten. Siehe auch unten in Kapitel 6.4.4 über das neue APS der EU.

34 UNCTAD, Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Policy Statements, E/Conf.46/141, Vol. II S. 21ff.

35 Schwarzenberger, S. 409 f.

36 So heißt es in der Präambel, daß die Ziele des GATT *”by entering into reciprocal and mutually advantageous arrangements”* erreicht werden sollen. Ähnliches findet sich in Art. XXVIIi Abs. 2 und Art. XXVIIIbis Abs. 3 des GATT. Siehe dazu auch de Haan S. 311.

37 Die Einfügung von Teil IV erfolgte durch ein Protokoll vom 08. Februar 1965; umgesetzt in Bundesrecht durch das ”Gesetz zum Protokoll vom 8. Februar 1965 zur Änderung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens durch Einfügung eines Teils IV über Handel und Entwicklung” vom 11. Juli 1967, BGBL1967 II S. 2005.

Dabei ist auf den Wortlaut zu achten, der nur Zollpräferenzen der Industrieländer, nicht aber Präferenzen, die sich Entwicklungsländer untereinander einräumen, zuläßt. Dies war jedoch eine der Forderungen der Entwicklungsländern auf UNCTAD I gewesen.

2. Meistbegünstigungsklausel

Bei der Suche nach der Rechtsgrundlage einer Befreiung der GSP/APS vom Meistbegünstigungsprinzip traten die unterschiedlichen Interessen der Entwicklungsländer und Industrieländer deutlich zu Tage. Zwei Wege waren gangbar, entweder eine weite Interpretation der Ziele des GATT, wie oben genannt, und eine entsprechende Auslegung des IV. Kapitels, diese sehr weite Auslegung wäre jedoch auch mit dem Risiko mangelhafter Klarheit behaftet gewesen oder die rechtlich klarere Möglichkeit in Form einer Befreiung („waiver“) gem. Art XXV Nr. 5 GATT.

Die Industrieländer waren im Zuge der Verhandlungen nicht bereit, wie von den Entwicklungsländern befürwortet, das IV. Kapitel des GATT als ausreichende Rechtsgrundlage für ein APS anzusehen.[38] Tatsächlich finden sich in Kapitel IV keine Formulierungen, die eine Befreiung von den Verpflichtungen aus Art. I GATT unmißverständlich ermöglicht hätten, vielmehr sind die dort anzutreffenden Formulierungen allesamt als ”weich” zu bezeichnen.[39] Da eine systemimmanente Rechtsgrundlage in Kapitel IV. GATT von den Industrieländern nicht akzeptiert wurde, stimmten die Entwicklungsländer, um schließlich überhaupt eine Regelung zu erhalten, dem Verfahren zu, das Meistbegünstigungsprinzip 1971 durch einen ”waiver” gem. Art. XXV Nr. 5 GATT zeitweilig zu suspendieren.[40]

Die Nachteile eines ”waivers” gem. Art. XXV Nr. 5 für die Entwicklungsländer liegen auf der Hand. Er ist seiner Natur nach vorübergehend,[41] und muß daher regelmäßig erneuert werden. Dieses Problem wurde durch einen permanenten ”waiver” 1979 jedoch beseitigt. Darüber hinaus wird der Ausnahmecharakter der Zollpräferenzen durch die

---

38 Hilpold 1996 S.101.

39 z.B. Art. XXXVI Nr. 4 ”*...the largest possible measure... ”*;Art. XXXVI Nr. 6 *”There is, therefore, need for close and continuing collaboration between the Contracting Parties...”*; Art. XXXVII Nr. 1 *”The developed contracting parties shall to the fullest extent possible...”* Art. XXXVII Nr.3 *”The developed contracting parties shall: (a) make every effort,...(b) give active consideration to...(c) have special regard to...”*. Einzig Art. XXXVI Nr. 8 enthält ein präzises Zugeständnis indem auf Reziprozität verzichtet wird. *”The developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments made by them”.*

40 Der Titel der Befreiung lautet ”Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and fuller participation of developing countries of 25 June 1971”, Descision L/3545, GATT BISD, 18S/ 24-25 und war zunächst befristet auf 10 Jahre.

41 Art. XXV Nr. 5 spricht von ”exceptional circumstances” in denen ein ”waiver” gegeben werden kann.

Notwendigkeit eines separaten Beschlusses für die Einführung eines APS deutlich. Wären APS bereits aus dem VI. Kapitel des GATT gerechtfertigt, läge der Schluß nahe, daß es ein allgemeines Prinzip der Bevorzugung von Entwicklungsländern im Wirtschaftsvölkerrecht gäbe. Genau dies wurde von den Industrieländern jedoch bei der Abstimmung über das allgemeine Prinzip Nr. 8 von UNCTAD I (s.o. Kapitel 6.2.1) nicht akzeptiert. Zudem wird durch den ”waiver” einer wie auch immer gearteten Verpflichtung auf die Gewährung von APS die theoretische Grundlage genommen, wie dies bei einer Rechtfertigung aus dem GATT selbst eventuell gegeben gewesen wäre.[42]

Durch die sogenannte ”Enabling Clause”[43] wurde mit dem Abschluß der Tokyo Runde 1979 schließlich die permanente rechtliche Grundlage für eine Abweichung vom Meistbegünstigungsprinzip im Rahmen des APS geschaffen. Die von UNCTAD vorbereitete ideelle Basis des APS wurde damit durch das GATT auf eine rechtliche Grundlage gestellt, ohne jedoch eine Verpflichtung zur Gewährung von Zollpräferenzen zu postulieren.[44] Die Unverbindlichkeit der Gewährung von Zollpräferenzen wurde von den Industriestaaten immer wieder hervorgehoben, auch wenn aus der Gruppe der Entwicklungsländer regelmäßig eine allgemeine Rechtfertigung oder sogar ein Anspruch auf Gewährung von Präferenzen formuliert wurde.[45] Im Zuge der Uruguay-Runde erhielt das APS nochmals ausdrückliche Erwähnung in der Entschließung zu Gunsten der besonders bedürftigen Länder.[46] Ideelle und inhaltliche Grundlage aller APS bleibt aber die auf UNCTAD II verabschiedete Entschließung Nr. 21 (II) von 1968.

D. EU-APS

1. Kreis der Berechtigten

Zunächst bestand unter den OECD-Staaten allgemein die Absicht, die Bestimmung des Kreises der Berechtigten weitgehend der Selbsteinschätzung der jeweiligen Saaten zu überlassen. Berechtigt wäre demnach, wer sich selbst als ”Entwicklungsland” bezeichnet hätte.[47] Die in Eigenregie vorgenommene Einstufung entsprach jedoch nicht

---

42 Hilpold 1996 S. 101.

43 Der offizielle Titel lautet: ”Understanding on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and fuller participation of developing countries” GATT Doc L/4903, 28. November 1979, BISD, 26 Supp., 1980.

44 de Haan S. 311 f.

45 Ein Anspruch wird etwa im Allgemeinen Prinzip Nr. 8 von UNCTAD I formuliert oder in der Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen

46 Originaltitel: ”Decision on Measures in favour of Least-Developed Countries” in „The results of the Uruguay Round of Multilateral Trade negotiations, The Legal Texts“, GATT Secretariat 1994, S. 440f. Die am wenigsten entwickelten Länder erhielten zusätzliche Vorteile, indem sie nur ihrem Entwicklungsstand entsprechend durch das GATT 1994 verpflichtet werden. Marrakesh Argreement Establishing the World Trade Organization, Art. XI Nr. 2.

47 Borrmann/Borrman/Stegger S. 26.

immer den wirtschaftlichen Rahmendaten, weshalb sich die OECD-Staaten auch vorbehielten, den Kreis der Berechtigen aus politischen oder ökonomischen Gründen zu korrigieren. Staaten wie Singapur oder Territorien wie Hongkong hatten teilweise ein höheres BSP pro Einwohner als Staaten, die die Präferenzen gewährten, wie etwa Portugal, Irland oder Griechenland in der EU.[48] Eine reine Selbsteinschätzung führte mithin nicht zu befriedigenden Resultaten.

Von der EU wurden schließlich 91 Entwicklungsländer, bestehend aus der Gruppe der 77 und einer Reihe abhängiger Gebiete, ausgewählt. Eine Ausweitung auf andere Länder war beabsichtigt und erfolgte auch. Die berechtigten Länder wurden in einem Annex zur Verordnung aufgelistet, der jeweils angepaßt wurde. Des weiteren wurden differenzierte Regelungen für sensible, halb-sensible und nicht-sensible Waren verabschiedet. Insgesamt wurde das APS immer abgestufter[49] und damit in seiner Anwendung auch komplexer und komplizierter.

Innerhalb der Gruppe der 77 wurde entsprechend dem unterschiedlichen Entwicklungsstand differenziert. In dem neuen, 1995 in Kraft getretenen APS existiert eine Graduierungsregel, nach welcher bei weiter entwickelten Ländern[50] nach einem Übergangszeitraum die Zollpräferenzen ausgesetzt werden.

2. Vor- und Nachteile der Berechtigten

Der offensichtliche Vorteil einer Aufnahme eines Landes in das APS der EU sind die gewährten Zollvergünstigungen. Exporte aus den begünstigten Ländern in die EU werden dadurch mit niedrigeren Abgaben belastet und haben damit auf dem EU-Markt einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Exporten, die den normalen Zöllen unterliegen.

Die Einstufung als Entwicklungsland widerspricht zwar dem nationale Selbstverständnis einiger Staaten (z. B. Rußland). Doch hat allein das Renommee noch kein Land davon abgehalten, auf die Gewährung von Zollpräferenzen zu verzichten.

3. Das EWG-APS von 1971 bis 1995

Das APS der EWG wurde durch den Beschluß der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 30. März 1971 zum 1. Juli 1971 erstmals für einen Zeitraum von 10 Jahren etabliert. Damit war das APS der EG das erste umfassende APS eines OECD-

---

48 Sowohl Singapur als auch Hongkong gehören mittlerweile nicht mehr zu den Nutznießern des EU-GSP.

49 Für die einzelnen jährlichen Verordnungen, die das APS den jeweils neusten Bedingungen anpaßten, siehe Peers S. 81 ff.

50 Die Länder werden einzeln aufgezählt, wobei die Graduierung nach Sektoren aufgeteilt ist. Generell ausgenommen werden Länder mit einem BSP von mehr als 6000 U.S.-$ pro Kopf und Jahr. Anhang VII der VO. 3281/94, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Dezember 1994 L 348.

Landes.[51] Es beruhte auf den vom Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft im Sommer 1971 aufgestellten Grundelementen, wonach grundsätzlich für alle Halb- und Fertigwaren sofortige Zollfreiheit gewährt wurde, jedoch war diese auf bestimmte Plafonds begrenzt. Die Plafonds bestanden in der Regel in Höhe der Einfuhren aus Entwicklungsländern der vergangenen Jahre plus 5% der übrigen Einfuhren. Generell wurden die Plafonds und Quoten jährlich angepaßt. Dabei wurden einzelne Produkte zum Teil sogar jedes Jahr unterschiedlich als empfindlich oder sehr empfindlich eingestuft und damit verschärften Regeln unterworfen. Die Festlegung der einzelnen Plafonds und Quoten erfolgte meist im Dezember des Vorjahres. Ein einzelnes Entwicklungsland durfte maximal 50 % des Plafonds ausnutzen. Für einzelne Agrarprodukte, sowie Waren aus Baumwolle, Jute oder Kokos bestanden Sonderregelungen.[52]

Der erste Zehnjahreszeitraum für ein APS der EU für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse und gewerbliche Waren aus Entwicklungsländern endete am 31. Dezember 1981, der zweite am 31. Dezember 1991. 1991 sollte das APS der EG einer gründlichen Revision unterworfen werden. Wegen der noch ausstehenden Resultate der Uruguay-Runde erfolgte jedoch eine erneute Verlängerung zunächst bis 1994. 1994 erfolgte eine Revision des 10-Jahresschemas mit einer Laufzeit von zunächst vier Jahren bis 1998.[53] 1988 wurde das APS um weitere drei Jahre bis zum 31. Dezember 2001 verlängert,[54] Am 10 Dezember 2001 erfolgte eine weitere Verlängerung bis zum 31. 12.2004.[55] Auffällig ist die deutliche Verlängerung der Überprüfungszeiträume von ehemals jährlicher Überprüfung in den ersten beiden 10-Jahres-Perioden zu längeren von vier, drei und zwei Jahren in den letzten Perioden, bei gleichzeitiger Verkürzung der Laufzeit.

---

51 Australien verabschiedete bereits 1966 ein GSP, dieses war im Umfang jedoch sehr beschränkt und enthielt ebenso wie die später verabschiedeten GSP spezielle Quoten bis zu denen Zollerleichterungen gewährt wurden. Jackson S. 662 f. Nais/Borrmann/Dornbusch S. 43 Fußnote 1; Als rechtliche Grundlage des GSP Australiens diente ein 1966 mit einer Gegenstimme (USA) beschlossener ”waiver” gem. Art. XXV Nr. 5 GATT. GATT 14th Supplement BISD 23 (1966) S. 162. Ein jährlicher Bericht über die Auswirkungen des ”waiver” erschien 1968 GATT Doc. L/3082.

52 Die Informationen diese Absatzes entstammen: Nachrichten für den Außenhandel, Nr. 262, 10. Dezember 1971, S. 1-3.

53 Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 348 vom 31. Dezember 1994 S. 1 ff.

54 Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates vom 21. Dezember 1998, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 357 vom 30. Dezember 1998 S. 1 ff.

55 Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates vom 10. Dezember 2001 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2004, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 346 vom 31Dezember 2001 S. 1ff.

Das APS der EU hat vor allem für die nicht am IV. Lomé-Abkommen beteiligten LDC's große Bedeutung, da für diese die Tarife des APS die einzigen Zollpräferenzen darstellen.[56]

a) Probleme des APS

(1) HÖHE DER QUOTEN UND PLAFONDS

Mit der Neuformulierung der EU-APS wurden einige Mängel der alten Regelungen aufgehoben. Als wichtigster Punkt ist hierbei die weitgehende[57] Abschaffung der Quoten und Plafonds zu nennen. Das oben beschriebene System jährlicher Neufestlegungen führte durch die kurzen Vorlauffristen oft zu Verunsicherung, so daß für den einzelnen Exporteur oft keine zufriedenstellende Planungssicherheit gegeben war.[58] Erforderliche Bestellungen, die eventuell Monate Vorlauf brauchten, konnten oft nicht durchgeführt werden. Eine ökonomisch tödliche Unsicherheit war das zwingende Resultat.[59]

Teilweise waren die Plafonds auch so niedrig angesetzt, daß sie bereits im Januar ausgeschöpft waren,[60] womit praktisch eine Herausnahme dieser Produkte aus dem APS erfolgte. Bereits fünf Monate nach der ersten Einführung des APS durch die Europäische Gemeinschaft wurden die Zollpräferenzen in 45 Fällen suspendiert, da die 50 % Grenze[61] erreicht wurde.[62]

(2) KONKURRENZ DURCH ANDERE ZOLLVERGÜNSTIGUNGEN

Von Beginn an stand das APS in Konkurrenz zu anderen Zollvergünstigungen. Mit dem Abschluß des Lomé-Abkommens 1975 sank das allgemeine Interesse am APS beträchtlich. Durch das Lomé-Abkommen wurde fast eine Freihandelszone erreicht, zudem noch eine, die nicht zwingender maßen auf Gegenseitigkeit beruhte.[63] Des

---

56 Es sind die zur Zeit: Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Kambodia, Laos, die Maldiven, Nepal, Myanmar und Jemen. Myanmar bekam am 24. März 1997 wegen der praktizierten Zwangsarbeit die Zollpräferenzen entzogen, VO. Nr. 522/97 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1997 L 085, vom 27. März 97 S. 8. Dies ist der erste Fall, in dem die APS-Privilegien wegen eines Verstoßes gegen Arbeitnehmerrechte entzogen wurden. Siehe unten Kapitel VI. D. 4. c (1) a.

57 Durch den Spezialisierungsindex gibt es weiterhin im Rahmen der Graduierung eine anteilmäßige Beschränkung für bestimmte Länder bei bestimmten Sektoren.

58 Das Problem scheint heute noch zu bestehen. Siehe Zatttler S. 110 Endnote 33.

59 Peers S. 81.

60 Peers S. 81.

61 Es handelt sich bei den betroffenen Ländern um Hongkong, Jugoslavien, Korea, Ägypten, Indien, Algerien, Brasilien, Iran, Kolumbien, Mexiko, Pakistan, Philippinen, Singapur und Uruguay. Das schnelle Ausschöpfen des Plafonds bei den betroffenen Ländern spiegelt den relativen Entwicklungsstand dieser Länder wider.

62 Nachrichten für den Außenhandel, Nr. 262, 10. Dezember 1971, S. 1-3.

63 Siehe unten Kapitel VII D.

weiteren wurden verschiedene Freihandelsabkommen vor allem mit den Mittelmeerstaaten und den MOS, sowie den Baltischen Staaten abgeschlossen. Diese ließen den Kreis der nur unter dem APS berechtigten Staaten erneut schrumpfen. Das APS entwickelte sich allmählich zur schlechtesten Art möglicher Zollpräferenzen.

Wichtige Nutznießer des EU-APS waren aber noch die VR China[64], die ehemaligen Staaten Jugoslawiens, sowie Südafrika, das im September 1994, nach der Abschaffung der Apartheid in das EU-APS aufgenommen wurde.[65] Mittlerweile ist Südafrika Vertragspartei zum Lomé IV-Abkommen,[66] so daß die Bedeutung des APS der RU weitgehend entfällt.

(3) HERKUNFTSREGELN

Die strengen Herkunftsregeln sollten dafür Sorge tragen, daß nur Entwicklungsländer in den Genuß der APS-Vorteile kamen, doch fehlte eine Regelung, die Importen von Entwicklungsländern aus Entwicklungsländern gerecht wurde.[67] Insgesamt bedeuteten die außergewöhnlich strengen Herkunftsregeln der EG oft einen Ausschluß für Entwicklungsländer.

4. Das neue APS der EU

Mit dem 1. Januar 1995 trat das neue APS der EU für Halb- und Fertigwaren in Kraft,[68] das entsprechende APS für Agrarprodukte folgte 1997 zwei Jahre später.[69] Beide Verordnungen wurden mit Wirkung vom 1. Juli 1999 in einer Verordnung vereinigt.[70] Die inhaltliche Gestaltung der Verordnungen geht zu einem großen Teil auf ein Memorandum des EU Entwicklungskommissars und Vizepräsidenten Manuel Marin vom März 1994 zurück.[71]

---

64 Allein auf die VR-China entfielen unter dem alten APS 1/4 der gesamten Vergünstigungen. Waer/Driessen S. 100.

65 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 L 225/1 VO. 2129/94.

66 Siehe Beschluß Nr. 1/97 des AKP-EG Ministerrats vom 24. April 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1997 L 220S. 1.

67 Peers S. 85.

68 Verordnung Nr. 3281/94, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 348 S. 1ff, 31. Dezember 1994 Art. I Abs. 1.

69 Verordnung Nr. 1256/96 vom 20. Juni 1996, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 29. Juni.1996 L 160 S. 3ff, Art. I Abs. 1. Obwohl Verordnung Nr. 1256/96 bereits am 01. Juli 1996 in Kraft trat, galt für den Übergangszeitraum vom 01. Juli 1996 bis 31. Dezember 1996 noch der materielle Inhalt der alten Verordnung 3058/95 gem. Art. 19. Das neue Schema galt ab 01. Januar 1997.

70 Verordnung 2820/98 vom 21. Dezember 1998, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 357 S.1ff. vom 30. Dezember 1998 gilt seit dem 1. Juli 1999 mit Ausnahme des die Verlängerung der VO. 3058/95 regelnden Art. 34 Abs. 2, der den Übergangszeitraum zwischen 1. Januar 1999 und 30. Juni 1999 überbrückte. Seit 1. Juli 1999 sind nunmehr fast alle Produkte (Kapitel 1-97 BTN) von einer VO. geregelt. Die Laufzeit der VO. 2820/98 geht bist zum 31. Dezember 2001.

71 Das unveröffentlichte Memorandum wird besprochen in Waer/Driessen S. 100 f.

Das verabschiedete APS entspricht in den allermeisten Punkten dem Vorschlag der Kommission[72], jedoch wurden bei den Graduierungsregeln (s.u.) letztlich kürzere Fristen vereinbart. Das Europäischen Parlaments schlug verschiedene Änderungen des Kommissionsentwurfs vor, die insbesondere eine stärkere Einbeziehung des Parlaments und als weitere Sozialklauseln einen Bezug auf Kinderarbeit und die Gleichbehandlung von Männern und Frauen beinhalteten.[73] Da das Parlament jedoch nur angehört wurde, aber keine Entscheidungsbefugnis hatte,[74] fanden die Änderungsvorschläge keine Berücksichtigung durch den Rat.

Mittlerweile sind als Nutznießer des APS der EU 146 Staaten und 25 abhängige Gebiete einbezogen.[75] 48 Staaten sind als am wenigsten fortgeschrittene Entwicklungsländer (least developed countries/LDCs) ausgewiesen und genießen infolgedessen für eine erweiterte Gruppe von Waren Zollfreiheit und für bestimmte Produkte erweiterte Zollvergünstigungen.[76] Das Prinzip der Plafonds und Quoten wurde weitgehend aufgegeben, und die begünstigten Zollsätze wurden nach hochempfindlichen, empfindlichen, halbempfindlichen und nichtempfindlichen Erzeugnissen modifiziert.[77] Für eine Gruppe weiter entwickelter oder aufgrund ihrer Marktanteile bereits etablierter Staaten wurde ein Graduierungssystem eingeführt. Den am wenigsten entwickelten Ländern bleiben ihre Zollpräferenzen erhalten.

a) Europarechtliche Grundlage des EU-APS[78]

Bis 1986 wurden die zur Durchführung des APS der EG erforderlichen Verordnungen unter Verletzung von Art. 190 EWG-Vertrag ohne Bezugnahme auf eine konkrete Norm vom Rat der EG erlassen.[79] Mit der gewählten Formulierung wollte der Rat sowohl auf Art. 113 als auch auf Art. 235 des EWG-Vertrags Bezug nehmen. Die Verordnungen wurden Art. 235 entsprechend im Einstimmigkeitsprinzip erlassen. Die Kommission der EG schlug seit Beginn der APS im Jahr 1971 eine Bezugnahme auf Art. 113 EWG-Vertrag vor, was lediglich eine qualifizierte Mehrheit im Rat erfordert hätte. Mit Urteil vom 26.03.1987 legte der EuGH fest, daß für das APS der EU allein auf Art. 113 EWG-

---

72 KOM 94/337 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 333 vom 29. November 1994 S. 9ff.

73 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 341 vom 5. Dezember 1994 S. 245 ff.

74 Die VO. wurde auf Art. 113 des EG-Vertrags gestützt, und nicht wie vom Parlament gefordert auch auf Art. 130w.

75 Verordnung Nr. 2820/98 Anhang III.

76 Verordnung Nr. 2820/98 Anhang IV i. V. m Art. 6.

77 Hochempfindliche Produkte sind etwa Textilprodukte und Kleidung, empfindliche und halbempfindliche Produkte sind Chemiegrundstoffe, unempfindliche Erzeugnisse sind solche aus Nickel, Zinn, Papier, Holz und Spielzeuge. de Haan S. 314.

78 Zur internationalen Rechtsgrundlage siehe oben Kapitel VI B.1.

79 Die verwendete Klausel lautete jeweils *"gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft"*.

Vertrag Bezug zu nehmen ist.[80] Denkbar wäre beim neuen APS der EU auch wegen des Vertrags über die Europäische Union eine Bezugnahme auf Art 130u gewesen, jedoch hätte dies die Anwendung von Art. 130w nach sich gezogen, so daß letztlich Art 189c des EG Vertrags anzuwenden gewesen wäre. Folge wären erweiterte Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments und damit weitere Verzögerungen der Verabschiedung des EU-APS gewesen, so daß ausschließlich Art. 113 als Grundlage gewählt wurde.[81] Das APS der EU ist dieser Haltung folgend als Ausdruck der Handelspolitik anzusehen.[82]

Es bleibt abzuwarten, ob das Parlament wie die Kommission in dem oben genannten Präzendenzfall, den EuGH anrufen wird.

b) Graduierungsregeln

Da die APS das Ziel haben, die Entwicklungsländer in das Welthandelsregime zu integrieren, entfällt ab dem Zeitpunkt, da eine solche Entwicklung eingetreten ist, die Rechtfertigung für eine weitere privilegierte Behandlung. Ein Graduierungsmechanismus von den Privilegien wird erforderlich, schließlich stehen Entwicklungsländer nicht nur im Wettbewerb mit Industrieländern, sondern vor allem mit anderen Entwicklungsländern, was die weniger entwickelten Länder bei einer weiteren Bevorzugung fortgeschrittener Länder in ihren Entwicklungsmöglichkeiten einschränkt. Im Zuge der Verhandlungen zur Tokyo- und Uruguay-Runde in den 80er Jahren setzte sich bei den Industrieländern die Überzeugung durch, die weiter entwickelten Länder sollten ihrer vollen Verpflichtung unter dem GATT nachkommen und ihre Privilegien seien stückweise zu streichen.[83] Als Beispiel können Länder wie Singapur mit einem jährlichen pro Kopf BSP 1995 von 26 730 U.S.-$ oder auch Südkorea mit einem jährlichen pro Kopf BSP von 9 700 U.S. $ dienen.[84] Beide Länder gehörten zum alten EU-APS. Mexiko ist Mitglied der NAFTA und dort dem vollen Wettbewerbsdruck von den USA und Kanada ausgesetzt. Es stellt sich die Frage weshalb sich Mexiko nicht auch dem vollen Wettbewerb mit den übrigen WTO-Mitgliedern stellen soll.

---

80 EuGH Urteil vom 26. März 1987, Kommission/Rat 45/86 Slg. 1987, S.1493, 1522.

81 Waer/ Driessen S. 105.

82 Dies gilt für Verordnungen ohne landwirtschaftlichen Inhalt. Für GSP, die landwirtshaftliche Produkte zum Inhalt hatten, nahm der Rat auf Art. 43 Bezug. Das aktuelle GSP der EU, Verordnung (EG) Nr. 2820/98 vom 21. Dezember 1998, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 357 vom 30. Dezember 1998 S.1ff, nennt als Rechtsgrundlage: ”gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere Art. 113” und verzichtet auf eine Bezugnahme auf Art. 235.

83 Schrijver S. 395.

84 Schrijver S. 395.

Insbesondere der steigende Wettbewerbsdruck führte bei den Verhandlungen um ein neues EU-APS zur Forderung strengerer, sprich: weiterreichender Graduierungsregelungen. Dabei mußte in den Verhandlungen zunächst Einigkeit darüber erzielt werden, wie eine Graduierung auszusehen hatte. Denkbar war die Graduierung von Sektoren, Ländern oder ein Mischsystem Länder/Sektoren. Im Kommissionsvorschlag[85] wurde das Mischsystem vorgeschlagen, das sich schließlich auch gegen die andre Option des Vereinigten Königreichs und Frankreichs, die eine, Graduierungsmechanismus nach Staaten favorisierten,[86] durchsetzte. Im Zuge der Verhandlungen wurde der Graduierungsprozeß für die wirtschaftlich entwickelteren Staaten um 9 bis 12 Monate gegenüber dem Kommissionsvorschlag beschleunigt. So wurden die Fristen für eine 50%ige Reduktion der APS-Vorteile vom 1. Januar 1996 auf den 1. April 1995 und für die letztliche Abschaffung vom 1. Januar 1997 auf den 1. Januar 1996 vorverlegt.[87] Von dieser Regelung sind die im Anhang VII der VO. genannten Länder betroffen,[88] tatsächlich ausgeschlossen vom EU-APS 1998 wurden jedoch nur Singapur, Hongkong und Südkorea. Das Europäische Parlament verlangte in seinen Abänderungsvorschlägen bereits 1994 die Streichung der in Anhang VII genannten Länder von der Liste begünstigter Staaten konnte sich aber nicht durchsetzen.[89]

Für die in Anhang II Teil 1 der VO 2820/98 genannten entwickelteren Länder[90] existiert ein komplizierter sektoraler Graduierungsmechanismus, der aus einer Kombination eines Entwicklungsindexes (EI)[91] und eines Spezialisierungsindexes (SI)[92] besteht. Der EI berücksichtigt dabei ein Kombination aus pro Kopf-BIP und der Größe

---

85 KOM 94, 337, Amtsblatt der europäischen Gemeinschaftten 1994 C 333/9.

86 Waer/Driessen S. 104.

87 Vergleiche Art. 4 von KOM, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 C 333 S. 9,11 mit Art. 4 Abs III der VO. 3281/94 und Art.4 der VO. 1256/96, mittlerweile zusammengefaßt in Artt. 3-5 der VO. 2820/98.

88 Dies waren Länder mit einem pro Kopf-BSP von über 6 000 US$ im Jahr 1991 und zwar: Hongkong, Singapur, Südkorea, Saudi-Arabien*, Oman*, Brunei*, Katar*, Vereinigte Arabische Emirate*, Kuwait*, Bahrein*, Libyen* und Nauru*. (Die mit * gekennzeichneten Staaten sind nichtsdestoweniger im neuen EU-APS ebenfalls integriert.

89 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 C 341 S. 252.

90 Es handelt sich hierbei in jeweils unterschiedlichen Sektoren um:
Argentinien, Armenien, Aserbeidschan, Belarus, Brasilien, Brunei, Chile, VR China, Indien, Kasachstan, Kirgisistan, Libyen, Macau, Malaysia, Mexiko, Moldau, Pakistan, Philippinen, Rußland, Saudi-Arabien, Südafrika, Thailand, Ukraine, Uruguay, Usbekistan, Tadschikistan, Turkmenistan.

91 Die Formel für den Entwicklungsindex lautet:

$$\frac{\{\log[(\text{BIP Land/Bev. Land})/(\text{BIP EU/Bev. EU})]+\log(\text{Wert Fertigwarenexporte Land./Wert Fertigwarenexporte EU}\}}{2}$$

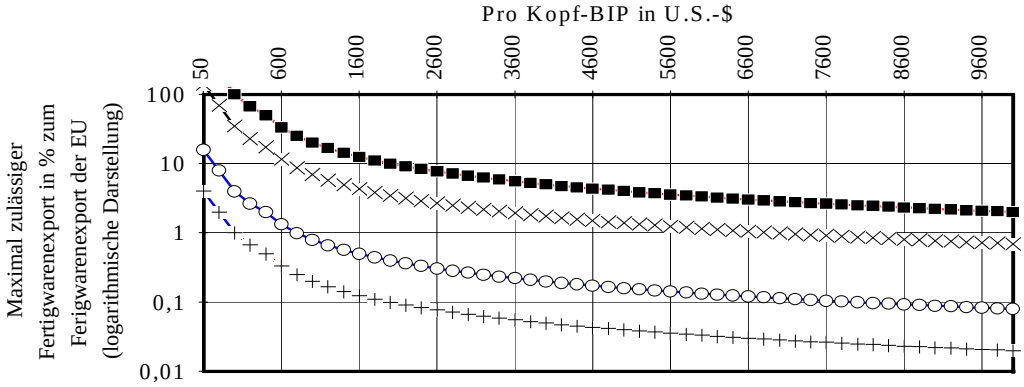
92 Die Formel für den Spezialisierungsindex lautet:

$$\frac{(\text{Importe der EU aus Land in Sektor*Gesamtimporte EU}).}{(\text{Gesamtimporte EU in Sektor*Gesamtimporte EU aus Land})}$$

des Fertigwarenexports. Der SI betrifft die Gewichtung eines Sektors in den Gesamtexporten des betroffenen Landes in die EU.

Bei einem EI von bis zu -1 (entspricht einem pro Kopf BIP von 10% der EU in Kombination mit einem Fertigwarenexport von 10% der EU,) darf ein betroffener Sektor nicht über dem Durchschnitt der Gesamtimporte der EU (SI=1) liegen, um das Land nicht in dem entsprechenden Sektor in die Graduierung zu führen. Bei einem EI zwischen -1 und -1,23 ergibt sich ein SI von bis zu 1,5 bei einem EI zwischen -1,23, und -1,7 ergibt sich ein SI von bis zu 5, bei einem EI zwischen -1,7 und -2 ergibt sich ein SI von 7. Bei Ländern mit einem EI unter -2 (entspricht 1% des Entwicklungsstands der EU) erfolgt keine Graduierung.[93]

Grenzwerte entsprechend dem Entwicklungsindex (EI) des Annex II Teil 2 I. und III. der VO. 2820/98



Eigene Berechnung.

Erklärung: Die Kurven zeigen die Exportgrenzen bei den unterschiedlichen Spezialisierungsindizes. Zur Berechnung des Spezialisierungsindex siehe oben Fußnote 78.

• entspricht einem SI bis 1; x entspricht einem SI bis 1, 5;

o entspricht einem SI bis 5; + entspricht einem SI bis 7.

Alles unter der Kurve x ist von den Graduierungsregeln befreit. Befindet sich der Export eines Landes bei einem entsprechenden Spezialisierungsgrad oberhalb der eingezeichneten Kurven, erfolgt die Graduierung, d.h. je weniger eine Land in seinen Exporten auf ein Produkt spezialisiert ist, desto eher behält es APS-Vorteile.

Die Bedingungen der einzelnen Nennung der Länder in Annex II Teil 1 und die Berechnung nach EI und SI gelten kumulativ.

c) Sozialklauseln

Bis zum Jahr 1994 beinhaltete das EU-APS keine Sozialklausel. Nach dem Abschluß der Verhandlungen der Uruguay-Runde wurden jedoch die Regelungen des APS einer grundsätzlichen Revision und Reform unterzogen. Eine Begründung für die Umgestaltung der APS, insbesondere zu einer Verlagerung zugunsten der am wenigsten

93 Annex II Teil 2 III. VO. 2820/98.

entwickelten Länder, war auch die im Vertrag über die Europäische Union enthaltene entwicklungspolitische Komponente.[94]

Die in das APS der EU aufgenommene Sozialklausel tritt in zwei verschieden Formen auf. Einerseits als negative Sozialklausel, das heißt Verstöße gegen diese werden mit negativen Konsequenzen, die Strafcharakter haben sollen, belegt und zweitens als positive Sozialklauseln, deren weiter gehende Zollerleichterungen als Belohnung für Wohlverhalten ausgelegt werden kann.

(1) DIE NEGATIVE SOZIALKLAUSEL GEM. ART. 22-26 VO. 2820/98

Als negative Sozialklausel findet Art. 22 der VO. 2820/98[95] Anwendung der die vorübergehende Rücknahme von Zollpräferenzen, insbesondere wegen Sklaverei, Zwangsarbeit oder Export von Waren aus Gefängnisarbeit beinhaltet. In den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments zum Vorschlag der Kommission waren darüber hinaus auch Kinderarbeit, sowie die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen in den Katalog der negativen Sozialklausel aufgenommen.[96] Dies wurde vom Rat jedoch nicht umgesetzt.

Das Verfahren behandelt nur die vorübergehende Rücknahme von Zollpräferenzen, und zwar sowohl teilweise als auch vollständig. Eine endgültige Rücknahme ist nicht als Rücknahme mit Strafcharakter vorgesehen, sondern erfolgt nur bei Graduierung. Gem. Art. 22 I der VO. 2820/98 kommt eine vorübergehende Rücknahme der APS in folgenden Fällen in Frage:

> *"a) jegliche Form von Sklaverei oder Zwangsarbeit im Sinne der Genfer Übereinkommen vom 25. September 1926 und 7. September 1956 und dem IAO-Übereinkommen Nummer 29 und 105;* [unabhängig von ihrer Ratifizierung.]
>
> *b) Export von Waren, die in Strafvollzugsanstalten hergestellt werden* [[97]]
>
> *c) offenkundige Mängel der Zollkontrolle bei der Ausfuhr oder Durchfuhr von Drogen (illegale Erzeugnisse und Ausgangsstoffe),*[[98]] *sowie Nichteinhaltung der internationalen Übereinkommen betreffend der Geldwäsche;*
>
> *d) betrügerische Praktiken und Unterlassung der vorgesehenen administrativen Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Ursprungserzeugnisse nach Formblatt A;*

---

94 Wörtlich heißt es in der Präambel der Verordnung 3281/94 vom 19. Dezember 1994: *"Der Vertrag über die Europäische Union hat ... die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer und ihre harmonische schrittweise Eingliederung in die Weltwirtschaft zu einem vorrangigen Ziel erhoben"*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 L 348 S.1.

95 Entspricht Art. 9 der VO. 3281/94 und Art. 9 der VO. 1256/96.

96 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 C 341 S. 250.

97 Exporte aus Gefängnisarbeit stellen auch den einzigen Fall einer Sozialklausel im GATT dar (Art. XX e). Siehe oben Kapitel IV E.1.b.

98 Umgekehrt werden den Ländern, die Fortschritte in der internationalen Drogenbekämpfung gemacht haben, gem. Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art 18 Abs. 3 VO 3291/94 bzw. Art. 17 Abs. 3 VO 1256/96 weitestgende Zollbefreiungen gewährt.

e) offenkundige Fälle von unlauteren Handelspraktiken eines begünstigten Landes. Die Rücknahme erfolgt in voller Übereinstimmung mit den WTO-Bestimmungen;[99]

f) offenkundige Fälle von Nichtvereinbarkeit mit den Zielen der internationalen Übereinkommen wie der Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik (NAFO), der Kommission für Fischerei im Nordatlantik (NEAFC), der Internationalen Organisation zur Erhaltung der Thunfischbestände im Atlantik (ICCAT) und der Organisation für die Lachserhaltung im Nordatlantik (NASCO).”

Die Rücknahme erfolgt erst nach Abschluß eines in Art. 23-26 festgelegten Verfahrens.[100] In den Fällen d) und f) kann die Kommission aus eigener Initiative tätig werden, in den Fällen a) - f) muß ein Mitgliedstaat oder jemand anderes, der an der Rücknahme ein Interesse haben kann, die Kommission informieren. In allen Fällen mit Ausnahme von d) folgen der Initiative oder Information der Kommission Konsultationen im Verwaltungsausschuß für die Allgemeinen Präferenzen (Ausschuß), der sich aus den Vertretern der Mitgliedstaaten und als Vorsitzendem dem Vertreter der Kommission zusammensetzt.[101] Sitzungen werden auf Antrag der Kommission oder eines Mitgliedstaats einberufen, spätestens aber 8 Tage nach Eingang der oben genannten Informationen und jedenfalls vor einer eventuellen Rücknahme. In den Konsultationen werden vor allem die Umstände des Art. 22 I der VO., sowie die zu treffenden Maßnahmen besprochen.[102]

Ohne Besprechung, jedoch nach Information des Ausschusses, und der Aufforderung an die Mitgliedsstaaten, sowie nach Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften kann die Kommission in Fällen betrügerischer Absichten bei den Ursprungsregeln (Art. 22 I d)) die APS bis zu drei Monaten mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit aussetzen. Nach diesem Zeitraum muß die Kommission die vorläufige Aussetzung beenden oder das allgemeine Verfahren nach Art. 23 durchführen. Die Entscheidung der Kommission kann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen 30 Tagen abgeändert werden.[103]

Nach Konsultationen gem. Art. 23 veröffentlicht die Kommission eine Bekanntmachung über die Einleitung einer Untersuchung, leitet diese ein und verschafft sich andere zweckdienliche Informationen. Werden eingeforderte Informationen nicht

---

99 In den Vorläuferverordnungen 3281/94 und 1256/96 lautete diese Klausel in Art. 9 noch: *”offensichtliche Fälle unlauterer Handelspraktiken eines begünstigten Landes einschließlich Diskriminierung der Gemeinschaft und Nichterfüllung der im Rahmen der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen. Zur Erreichung der Ziele, die für den Marktzugang vereinbart waren.”*

100 Art. 22 II.

101 Art. 31 I VO. 2820/98 i. v. m. Art. 17 I VO. 3281/94.

102 Art. 23 VO. 2820/98.

103 Art. 24 VO. 2820/98.

ereilt oder eine Untersuchung erheblich be- oder verhindert,[104] kann die Kommission Schlußfolgerungen auf der Grundlage der verfügbaren Informationen ziehen.[105] Durch die Aufforderung, der Kommission Informationen zukommen zu lassen, wird den Beteiligten, insbesondere auch dem betroffenen Staat, die Möglichkeit zur Stellungnahme und eventuellen Einstellung des Verfahrens gegeben. Nach Abschluß der Untersuchung kann der Rat auf Vorschlag der Kommission die APS zurücknehmen oder die Untersuchung einstellen. Präzedenzfall für das Verfahren ist Myanmar, dem 1997 die APS entzogen wurden (s.u.). Folge eines Verstoßes gegen die in Art. 22 der VO. 2820/98 genannten Tatbestände kann nur der Entzug der Zollpräferenzen, nicht jedoch der Erlaß von Strafzöllen u. ä. sein. Im Fall Myanmars hatte jedoch die Haltung der Militärregierung i.V.m. der anhaltenden Praxis von Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Zwangsarbeit, neben dem Entzug der Zollpräferenzen auch weitergehende bilaterale Konsequenzen wie etwa die Aussetzung eines Schuldenerlasses der Bundesregierung.[106]

(a) Präzedenzfall Myanmar (ehem. Burma)

Zum Einsatz kamen die negativen Sozialklauseln des EU-APS erstmals 1997 gegen Myanmar (Burma) wegen dort praktizierter Zwangsarbeit.[107] Aufgrund einer Beschwerde des ICFTU[108] und des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) bei der Kommission vom 7. März 1995 sollten zunächst nur die Zollpräferenzen im landwirtschaftlichen Bereich, aufgrund einer Erweiterung vom 2. Januar 1997 dann auch die Präferenzen für Halb- und Fertigwaren, wegen Sklaverei vorübergehend zurückgenommen werden. Aufgrund der vorgelegten Beweise und des am 16. Januar 1996[109] veröffentlichten Beschlusses der Kommission wurde eine Untersuchung eingeleitet.

Objekt der Untersuchung waren insbesondere der sog. ”Town Act” von 1907 und der ”Village Act” von 1908, nach denen die Bevölkerung zu Arbeitsdiensten verpflichtet werden konnte. Myanmar bestritt den Vorwurf der Sklaverei und hielt die Gesetze für vereinbar mit dem ILO-Übereinkommen Nr. 29,[110] was von der ILO und der von ihr

---

104 Dies war etwa im Fall Myanmars der Fall in dem Myanmar die Einreise eine Untersuchungskommission untersagte. Siehe VO. 552/97 vom 24. März 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 85 1997 S. 9.

105 Art. 25 VO. 2820/98.

106 BMZ Spezial 3/Februar 1999 Anhang 3.

107 Ein weitere Fall, der Pakistan betrifft, wird zur Zeit untersucht. Wear 1996 S.26. Zwangsarbeit wird seit dem 2. Weltkrieg als eine Form der Sklaverei betrachtet. Siehe oben Kapitel III F. 1 b.

108 International Confederation of Trade Unions.

109 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 20. Januar 1996 C 15 S. 3.

110 Myanmar berief sich auf die Ausnahmetatbestände in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens. Art 2 Abs. 2 lautet:

eingesetzten ”Commission of Inquiry” im Untersuchungsverfahren jedoch bestritten wurde. Bei der 83. Konferenz der ILO 1996 wurde von Arbeitnehmern eine Beschwerde gem. Art. 26 der ILO-Verfassung bezüglich Menschenrechtsverletzungen in Myanmar eingereicht.[111]

Im Zuge der Ermittlungen kam die Kommission zu dem Schluß, daß die Behörden von Myanmar zum Bau militärischer und ziviler Infrastruktureinrichtungen systematisch Zwangsarbeiter als Träger u. ä. einsetzten, was mit Druck und der Androhung von gewaltsamen Vergeltungsmaßnahmen einherging.[112] Einer EU-Untersuchungskommission gem. Art. 11 II S. 2 der VO. 3281/94[113] wurde ebenso wie der ”Commission of Inquiry” der ILO oder dem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs die Einreise nach Myanmar von der Regierung verweigert, und auch sonst wurde seitens Myanmars nicht kooperiert, so daß der Rat der EU gem. Art. 11 V die vorhandenen Beweise würdigte und die Zollpräferenzen für Myanmar durch Verordnung[114] bis auf Widerruf zurücknahm.

Die Regierung Myanmars wurde außer von der EU auch von der ILO[115] und den Vereinten Nationen[116] wegen der Menschenrechtssituation in vielfacher Hinsicht

---

”Nevertheless, for the purposes of this Convention, the term [forced or compulsory labour] shall not include (a) any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character; (b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country; (c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations; (d) any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population; (e) minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services.” Dem Übereinkommen Nr. 105 über die Abschaffung der Zwangsarbeit ist Myanmar nicht beigetreten, weshalb nur eine ein Kontrolle bezüglich des älteren Übereinkommens Nr. 29 erfolgen konnte.

111 http://www.ilo.org/public/english/20gb/docs/gb273/myanmar.htm

112 Druckmittel waren etwa die konkrete Drohung mit Artilleriebeschuß eines Dorfes oder der Ermordung der Dorfvorsteher durch die Übersendung von ”Geschenken” wie zwei Gewehrkugeln. Bollé S. 401.

113 Entspricht Art. 25 Abs. 2 der neuen VO. 2820/98.

114 VO. 552/97 vom 24. März 1997, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 85 1997 S. 9.

115 Die aus 3 Personen zusammengesetzte von der ILO berufene Commission of Inquiry trat zum ersten Mal am 9. Juni 1997 zusammen und schloß ihren Bericht am 2. Juli 1998 ab. In der Zwischenzeit hörte sie über 250 Augenzeugen an und sammelte fast 10 000 Seiten Dokumente. In ihrem Abschlußbericht wird die Regierung von Myanmar massiv angegriffen und die vielfache Verletzung von Menschenrechten angeprangert. ILO-Report para 541-543.
Am 17. Juni 1999 verabschiedete die International Labour Conference die ”Resolution on the widespread use of forced labour in Myanmar”, abgedruckt in 38 I.L.M. 1215 (1999), in der die

verschiedentlich angemahnt. Die Rücknahme der Zollpräferenzen ist zur Zeit noch in Kraft.

(2) DIE POSITIVE SOZIALKLAUSEL GEM. ART 8, 10-15 VO. 2820/98[117]

Zusätzlich zur negativen Sozialklausel führte die EU mit Wirkung zum 05. Juni 1998[118] für die Einhaltung der ILO-Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz der Vereinigungsrechte), Nr. 98 (Grundsätze des Vereinigungsrechts und Recht auf Kollektivverhandlungen) und Nr. 138 (Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung) in einer positiven Sozialklausel einen erweiterten Präferenzzoll ein. Der Entwurf der Kommission beinhaltete die Möglichkeit einer solchen als Anreiz konzipierten Sonderregelungen bereits ab 1. Januar 1997.[119] Dieses Datum wurde im Rahmen der Verabschiedung der VO. 3281/94 jedoch auf den 1. Januar 1998 verschoben.[120]

Der nochmals ermäßigte Zollsatz ist wie der allgemeine APS-Zollsatz nach Empfindlichkeit gestaffelt und beträgt bei Halb- und Fertigprodukten sehr empfindlicher Waren 70 % (85%)[121] und empfindlicher Waren 45% (70%) des GZT. Für halbempfindliche Waren wird der Zoll ganz aufgehoben. Bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen bleiben die nochmals ermäßigten Zollsätze etwas höher, nämlich 75% (85%) für sehr empfindliche Waren und 50 % (70%) für empfindliche Waren. Für halbempfindliche Waren wird der Zoll ebenfalls ganz aufgehoben.[122]

Voraussetzung für den Genuß der erweiterten Präferenzen ist ein Antrag, in dem die Behörden der Länder folgende Angaben gemacht haben:

> *"- die innerstaatliche Rechtsvorschriften, die die Normen der ILO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 über Koalitionsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen, sowie des ILO-Übereinkommens Nr. 138 ILO-Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung enthalten; der vollständige Wortlaut dieser*

Regierung Myanmar wegen des anhaltenden Vorkommens von Zwangsarbeit verurteilt wurde und zugleich das Ende technischer Zusammenarbeit der ILO mit Myanmar beschlossen wurde.

116 Siehe: UN Doc. UNGA A/RES/50/194 vom 22 Dez. 1995; UN Doc. UNGA A/RES/51/117 vom 12 Dez. 1996; UN Doc. UNGA A/RES/52/137 vom 12 Dez. 1997 und UN Doc. UNGA A/RES/53/162 vom 9. Dez. 1998, in denen jedesmal die Menschenrechtssituation und die Verletzung fundamentaler Arbeitnehmerrechte gerügt wird.

117 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1998 L 357 vom 30. Dezember 1998. Die VO. 2820/98 implementierte die Regeleungen der VO. 1154/98, die sie ablöste.

118 Art. 19 I der VO. 1154/98 vom 25. Mai 1998 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 4. Juni 1998 L 160 S. 1 ff. Nach Art. 7 der VO. 3281/94 und VO. 1256/96 wäre die Einführung der Sonderregelung bereits ab 1.1.1998 möglich gewesen.

119 KOM (94) 337, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 C 333 S. 9 ff.

120 Art. 7 VO. 3281/94, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1994 L 348 S. 1ff.

121 In den Klammern wird der jeweils normale Präferenztarif angegeben.

122 VO. 2820/98 Art. 10.

Rechtsvorschriften ist zusammen mit einer beglaubigten Übersetzung in eine Amtssprache der Gemeinschaft beizufügen;

- die Maßnahmen, die zur Durchsetzung dieser Rechtsvorschriften und ihrer wirksamen Überwachung getroffen wurden, sowie die etwaigen sektoralen Beschränkungen bei ihrer Durchsetzung, die festgestellten Verstöße und ihre Aufschlüsselung nach Produktionssektoren;

- die von der Regelung des betroffenen Landes eingegangen Verpflichtung zur umfassenden Überwachung und Anwendung der Sonderregelung und der damit verbundenen Verfahren der administrativen Überwachung."[123]

Diese Angaben werden im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht, um interessierten Dritten die Möglichkeit zu geben, die Kommission über andere Tatsachen zu informieren.[124] Nach Prüfung der Unterlagen, sowie dem Sammeln weiterer Informationen und nötigenfalls Durchführung von Kontrollen unterbreitet die Kommission ihre Ergebnisse dem Ausschuß gem. Art. 31[125].[126] Nach Anhörung des Ausschusses, nicht jedoch gegen seine Entscheidung, beschließt die Kommission die Genehmigung der Sonderregelungen. Das Ergebnis wird dem antragstellenden Land, bei Ablehnung auf Wunsch auch mit Gründen mitgeteilt.[127]

(3) KONFLIKTE DER SOZIALKLAUSELN MIT GATT UND UNCTAD

Es bleibt ungewiß, ob die neuen Bestimmungen des APS der EU mit der Ermächtigungsklausel (enabling clause) des GATT[128] im Einklang stehen.[129] Die Ermächtigungsklausel des GATT beruht auf der Entschließung Nr. 21 (II) von UNCTAD, in der ein Verzicht auf Reziprozität und das Diskriminierungsverbot elementare Bestandteile sind. Auch ist in der Ermächtigungsklausel keine Rede von einer Abhängigkeit der GSP-Vorteile von einem bestimmten Wohlverhalten.

Die Einführung erweiterter Zollpräferenzen setzt ein bestimmtes soziales Verhalten, nämlich die Befolgung und Durchsetzung der entsprechenden ILO-Übereinkommen durch die begünstigten Staaten, voraus. Dieses Verhalten stellt jedoch eine

---

123 VO. 2820/98 Art. 11 I.

124 VO. 2820/98 Art. 11 II.

125 Art. 31 verweist auf Art. 17 der VO. 3281/94.

126 VO. 2820/98 Art. 25.

127 VO. 2820/98 Art. 18.

128 GATT Doc L/4903, vom 28. November 1979, BISD, 26 Supp., 1980

129 Diese Zweifel werden bereits von der Kommission in der KOM (94) 212 zur Sprache gebracht, wenn es dort heißt: *"Da rechtlich noch Ungewißheit darüber besteht, ob die neuen Bestimmungen des APS (Staffelung, Aussetzung und Sonderregelung) ... mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung der UNCTAD vereinbar sind, auf dem die Ermächtigungsklausel des GATT basiert, sind unverzüglich informelle Kontakte zur OECD, der UNCTAD und dem GATT aufzunehmen.... Dabei könnte sich eine Anpassung der Ermächtigungsklausel als notwendig erweisen."*

Gegenleistung für die Zollvergünstigungen dar, auch wenn sich die Gegenleistungen nicht unmittelbar als wirtschaftlicher Gewinn für die EU auswirken und damit nicht direkt mit etwa der Forderung nach gegenseitigen Zollerleichterungen oder Marktzugangsgarantien vergleichbar sind. Solche Gegenleistungen müßte die EU sonst durch einzelne Entwicklungsabkommen erzielen. Das Ziel des GSP bei seiner Verabschiedung war nichts anderes als die Förderung der Entwicklungsländer durch die Teilhabe am Welthandel. Eine Verknüpfung mit politischen Zielen industrialisierter Länder geht über dieses Ziel hinaus. Entsprechend wird der Grundsatz, daß GSP nicht für Gegenleistungen gewährt werden sollen, durch diese Bestimmungen verletzt. Eine weitere Verletzung der Grundlagen von UNCTAD stellt der Ausschluß einzelner Länder aus dem APS dar, diese Verletzung besteht jedoch seit Beginn der GSP und kommt bei allen Ländern vor, eine Tatsache, die den Bruch der Bestimmung nicht rechtfertigt, wohl aber relativiert. Dieser Bruch führt jedoch nicht zu einer Ungültigkeit der GSP.

d) Bewertung der Sozialklauseln

In der unterschiedlichen Anwendung positiver und negativer Sozialklauseln läßt sich das Verständnis der EU einerseits in bezug auf bereits Erreichtes und als normal angesehene Standards und andererseits in bezug auf Standards, deren Befolgung sie zwar propagiert, die sie aber nicht als allgemein voraussetzbar ansieht, ablesen. Bedingungen, die aus Sicht der EU bereits als selbstverständlich und nicht mehr verhandelbar, bzw. als ”*zwingende Normen des Völkerrechts*”[130] angesehen werden, führen bei Verletzung zu einer Schlechterbehandlung als sonst im internationalen Handel der EU mit Entwicklungsländern üblich. Dies ist bei Sklaverei und Zwangsarbeit der Fall. Sklaverei und Zwangsarbeit widersprechen auch der ”Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte”.[131] Gefängnisarbeit gilt bereits nach Art. XX e) GATT 1947, als Grund die Vergünstigungen des GATT zu entziehen, jedoch ist die Rechtfertigung dafür nicht die Verletzung von Menschenrechten, sondern eine Störung des internationalen Handels und seiner Voraussetzungen.

Die Vereinigungsfreiheit und das Recht, Gewerkschaften zu gründen werden von der EU als ein ”*Teil der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts*” angesehen.[132] Als Begründung werden die ”Allgemeine Erklärung der Menschenrechte”, die IAO-Verfassung, die IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 und die internatonalen Pakte von

---

130 Kommission KOM (96) 402 vom 24. Juli 1996 S. 13 Absatz 2.f).
131 Siehe oben Kapitl III F.2.a.
132 Kommission KOM (96) 402 Absatz 2.f).

1966 genannt. Warum das ebenso verankerte Diskriminierungsverbot[133] ausgespart wurde, ist aus diesen Bestimmungen nicht zu begründen.

Sozialstandards, die die EU unterstützt, die sie aber als noch nicht allgemein bei Entwicklungsländern voraussetzbar ansieht, fördert sie dagegen durch das neue Präferenzsystem.

Interessant ist dabei, daß im Katalog des Art. 14 VO. 2820/98 Bestimmungen über Kinderarbeit ebenso fehlen wie Bestimmungen über Gleichbehandlung oder das Diskriminierungsverbot am Arbeitsplatz. Diese Bestimmungen sind jedoch im Katalog der ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte enthalten.[134] Auch fand sich in den Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments zur VO. 3281/94, die später in der VO. 2820/98 integriert wurde, die Aufnahme von Kinderarbeit und ungleicher Behandlung von Männern und Frauen in den Katalog der negativen Sozialklausel des Art. 9 VO. 3281/94 (entspricht Art. 22 VO. 2820/98). Die Nichtbeachtung von Kinderarbeit und Gleichbehandlungsgrundsatz erscheinen um so brisanter, betrachtet man das Datum der Verabschiedung der Verordnungen. Am 25 Mai 1998 wurde die positive Sozialklausel der EU verabschiedet, nur 3 1/2 Wochen vor der ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte. Sollte es sich hier noch um ein Versäumnis gehandelt haben, EU-Recht mit der Grundsatzerklärung in Deckung zu bringen, so ist dies für die 6 Monate später verabschiedete VO. 2820/98, die sowohl die positive als auch die negative Sozialklausel enthält, nicht mehr erklärbar. In der KOM (94) 212 werden der Koalitionsfreiheit und dem Recht auf Tarifverhandlungen am ehesten die Fähigkeit zugesprochen, den Lebensstandard der Bevölkerung zu heben. Im demselben Abschnitt wird aber eben diese Wirkung auch den *"mit der Unterentwicklung zusammenhängenden Praktiken und insbesondere* [der] *Kinderarbeit"* zugestanden. Die Konsequenz aus dieser Erkenntnis, die Aufnahme dieser Bedingungen in die Sozialklausel, wurde jedoch unterlassen.

Unabhängig davon, ob der Kinderarbeit und dem Gleichbehandlungsgrundsatz grundlegender Charakter beigemessen wird, wie sich aus der Rechtfertigung der Grundsatzerklärung mit der ILO-Verfassung und der Erklärung von Philadelphia begründen ließe, oder ob man sie für unterstützenswert, aber nicht voraussetzbar hält,

---

133 Siehe Deklaration von Philadelphia vom 10. Mai 1944, in der es heißt: "A*ll human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity;*" oder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in Art. 7 "*All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law*." und Art. 23 Abs. 2 "*Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.*"

134 "ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" vom 18. Juni 1998, abgedruckt in: International Labour Review 1998 S. 253 ff.

auf die eine oder andere Art hätten Kinderarbeit und Diskriminierungsverbot in dem neuen EU-APS Berücksichtigung finden müssen. Im ersteren Fall als negative Sozialklausel, wie es beim Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit praktiziert wurde, und im letztern Fall als positive Sozialklausel entsprechend den ILO-Übereinkommen Nr. 87, 98 und 138. So aber erscheint die Sozialklausel der EU unvollständig und im internationalen Kontext als nicht stimmig.

Da die EU sich im Rahmen der WTO-Verhandlungen mit ihrer Vorstellung über eine Aufnahme der Frage von internationalen Arbeitsstandards in das Arbeitsprogramm der WTO[135] nicht durchsetzen konnte, versucht sie nun, diese Ziele über die Bevorzugung sich wohlverhaltender Staaten, zumindest einen Schritt weit, zu erreichen. Äußerst kritisch ist dabei der Versuch, allgemeine Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde mit dem APS zu verknüpfen, wie dies bei der negativen Sozialklausel von Art. 22 I e) VO. 2820/98 der Fall ist, ohne auf ein Verfahren seitens der WTO Bezug zu nehmen. Die neue Formulierung in Art. 22 (e) VO. 2820/98 verweist auf die Übereinstimmung mit den WTO-Bestimmungen und ist in diesem Zusammenhang vielleicht als ein Resultat der WTO-Ministerkonferenz von Dezember 1996 in Singapur zu sehen, doch haben Entwicklungsländer auch nach der WTO, wie schon nach dem GATT 1947, keinen Anspruch auf die Gewährung von Zollpräferenzen. Da dieser Anspruch nicht besteht, sondern APS-Vorteile einseitig gewährt werden, können diese Vorteile auch WTO-konform jederzeit entzogen werden. Die begünstigten Staaten sind auf das Gutdünken der EU angewiesen und es bleibt das Problem, daß für die betroffenen Staaten keine Möglichkeit besteht, die Erfüllung oder Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde vor einem neutralen Gremium objektiv feststellen zu lassen. Die EU steht als Kläger und Richter zugleich fest.

Denkbar wäre alternativ der Verweis auf ein Verfahren vor der WTO gewesen, doch wäre dies der EU wahrscheinlich zu langwierig geworden. So aber, ohne externe Beteiligung an der Entscheidung, begibt sich die EU vielmehr in einen ”Graubereich der internationalen Handelsordnung” und richtet ”ein Tauschsystem von wechselseitigen Vergünstigungen und Konzessionen” ein.[136] Es bleibt ein Verweis auf die UN-Resolution 53/170 vom 15. Dezember 1998, in der es unter Punkt 8 (c) heißt:

> *”The General Assembly ...reiterates its original principles, namely, non-discrimination, universality, burden-sharing and non-reciprocity;”*[137]

Das EU-APS erfüllt diese geforderten Bedingungen nur bedingt.

---

135 Die Vorstellungen wurden formuliert in KOM 96/402 4.b) (Schlußfolgerungen).

136 Hilpold 1996 S. 113.

137 UN-Resolution 53/170 ”International trade and development” 91st plenary meeting vom 15. Dezember 1998 A/Res/53/170.

E. U.S.-GSP

1) Allgemeines

Die USA folgten den anderen präferenzgewährenden Industriestaaten mit der Verabschiedung eines eigenen GSP 1974. Die Implementierung erfolgte jedoch erst 1976.[138] Durch das Gesetz wurde der Präsident ermächtigt, für Staaten, die die in 19 U.S.C. § 2462 genannten Kriterien erfüllten,[139] bei bestimmten Produkten Zollfreiheit zu gewähren. Das Gesetz war zunächst auf 10 Jahre befristet und wäre am 3. Januar 1985 ausgelaufen. Es wurde jedoch kurz zuvor zunächst um 8 1/2 Jahre bis zum 4. Juni 1993 verlängert.[140] Danach erfolgten Verlängerungen nur noch auf jährlicher Basis, teilweise auch rückwirkend.[141] Die letzte Verlängerung erfolgte bis zum 30. Juni 1998. Die allgemeinen Bedingungen für die Gewährung von Zollbefreiungen wurden im Handelsgesetz von 1974 festgelegt.[142]

2) Berechtigte

Während das APS der EU den Kreis der berechtigten Länder abschließend aufzählt, sind nach dem U.S.-GSP grundsätzlich alle Länder berechtigt, einen Antrag auf die Gewährung von GSP zu stellen. Bestimmte entwickelte Länder (wie etwa die Mitglieder der EU, Japan und andere Staaten mit vergleichbaren Entwicklungsstand) sind jedoch von vornherein ausgenommen.

Vom GSP ebenso generell ausgenommen sind Länder, bei denen mindestens eine der unten aufgeführten Voraussetzungen vorliegen:

1. kommunistische Staaten,[143]
2. Mitglieder der OPEC[144] oder andere Länder, die wichtige Rohstoffe zurückhielten,

---

138 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 120.

139 Die Ausschlußtatbestände sind im nächsten Absatz dargestellt.

140 Perez-Lopez 1988 S. 268. Die Verlängerung um 8 1/2 Jahre stellte einen Kompromiß zwischen dem Repräsentantenhaus, das fünf Jahre verlängern wollte, und dem Senat, der eine 10-jährige Verlängerung favorisierte, dar.

141 Die Verlängerungen erfolgten zum 30. September 1994, 31. Juli 1995, 31. Mai 1997, und zuletzt 30. Juni 1998. Siehe 19. U.S.C. (1997) § 2465, mit verschiedentlichen Änderungen. Für die Übergangszeit zwischen Auslaufen und Verlängerung des GSP wurden rückwirkende Gesetze erlassen.

142 United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) § 2462. Die einzelnen Ausschlußtatbestände sind unten dargestellt.

143 Als Ausnahme wurden kommunistische Staaten genannt, die einen Meistbegünstigungsstatus der UN hatten, Mitglied des IMF waren und nicht vom internationalen Kommunismus beherrscht wurden, z. B. Rumänien, das aber 1987 von der Liste berechtigter Staaten gestrichen wurde. Perez-Lopez 1988 S. 273.

144 Section 1111 a des Trade Agreement Ast von 1979 lockerte diese Bedingung, wenn das entsprechende OPEC-Land bis zum 3. Januar 1980 in bilaterale Verhandlungen über Handel mit den USA trat. Perez-Lopez 1988 S. 267.

3. Länder, die anderen Industriestaaten Vorteile gewährten, welche für die Wirtschaft der USA negative Einflüsse haben konnten,
4. Länder, die U.S.-Eigentum entschädigungslos enteigneten,[145]
5. Länder, die in den internationalen Drogenhandel verwickelt waren,[146]
6. Länder, die internationale Schiedssprüche zu Gunsten von U.S.-Bürgern oder U.S.-Firmen nicht anerkannten oder durchsetzten.[147]

Von den Nummern 4-6 kann der Präsident aus nationalen Sicherheitserwägungen absehen, was bisher aber noch nicht erfolgte. 1976 wurde der Katalog erweitert auf:

7. Länder, die den Terrorismus unterstützen.

1984 erfolgte durch die Einfügung der U.S.-Sozialklausel eine Erweiterung auf:

8. Länder, die keine Schritte dazu unternehmen oder unternahmen, daß international anerkannte Arbeitsstandards den Arbeitern des Landes inklusive eventueller EPZ zu Gute kommen.

Die Tatbestände sind als Ausschlußtatbestände formuliert. Jedes an GSP-Vorteilen interessierte Land muß folglich zwei Bedingungen erfüllen. Es darf nicht unter die genannten Ausschlußkriterien fallen und muß außerdem aufgenommen werden. Entscheidungsbefugt für die Anträge ist der Präsident. Grundlage für die Entscheidung des Präsidenten bei der Gewährung von Zollpräferenzen sind:

1. der Antrag des entsprechenden Landes,
2. der Grad der Entwicklung,
3. ob anderen Industriestaaten Zollpräferenzen gewährt werden und
4. zu welchem Anteil die USA Zugang zu den Märkten und den Rohstoffen des jeweiligen Landes haben.[148]

Des weiteren bestehen Beschränkungen in bezug auf den Anteil, den ein bestimmtes Land am Gesamtimport der USA eines bestimmten Handelsguts haben durfte. Bei einem Anteil über einen bestimmten festgelegten Wert,[149] aber auf jeden Fall bei einem Anteil von mehr als 50% der Importe an einem bestimmte Gut, verliert das Land für das

---

145 Diese Bestimmung wurde 1984 auf den Schutz geistigen Eigentums ausgeweitet. Lande/VanGrasstek S. 85.

146 Bestimmung Nr. 5 wurde 1986 aus dem Titel 19 des U.S.C. in Titel 21 transferiert. 19. U.S.C. (1994) § 2462 Ammendments.

147 Section 502 b des United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) 2462.

148 Section 502 c des United States Trade Act vom 03. Januar 1974; 19 U.S.C. (1994) § 2462.

149 Der absolute Wert wurde dem US-Handel angepaßt und betrug 1979 41,0 Mio. US-$. Perez-Lopez 1988 S. 267; und 1992 101 Mio. US-$, Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 121. 1996 betrug er 75 Mio. U.S. $ und sollte in Zukunft neben dem Anteil des Vorjahres um jährlich 5 Mio. U.S. $ steigen. 19. U.S.C. (1997) § 2463 c) 2) A. ii).

entsprechende Gut die GSP-Bevorzugung.[150] Wie auch in der EU, konzentrierte sich der Großteil der GSP-Vergünstigungen auf wenige Länder.[151]

3) Die U.S.-Sozialklausel

Die Stimmung für die Verlängerung des GSP im 98. U.S.-Kongreß 1984 war alles andere als günstig.[152] So war es nicht verwunderlich, daß das angesichts der Forderung das GSP ganz abzuschaffen, die Implementation einer Sozialklausel, die die Anwendung des GSP zumindest einschränken konnte, relativ einfach durchzusetzen war[153]. Mit dem Generalized System of Preferences Renewal Act 1984 wurde so schließlich die Sozialklausel als achter Ausschließungstatbestand eingeführt (s.o.).

Des weiteren wurde der Schutz geistigen Eigentums in den Ausschlußkatalog integriert.[154] International anerkannte Arbeitsstandards sind nach Section 502 (4) des United States Trade Act vom 03. Januar 1974:[155]

1. das Versammlungsrecht,
2. das Recht auf Kollektivverhandlungen,
3. das Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit,
4. ein Mindestalter für Kinderarbeit sowie
5. Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Minimallohnregelungen und Maximalarbeitszeiten.

Ein wie auch immer geartetes Diskriminierungsverbot, insbesondere eine Gleichbehandlung von Männern und Frauen, wie es die ILO-Grundsatzerklärung vorsieht, fehlt.

4) Verfahren zur Anwendung der U.S. Sozialklausel

a) Formelles Verfahren

Das Verfahren zur Überprüfung der Sozialklausel des GSP zieht sich über einen längeren Zeitraum hin. Entscheidungsbefugt ist ein interministerieller Ausschuß (TPSC = Trade Policy Staff Committee)[156], der unter Leitung des U.S.-Handelsbeauftragten

---

150 Staaten, deren Exporte im Vorjahr einen bestimmten Betrag (1996 13 Mio. U.S. $ von da an pro Jahr plus 500 000 U.S. $ nicht überschritten, konnten vom Präsidenten weiterhin bevorzugt werden. 19 U.S.C. (1997) § 2463 c) 2) F.

151 1990 erhielten die fünf größten Empfänger von GSP (Mexiko, Malaysia, Thailand, Brasilien und die Philippinen) 65 % der Leistungen. Travis S. 182. Mittlerweile entfallen jedoch Malaysia und Mexiko, Malaysia, weil es als konkurrenzfähig gilt, und Mexiko, da es dem NAFTA beitrat.

152 Lande/VanGrasstek S. 76.

153 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 125.

154 Lande/VanGrasstek S. 85.

155 19 U.S.C. (1994) § 2462 a) Abs. 4.

156 Die Zusammensetzung des Ausschusses kann unter http://www.ustr.gov/reports/gsp/information.html im Internet abgefragt werden.

tagt. Interessierte Parteien können Eingaben beim Ausschuß unter Angabe ihres Namens, des betroffenen Landes, der betroffenen Bestimmung, der Gründe und allen unterstützenden Informationen einreichen. Obwohl der Ausschuß nach den eigenen Verfahrensvorschriften auch aus eigener Initiative tätig werden könnte, ist dies bisher noch nicht geschehen.[157] Bei Annahme einer Eingabe werden keine Kreditversicherungen nach dem OPIC mehr übernommen, die Zollpräferenzen bleiben aber bis zur endgültigen Entscheidung in Kraft. Insofern tritt bereits mit Annahme einer Petition eine Negativfolge ein. Der Termin zur Annahme einer Eingabe ist auf den 1. Juni eines jeden Jahres festgelegt und wird strikt gehandhabt. Dies kann sogar zu einer Verfahrensdauer von bis zu zwei Jahren führen.[158] Nur in begründeten Eilfällen kann das Verfahren unabhängig von diesen Fristen durchgeführt werden.[159]

Zeitablauf eines GSP-Überprüfungsprozesses (Muster)[160]

1. Juni	Annahmeschluß für Petitionen
15. Juli	Bekanntgabe der angenommenen Petitionen im Federal Register
Sep./Okt.	Öffentliche Anhörungen, Eingabe unterstützender und gegenseitiger schriftlicher Materialien
Dez./Jan.	Möglichkeit öffentlicher Stellungnahmen zum Report des USITC (United States International Trade Committee)
1. April	Bekanntgabe der Entscheidung des TPSC
1. Juli	Rechtswirksamkeit der Entscheidung

Seit der Einführung der Sozialklausel 1984 ist der U.S.-Präsident dem Kongreß zur jährlichen Berichterstattung über die Situation der Arbeitsstandards in den begünstigten Ländern verpflichtet.[161] Des weiteren finden jährliche Überprüfungen bezüglich der Situation von Arbeitnehmerrechten statt.

---

157 Collingsworth S. 229 Fußnote 14.

158 Das Verfahren wird dargestellt bei Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 127 f. Der Maximalzeitraum von zwei Jahren wurde im Falle des Putsches im Sudan auch nahezu erreicht. Der Putsch erfolgte im Juni 1989, die Eingabe konnte erst zum 1. Juni 1990 erfolgen, so daß die Entscheidung, dem Sudan die Zollpräferenzen zu streichen erst Mitte 1991 fiel. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 128.

159 § 2007. 3 b).

160 Der Zeitplan ergibt sich aus: Regulations of the U.S. Trade Representative pertaining to eligibility of articles and countries for the Generalized System of Preferences Program (GSP (15 CFR Part 2007)); 15 C.F.R. Chapter XX. § 2007.3 a) 1)-5).

161 19 U.S.C. (1994) § 2465 c)

b) Praxis der Anwendung

Die Anwendung der Sozialklausel ist immer auch stark von anderen politischen und strategischen Überlegungen abhängig.[162] Von den bis 1997 eingereichten 65 Petitionen wurden 37 zur Überprüfung angenommen, 5 führten teilweise nach einem verlängerten Überprüfungszeitraum zu einem zumindest teilweisen Entzug der GSP-Vergünstigungen.[163] Damit ist die Annahmequote deutlich schlechter als im NAALC, in dem die eingereichten Petitionen zu einem Großteil angenommen werden.

In manchen Fällen wurden die Entscheidungen über Petitionen mehrfach verschoben oder Überprüfungen solange verlängert, bis die Länder schließlich wegen Konkurrenzfähigkeit aus dem GSP ausschieden (Malaysia, Singapur). Die Ablehnung von Petitionen erfolgte zuweilen mit hinhaltenden Begründungen.[164] Eigeninitiativen des Trade Policy Staff Committee fehlen, auch wenn diese möglich sind. Politische Gründe spielen bei der Entscheidungsfindung eine gewichtige Rolle, bereits getroffene Entscheidungen werden aus politischen Gründen unter Umständen revidiert.[165] Dadurch wird die Glaubwürdigkeit der Sozialklausel stark vermindert.

5. CBI

Eine ähnliche Regelung wie das U.S.-GSP stellt die 1982 angekündigte CBI (Caribbean Basin Initiative) dar. Zu ihrer Durchführung wurde 1983 CBERA (Caribbean Basin Economic Recovery Act) durch den Kongreß verabschiedet.[166] Dadurch wurden seit dem 5. August 1983 Zollfreiheit für eine Reihe von Produkten von damals 27 karibischen und mittelamerikanische Staaten und Territorien ermöglicht.[167] Erstmalig gewährt wurden die Zollpräferenzen zum 1. Januar 1984.[168] Wie auch für das GSP war für die einseitigen Zollpräferenzen ein ”waiver” von Art. I des GATT erforderlich, welcher auch im Februar 1985 erteilt wurde.[169] Die Vorteile der CBI-

---

162 Alston 1993 S. 22, der sich auf Beispiele des Entzugs der Sozialklauseln für politisch mißliebige Staaten und eine zweifelhafte Praxis der Reagan Administration bei der Bewertung von Menschenrechten bezieht.

163 Siehe Tabelle 4.4 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 304.

164 Collingsworth S. 229 ff.

165 So etwa 1994 Indonesien, wo der Ausschuß auf Initiative des National Security Council seine Entscheidung überdachte und so Indonesien vor einem Entzug der GSP-Vorteile bewahrte. Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 134 f.

166 19 U.S.C. (1994) §2701-2706.

167 19. U.S.C. (1994) § 2702 b). Es sind dies im einzelnen: Anguilla, Antigua und Barbuda, die Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Dominica, Dominikanische Republik, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Nicaragua, Pnama, Saint Lucia, St. Vincent, und die Grendines, Surinam, Trinida und Tobago, Cayman Inseln, Montserrat, Niederländisch Antillen, St. Kitts-Nevis, Turks und Caicos Inseln, und British Virgin Islands, Aruba wurde mit der Unabhängigkeit von Niederländisch Antillen 1986 das 28. CBI-berechtigte Land.

168 Perez-Lopez 1988 S. 263.

169 Stamps S. 156 Fußnote 47.

Zollpräferenzen im Verhältnis zum U.S.-GSP liegen vor allem in ihrer einfacheren Handhabung. Auch sind die Graduierungsmechanismen des U.S.-GSP bei der CBI nicht einschlägig.[170]

Zunächst bis zum 30. September 1995 befristet, wurden die Zollbefreiungen 1990 im Zuge des "Caribbean Basin Economic Recovery Expansion Act" ohne zeitliche Begrenzung verlängert.[171] Ziel war die politische Stabilisierung und wirtschaftliche Wiederbelebung der Region, sowie die Ausweitung des privaten Sektors in einer Region vor der Haustür der USA.[172]

Der U.S.-Präsident entscheidet auf Antrag der im Gesetz enumerativ aufgeführten Länder unter Berücksichtigung der im Gesetz genannten Kriterien über die Zollbefreiung.[173] Die Kriterien der CBI entsprechen weitestgehend den Bedingungen zur Gewährung von GSP. Gegenwärtig genießen 24 Länder die CBI-Vorteile.[174] Die zunächst ohne konkrete Ausformulierung aufgenommene Sozialklausel[175] wurde 1990 an die des GSP angepaßt und verweist seither auf die GSP-Sozialklausel. Beschwerden über die Verletzung von Arbeitnehmerrechten sind im Rahmen des GSP-Verfahrens geltend zu machen. Wenn GSP-Vorteile entzogen werden, entfallen auch die CBI-Zollpräferenzen.[176] Auch wenn die ILO-Übereinkommen nicht direkt in den Gesetzen genannt werden, standen sie bei der Verabschiedung von CBERA zumindest im Hintergrund der Gedanken der Parlamentarier.[177] Fünf Länder, deren Arbeitsgesetze nicht den Arbeitsstandards des Gesetzes genügten, haben im Zuge der Bewerbung für CBI-Vorteile Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zugesagt, die dann zumindest teilweise erfolgten.[178] Alle drei Jahre ist der Präsident verpflichtet, den Kongreß über die Auswirkungen und Erfolge des Gesetzes zu unterrichten.

Die Bedeutung des CBERA liegt vor allem in seiner weltweiten Vorreiterrolle. Erstmalig wurden Handelsprivilegien mit Arbeitnehmerrechten verknüpft. Die Idee

---

170 Stamps S. 150 f.

171 Stamps S. 150.

172 Perez-Lopez 1988 S. 259. Siehe auch Pub. L. 101-382, Title II, § 202 vom 20. Aug. 1990 104 Stat. 655 abgedruckt in 19 U.S.C. (1994) § 2701 Congessional Findings.

173 19. U.S.C. (1994) § 2701. Dabei existieren obligatorische Bedingungen und solche die der Präsident bei seiner Entscheidung nur beachten muß. Die Sozialklausel gehört zur zweiten Gruppe.

174 Surinam, Anguilla, Turks und Caicos Inseln sowie die Cayman Inseln haben CBI-Vorteile weder beantragt noch erhalten.

175 Sie lautete: *"The President shall take into account... the degree to which workers in such country are afforded reasonable workplace conditions and enjoy the right to organize and bargain collectively."* 19 U.S.C. (1988) § 2702c).

176 Stamps S. 153.

177 Charnovitz 1987 S. 573.

178 Perez-Lopez 1988 S. 264 ff; mit einer detaillierten Auflistung der einzelnen versprochenen Änderungen. Die fünf Länder waren die Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Haiti und Honduras.

wurde sehr schnell feiner ausgearbeitet, in das U.S.-GSP integriert und fand von dort ihren Weg wieder zurück zum CBERA. Insbesondere wurde durch den CBERA ein Fokus auf die sich ausweitenden EPZ (Export Processing Zones) gerichtet,[179] in denen teilweise vorhandene Arbeitnehmerrechte durch Sondergesetze außer Kraft gesetzt wurden (insbesondere gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit) und so ein unfairer komparativer Vorteil entstehen sollte.[180] Im Fall der Dominikanischen Republik führte der Druck der U.S.-Gewerkschaften und der dominikanischer Gewerkschaften zu einer Rechtsreform, die die Restriktionen für Gewerkschaften aufhob.[181]

Wirtschaftlich hat die CBI enttäuscht. Zwar stiegen im Zeitraum von 1984 bis 1992 die Exporte der CBI-Länder in die USA von 8, 6 Mrd. U.S.-$ auf 9, 4 Mrd. U.S.-$, doch stiegen in demselben Zeitraum sowohl die allgemeinen Importe der USA, die sich nahezu verdoppelten, als auch Exporte der USA in die CBI-Länder weit stärker, nämlich von 5, 9 Mrd. U.S.-$ auf 10.9 Mrd. U.S.-$. Der Überschuß der CBI-Länder hat sich in ein Handelsbilanzdefizit umgekehrt.[182]

6. Bewertung der U.S.-Sozialklausel

Problematisch ist zunächst die Regelungstiefe des Sozialklausel. Teilweise wird angenommen, daß diese Bedingungen eine Inkorporation der ILO-Standards in die U.S.-Gesetzgebung bedeuten,[183] teilweise werden die ILO-Übereinkommen auch nur als Interpretationshilfen gesehen. Aus zwei Telephoninterviews mit William Goold (Juli 1991) und Pharis Harvey (November 1991), zwei der Autoren des Gesetzesentwurfs, von Karen F. Travis ergibt sich, daß das Gesetz zwar nicht die ILO-Übereinkommen widerspiegele,[184] wohl aber Übereinstimmungen habe.[185] ILO-Übereinkommen können auch schon deshalb nicht den Regelungsgehalt von U.S.-Gesetzen bestimmen, da die U.S.-Gesetze selbst nicht immer den Übereinkommen entsprechen.[186] Bei dem gescheiterten Versuch verschiedener

---

179 Travis S. 181.

180 Charnovitz 1984 S. 55.

181 Compa 1993 S.170.

182 Die Zahlen stammen von Stamps S. 161.

183 Frundt S. 65 zitiert die ILO-Übereinkommen Nr. 87 (Versammlungsfreiheit), Nr. 98 (Kollektivverhandlungen), Nr. 29 (Zwangsarbeit), Nr. 138 (Kinderarbeit), Nr. 1 (Arbeitszeit), Nr. 14 (Pausen), Nr. 26 (Minimallohn) und Nr. 102 (Soziale Sicherheit), in dem Bewußtsein, daß die USA nur wenige Übereinkommen davon selbst ratifiziert haben. Lande/VanGrasstek nehmen auch Bezug auf die ILO aber nur auf die Mitgliedschaft und nicht auf die einzelnen Übereinkommen. S. 85.

184 Alston 1996 S. 74, 75 benutzt den Begriff ”mirror” bezieht dies jedoch nicht auf die Übereinkommen sondern auf die Themen.

185 Travis S. 178 Fußnote 26. So auch Alston 1996 S. 74 f.

186 Harvey nannte in dem Interview etwa das Streikrecht, das nach dem Verständnis der ILO ein integraler Bestandteil der Versammlungsfreiheit ist, in den USA aber weiteren Einschränkungen unterliegt. Travis S. 178.

Menschenrechtsorganisationen, die U.S.-Regierung durch Gerichtsurteil zur Anwendung der Sozialklausel im Fall Malaysias zu zwingen, wurde unter anderem auch die Frage der Justiziabilität der Sozialklausel angeschnitten. Das Gericht erster Instanz wies die Klage mit der Begründung ab, die Bestimmungen der Sozialklausel seien so vage[187], daß kein anwendbares Gesetz bestehe. In der zweiten Instanz wurde auf dieses Argument nicht mehr von allen Richtern eingegangen, da die Klage bereits aus Gründen der Gewaltenteilung scheiterte. Auf jeden Fall hielt ein Richter des Berufungsgerichts die Sozialklausel für hinreichend bestimmt.[188] Eine klärende Entscheidung über dieses Thema steht also noch aus, so daß die Frage einer hinreichenden Bestimmtheit offenbleibt.

Interessanterweise fehlt beim U.S.-GSP wie auch beim EU-APS ein Bezug auf ein wie auch immer ausformuliertes Diskriminierungsverbot. Dafür sind andere Bestimmungen, wie über Kinderarbeit, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie Minimallohnregelungen und Maximalarbeitszeiten im Gegensatz zum EU-APS enthalten. Vielfältige Kritik am Verhalten der USA wird durch die Diskrepanz zwischen der internationalen Selbstverpflichtung der USA und deren Forderung an andere Staaten hervorgerufen. Von den Kernübereinkommen der ILO hat die USA nur Nr. 105 (Kinderarbeit) ratifiziert. Die USA wehren diesen Vorwurf jedoch regelmäßig mit dem Hinweis ab, daß die Ratifizierung zwar ein guter Schritt sei, entscheidend sei aber die materielle Durchsetzung und Befolgung der entsprechenden Standards, und dies sei in den USA in fast allen Fällen mindestens in dem Maße der ILO-Übereinkommen gegeben.[189] Ein Grund für die sehr zögerliche Haltung der USA kann in einer Vereinbarung von 1985 zwischen den U.S.-Vertretern bei der ILO, der Regierung, der AFL-CIO und dem Council on International Business liegen, die beinhaltet, daß keine internationalen Verträge, auch nicht ILO-Übereinkommen, die letztlich amerikanisches Arbeitsrecht in Frage stellten, unterzeichnet werden würden.[190]

Grundverschieden ist das Verständnis des GSP in den USA vom Verständnis des APS in der EU. Nach EU-Verständnis ist das APS ein

> *"Instrument zur Förderung der Entwicklung und daher vorrangig für die Länder bestimmt, in denen hier der größte Bedarf besteht, also für die ärmsten Länder"*

---

187 Eben dieses Problem formuliert auch Philip Alston, dem von Collingworth vorgeworfen wird, die Kernprobleme des Falls nicht begriffen zu haben, Collingsworth S. 232 Fußnote 29. Dabei handelt es sich neben dem praktischen Problem der mangelhaften Anwendung der U.S.-Sozialklausel durch den GSP-Unterausschuß gerade um eines der juristischen Kernprobleme, wie die ergangenen Urteile zeigen.

188 Collinsworth S. 233 ff. Zur Klage des International Labor Rights Fund vs. Bush siehe: Collingsworth, Fußnote 12.

189 Alston 1996 S. 86.

190 Harvey 1995 S. 182.

bzw. ”soll das APS eine Ergänzung zum GATT darstellen, d.h. die Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und die WTO erleichtern”.[191]

Das Verständnis der USA zum GSP ist hingegen einem Wandel unterworfen. Waren beim ersten GSP noch entwicklungspolitische Motivationen ausschlaggebend,

”to supplant direct foreign aid to developing countries by giving their industries a competitive advantage, through tariff concessions, to allow them to grow and share the prosperity with workers, who could then be expected to increase global consumption,”[192]

so wurde bei der Verlängerung des GSP immer häufiger auch der Vorteil für die USA herausgestellt.[193] Neben der Absicht, Entwicklungsländer zu unterstützen, bestand immer auch das Ziel, ökonomischen Interessen der USA zu folgen. Der spätere U.S. Handelsbeauftragte Clayton Yeutter drückt es vor dem Repräsentantenhaus klar aus, als er sagte:

”GSP need not and should not be considered a global welfare program on the part of the United States. I would rather evaluate it on the basis of 'What's in it for us?' instead of 'What's in it for them?' and, in doing so, I find ample reason to support its renewal. The United States has very likely benefited as much or more than LDC recipients from the first nine years of this program.”[194]

Eine Motivation durch Handelsinteressen, die auch in der Gegenseitigkeit einen Widerhall finden, entsprechen jedoch nicht dem GSP von UNCTAD und damit auch nicht dem ”waiver” des GATT.

Teilweise wird der U.S.-Sozialklausel vorgeworfen, daß sie im Gegensatz zur Sozialklausel der EU nur negativ formuliert sei (a stick rather than a carrot approach),[195] da sie für bestimmtes Wohlverhalten keine zusätzlichen Vergünstigungen, sondern nur bei Verstoß einen Entzug vorsieht. Erweiterte Vergünstigungen sind aber aus dem System der U.S.-Sozialklausel heraus unmöglich, da im U.S.-GSP Zollfreiheit und nicht wie teilweise beim EU-APS Zollvergünstigung gewährt wird.[196] Um doch ein gewisses Maß an Flexibilität im U.S.-GSP zu erreichen, wird seit 1996 nicht mehr nur der komplette Entzug der Zollpräferenzen, sondern auch eine Beschränkung des Entzugs

---

191 Kommission KOM (94) 212 vom 1. Juni 1994 S. 2.

192 Statement of Purpose for GSP 1974. 19 U.S.C. (1994) § 2461

193 Lande/VanGrasstek S. 76.

194 Zeugnis von Clayton Yeutter, U.S. house of Representatives, Committee on Ways and Means, ”Possible Renewal of the generalized System of Preferences-Part I”, Serial 98-46, 98th Congress, 1st Session S. 38.

195 Anderson S. 246 Fußnote 16.

196 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 128.

auf bestimmte Sektoren praktiziert, was erstmalig im Falle Pakistans zur Anwendung kam.[197]

Insgesamt fällt die Überprüfungspraxis der Sozialklausel des U.S.-GSP als sehr zurückhaltend auf, man könnte sogar von einer Verweigerungshaltung des GSP-Unterausschusses sprechen. Eingaben wurden nur angenommen, wenn sie von den entsprechenden Auslandsvertretungen der U.S.-Regierung unterstützt wurden. Andere Eingaben, etwa von Menschenrechtsgruppen, die nicht zusätzlich die Unterstützung der U.S.-Auslandsvertretungen erfuhren, führten regelmäßig zur Ablehnung. In diesem Bereich besteht ein erheblicher Umdenkungsbedarf seitens des Ausschusses, soll die Sozialklausel mehr als eine kosmetische Bereicherung des U.S.-GSP darstellen. Die bisherige Praxis, daß nicht nur Menschenrechtsüberlegungen, sondern auch allgemeinpolitische Gründe eine wichtige Bedeutung bei der Frage der Anwendung der Sozialklausel haben, ist der Glaubwürdigkeit ebenfalls abträglich. Die teilweise willkürliche Handhabung des GSP erklärt sich vor allem durch den großen Einschätzungsspielraum, den das U.S.-Verfahren der Exekutive einräumt, und die geringen Kontrollmöglichkeiten, die dagegen bestehen, wie das Verfahren des ILRF gegen die U.S.-Regierung zeigte.[198]

Generell positiv für die berechtigten Länder ist die Praxis der USA, begünstigten Ländern Zölle in ihrer Gesamthöhe zu erlassen. Jedoch taucht auch hier das Problem auf, daß die Zölle allgemein sinken und so der Wettbewerbsvorteil durch die Aufnahme in das GSP immer kleiner wird. Zudem entfällt damit ein Steuerungselement, das im EU-APS durch APS-Zölle und erweiterte APS-Zölle vorhanden ist. Die seit 1993 eingetretene lediglich jährliche Verlängerung des U.S.-GSP erschwert zudem eine langfristige Planung der berechtigten Länder. Der Aufbau investitionsintensiver Industrien wird damit unnötig verunsichert und in Folge auch verzögert oder sogar verhindert.

Die ersten Erfahrungen, die mit der U.S.-Sozialklausel gemacht wurden, klingen vielversprechend. An den Beispielen Guatemalas und der Dominikanischen Republik[199] zeigen sich die Erfolge des U.S.-GSP in der Verbesserung gewerkschaftlicher Betätigungsfreiheit. In beiden Ländern wurden die arbeitsrechtlichen Bestimmungen aufgrund des GSP-Verfahrens und des damit verbundenen Drucks merklich verbessert,[200] auch wenn Defizite, insbesondere im Vollzug, bleiben. Auch in den anderen Ländern wie Haiti, Kolumbien, Peru, Paraguay und Chile bewirkten GSP-

---

197 Greven in Scherrer/Greven/Frank S. 135.

198 Zum Verfahren des ILRF gegen die U.S.-Regierung siehe Collingworth S. 227 ff.

199 Frank in Scherrer/Greven/Frank S. 203 f.

200 Frank in Scherrer/Greven/Frank S. 203 f; Frundt S. 161 und 226.

Petitionen und teilweise sich anschließende Überprüfungen eine manchmal direkt aus der Drohung mit GSP-Entzug resultierende Verbesserung der Arbeitnehmerrechte.[201] In bezug auf Mexiko sind GSP-Vorteile wegen des Inkrafttretens des NAFTA und des NAALC mittlerweile ohne Bedeutung.

[201] Für die Einzelbeispiele siehe Frundt S. 91 ff.

VII. Assoziierungsabkommen der EG/EU

A. Allgemein

Mehr und mehr Staaten schließen mit der EU Assoziierungsabkommen, mit der Folge, daß zwischen den assoziierten Ländern und der EU Freihandelszonen entstehen.[1] Voraussetzung einer Freihandelszone im Sinne von Art. XXIV 8 (b) GATT 1947 ist die Beseitigung praktisch aller Zölle zwischen den beteiligten Gebieten. Die Gewährung von Zollpräferenzen ist bei dem Aufbau einer solchen Freihandelszone für einen Übergangszeitraum zulässig, wenn drei Bedingungen erfüllt werden:

1. Die Zollbelastung dritter Staaten darf nach Art. XXIV 5 (a) und (b) insgesamt nicht höher sein als vor dem Abschluß.
2. Die Verwirklichung der beabsichtigten Freihandelszone muß in einer angemessenen Zeitspanne erfolgen (Art. XXIV 5 (c)).
3. Der interne Zollabbau gem. Art. XXIV 8 (a) und (b) muß sich auf praktisch den gesamten Handel (”substantially all the trade”) erstrecken.[2]

Die erste Bedingung war beim Lomé- (und zuvor auch Yaoundé-) Abkommen zunächst unproblematisch, da keine Zölle erhöht wurden (Ausnahme Bananenmarktordnung der EU). Da der Zollabbau jedoch einseitig gewährt wird und zumindest in nächster Zukunft auch einseitig bleiben soll, kann nicht von einer angemessenen Zeitspanne gesprochen werden. Eine echte Freihandelszone ist jedoch angedacht.[3] Ebensowenig wird praktisch der gesamte Handel umfaßt, da die Agrarwirtschaft zu einem signifikanten Teil bereits aus dem Abkommen ausgeschlossen ist.

B. Geschichtlicher Hintergrund

Mit Beginn der Verhandlungen über die Europäischen Gemeinschaften begann die Diskussion, wie die Kolonien und abhängigen Gebiete der Mitgliedstaaten in bezug auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zu behandeln seien. Frankreich wünschte bei der Außenministerkonferenz am 29. und 30. Mai 1956 die vollständige Einbeziehung der Überseemärkte sowie einen Investitionsfonds und eine Abnahmegarantie für bestimmte Produkte der Überseegebiete. Am 19. November 1956 wurden die französischen Vorstellungen präzisiert.[4] Die schließliche Einigung vom 20. Februar 1957 stellte ein Entgegenkommen Adenauers dar, der die Bundesrepublik nur ungern mit dem kolonialen Erbe Frankreichs, Belgiens, Italiens und der Niederlande belastet sah. Adenauer versprach sich aber für sein Entgegenkommen Zugeständnisse bei den

---

1 So etwa mit der Schweiz, Norwegen, den baltischen Staaten und der Türkei.
2 Zimmer S. 89.
3 Siehe KOM(97) 537 S.33 f.
4 Brüne S. 493.

Verhandlungen um die EURATOM.[5] Für eine Übergangsphase von 5 Jahren von 1958-1963 wurden die entsprechenden Gebiete im Annex IV der Römischen Verträge aufgeführt und damit an die EWG angeschlossen.

C. Yaoundé und Arusha

Der dem APS zugrunde liegende Gedanke, Entwicklungsländern den Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu erleichtern, findet sich in einer ersten Ausfertigung bereits in den Assoziierungsabkommen der EWG mit einer aus afrikanischen Ländern bestehenden Freihandelszone vom 20. Juli 1963, nach dem Ort der Unterzeichnung auch Yaoundé-Abkommen genannt.[6] In diesem ersten Abkommen war noch kein vollständiger Verzicht auf Gegenseitigkeit bei Gewährung von Zollpräferenzen vorgesehen.[7] Gemäß Art. 133 Ziffer 3 EWG Vertrag in Verbindung mit Art. 2 (1) und (2) des Assoziierungsabkommens mußten die assoziierten Länder für ihre Produkte keine Zölle und Abgaben gleicher Wirkung entrichten. Nämliches galt zwar gem. Art. 3 (1) und (2) für Exporte der Mitgliedsstaaten in die assoziierten Staaten. Nach Art. 3 (2) S.2 konnte:

> *"Jeder assoziierte Staat ... jedoch Zölle beibehalten und Abgaben mit gleicher Wirkung wie diese Zölle beibehalten oder einführen, die den Erfordernissen seiner Entwicklung und Industrialisierung entsprechen oder der Finanzierung seines Haushalts dienen."*[8]

Einzige nachprüfbare Bedingung war, daß die entsprechenden Staaten alle Mitgliedsstaaten der EWG gleich behandelten. Die Yaoundé-Abkommen wurden gelegentlich auch als paternalistisch bezeichnet.[9] Sie enthielten wie später auch die Lomé-Abkommen spezielle Mittel für Entwicklungshilfe in den begünstigten Staaten.

Durch die beiden Arusha-Abkommen 1968 und 1969 wurden die anglophonen Staaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft (Kenia, Tansania und Uganda) in den Wirkungsbereich einbezogen.[10]

---

5 Brüne S. 493.

6 Abgedruckt in Ges. vom 21. März 1964 BGBl. II 1964 S.289 ff. Das Abkommen wurde mit den frankophonen ehemaligen Kolonien zunächst auf fünf Jahre abgeschlossen und durch Beschluß des Assoziationsrats Nr. 20/69 vom 29. Mai 1969 bis 1970 verlängert (Bek. vom 26. September 1970 BGBl. 1969 II, S. 2205). Am 29. Juli 1969 wurde das Abkommen modifiziert als "Yaoundé II" auf fünf Jahre abgeschlossen (Ges. v. 18. Juni 1970 BGBl. 1970 II S. 521). 1975 wurden die Abkommen durch das AKP-EWG Abkommen später auch bekannt als Lomé I-Abkommen abgelöst.

7 Schrijver S. 193, der jedoch übersieht, daß Art. 3 (2) Satz 2 es den assoziierten Staaten erlaubt, Zölle, die der Finanzierung des Haushalts dienen, beizubehalten oder auch zu erhöhen. Welche Zölle erfüllen dieses Kriterium nicht?

8 BGBl. II 1964 S. 302.

9 Simmonds S. 245.

10 Peter Christian Fellner in Fischer/Köck S. 653.

D. Lomé

Abgelöst wurden das Yaoundé- und die Arusha-Abkommen durch das am 28. Februar 1975 abgeschlossene und nach seinem Unterzeichnungsort in der Togolesischen Hauptstadt Lomé benannte erste Lomé-Abkommen[11] zwischen den damals 9 Mitgliedern der EG und damals 46 afrikanischen, pazifischen und karibischen Entwicklungsländern. Nach einer Laufzeit von fünf Jahren wurde das erste Lomé-Abkommen durch das am 31. Oktober 1979 abgeschlossene Lomé II-Abkommen abgelöst.[12] 1985 folgte das am 8. Dezember 1984 abgeschlossene Lomé III-Abkommen[13] und schließlich das am 15. Dezember 1989 abgeschlossene Lomé IV-Abkommen.[14] Lomé IV hat im Gegensatz zu seinen Vorläufern eine verlängerte Laufzeit von 10 Jahren, wurde jedoch 1995 einer Teilrevision unterzogen.[15] Wie bereits beim EU-APS zeigt sich an der verlängerten Laufzeit der Wille der EU, die Handelsbeziehungen auf eine langfristige Basis zu stellen. Mittlerweile sind 70 Staaten Afrikas der Karibik und des pazifischen Raums Vertragspartner des Lomé-Abkommens.

Beim Lomé-Abkommen handelt es sich um einen gemischten Vertrag gem. Art 238 EGV. Da auch Angelegenheiten, die nicht in die Kompetenz der EU liegen, von dem Abkommen umfaßt sind, wurde das Abkommen zwischen der Gemeinschaft, vertreten durch den Ministerrat und die Kommission, sowie 68 AKP-Staaten abgeschlossen.[16]

Das Lomé-Abkommen beruht nach Auffassung der Kommission auf der Verknüpfung der drei Hauptgebiete, dem politischen Dialog, der Entwicklungszusammenarbeit und der Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Handels und der Wirtschaft.[17] Dabei sind alle drei Gebiete elementare Bestandteile, die bei Verletzung auch nur einen Teils automatisch Probleme in den anderen Teilen aufwerfen.

---

11 ”Gesetz zu dem AKP-EWG-Abkommen von Lomé vom 28. Februar 1975 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen” vom 23. Dezember 1975 BGBl 1975 II, S. 2317.

12 ”Gesetz zu dem Zweiten AKP-EWG-Abkommen von Lomé vom 31.Oktober 1979 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen” vom 22. August 1980 BGBl. 1980 II, S. 965.

13 ”Gesetz zu dem Dritten AKP-EWG-Abkommen von Lomé vom 15. Dezember 1989 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen” vom 17. 12.1990 BGBl 1991 II, S. 2.

14 ”Gesetz zu dem Vierten AKP-EWG-Abkommen von Lomé vom 8. Dezember 1984 sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen” vom 7. 01.1986 BGBl 1986 II, S. 17.

15 ”Gesetz zu dem Abkommen vom 4. November 1995 zur Abänderung des Vierten AKP-EWG-Abkommens von Lomé sowie zu den mit diesem Abkommen in Zusammenhang stehenden Abkommen” vom 01. September 1997 BGBl 1997 II, S. 1614.

16 Peter Christian Fellner in Fischer/Köck S. 652 f., nach dem durch den Beitritt von Namibia und Eritrea die Zahl dann auf 70 anwuchs.

17 McMahon S. 602.

In Art. 366a[18] des Lomé IV-Abkommens wird geregelt, wie im Falle der Verletzung das Abkommens zu verfahren ist. Danach können im Falle einer Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen Konsultationen und schließlich auch die Aussetzung der Anwendung des Abkommens (= Entzug der Privilegien) erwirkt werden. Am 11. März 1999 beschloß der Rat der EU ein Verfahren[19] zur Anwendung von Art. 366a. Auffallend an der Regelung ist, daß die Aussetzung der Anwendung nach Ablauf der in Art. 366a genannten Frist (max. 15 Tage nach Ersuchen plus 30 Tage für Konsultationen) und bei Scheitern der Konsultationen einseitig erklärt werden kann. Auch wenn die Formulierung neutral gehalten ist (jede Vertragspartei kann dies tun), sind doch vor allem die EU-Staaten durch das Lomé-Abkommen verpflichtet, so daß Art. 366a mit der Befreiung der AKP-Staaten von ihren Verpflichtungen für diese kaum von Interesse ist. Der Unterschied zu unilateral gewährten Vergünstigungen erscheint in diesem Zusammenhang marginal.

1. Rechtliche Probleme des Lomé-Abkommens im Verhältnis zur WTO

Konflikte des Lomé IV-Abkommens zeigen sich beim Verhältnis zum Diskriminierungsverbot bzw. der Meistbegünstigungsklausel der WTO sowie dem Verbot mengenmäßiger Beschränkungen ((Art. I (1), III, XIII (1 u. 2) GATT 1947)). Zwar besteht für das Lomé-Abkommen wie auch für seine Vorläufer ein ”waiver” vom GATT,[20] doch haben sowohl das erste ”panel” als auch der ”appellate body” der WTO entschieden, daß dieser ”waiver” restriktiv auszulegen ist. Der ”appellate body” hat in Abweichung zur ”panel”-Entscheidung auf den Wortlaut (*to the extent necessary* und *required*) abgestellt,[21] mit der Folge, daß es der EU nicht gestattet ist, die AKP-Staaten über die bisher gewährten Vergünstigungen hinaus zu bevorzugen.[22]

---

18 Bundesgesetzblatt II 1997 S. 1629.

19 Amtsblatt der Europäische Gemeinschaften 1999 L 75 S. 32 f.

20 Die relevante Passage lautet: ”*Subject to the terms and conditions set out hereunder, the provisions of paragraph **1 of Article I** of the General Agreement shall be waived, until 29 February 2000, **to the extent necessary** to permit the European Communities to provide preferential treatment for products originating in ACP States as required by the **relevant provisions** of the Fourth Lomé Convention,*”(Hervorhebung d. d. Verf.);
The Fourth ACP-EEC Convention of Lomé, Entscheidung der Vertragsparteien vom 9. Dezember 1994, L/7604, 19. Dezember 1994 (”Lomé Waiver”); und EC - The Fourth ACP-EC Convention of Lomé, Extension of Waiver, Decision of the WTO General Council vom 14. Oktober 1996, WT/L/186, 18. Oktober 1996. Die erste Befreiung datiert noch vom 23. Oktober 1958, BISD 7S/60. Zur weiteren Verlängerung siehe unten Kapitel VII D.2.

21 Entscheidung des ”Appellate Body” vom 22. August 1997 abgedruckt in: WT/DS27/AB/R vom 9. September 1997; para 183.

22 Entscheidung des ”Appellate Body” vom 22. August 1997 abgedruckt in: WT/DS27/AB/R vom 9. September 1997.

Durch die Gewährung einseitiger Vorteile handelt es sich nicht um eine Freihandelszone gem. Art. XXIV 8 (b) GATT. Ein weiteres Hindernis für die Schaffung einer Freihandelszone stellen unter anderen auch die EU-Agrarregelungen dar, die zumindest teilweise aus dem Lomé-Abkommen ausgespart sind. Dadurch wird das Erfordernis ”substantially all trade” in ein Freihandelsabkommen einzuschließen, nicht erfüllt. Die EU-Agrarregelungen gaben bereits bei den Abkommen mit den Mittelmeerstaaten Anlaß zu Diskussion.[23]

Die bestehenden Regeln über Freihandelsabkommen in der WTO, die in Art. XXIV GATT formuliert sind, stammen noch aus dem Beginn des GATT von 1947 und werden den Bedürfnissen einer Regelung zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten nicht mehr gerecht. Sollte die EU überzeugt sein, die Zusammenarbeit zwischen den AKP-Staaten und der EU solle im bisherigen Rahmen fortgesetzt werden, muß sie sich im Rahmen der WTO für eine Änderung der bestehenden WTO-Regeln einsetzen.[24] In diesem Zusammenhang erscheint es freilich schwer vermittelbar, warum dann Sonderregeln nur für die AKP-Staaten gelten sollen. Alte postkoloniale Bande erscheinen dabei als Grund für eine Bevorzugung wenig überzeugend und müßten wohl eher Sonderregeln für die ärmsten der Entwicklungsländer, unabhängig von Standort und historischen Bindungen weichen. Eine solche Entwicklung würde so zur Zeit wohl weder von der EU noch von den AKP-Staaten gewünscht.

Im Zuge der EU-Bananenmarktordnung und der daher motivierten Verfahren vor der WTO wurde in zwei Panel-Entscheidungen die Unvereinbarkeit des Bananen-Protokolls (Protokoll Nr. 5) mit den Verpflichtungen aus der WTO-Mitgliedschaft festgestellt.[25]

Es zeigte sich bei diesem Streit, daß die Probleme, die bereits zu Beginn des APS bestanden, nicht ausgeräumt wurden. Insbesondere die Problematik, daß Zollpräferenzen Wettbewerbsvorteile nicht nur im Verhältnis mit den nationalen Produzenten bedeuten, sondern auch im Verhältnis zu Konkurrenten aus anderen Ländern, war Motivation für das Vorgehen gegen die EU. Während die im Lomé-Abkommen privilegierten Länder um diesen Wettbewerbsvorteil kämpfen - die AKP-Staaten, die sich am Verfahren beteiligten und Stellungsnahmen abgaben, unterstützten die Position der EU in allen Punkten - geht es den anderen, nicht unter dem Lomé-Abkommen privilegierten Entwicklungsländern und den aus diesen Ländern exportierenden amerikanischen Unternehmen um die Abschaffung dieser relativen Vorteile. Privilegien, die im Rahmen von Präferenzsystemen gewährt wurden, sollten

---

23 BISD 24th Supp. S. 80, (Algerien), 88 (Marokko), 97 (Tunesien); 25th Supp. 114 (Ägypten), 123 (Syrien), 133 (Jordanien) und 143 (Libanon)

24 McMahon S. 623.

25 Panel WT/DS27/R. und WT/DS27/AB/R.

nach der Vorstellung der nicht privilegierten Entwicklungsländer entweder auf alle Entwicklungsländer ausgeweitet oder entsprechend zusammengestrichen werden.[26]

Nachdem die EU bereits versuchte, die beschwerdeführenden Länder durch Einzelabkommen zur Rücknahme des Verfahrens zu bewegen und die USA mit Vergeltungsmaßnahmen begannen, konnte bei der Ministerkonferenz der WTO in Doha vom 9. bis 14. November 2002 ein Kompromiß erzielt werden, der der EU und den AKP-Staaten für den Geltungsbereich des Lomé-Abkommens und unter besonderen Verhandlungsverpflichtungen auch für die EG-Bananenmarktordnung einen „waiver" vom Meistbegünstigungsprinzip nach Art- 1 Abs. 1 GATT zugesteht.[27] Der „waiver" ist befristet bis zum 31. Dezember 2007.[28]

2. Sozialklauseln im Lomé-Abkommen

Mit Lomé III wurde erstmalig ein Bezug auf die Menschenrechte in die Präambel des Abkommens aufgenommen. Mit Lomé IV wurde dieser Bezug in Art. 5 des Abkommens integriert und weiter ausformuliert. Die gegenwärtig gültige Form erhielt Art. 5 durch das Abkommen zur Änderung des vierten AKP-EU-Abkommens von Lomé, unterzeichnet in Mauritius am 4. November 1995.[29] Dem Begriff einer Sozialklausel wird Art. 5 des Lomé IV-Abkommens jedoch nicht gerecht, da es sich hier nicht um eine klare bestimmte Regelung wie im EU-APS handelt, sondern eher um einen allgemeinen Bezug auf die Menschenrechte. Explizit genannt werden die Menschenwürde, die menschlichen Grundrechte, die demokratischen Grundsätze, die Rechtstaatlichkeit, das Verbot der Diskriminierung, insbesondere wegen Rasse, Hautfarbe, Geschlechts, Sprache oder Religion, sowie der Schutz von Wanderarbeitnehmern, Studenten und sonstigen Ausländern. Die Formulierung dieser Menschenrechte bleibt jedoch im Inhalt allgemein und kaum justitiabel, so daß im einzelnen Konfliktfall Anwendungsprobleme wahrscheinlich sind.

Nicht in Art. 5 aufgenommen sind Bestimmungen über das Verbot von Kinderarbeit oder Regelungen der gewerkschaftlichen Betätigungsfreiheit und Versammlungsfreiheit. Es handelt sich also nicht um eine Klausel, die speziell Arbeitnehmerrechte schützen soll, wie dies in Artt. 8, 10-15 und 22-26 der VO. 2820/98, dem EU-APS[30], der Fall ist.

---

26 Diese Position findet sich das erste Mal bei UNCTAD II in Zuge der Verhandlungen um ein GSP.

27 WT/MIN(01)/15, vom 14. November 2001, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm, besucht am 11.05.2002

28 Annex zur o. g. Erklärung.

29 Die Änderungen sind abgedruckt in BGBl. II 1997 S. 1615 ff.

30 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1998 L 357 vom 30. Dezember 1998.

3. Erfolg des Lomé-Abkommens?

a) Wirtschaftliche Entwicklung

Die entwicklungspolitischen Erfolge des Lomé-Abkommens können nur als gering beschrieben werden. Im Vergleich zu allen anderen Entwicklungsländern wurden den AKP-Staaten bereits sehr früh (1963 in Yaoundé bzw. für die damals bestehenden Kolonien bereits 1957) weitreichende Präferenzen eingeräumt. Zeitgleich waren die Länder Asiens durch die relativ hohen Zölle im für diese Länder wichtigen Textilbereich starken protektionistischen Maßnahmen der EG ausgesetzt, so daß sie sich nicht in einem wachstumsfreundlichen Wirtschaftsklima entwickelten. Dies führte aber nicht zu einem verstärkten Anstieg der Exporte und der wirtschaftlichen Entwicklung der begünstigten Entwicklungsländer mit Assoziierungsabkommen, vielmehr wuchs der Anteil der in Süd- und Südostasien gelegenen Entwicklungsländer am Welthandel überproportional (siehe Tabelle), wohingegen sich der Anteil der AKP-Staaten verringerte. Das Pro-Kopf-Einkommen der AKP-Staaten wuchs in der Zeit zwischen 1960 und 1992 jährlich um lediglich 0, 4 % im Gegensatz zum Durchschnitt aller Entwicklungsländer (einschließlich AKP-Staaten) von 2, 3 %.[31]

Land	**Hongkong**	**VR China**	**Taiwan**	**Südkorea**	**Singapur**	**Malaysia**
Rang als Exportnation 1973	24	20	27	39	33	38
Rang als Exportnation 1994	9	11	12	13	14	19

Quelle: GATT, International Trade 1985-86, Tab I 9-10, S. 23f., und GATT International Trade 1994, Genf, Tab. 8 S. 8. in Wiemann S. 17

Mittlerweile bestreiten Hongkong (19,8%), Taiwan (16,2%), Südkorea (15,8%), Singapur (9,8%), Malaysia (4,2%), Thailand (3,8%), Indonesien (2,4%) und die Philippinen (0,8%) zusammen 72,8% der gesamten Industriegüterexporte aller Entwicklungsländer.[32] Ganz Asien ohne China bringt es auf 83,1%. Der Anteil der AKP-Staaten an den Importen der EU sank hingegen in den letzten 10 Jahren sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen. Die Exporterlöse sind dabei von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Sicherheit und Attraktivität für ausländische Investoren und die Bedienung angefallener Schulden. Indessen beträgt der Anteil der unter dem Lomé-Abkommen begünstigten Waren 97% der Gesamtexporte der AKP-Staaten in die EU,[33] mithin sind fast alle Stimulierungsmöglichkeiten durch Zölle bei diesen Ländern ausgereizt. Der hohe Anteil der begünstigten Waren ist jedoch nicht durch eine Lenkung der Exporte in die begünstigen Sektoren bedingt, vielmehr

[31] KOM (96) 570 S. 24.
[32] Wiemann S. 18.
[33] Asante S. 382.

sind mittlerweile fast alle Sektoren nahezu komplett von den Präferenzregelungen des Abkommens umfaßt. In den Jahren von 1985 - 1995 wuchs der durchschnittliche Export aus Subsahara-Afrika in die EU so wenig wie aus keiner anderen Region.[34] Die weitgehende Zollfreiheit führt nicht einmal zu einer relativen Stagnation der Exporte in die EU, die Initiationskraft des Lomé-Abkommens scheint mithin vollkommen aufgebraucht zu sein. Es zeigt sich, daß die hochbevorzugten AKP-Staaten aus ihrer privilegierten Position heraus nur unzureichend Kapital schlagen konnten.

Zwei Punkte treten bei der Beurteilung besonders zu Tage. 1. Die asiatischen Staaten haben eine schnelle Entwicklung und Diversifizierung ihrer Exporte trotz relativ ungünstiger Zollbedingungen und protektionistischer Handelspolitik der EG erreicht und 2. den AKP-Staaten ist es nicht gelungen, die ihnen gewährten Privilegien vorteilhaft umzusetzen und so am steigenden Welthandel zumindest anteilsgemäß teilzuhaben. Teilweise wird in diesem Zusammenhang zutreffend von einem ”handelspolitischen Paradoxon” gesprochen[35], daß nämlich der begünstigte Wettbewerber schlechter abschneidet als sein benachteiligter Konkurrent. Zollregelungen können somit nicht der primär ausschlaggebende Faktor sein.

Das enttäuschende Abschneiden der AKP-Staaten zeigt sich in verschiedenen Folgen, die teilweise externe, teilweise aber auch von den Staaten selbst zu verantwortende Ursachen haben. Teilweise ziehen die zu beobachtenden Ergebnisse auch weitere nach sich.

Als Folgen zeigen sich ein extrem niedriger Stand an Auslandsinvestitionen: 1990 wurden von den 90 Mrd. U.S.-$, die in Entwicklungsländer investiert wurden, gerade mal 2 Mrd. U.S.-$ in Subsahara-Afrika investiert;[36] eine nur geringe Steigerung der Faktorproduktivität; eine untragbare Staatsverschuldung und ein extrem niedriger Bildungsstand: die Einschulungsquote in Subsahara-Afrika beträgt bei den 6-23 Jährigen nur 36 % im Vergleich zu 47 % bei allen Entwicklungsländern.[37] Zudem hat Subsahara-Afrika ein erhöhtes Bevölkerungswachstum (2,9 % pro Jahr) und eine Lebenserwartung von nur 51 Jahren bei einer Säuglingssterblichkeit von 97 je 1000 Lebendgeborenen.

Ursachen für die wirtschaftliche Schwächen der Region sind zu einem großen Teil auch die klimatischen Verhältnisse, die zu starken Schwankungen in der Agrarproduktion (starke Wasserabhängigkeit) mit direkten wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen führen. Zudem führte das koloniale Erbe vieler AKP-Staaten zu einer für

---

34 Wolf S. 724.
35 Wiemann S. 20.
36 KOM (96) 570 S. 26.
37 KOM (96) 570 S. 25.

diese Länder untypischen Zentralisierung mit einhergehender Aufgabenbündelung der Verwaltung. Die führte zu einer auffällig abnehmenden Eigenverantwortlichkeit und Initiative. Koloniale Grenzen, die meist nicht den örtlichen Begebenheiten angepaßt wurden, waren und sind Ursache von Territorialkonflikten. Ein weiter Grund für die katastrophale Lage Subsahara-Afrikas sind Bürgerkriege, die neben den enormen Rüstungskosten auch zu einem Einbruch im BIP führen.[38] Diese wurden in der Vergangenheit durch den in Afrika als Nebenschauplatz ausgetragenen Ost-West-Konflikt noch verstärkt, jedoch führte der Ost-West-Konflikt in einzelnen, strategisch wichtigen Ländern auch zu einer erhöhten Entwicklungshilfe. Hausgemachte Ursachen sind in Afrika verstärkter Tribalismus, Clientelismus, sowie eine oft verfehlte Wirtschaftspolitik verbunden mit einer mangelhaften Berechenbarkeit und Transparenz der Entscheidungsfindung.[39]

b) Politische Erfolge

Auch bezüglich der Beachtung der Menschenrechte zeigt sich kein besonderer Erfolg des Lomé-IV Abkommens. Bislang existiert keine Präzedenzfall, anhand dessen der Wille der EU, die Einhaltung der Menschenrechte einzufordern, klar erkennbar hervorgetreten wäre. Nicht, daß nur ein System, welches auch Sanktionen ausspricht, ein gutes System ist, doch erscheint es verdächtig, wenn in all den Jahren des Lomé-Abkommens noch kein Fall auftrat, in dem die Menschenrechtssituation in einem der Länder einer ernsthaften Überprüfung unterzogen wurde. Im Grünbuch der EU-Kommission[40] wird das Scheitern im Bezug auf Menschenrechte sogar zugegeben, wenn es dort heißt:

> *"... das hier angewandte Konzept - eine wahrscheinlich zu formalistisch gehandhabte politische Konditionalität zusätzlich zur wirtschaftlichen - hat die erwartete Wirkung verfehlt und reicht nicht aus, um ein größere politische Stabilität und eine wesentliche Verbesserung der rechtsstaatlichen Verhältnisse zu bewirken."*[41]

In dieser Beziehung erscheint das U.S.-Verfahren mit einer regelmäßigen Berichtspflicht der Exekutiven über die Menschenrechtssituation in den begünstigten Ländern überzeugender.

---

38 Eine in der KOM (96) 570 S. 33 genannte Studie (P.Collier, CSAE Oxford University, 1995) stellt fest, daß das BIP von Äthiopien, Mosambik und Uganda ohne die Bürgerkriege um 40 % höher läge als heute. Die durchschnittliche Wachstumsrate Afrikas von 3,3% vorausgesetzt entspricht dies einer 10-jährigen Entwicklung.

39 KOM (96) 570 S. 29

40 KOM (96) 570 S. 31.

41 KOM (96) 570 S. 31.

Eine Besonderheit der Lomé-Abkommen im Verhältnis zu den EU-APS und dem U.S.-GSP, sowie der CBI besteht in der Natur des Abkommens als gegenseitiger völkerrechtlicher Vertrag, und nicht lediglich als unilateraler Regelung. Auch wenn die Verhandlungsposition der AKP-Staaten schwach erscheint, stehen sich doch zumindest in der Theorie zwei gleichberechtigte Parteien gegenüber, die die einzelnen Bestimmungen des Abkommens frei miteinander aushandeln. Dies erleichtert es auch, die Einhaltung der einzelnen Bestimmungen zu fordern, da sie immer das Ergebnis einer Verhandlung und nicht einseitiger Bestimmung, die nur angenommen oder abgelehnt werden kann, sind. Es erscheint daher einfacher, aufgrund des Lomé-Abkommens in Gespräche mit den entsprechenden Ländern zu treten. Der Einwand, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Landes einzumischen, kann mit dem Hinweis auf vertragliche Verpflichtungen abgewehrt werden.

In vielen Staaten sind die Voraussetzungen der Lomé-Vergünstigungen nicht oder nicht ausreichend bekannt, oder den Regierungen und Exporteuren fehlen die Humanressourcen, sich mit den Regelungen vertraut zu machen.[42] Promotion der Lomé-Vergünstigungen in den einzelnen Ländern ist jedoch primär die Verantwortung der einzelnen Länder und nicht Aufgabe der EU, doch drängt sich die Frage nach dem Sinn des Abkommens auf, wenn einigen Länder aufgrund mangelhafter Information der Zugang zu den Vergünstigungen versperrt bleibt.

4. Lomé wohin?

Das Lomé IV-Abkommen hatte noch eine Laufzeit bis zum 29. Februar 2000, jedoch sollten bereits 18 Monate vor Auslaufen des Lomé IV-Abkommens Verhandlungen über das zukünftige Verhältnis zwischen des EU und den AKP-Staaten aufgenommen werden. Die EU eröffnete den Dialog mit der Veröffentlichung eines Grünbuchs im November 1996.[43] Im Zuge der Diskussion veröffentlichte die Kommission im Oktober 1997 eine ”Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament”.[44] Während in der ersten KOM noch zum Teil harsche Kritik an der Entwicklung und den Zuständen in den AKP-Staaten geübt wurde,[45] ist der Ton der zweiten KOM konzilianter und mehr auf die weitere Perspektive des Abkommens gerichtet.

---

42 Asante S. 382.

43 Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, KOM (96) 570 vom 20. November 1996.

44 KOM (97) 537 vom 29. Oktober1997.

45 Siehe besonders KOM (96) 570 S. 14.

Am 16. und 17 November 1998 fand die erste Sitzung der EG und der AKP-Staaten statt. Für ein neues Abkommen waren drei Szenarien denkbar:

1. Eine Verlängerung oder neuerliche Verabschiedung eines ”waivers”, der im wesentlichen dem bisherigen ”waiver” entspricht;
2. eine Freihandelszone mit den AKP-Staaten gem. Art. XXIV GATT oder
3. ein Aufgehen des bisherigen Lomé-Abkommens im EU-APS.

Alle drei Möglichkeit bringen Schwierigkeiten mit sich, wobei der bestehende Streit um die Bananenmarktordnung zeigt, daß eine Präferenzregelung, die über bestehende Verpflichtungen hinaus geht, von der WTO nicht akzeptiert werden wird. Bereits vorprogrammiert sind weitere Konflikte in Hinsicht auf das EU-Zuckerabkommen in dem die AKP-Staaten 1 294 700 Tonnen weißen Zuckers zu garantierten Preisen in die EU liefern können. Das Abkommen ist unbefristet und unabhängig vom Lomé-Abkommen, kann aber mit der gleichen Argumentation wie im Bananenstreit wegen Verstoßes gegen Art. I und Art. XII GATT angegriffen werden.[46] Mit dem Lomé-Abkommen wird auch das Kalb- und Rindfleisch-Protokoll auslaufen. Kalb- und Rindfleisch, Zucker und Bananen machen derzeit etwa 3/4 der gesamten Zollvergünstigungen des Lomé-Abkommens aus,[47] so daß eine Fortsetzung des Lomé-Abkommens ohne diese Produkte kaum gehaltvoll erscheint. Eine Verlängerung des bestehenden ”waivers” für das Lomé-Abkommen erschien hierbei angesichts der Erfahrungen aus dem Bananenstreit zunächst ungewiß, doch konnte auf dem Ministertreffen in Doha vom 9. bis 14. November 2001 schließlich eine Übereinkunft zur Verlängerung des „waivers“ bis zu. 31.Dezember 2001 erzielt werden. [48]

Die Bildung einer Freihandelszone mit den AKP-Staaten beinhaltet eine große Menge Unwägbarkeiten. Für eine Freihandelszone muß praktisch der gesamte Handel von Zöllen befreit werden. Der Begriff „Freihandelszone“ ist ausgesprochen interpretationsbedürftig. Die Kommission geht davon aus, daß 90% der gesamten Handels genügten.[49] Da bereits 97 % der AKP-Exporte in die EU zollfrei sind, müßten die AKP-Staaten ihrerseits 80% der EU-Exporte von Zöllen befreien. Dies kann bereits zu wirtschaftlichen Veränderungen führen, die die Vorteile des Lomé-Abkommens nullifizieren könnten.[50] Zudem bestehen ernsthafte Zweifel, ob bestimmte für die AKP-Staaten besonders wichtige Sektoren aus den Zollvergünstigungen ausgenommen

---

46 Zwar besteht ein Bezug auf das Lomé-Abkommen, dieser ist aber inhaltlicher und nicht konstitutiver Art. McQueen S. 225 f..

47 Stevens/McQueen/Kenman Table 2.

48 WT/MIN(01)/15, vom 14. November 2001, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_acp_ec_agre_e.htm, besucht am 11.05.2002

49 KOM 97/537.

50 McMahon S. 609.

werden und mit hohen Zöllen geschützt werden dürften,[51] mit möglicherweise noch größeren Nachteilen für die AKP-Staaten. In den pazifischen und karibischen Staaten in denen der Anteil der EU an den Exporten ohnehin gering ist, verliert daß Lomé-Abkommen vollends an Attraktivität, zumal sich diese Länder bei einer Zollbefreiung der EU schnell ähnlichen Forderungen ihrer Nachbarn (USA und Kanada in der Karibik, Japan, Australien und Neuseeland im Pazifik) ausgesetzt sähen. Aber auch in den afrikanischen Staaten scheint es mehr als ungewiß, ob eine Freihandelszone mit der EU noch vorteilhaft wäre oder die erwachsende europäische Konkurrenz die eigenen Produkte verdrängen könnte. Dazu kommt das Problem ausgesprochen unterschiedlicher Entwicklungsstufen in den AKP-Staaten, so daß eine einheitliche Regelung, welche Produkte einzubeziehen seien, kaum erzielbar scheint.

Mit der Integration der AKP-Staaten in das EU-APS bestünde für die am wenigsten entwickelten Staaten zwar aufgrund des erweiterten APS weiterhin Zollfreiheit für eine Reihe von Produkten, doch ist der Anwendungsbereich im Vergleich zum Lomé-Abkommen eingeschränkt. Länder, die keine erweiterten APS-Vorteile erhielten, müßten sich auf ungewohnte Konkurrenz aus anderen APS-Staaten und aus Staaten mit besserem Marktzugang, wie etwa den assoziierten Mittelmeerstaaten, einstellen. Ob eine Änderung der ”Enabling Clause” von 1979 mit dem Ziel, Differenzierungen unter den Entwicklungsländern zuzulassen, erreicht werden kann,[52] ist fraglich. Für die AKP-Staaten entfiele zudem der Rechtsstatus, Zollvorteile aufgrund eines bilateralen verhandelten Vertrags zu erhalten, mit der Konsequenz, unilateralen Bestimmungen der EU ausgesetzt zu sein. Dies bedeutet ein Verlust an Rechts- und Planungssicherheit, auch wenn das APS längerfristig ausgelegt ist. Zusätzlich ginge aber auch der Dialog zwischen der EU und den AKP-Staaten in der bestehenden Form verloren. Die Implementation von Sozialstandards mag vielleicht *de jure* leichter gelingen als zuvor, doch wurde das Lomé-Abkommen nicht als Mittel zur Durchsetzung europäischer Interessen etabliert, sondern vielmehr als Zeichen einer Zusammenarbeit zwischen Regionen mit unterschiedlichem Entwicklungsstand und als Zeichen der gemeinsamen Bindung. Genau diese Beziehung wird bei einer Transformation des Lomé-Abkommens in ein neues APS einseitig verändert, was zu einem Schwinden der Akzeptanz in den bisher begünstigten Entwicklungsländern führen kann.

---

51 McQueen S. 228.

52 So ein Vorschlag von McQueen S. 230.

E. Das Partnerschaftsabkommen von Cotonou[53]

Am 23. Juni 2000 unterzeichneten die EG, die Mitgliedsstaaten und die AKP-Staaten in Cotonou, Benin, das Nachfolgeabkommen für das am 29. Februar ausgelaufene Lomé IV - Abkommen. Für den Übergangszeitraum bis zum endgültigen Inkrafttreten[54] wurde ein Beschluß über die weitere Anwendung wesentlicher Regelungen des Lomé IV-Abkommen getroffen.[55] Bezüglich der drei oben gerannten Optionen hat man sich auf die zweite Möglichkeit, den schrittweisen Ausbau der Handelsvergünstigungen hin zu einer Freihandelszone verständigt. Damit steht das neue Abkommen im Einklang mit den WTO-Bestimmungen.[56] Eine Bezugnahme auf Arbeitsstandards erfolgt vor allem in der Präambel[57] und indirekt in Art. 9 durch einen umfassenden Verweis auf die Menschenrechte. Grundlegend neu ist die Beitrittsklausel in Art. 94, nach der *"jeder unabhängige Staat, dessen strukturelle Merkmale und dessen wirtschaftliche und soziale Lage denen der AKP-Staaten vergleichbar"* ist, einen Antrag auf Beitritt stellen kann. Über die letztliche Aufnahme entscheidet dann der Ministerrat.

Interessant ist auch, daß das Thema der Einwanderung in Art. 13 eine explizite Aufnahme gefunden hat und sowohl Fragen der legalen als auch der illegalen Einwanderung umfaßt.

F. Fazit

Das Lomé-Abkommen hat sich in seiner bestehenden Form überlebt und wird bereits aus rechtlichen Gründen mit Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommen von Cotonou aufhören, in dieser Form weiter zu existieren. Mit dem gewählten Weg der Öffnung auch für andere Staaten läßt die EU alte koloniale Bindungen ein Stück hinter sich. Wie sich die tatsächliche Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der

---

53 Das Abkommen findet sich Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 317 vom 15 Dezember 2000 S. 3ff oder im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/development/cotonou/agreement_de.htm, besucht am 26. Mai 2001.

54 Das Abkommen tritt gem Art. 93 erst mit Ratifikation durch mindesten 2/3 der AKP-Staaten und der Mitgliedsstaaten der EG in Kraft. Das BMZ hat mit Pressemitteilung vom 28. Dezember 2001 mitgeteilt, daß „das parlamentarische Verfahren zur Ratifizierung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP)" abgeschlossen ist.

55 Beschluß Nr. 1/2000 des AKP-EG-Ministerrates vom 27. Juli 2000 über die Übergangsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen dem 2. August 2000 und dem Inkrafttreten des AKP-EG-Partnerschaftsabkommens, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 195 vom 01. August 2000, S. 46 –48.

56 Art. 36 des Abkommens; siehe auch Rede von Heidemarie Wieczorek-Zeul, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, anläßlich der Bundestagsdebatte zur Reform der EU-EZ am 13. Oktober 2000, im Internet unter http://www.bmz.de/medien/reden/rede20001013.html, besucht am 26. Mai 2001.

57 Wörtlich heißt es: "*IN DEM BESTREBEN, die Grundrechte der Arbeitnehmer zu achten und den in den einschlägigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation niedergelegten Grundsätzen Rechnung zu tragen*".

EG entwickeln wird, bleibt jedoch abzuwarten. Es fragt sich zudem, inwieweit Zollpräferenzen überhaupt noch ein effektives Mittel der Entwicklungshilfe darstellen. Zum einen sind die Zollschranken im Laufe der Uruguay-Runde soweit abgesenkt worden, daß die bestehenden Zollsätze nur noch marginale Handelshemmnisse darstellen.[58] Des weiteren bestehen für die am wenigsten entwickelten Länder ohnehin kaum noch Zollschranken, so daß Zollprivilegien als Anschub einer Entwicklung dieser Länder ausfallen und nur noch der Erhaltung des Status Quo dienen.

[58] Dieses Argument wurde jedoch bereits vor 30 Jahren nach Abschluß der Kennedy-Runde genannt, zu einer Zeit, in der die Einführung der ersten GSP noch bevorstand. Jackson S. 663.

VIII. Hermes-Bürgschaften

A. Einleitung

Die Förderung des internationalen Handels mit Gütern und Dienstleistungen durch den Abbau von Zoll- und anderen Handelsschranken ist das zentrale Anliegen der WTO. Verbunden mit den Chancen, den ein so vereinfachter Handel bietet, sind jedoch auch die Risiken der am Handel beteiligten Handelspartner. Unvollständige Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten oder schlicht ein unzureichendes Rechts- oder Wirtschaftssystem sind neben dem allgemeinen Risiko, das jeder Handel mit sich bringt, zusätzlich zu beachten. Zur Absicherung der besonderen Risiken, die der Handel mit Entwicklungsländern direkt oder mit Unternehmen aus diesen Ländern bedeutet, bedienen sich die am Handel Beteiligten oft staatlicher Kreditversicherungen, die bei einer eintretenden Zahlungsunfähigkeit zumindest den Großteil der Verluste tragen. Die Bundesregierung bietet eine Absicherung in Form der von ihr kontrollierten Hermes-Bürgschaften.

Zur Zeit sind Hermes-Bürgschaften nicht an sozialpolitische Forderungen gekoppelt, doch sind die Umwelt- und Sozialverträglichkeit im Rahmen der Förderungswürdigkeit zu beachtende Aspekte.[1] Die Bundesregierung entscheidet jedes Jahr, in welcher Höhe ein Plafond von Bürgschaften für ein bestimmtes Land eingerichtet wird, der dann für Einzelgeschäfte genehmigt wird. Einzelgeschäfte mit einem Auftragsvolumen von über 500 Mio. DM oder Rüstungsexporte bedürfen jedoch der Einzelgenehmigung durch den Haushaltsausschuß.[2]

Bürgschaften bieten Möglichkeiten, die Kredite oder Zuschüsse nicht aufweisen können. So erreichen sie eine größere Reichweite als Kredite. Da das Investitionskapital nicht vom gewährenden Staat, sondern vom versicherten Unternehmer selbst aufgebracht werden muß und nur bei Ausfall geleistet wird, kann, entsprechend dem kalkulierten Risiko, bei gleicher finanzieller Belastung für den Haushalt ein mehrfaches an Investitionen initiiert werden.[3] Auch im Leistungsfall ist das Geld nicht notwendigerweise dauerhaft verloren, da durch den Rückgriff auf den beteiligten Staat oft zumindest ein Teil des Ausfalls, wenn auch verspätet, zurückfließt.

Zudem erfolgt durch die notwendige Privatfinanzierung eine Einbindung privater Unternehmen in den Aufbau der entsprechenden Länder. Die Ansiedlung in den entsprechenden Ländern kann zu einem dauerhaften Engagement des entsprechenden

---

1 BT-Drs. 13/5508 S.11.

2 BT-Drs. 13/8724 S. 7.

3 1996 hatten Hermes-verbürgte Lieferungen in Entwicklungsländer ein Volumen von 22,2 Mrd. DM und erreichten damit ein fast dreimal so großes Volumen wie die deutsche Entwicklungshilfe bei einem Defizit von 867 Mio. DM (siehe Tabelle), BT-Drs. 13/8724 S. 4.

Investors und damit zum Aufbau einer für das entsprechende Land notwendigen Volkswirtschaft führen.[4] Gleichzeitig werden die begünstigten Länder verpflichtet, ein investitionsfreundliches Klima zu schaffen, um Investoren anzuziehen, denn auch wenn der Ausfall zu einem Großteil[5] durch Bürgschaften aufgefangen wird, muß sich die Investition rentieren. Ansonsten werden gewährte Plafonds nicht abgerufen. Dies zeigt auch gleichzeitig eine Problematik der Bürgschaften. Da das Geld immer noch privat investiert werden muß, kann die Leitung der Investitionen durch Hermes-Bürgschaften nicht im gleich Maß gesteuert werden, wie dies etwa bei direkter Entwicklungshilfe der Fall ist.

Außerdem findet nur teilweise ein Transfer des Investitionsrisikos auf den die Garantien gebenden Staat statt. Ein vollständiger Risikotransfer ist nur gegeben, wenn den entsprechenden Bürgschaften des Bundes auf der Gegenseite keine Staatsgarantien des entsprechenden Landes gegenüberstehen. Im Normalfall sind diese jedoch Voraussetzung für die Gewährung von Hermes-Bürgschaften, so daß es letztlich zu einer Risikoverlagerung auf den Empfängerstaat kommt.

Ist der ebenfalls in Bürgschaft stehende Empfängerstaat zahlungsunfähig oder -unwillig, verwirklicht sich auch das Risiko der Bundesrepublik. Durch die im Pariser Klub verhandelten Umschuldungen besteht jedoch auch immer wieder die Möglichkeit, Tilgungs- und Zinsforderungen zu erlassen.[6]

Im Gegensatz zu Krediten und verlorenen Zuschüssen, fällt bei Bürgschaften der versicherte Betrag nicht auf jeden Fall an. Auch wenn die Kosten für Bürgschaften statistisch errechenbar sind, ergibt sich bei Bürgschaften eine einfachere politische Durchsetzbarkeit bei der jeweiligen Bevölkerung, zumal sie vorwiegend im Eigeninteresse der Geberländer gewährt werden. Der durch Bürgschaften ermöglichte Auftragsanstieg führt auch zu einer Unterstützung der in der Bundesrepublik registrierten Unternehmen.[7]

---

4 Durch Hermes-Bürgschaften wurden Investitionen deutscher Firmen in Südafrika in den 70er Jahren ermöglicht, die jetzt einen wichtigen Bestandteil der südafrikanischen Volkswirtschaft darstellen, Weis S. 251.

5 Durch Hermes-Bürgschaften werden für gewöhnlich nur 85% der Ausfälle abgesichert, so daß ein möglicher Eigenverlust von 15% für das entsprechende Unternehmen bestehen bleibt. In Ausnahmefällen kann jedoch auch eine höhere Deckungsquote vereinbart werden. Dies geschah etwa 1975 bei der Finanzierung des deutsch-brasilianischen Atomprojekts, bei dem die Deckungsquote 95% betrug und der Bund zudem auf Einredemöglichkeiten verzichtete. Die Bürgschaft wurde quasi ”abstrakte Garantie” des Bundes. Häusgen Handelsblatt vom 1. Dezember 1975.

6 Dies erfolgte bisher in einem Umfang von insgesamt 2 597,5 Mio. DM. In den Jahren 1994 und 1995 betrugen allein die von Entwicklungsländern geleisteten Zinsen 791,1 Mio. DM. Insgesamt betrugen die Schulden der Entwicklungsländer aus Hermes-Bürgschaften am 30. Juni 1996 18,8 Mrd. DM. BT-Drs. 13/5508.

7 Wobei hier auch die eventuell eintretende Verlagerung von Arbeitsplätzen beachtet werden muß.

B. Rechtfertigung für staatliche Kreditversicherungen

Bürgschaften sind ein Mittel der Exportförderung und als solche auch nicht durch ein Privatversicherungssystem ersetzbar. Eine der Voraussetzungen für eine Hermes-Bürgschaft ist gerade, daß Privatversicherungsschutz nicht oder nicht in diesem Umfang gewährt wird. Staatliche Kreditversicherungen bieten also ein von der Privatwirtschaft nicht bereitgestelltes Gut an.

Entwicklung der Hermes-Versicherungen für Entwicklungsländer in den letzten Jahren

Jahr	1993	1994	1995	1996
Garantien für Entwicklungsländer ohne OPEC in Mrd. DM	18,5	20,1	21,4	22,2
Garantien für Entwicklungsländer der OPEC in Mrd. DM	4,5	6,0	5,4	*
Anteil der abgesicherten Exporte in Entwicklungsländer mit OPEC	21,8 %	23,1 %	22,2 %	*
Anteil der abgesicherten Exporte in Entwicklungsländer ohne OPEC	21,1 %[1]	*	*	18,9 %

Quelle: BT-Drs. 13/5508 und 13/8724, [1]Käpernick/Kulessa S. 37, * Daten unvollständig

1996 wurden 4,6 % der Gesamtexporte der Bundesrepublik durch Bundesdeckungen abgesichert, davon entfielen 62,8 % auf Entwicklungsländer (ohne OPEC), das entspricht 18,9 % aller Exporte in Entwicklungsländer (ohne OPEC).[8] Alle EU-Länder, die USA, sowie eine Reihe von OECD-Mitgliedsländern und weitere Staaten gewähren ihren Firmen Exportversicherungen.[9] Aus den Zahlen lassen sich zwei Schlüsse für die Rechtfertigung staatlicher Exportversicherungen schließen:

1. Da andere Länder ebenfalls Exportversicherung anbieten bedeutete ein Verzicht auf eine eigene zu Übergangszeiten auch defizitäre[10] Exportunterstützung einen erheblichen Wettbewerbsnachteil für deutsche Firmen.
2. Der relativ hohe Anteil der gesicherten Exporte für Entwicklungsländer zeigt, daß gerade dort ein besonderer Bedarf für staatliche Unterstützung besteht.

Des weiteren sind mehrere Zusatzfaktoren entwicklungspolitischer, wirtschaftspolitischer und politischer Natur zu beachten.

Entwicklungspolitisch ist es für betroffene Länder wichtig, die Finanzierung von benötigten Investitionsgütern, Rehabilitierungs- und Modernisierungsausrüstungen zu erhalten, die den Aufbau ihrer Infrastruktur erst ermöglichen, um sich so später auf dem Weltmarkt mit ihren Ressourcen behaupten zu können. Es spielt daher für die zukünftige Entwicklung der Entwicklungsländer eine entscheidende Rolle, auch

---

8 BT-Drs. 13/8724 S. 4.

9 Die Ausgestaltung unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern. So habe einige Länder staatliche Versicherungen, andere private mit staatlichem Auftrag. Auch der Anteil der exportversicherten Ausfuhren schwankt zum Teil erheblich, wobei die französische COFACE mit fast 20% des Gesamtexports den höchsten Anteil verzeichnet, jedoch sind dort staatliche und private Versicherungen zusammengefaßt. Im Vereinigten Königreich werden kurzfristige Geschäfte nicht mehr gedeckt. BT-Drs. 13/5508 S. 4

10 Auch die Geschäfte der vier wichtigsten Exportversicherer waren in den Jahren 1990-1994 defizitär. 1995 machten die französischen und die Exortversicherung des Vereinigten Königreichs jedoch Gewinne. BT-Drs. 13/5508 S. 4

”Durstphasen”, die dem Aufbau dienen und daher noch keine Rendite erwirtschaften, überbrücken zu können. Exportwirtschaft und Banken sind aber meist nicht bereit, das dafür erforderliche Risiko zu übernehmen.[11]

Wirtschaftspolitisch ist für die Länder mit Kreditversicherungssystemen zu beachten, daß durch den Fortfall der Exportversicherungen die Gefahr bestünde, daß viele Wirtschaftskontakte abbrächen und so Märkte an Wettbewerber verloren gingen, die später erst wieder mühsam erobert werden müßten. Ein aufgrund temporärer Störungen[12] abgebrochener Wirtschaftskontakt ließe sich nur schwer wieder aufbauen. Auch wenn zur Zeit der Anteil der Exporte an Entwicklungsländer noch gering erscheint, so liegen doch gerade die Wachstumsmärkte in den stark wachsenden Volkswirtschaften Ost- und Südostasiens. Des weiteren sind die heimischen Arbeitsplätze zu beachten, die stark vom Außenhandel abhängig sind. Diese allgemeine Unterstützung der Außenwirtschaft ist eine staatliche Aufgabe.

Politisch dienen Kredite oder Bürgschaften den gewährenden Staaten gerade zu Notzeiten in den Empfängerländern der Stabilisierung genehmer Regierungen. So wurde seit den 90er Jahren vermehrt Hermes-Bürgschaften zu Gunsten der Sowjetunion und später Rußland genehmigt, um die Präsidenten Gorbatschow und Jelzin zu unterstützen und eine Wiedererstarkung der Kommunisten zu verhindern. Dies ist eine Aufgabe, die nur von der Politik geleistet werden kann, in deren Kompetenz sie auch liegt und die nicht Privaten überlassen werden darf.

Ein weiterer politischer Grund für die staatliche Exportförderung im Gegensatz zur privaten Exportversicherung ist die verstärkte Möglichkeit staatlicher Organe, Forderungen auf internationaler Ebene durchzusetzen. Zwar gibt es für die Durchsetzung und Umschuldung ungedeckter Kredite der Geschäftsbanken den Londoner Club, doch sind dessen Durchsetzungsmöglichkeiten auf wirtschaftlichen Druck beschränkt. Die umfangreichen Kontakte und Verbindungen, die auf staatlicher Ebene bestehen, bieten hingegen bessere Durchsetzungsmechanismen gegenüber zahlungsunwilligen oder auch unfähigen Staaten, als dies einfacher wirtschaftlicher Druck eines Unternehmens tun könnte.[13] Durchsetzungsmechanismen bestehen zum einen in der direkten Kontaktaufnahme zu entsprechenden Staaten über diplomatische Kanäle, aber auch in Verhandlungsmöglichkeiten im Rahmen internationaler Organisationen wie IMF oder Weltbank, in denen die Staaten ihrer Einlage entsprechend stimmberechtigt sind.

---

11 Rexrodt in Käpernick/Kulessa S. 86.

12 Zu denken ist etwa an die Schuldenkrise in Asien, die sich nach großen Kreditunterstützungen nicht wie befürchtet zu einer allgemeinen Wirtschaftskrise entwickelt hat.

13 Käpernick/Kulessa S. 23.

Schließlich ist zu beachten, daß vor allem durch die staatliche Gewährung der Hermes-Bürgschaften eine ökologische und entwicklungspolitische Einflußnahme ermöglicht wird, die durch die vielfältigere Verantwortung von Regierungen gegeben ist. Teilweise hat dies auch zur Unterstützung und Beachtung allgemeiner Menschenrechte führen können.[14] Eine solche Koppelung mit politischen, nicht-wirtschaftlichen Zielsetzungen ist zwar auch bei einer rein privatwirtschaftlichen Ausgestaltung denkbar. Private Unternehmen verpflichten sich in ”Firmen-Philosophien” oder ”Codes of Conduct” zu einem bestimmten Verhalten. Doch fehlen unabhängige Kontrollen solcher Selbstverpflichtungen, so daß die Einhaltung nicht gewährleistet ist.[15] Auch können Selbstverpflichtungen jederzeit widerrufen oder modifiziert werden, stellen sie sich tatsächlich als Belastung heraus.

C. Folgen von Bürgschaften

Auch wenn der Bürgschaftsfall beim Ausfall eines Privatunternehmens nicht unbedingt direkt zu einer Haftung und damit zur Verschuldung des Staates führt, ist jedoch zu beachten, daß die durch Hermes-Bürgschaften versicherten Verträge meist zusätzlich in dem betroffenen Land mit Staatsgarantien zusätzlich gesichert sind. Tritt der Bürgschaftsfall ein, muß zunächst die Hermens-Kreditversicherung einstehen, auf die die Forderung dann übergeht. Diese wird dann aufgrund meist bestehender Staatsgarantien dem betroffenen Staat als Kredit in Rechnung gestellt, und zwar zum Beschaffungszinssatz des Geldes für den Bund.[16] Wird die dadurch entstandene Belastung für den entsprechenden Staat zu groß, besteht die Möglichkeit, die so aufgelaufenen kurzfristigen Kredite mit einem Konsolidierungszeitraum von ca. 12-18 Monaten durch Umschuldungsabkommen im Pariser Club in Staatskredite mit längeren Laufzeiten und gegebenenfalls günstigeren Zinssätzen, umzuwandeln. Dabei sind drei Voraussetzungen zu erfüllen:[17]

1. Ein Antrag des Schuldnerstaats,
2. ein konkreter Umschuldungsbedarf (Finanzierungslücke oder Zahlungsunfähigkeit) und
3. ein Bereitschaftsabkommen mit dem IMF.

---

14 Siehe unten Kapitel VIII E.1 als Beispiel.

15 Strecker S. 541 führt das Beispiel der ”Erklärung der Versicherungswirtschaft zum Einsatz für die Umwelt” und die ”Erklärung der Banken zu Umwelt und langfristig tragfähiger Entwicklung”, an und gibt dabei gleich ein Beispiel für die Übertretung, indem auf den Refinanzierungskredit der Dresdener Bank an die Betreiber des Pangue-Staudamms am Bio-Bio Fluß in Chile verwiesen wird. Vor allem wird das Fehlen einer Umweltverträglichkeitsprüfung kritisiert, wie sie in den USA bereits in verkürzter Form praktiziert wird. In den neu erarbeiteten Checklisten wird die Frage, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde, aufgenommen.

16 BT-Drs. 13/5508 S. 8.

17 Käpernick/Kulessa S. 33.

Durch dieses Verfahren sind bis zum Jahr 1996 von der Bundesrepublik 18,8 Mrd. DM an Schulden von Entwicklungsländern aufgelaufen.[18] Die Einnahmen des Bundes aus Tilgung und Zinszahlungen auf diese Kredite betrugen 1995: 1.034,8 Mio. DM und 1996: 1.967,7 Mio. DM.[19]

1. Umfang und Ursachen der Haftung

Ein Großteil der Haftungsfälle (77,4 %) fiel 1998 auf politische Schäden, 4,2 % betrafen Wechselkursdeckungen und 18,4 % waren wirtschaftliche Schäden.[20] Damit nahm der Anteil politischer Schäden, im Vergleich zu den Vorjahren erneut ab. Politische Schäden treten ein, wenn als Geschäftspartner Staaten oder Staatsbetriebe involviert sind, die zahlungsunfähig sind, oder etwa staatliche Behörden aufgrund schwindender Währungsreserven den Verkauf von Devisen einstellen und so die Handelspartner nicht in der vereinbarten Währung leisten können. Der Rückfluß aus politischen Schäden wird, soweit die Bundesrepublik Entschädigungsleistungen hat erbringen müssen, im Rahmen bilateraler (Pariser Club) oder multilateraler (IMF und Weltbank) Umschuldungsabkommen geregelt. Die absolute Zahl für politische Schäden hat in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen. Einer der Hauptgründe ist die Abnahme der für Altschulden der UdSSR aufzubringenden Entschädigungen, (1997: 1,760 Mrd. DM; 1998: 1,070 Mrd. DM).

Auszahlungen für Schäden (in Mio. DM)

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998
politische Schäden	7.173,3	3.382,3	2.245,8	2.387,6	1.560,8
wirtschaftliche Schäden	71,2	163,0	171,0	403,4	371,4
Wechselkursschäden	188,0	190,2	152,8	83,2	84,4
Gesamt	**7.432,5**	**3.3735,5**	**2.749,6**	**2.874,2**	**2.016,6**

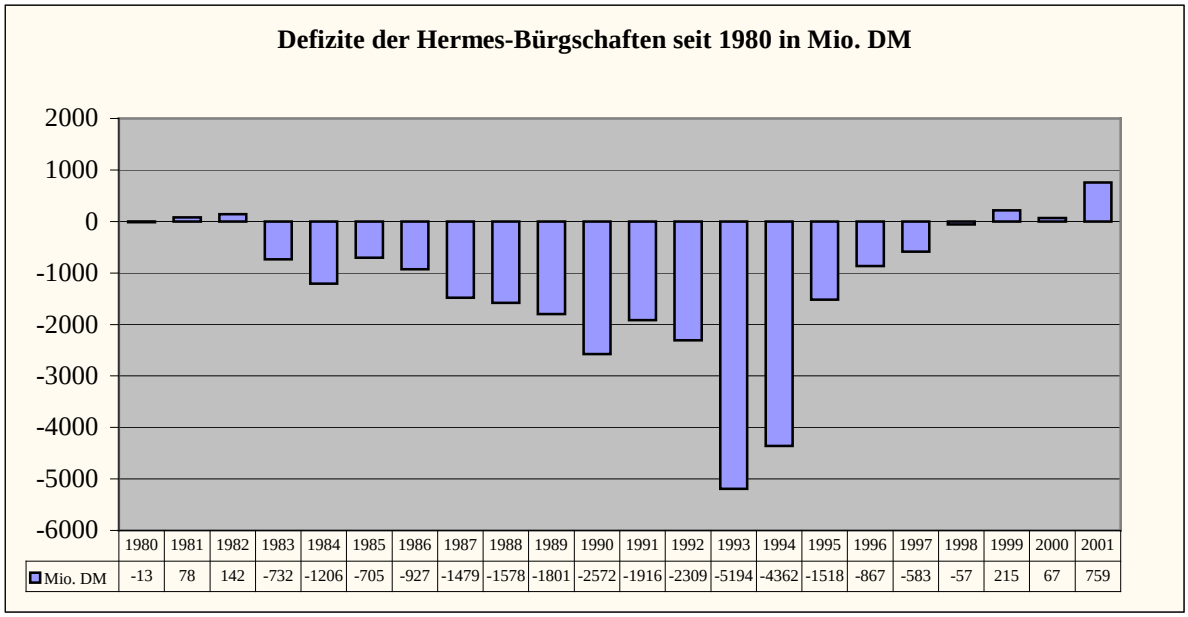
Quelle: Hermes S. 25

Wirtschaftliche Schäden führen zu individueller Rechtsverfolgung gegen den entsprechenden ausländischen Schuldner. Ungedeckte Kredite der Geschäftsbanken werden im Rahmen des Londoner Clubs in eigener Verantwortung umgeschuldet. Wechselkursschäden resultieren aus Wechselkursdeckungen, einer Deckungsart, die

18 BT-Drs. 13/5508 S. 6.
19 BT-Drs. 13/5508 S. 7.
20 Hermes S. 25

mittlerweile nicht mehr angeboten wird. Noch auftretende Zahlungsverpflichtungen stammen aus der Abwicklung alter Verträge.[21]

Bis zum Jahr 1982 fielen Hermes-Bürgschaften dem Bundeshaushalt nicht zur Last, da sie sich relativ ausgabenneutral verhielten. Erst mit der Schuldenkrise im Laufe der 80er Jahre entwickelten sich die Ausfuhrbürgschaften defizitär. Einschließlich 1998 summierten sich die Fehlbeträge zu einem Gesamtdefizit in Höhe von 27, 3044 Mrd. DM,[22] wobei der Trend, insbesondere da Altschulden der Sowjetunion mittlerweile umgeschuldet sind, rückläufig ist.



	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mio. DM	-13	78	142	-732	-1206	-705	-927	-1479	-1578	-1801	-2572	-1916	-2309	-5194	-4362	-1518	-867	-583	-57	215	67	759

Quelle Hermes S. 41, Pressemitteilungen BMWi und BT-Drs. 13/5508 S. 3.

2. Ziel der Hermes-Bürgschaften

Hermes-Bürgschaften sind aufgrund der gewährten Staatsgarantien der begünstigten Staaten auch für diese mit einem finanziellen Risiko verbunden. Ein großer Teil der bestehenden Staatsschulden von Entwicklungsländern bei Deutschland beruht sogar auf Umschuldungen von Hermes-Bürgschaften. Hermes-Bürgschaften werden auch nicht als Mittel der Entwicklungshilfe angesehen und sind daher auch nur als bedingt geeignet anzusehen, Entwicklungsländer mit großer Schuldenlast zu unterstützen. Sie werden entsprechend in der Regel auch nicht an hochverschuldete Länder, insbesondere solche, die bereits im Pariser Club umgeschuldet wurden, vergeben (Ausnahme Rußland). Hermes-Bürgschaften werden vielmehr zur Unterstützung der eigenen Industrie eingesetzt, gelegentlich auch als Begleitgeschäft zum Export von Rüstungs- oder

[21] Hermes S. 25.
[22] BT-Drs. 13/8724 S. 4 und Daten aus Hermes S. 41.

dual-use-Gütern[23].[24] Nach dem Verständnis der Bundesregierung sind Hermes-Bürgschaften kein altruistisches Mittel der Entwicklungshilfe[25] oder Subventionen[26]. Es handelt sich vielmehr um ein Mittel der Gewinnerzielung und Wirtschaftsförderung, mit den Worten der Bundesregierung:

> *"Die Ausfuhrgewährleistungen des Bundes [sind] vorrangig ein Instrument zur Förderung des deutschen Exports und grundsätzlich kein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit."*[27]

3. Internationale Kooperation

Zusätzliche Kooperation zur Vereinheitlichung der Exportkreditversicherungen finden in den verschiedensten Gremien mit unterschiedlicher Regelungstiefe statt.

a) Berner Union

Als informelles Austauschgremium für die internationale Kooperation der Kreditversicherer agiert seit 1934 die Berner Union,[28] in Form eines "intergovernmental body". Hintergrund ihrer Entstehung waren nicht marktgerechte Versicherungsbedingungen, die als indirekte Subvention Anfang der 30er Jahre problematisch wurden.[29] In der Berner Union werden Empfehlungen beschlossen wie die Begrenzungen der Kreditbedingungen, die etwa die Höchstlaufzeiten für Kredite und dergleichen beinhalten. Die Regelungen oder Kreditschemata der Berner Union

---

23 Im Zeitraum zwischen 1990 und 1993 wurden Deckungszusagen in Höhe von 137,4 Mrd. DM gegeben, davon 1,419 Mrd. DM (entspricht 1,04 %) für Rüstungsgüter. BT-Drs. 12/6865, S. 2.

24 Fues S. 150. So wurde etwa 39 Fregatten aus den Beständen der NVA an Indonesien verkauft und in Höhe von 561 Mio. DM mit Hermes-Bürgschaften abgesichert. Da Rüstungsgüter offiziell nur bei NATO-Ländern mit Hermes-Bürgschaften abgesichert werden (BT-Drs. 13/5508 S. 10), war es in diesem Fall erforderlich, die Fregatten als dual-use-Güter zu klassifizieren und nur für den Küstenschutz und zum Kampf gegen Schmuggler zu liefern. Diese offizielle Begründung ermöglichte diese große Absicherung.

25 So Bundeskanzler Schmidt im Zusammenhang mit Hermes-Bürgschaften für das Erdgasröhrengeschäft 1980 (Weis S. 166) oder Bundeswirtschaftsminister Rexrodt 1993 in einer Reaktion auf den Vorwurf Misereors, die Bundesregierung gebe Mrd. Subventionen für die Exportwirtschaft und treibe damit die ärmsten Länder immer mehr in die Verschuldung. (Käpernick/Kulessa S. 86 f.): *"hochverschuldete Entwicklungsländer...kommen in der Regel für Hermes-Deckungen nicht in Betracht. Für solche Länder kommen als externe Finanzierungsquellen ausschließlich Entwicklungshilfeleistungen...in Betracht."*

26 Exportversicherungen dürfen nicht als Subventionen verwendet werden. Dies regelt auch die neue EU-Richtlinie 98/29/EG in ihren Gründen Nr. 6, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1998, L 148 S. 22.

27 Bundeswirtschaftsminister Rexrodt in Käpernick/Kulessa S. 87.

28 Die Berner Union ist ein Zusammenschluß von mittlerweile 48 Kredit- und Investitionsversicherern aus 40 Ländern, der zweimal jährlich zum Meinungsaustausch in einer Generalversammlung zusammentritt, Hermes S. 32. Der offizielle Titel lautet "Union d'Assureurs pour le Contrôle des Crédites Internationeaux", Weis S. 116.

29 Weis S. 116.

wurden aber mit Beginn der 50er Jahre zunehmend durchbrochen, so daß die Bedeutung dieses Gremiums immer mehr im Schwinden ist.[30] Heutzutage findet die Zusammenarbeit mehr auf technischem Gebiet, etwa dem Austausch über verbesserte elektronische Kommunikationsmöglichkeiten und dem Jahr-2000 Problem statt. Bei der Berner Union handelt es sich, wie beim OECD-Export-Credit-Arrangement (ECA), um ein gentlemen's agreement,[31] das heißt, es gibt eine Zusage, sich an die getroffenen Absprachen zu halten, ohne daß eine rechtliche Verpflichtung besteht.

b) OECD

In der OECD bestehen im Rahmen der Export-Credit-Group (ECG) seit einigen Jahren Bemühungen, die Bedingungen für Exportkredite und -versicherungen zu harmonisieren. Ziel ist es, wie schon beim Berner Abkommen, Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Intervention zu verhindern. Dazu wird neben dem genannten OECD-ECA ein Konsensus gebildet, der die Laufzeiten der gewährten Ausfuhrbürgschaften u. ä. beinhaltet. Seit dem 1. September 1998 sind die Konsensusbestimmungen für Projektfinanzierungen flexibilisiert und die Zahlungsfristen und Rückzahlungsperioden verlängert worden,[32] auch wenn sie zunächst nur für einen Probezeitraum von drei Jahren gelten. Seit dem 1. April 1999 ist ein harmonisiertes allgemeines Prämiensystem verbindlich (mit Ausnahme Korea).[33] Die USA konnten sich im Zuge der Verhandlungen mit ihrem Modell verbindlicher Umweltstandards für Exportkreditversicherungen, die in den USA bereits bestehen, nicht durchsetzten.[34] Als Ergebnis wurde lediglich eine Präsentation der jeweiligen Verfahren bei der Berücksichtigung umweltrelevanter Aspekte vereinbart. Ambivalent wird von NGOs das Verhalten der Bundesregierung gesehen, die von sich behauptet, Bemühungen zu unterstützen, ”auch in bezug auf die Prüfung der Umweltverträglichkeit innerhalb der OECD abgestimmte Verfahren einzuführen”.[35] Tatsächlich war in der OECD keinerlei deutsche Bemühung um Umweltstandards bekannt. Die Haltung der Bundesregierung wurde als ”passiver Widerstand” oder auch Blockade bezeichnet.[36]

---

30 Weis S. 116 f.

31 Für die Berner Union siehe Weis S. 116, für das OECD-ECA siehe Strecker S. 539.

32 Hermes S. 34.

33 Hermes S. 35.

34 Anträge zur Exportkreditversicherung werden standardmäßig einer Umweltprüfung unterzogen. 19 U.S.C. (1994) § 2199 (g). Nach einem Verfahren im Umwelthandbuch der Overseas Private Investment Corporation (OPIC) sollen Umweltprüfungen 60 Tage vor der Finanzierungsentscheidung veröffentlicht werden, WEED, Hermes-Kampagne: Rundbrief 3.

35 BT-Drs. 13/5508 S. 8.

36 Strecker S. 539.

Dies hat sich auf nationaler Ebene durch die Einführung der ”Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes” vom 26. April 2001 deutlich verbessert.[37] Bestrebungen, die Einhaltung von Sozialstandards in ein Verfahren zur Vergabe von Kreditversicherungen zu integrieren, existieren nicht.

c) EU

Auf europäischer Ebene schließlich existieren ebenfalls Bestrebungen, das Exportkreditversicherungssystem zu harmonisieren. Der erste Entwurf einer Richtlinie der Kommission von 1994 wurde von den Mitgliedsstaaten nicht angenommen. Nach Ansicht der Bundesregierung sei die Richtlinie insgesamt mit zu großer Bürokratie verbunden gewesen und habe zudem die Mitgliedstaaten übermäßig in ihrer Autonomie der Entscheidung eingeengt.[38] Die neue, auf die Kritik hin abgeänderte Richtlinie,[39] ist seit dem 29 Mai 1998 in Kraft und muß seit 1. April 1999 umgesetzt sein.[40] Die Richtlinie legt in ihrem Anhang in erster Linie einheitliche Begriffsdefinitionen vor, enthält Regelungen hinsichtlich des Deckungsumfangs, der Schadensursachen und Haftungsausschlüsse, sowie der Entschädigungsleistungen.[41] Für den Begünstigten relativ günstigere Abweichungen von den Regelungen der Richtlinie bedürfen vorheriger Notifikation, bei ungünstigeren Bedingungen genügt eine nachträgliche Notifikation an die Kommission.[42] Des weiteren müssen der EU-Kommission jährlich finanzielle Daten zum Geschäftsergebnis und Informationen zur Länderdeckungspolitik mitgeteilt werden.[43] Aufgrund der Harmonisierung des später allgemein verbindlichen OECD-Prämiensystems erfolgte auch in der EU-Richtlinie eine Staffelung der Gebühren nach einheitlichen Länderrisiken. Eine Sozialklausel existiert nicht und ist in nächster Zukunft auch nicht vorgesehen.

---

37 Im Internet unter http://www.hermes-kredit.com/aga/herubund/index5.html, besucht am 27. Mai 2001.

38 BT-Drs. 13/5508 S. 5.

39 Richtlinie 98/29/EG vom 7. Mai 1998 Amtsblatt der Europäschen Gemeinschaften 1998, L 148 S. 22 ff.

40 Art. 8 der Richtlinie 98/29/EG.

41 Hermes S. 33.

42 Richtlinie 98/29/EG vom 7. Mai 1998 Amtsblatt der Europäschen Gemeinschaften 1998 L 148 S. 32.

43 Anhang Kapitel IV, Richtlinie 98/29/EG vom 7. Mai 1998 Amtsblatt der Europäschen Gemeinschaften 1998 L 148 S. 31f.

D. Entscheidungsverfahren und Kontrolle über Hermes-Bürgschaften

1. Der Interministerieller Ausschuß für Ausfuhrgarantien und -bürgschaften (IMA)

Gegenwärtig entscheidet ein "Interministerieller Ausschuß für Ausfuhrgarantien und -bürgschaften" (IMA) über die Gewährung und den Umfang von Außenhandelsbürgschaften. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern des Auswärtigen Amts, des Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Finanzministeriums und federführend des Wirtschaftsministeriums sowie Sachverständigen der Wirtschafts- und Handelsverbände, sowie des Bankgewerbes und Vertretern der Mandatare HERMES und TREUARBEIT zusammen. Nur die Ministerialvertreter sind abstimmungsbefugt.[44] Feste Entscheidungskriterien gibt es nicht, doch wurden vom Bundeswirtschaftsministerium im Einvernehmen mit den anderen beteiligten Ministerien die "Richtlinien für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen" erlassen.[45] Der Ausschuß tagt 14-tägig an zwei aufeinanderfolgenden Tagen, wobei am ersten Tag (A-Sitzung) üblicherweise in Sammellisten über Anträge abgestimmt wird.[46] Einzelgeschäfte werden am zweiten Tag (B-Sitzung) behandelt, an dem auch Vertreter der Bundesbank, der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Ausfuhrkreditanstalt, sowie neun vom Bundeswirtschaftsminister berufene Einzelpersonen aus den Bereichen Handel, Bankwirtschaft und Export teilnehmen.[47]

Außenpolitische Motive finden bei sogenannten C-Sitzungen Beachtung, auf denen zusätzliche Sachverständige (etwa vom BDI) oder bei Entwicklungshilfefragen Referenten von interministeriellen Entwicklungshilfeausschüssen, konsultiert werden.[48]

Antragsteller für Außenhandelsgarantien treten mit dem IMA oder dem BMWi nicht in Kontakt, sondern verhandeln lediglich mit Vertretern der Mandatare. Die Bearbeitungszeit beträgt im Durchschnitt vier bis sechs Wochen.[49] Nach Vorschlag des IMA und positiver Entscheidung des BMWi überprüft die Bundesschuldenverwaltung

---

44 Weis S. 60.

45 Die Richtlinien wurden am 30. Dezember 1983 aufgrund § 9 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1984 vom 22. Dezember 1983, BGBl. 1983 I S. 1516, erlassen und zuletzt durch die Richtlinie vom 24. November 1995 geändert.

46 Der Ausschuß entscheidet pro Jahr etwa 50 000 Anträge, so daß Sammelentscheidungen notwendig sind. Die Anträge werden von den Mandatoren vorbereitet, von den Mandatoren negativ bewertete Anträge werden dem Ausschuß nicht zur Abstimmung vorgelegt. Weis S. 58.

47 Weis S. 59. Seit einigen Jahren wird die Liste der Sachverständigen nicht mehr veröffentlicht. Strecker S 537.

48 Weis S. 59.

49 Weis S. 60.

die Formalien und stellt die Urkunde aus, mit der die endgültige Deckungszusage erfolgt.[50]

2. Beteiligung des Bundestags an Hermesbürgschaften

Eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Gewährung von Ausfuhrbürgschaften gibt es nicht, wird aber vor allem von NGOs immer wieder gefordert.[51]

Der IMA ist Bestandteil der Exekutive. Ausfuhrbürgschaften stellen ein Instrument der Wirtschaftsförderung, aber auch der Außenpolitik dar. Die Außenpolitik stellt traditionell das Betätigungsfeld der Exekutive dar.[52] Damit ist eine parlamentarische Kontrolle aus Kompetenzgründen der Außenpolitik bei Hermesbürgschaften nicht zwingend.

Ein denkbarer Ansatz für eine stärkere Einbeziehung des Bundestags könnte jedoch aus haushaltspolitischer Gründe, dem traditionellen Aufgabenfeld des Parlaments, gegeben sein. Dabei genügt das bisherige Verfahren einer Entscheidung über Projekte in einem Interministeriellen Ausschuß nicht der geforderten Transparenz. Insbesondere können sich Exportbürgschaften zu einen erheblichen haushaltspolitischen Risiko entwickeln.[53] Auch die derzeitige Informationspraxis, nämlich eine jährliche bzw. halbjährliche vertrauliche Information des Haushaltsausschusses, erscheint unbefriedigend,[54] zumal diese immer nur rückwirkend erfolgt und damit die Ausgabenkontrolle durch den Bundestag nur teilweise gewährt wird. Eine vorherige Genehmigung über Plafonds garantiert zwar eine Risikokontrolle durch das Parlament, zur Herstellung einer zufriedenstellenden Transparenz erscheint das Verfahren aber nur bedingt tauglich. Fielen Entscheidungen über die Gewährung von Hermes-Bürgschaften nicht im kleinen geschlossenen Kreis, sondern in der Öffentlichkeit des Parlaments oder in einem seiner Ausschüsse (denkbar wäre der Haushaltsausschuß), ergäbe sich eine Möglichkeit der Beteiligung entsprechender NGOs über die Abgeordneten von Regierung und Opposition.

E. Hermes-Bürgschaften für politische Ziele?

Auch wenn die offizielle Position der Bundesregierung eine Politisierung der Hermes-Bürgschaften (etwa im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen mit der UdSSR

---

50 Weis S. 62.

51 Strecker S. 537.

52 BVerfGE 68, 1, 85f. Eine Ausnahme stellt in dieser Beziehung der Abschluß völkerrechtlicher Verträge und der Einsatz der Bundeswehr dar; BVerfGE 90, 286, 357ff.

53 Im Juni 1996 betrug die Höchsthaftung des Bundes aus übernommenen Ausfuhrgewährleistungen 185,5 Mrd. DM, BT-Drs. 13/5508 S. 2.

54 BT-Drs. 13/8724 S. 7.

im Kalten Krieg) ablehnte,[55] wäre eine Koppelung von Hermes-Bürgschaften an politische Ziele kein Novum. In den 60er Jahren wurden Hermes-Bürgschaften im Zusammenhang mit der Hallstein-Doktrin vermehrt für Entwicklungsländer wie Indien oder Indonesien bereitgestellt, bei denen eine Anerkennung der DDR drohte. Konkret im Fall Indonesiens kam es zu einem Überbieten des Angebots der DDR, um die Anerkennung der DDR zu verhindern.[56]

1. Beispiel Südafrika

Hermes-Bürgschaften hatten im Handel mit Südafrika ein große Bedeutung. Im Zeitraum zwischen 1961 und 1982 erreichten die durch Hermes-Bürgschaften abgesicherten Exportgeschäfte ein Gesamtvolumen von über 15 Mrd. DM.[57]

Für europäische Unternehmen mit Tochtergesellschaften, Zweigniederlassungen oder Vertretungen in Südafrika wurde 1977 (novelliert 1985) im Rahmen der Europäischen politischen Zusammenarbeit ein Verhaltenskodex verabschiedet,[58] der die Unternehmen zur Akzeptanz verschiedener Rechte der Arbeitnehmer in sieben Punkten verpflichtete. So sollten:

1. alle Arbeitnehmer ihr Vertretung frei wählen dürfen; insbesondere schwarze Gewerkschaften anerkannt werden; Arbeitnehmer über ihre sozialen und gewerkschaftlichen Rechte informiert werden; der Text des Verhaltenskodex den Arbeitnehmern mitgeteilt werden; und Gewerkschaftsvertreter, so von den Arbeitnehmern gewünscht, als Repräsentanten anerkannt werden;
2. Wanderarbeitnehmer besondere Beachtung finden (aufgrund der Townships gab es in Südafrika sehr viele Wanderarbeitnehmer, deren Aufenthaltsrecht direkt vom Arbeitsvertrag abhing) und deren Familien in Betriebsnähe untergebracht werden, um unnötige Trennungen zu vermeiden;
3. in den Unternehmen Mindestlöhne gezahlt werden, die über dem Existenzminimum lagen; insbesondere sollte gleicher Lohn für gleiche Arbeit geleistet werden;

---

55 Die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Hamm-Brücher, formulierte es 1982 so, daß im Osthandel ”wirtschaftliche, insbesondere risikopolitische Erwägungen den Ausschlag” geben sollten BT-Drs. 9/1870, S. 3; 1996 äußert sich die Bundesregierung in der Beantwortung einer Anfrage von Bündnis 90/Die GRÜNEN fast identisch: ”Die Deckungspolitik muß sich in erster Linie nach kommerziellen und risikomäßigen Gesichtspunkten richten.” BT-Drs. 13/5508 S.10, Antwort vom 4. September 1996 auf die kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter und der SPD-Fraktion vom 27. Juni 1996.

56 Zur Politisierung der Hermes-Bürgschaften im Folge der Hallstein-Doktrien siehe Weis S.192-204.

57 Geissler/Wellmer S. 14. Die 1998 neu übernommenen Deckungen belaufen sich auf 760 Mio. DM. Damit liegt Südafrika 1998 an 11. Stelle für die Gewährung von Hermes-Bürgschaften und erhält etwa 1/4 aller für Afrika genehmigten Bürgschaften, jedoch zu fast 100% für kurzfristige Handelsgeschäfte; Hermes S. 16.

58 Der Kodex findet sich in seiner Fassung vom 19. November 1985 in BT-Drs. 12/2102 S. 7 ff.

4. den Arbeitnehmern Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten eingeräumt werden, die es insbesondere Schwarzen erlaubte, später Führungsaufgaben zu übernehmen; die Aus- und Weiterbildung sollte ohne Rassenschranken durchgeführt werden;

5. erweiterte Sozialleistungen gewährt werden, insbesondere im Kranken-, Bildungs-, Wohn- und Freizeitbereich;

6.+7. allgemein Rassenschranken aufgehoben werden und die Verständigung zwischen den Rassen gefördert werden. ”Schwarze” Unternehmen sollten in ihrer Unternehmensgründung und Entwicklung gefördert werden.

Die Akzeptanz dieses Verhaltenskodexes war eine Voraussetzung, um in den Genuß von Hermes-Bürgschaften zu kommen. Verstöße blieben jedoch sanktionslos.[59] Regelmäßig wurden detaillierte Berichte, die ca. 90% aller bei Unternehmen mit deutscher Beteiligung beschäftigten Arbeitnehmer umfaßten, erstellt.[60] Nach diesen Berichten wurde der Kodex von allen Unternehmen überwiegend eingehalten. In allen Unternehmen konnten die Arbeitnehmer die Gewerkschaften frei wählen. Die von der Universität Südafrika als absolut notwendig empfohlenen Mindestlöhne für eine fünfköpfige Familie wurden von allen Unternehmen übertroffen; für fast alle Arbeitnehmer (45 266 von 45 287), die von den Berichten erfaßt wurden, um mindestens 50%.[61] Ausbildungsmöglichkeiten gab es in allen Unternehmen, sehr häufig über die ausgeübte Tätigkeit hinaus. Erweiterte Sozialleistungen wurden von allen Unternehmen geleistet, die Rassentrennung am Arbeitsplatz war bei allen Unternehmen abgeschafft, lediglich im Arbeitsumfeld (Kantine, Sanitärbereich) gab es vereinzelt Rassentrennungen, die mit Rechtsvorschriften und Mietverträgen begründet wurden.[62]

Insgesamt wirkten sich die deutschen Investitionen in Südafrika positiv für die Belange der schwarzen Bevölkerung aus. Seit dem Ende der Apartheid in Südafrika im Jahr 1993[63] bilden die qualitativ hochwertigen Arbeitsplätze der Auslandsunternehmen eine wichtige Stütze der südafrikanischen Volkswirtschaft.[64] Insbesondere die in den Betrieben ausgebildeten Schwarzen stellen ein wichtiges Potential qualifizierter

---

59 Weis S. 251.

60 Die erstellten Berichte wurden jedoch von den wenigsten Unternehmen veröffentlicht (10 von 10) oder der Belegschaft mitgeteilt (17 von 102). Den Text des EG-Verhaltenskodex erhielten nur Arbeitnehmer von 37 Unternehmen. BT-Drs. 12/2102 S. 4.

61 Die Orientierung an 50% über dem absolut notwendigen Mindestlohn orientiert sich am Kodex von 1977.

62 Zu diesem Thema siehe BT-Drs. 12/2102 S. 1-4.

63 Am 22. September 1993 wurde eine auf der Gleichberechtigung aller Gruppen beruhende Übergangsverfassung paraphiert, mit der Folge, daß internatonale Organisationen wie die OAU (30. September), die UNO (8. Oktober) und auch die EU die Wirtschaftssanktionen gegen Südafrika aufhoben.

64 Dies wurde 1990 bereits von Weis vorhergesagt, als er schrieb: ”*Auch ein neues Südafrika wird angewiesen sein auf eine funktionierende Volkswirtschaft*”. Weis S. 251.

Facharbeiter dar. Durch die im Verhaltenskodex enthaltenen Verpflichtungen wurde es den Gewerkschaften ermöglicht sich auf arbeitspolitische Belange zu konzentrieren und nicht als politische Kampftruppe auftreten zu müssen.[65]

2. Rüstungsgeschäfte

Grundsätzlich werden durch Hermes-Kredite keine Rüstungsgeschäfte abgesichert. Ausnahmen gelten jedoch für NATO-Partner oder für den Einzelfall. SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN versuchten zwar mit ihren Anträgen,[66] Rüstungsgüter und dual-use-Güter mit militärischer Verwendungsabsicht auf eine Negativliste zu setzen, so daß künftig keine Rüstungsgüter mehr durch Hermes-Bürgschaften abgesichert werden. Doch beide Anträge kamen im 13. Deutschen Bundestag nicht zur Abstimmung. Des weiteren werden grundsätzlich keine Geschäfte mit Ländern abgesichert, die sich im Krieg befinden. Zu beiden Grundsätzen bestehen jedoch Beispiele von Ausnahmen. So wurden dem Irak im Oktober 1980, als dieser sich bereits mit dem Iran im ersten Golf-Krieg befand, die im Sommer 1980 angeordnete Bürgschaftssperre aufgehoben.[67]

3. Ökologie, Entwicklungspolitik und Menschenrechte

Gegenwärtig steigern ökologisch oder auch entwicklungspolitisch besonders sinnvolle Vorhaben bei der Vergabe von Hermes-Bürgschaften die Förderungswürdigkeit.[68] Dies sind allgemeine Kriterien, die im Rahmen der Entscheidungsfindung beachtet werden, ohne daß der Bedeutung eine personelle Entsprechung gegeben ist. Die Bundesregierung wies auf Anfrage von Bündnis 90/Die GRÜNEN darauf hin, daß bereits Projekte aus ökologischen oder entwicklungspolitischen Gründen abgelehnt wurden. Eine genaue Auskunft über konkret abgelehnte Projekte wurde unter Verweis auf den Datenschutz verweigert.[69]

Der Antrag von Bündnis 90/Die GRÜNEN, auch das Umweltministerium in den IMA aufzunehmen, sowie sechs der nichtstimmberechtigten Mitglieder vom Umweltministerium und BMZ benennen zu lassen, hätte der allgemeinen Aussage der Bundesregierung:

---

65 BT-Drs. 12/2102 S. 6.

66 SPD BT-Drs. 13/8577, B90/Grüne BT-Drs. 13/8724.

67 Der Obligio, die Summe der übernommenen Verpflichtungen für Forderungen gegen den Irak aus Hermes-Bürgschaften, betrug 1987 noch 8 Mrd. DM. Weis S. 252. Mittlerweile ist der Betrag auf 6,2 Mrd. DM gesunken; Hermes S. 45.

68 Kulessa/Käpernick S. 30.

69 BT-Drs. 13/5508 S. 9.

”Die Bundesregierung berücksichtigt entwicklungspolitische und ökologische Aspekte bei der Entscheidung über Hermes-Anträge”[70]

eine konkrete personelle Entsprechung gegeben; der Antrag wurde jedoch abgelehnt.[71]

In den neuen ”Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes” vom 26. April 2001[72] werden ”ökologische, soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen” Auf Umweltaspekte reduziert.

Bezüglich der Beachtung von Menschenrechten sind die Formulierungen der Bundesregierung weicher als etwa bei Ökologie oder Entwicklungspolitik, wenn es heißt:

> *”Menschenrechte* können *bei der Prüfung der Förderungswürdigkeit des Ausfuhrgeschäfts ein Rolle spielen”.*[73]

In der aktuellen Diskussion kritisieren vor allem NGOs die fehlende Verknüpfung von Menschenrechten mit Hermes Bürgschaften. Teilweise wird sogar verlangt, NGOs (wie Amnesty International) in den IMA einzubeziehen.[74] Denkbar ist eine solche Beteiligung im Rahmen der Anhörungen im IMA, auch wenn es dafür zur Zeit keine Lobby zu geben scheint. Auch der Änderungsantrag von Bündnis 90/Die GRÜNEN enthielt keinen konkreten Verweis auf Sozialklauseln, die in eine solche Richtlinie integriert werden könnten, sondern lediglich den Satz, daß die sozialen Folgen abzuschätzen seinen.[75]

Denkbar wäre etwa ein Klausel wie:

> *”Bei der Vergabe von Bürgschaften ist auf die Beachtung der in der ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsrechtsprinzipien und Arbeitsrechte vom 18. Juni 1998 genannten Kernarbeitsrechte zu achten und der Antragsteller ist zur Gewährung der darin festgelegten Rechte verpflichtet.*
> *Bei Ländern, in denen die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsrechte nicht gewährleistet ist, sollen Bürgschaften nur übernommen werden, wenn die Kernarbeitsrechte in dem abgesicherten Projekt eingehalten werden. Die Erfüllung der Mindeststandards kann durch ex post Untersuchungen und Studien kontrolliert*

---

70 Eine inhaltlich identische und ebenso unpräzise Antwort wurde dem Autor von der Hermes Kreditversicherungs-AG auf die Frage nach Arbeitsstandards und deren Beachtung bei der Gewährung von Bürgschaften erteilt.

71 Der Antrag findet sich in BT-Drs. 13/8724 und enthält einen umfassenden Reformentwurf zur Neufassung der Richtlinien zur Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen des Bundes. In den Bundestagsausschüssen wurde der Antrag jeweils mit den Stimmen der CDU/CSU und F.D.P. unter Stimmenthaltung der SPD abgelehnt BT-Drs. 13/11080. Eine Abstimmung über den Antrag im Bundestag in der 13. Sitzungsperiode erfolgte nicht mehr.

72 Im Internet http://www.hermes-kredit.com/aga/herubund/index5.html, besucht am 27. Mai 2001.

73 BT-Drs. 13/5508 S. 10. Hervorhebung durch Verfasser.

74 Strecker S. 537.

75 BT-Drs. 13/8724 S. 2.

werden. Wird festgestellt, daß vertraglich zugesicherte Standards verletzt wurden oder werden, ist der Bund von seiner Leistungspflicht entbunden."

Mit einer solchen Klausel wäre dem international anerkannten Mindeststandard Rechnung getragen und durch den Bezug auf die ILO eine gewisse internationale Überprüfbarkeit gegeben. Eine Beschränkung auch auf einzelne Projekte würde sicher stellen, daß auch Länder, die den Standards nicht allgemein gerecht werden, nicht vollständig ausgeschlossen sind. Zudem werden die begünstigten Unternehmen eingebunden, die eher über Einflußmöglichkeiten in den speziellen Projekten verfügen. Für Projekte, in denen weder eine staatliche noch eine unternehmerische Gewährleistung von Kernarbeitsrechten erfolgen kann, entfielen Hermes-Bürgschaften.

F. Schulden, Umschuldungen und der Erlaß von Hermes-Schulden

Durch chronisch negative Handelsbilanzen, auch hervorgerufen durch die zwei Ölkrisen 1973 und 1979, zusammen mit Tilgungs- und Zinsverpflichtungen aus bereits bestehen Krediten hat sich der finanzpolitische Rahmen der Entwicklungsländer bereits auf ein Minimum reduziert. Teilweise beträgt die Verschuldensquote über 300% des jährlichen BSP,[76] bei Schuldendienstleistungen, die eine baldige Rückzahlung der Schulden unmöglich erscheinen lassen. In dieser Situation erscheinen neue Schulden, auch wenn sie zunächst zins- und tilgungsfrei gewährt wären, als untaugliches Mittel um Investitionen in den betroffenen Ländern zu initiieren, zumal eine genaue Kontrolle über die Verwendung der bewilligten Kredite nicht immer gegeben ist. Bei einer Finanzierung von Investitionen durch Kredite hat das betroffene Land das Risiko zu tragen, also meist eine ohnehin geschwächte Volkswirtschaft. Letztlich besteht die Gefahr, daß das betroffene Land in der sogenannten "Schuldenfalle" gefangen bleibt, neue Kredite also nur noch zur Bedienung alter Verbindlichkeiten verwendet werden, ein Zustand aus dem das Land sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien kann.

1. Umfang der Verschuldung und neue Entschuldungsinitiativen von Regierungen

Der Verschuldungsstand der Entwicklungsländer ist seit der Unabhängigkeit im Zuge der Dekolonialisierung beständig gestiegen und hat mittlerweile über 1, 6 Billionen U.S.-$ erreicht.

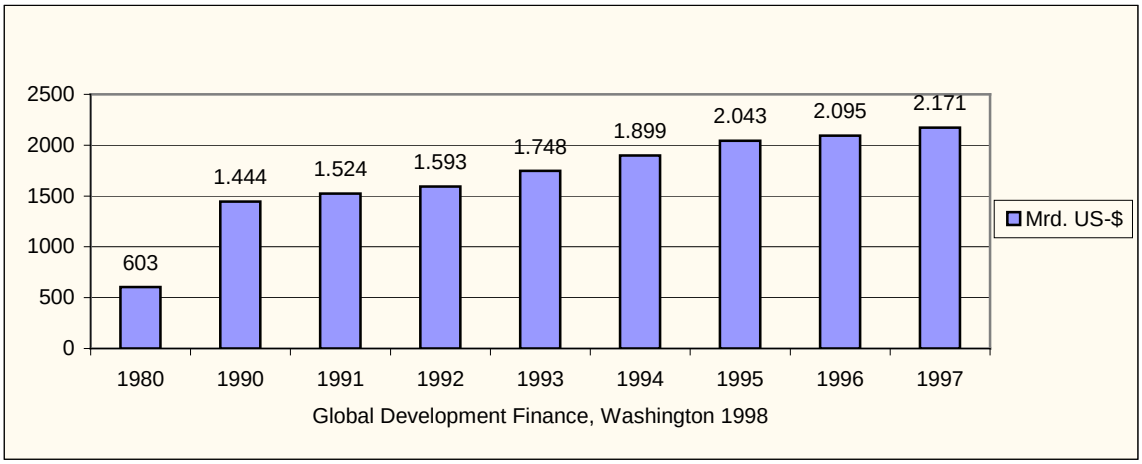
[76] Statistisches Jahrbuch für das Ausland 1998 S. 373, 376f.

Verschuldungsstand der Entwicklungsländer 1996

	alle Entwick-lungsländer	38 SILIC[77]
multilaterale Gläubiger (Weltbank, IMF etc.)	285 Mrd. $	52 Mrd. $
bilaterale öffentliche Gläubiger (Pariser Club)	543 Mrd. $	107 Mrd. $
private Gläubiger (Londoner Club)	569 Mrd. $	27 Mrd. $
Summe öffentlicher und öffentlich garantierter Kredite der Regierungen der Entwicklungsländer	1.397 Mrd. $	186 Mrd. $
Kredite privater Schuldner (nicht garantiert)	253 Mrd. $	5 Mrd. $
Summe langfristiger Gesamtverschuldung	**1.650 Mrd. $**	**191 Mrd. $**

Quelle: BMZ Spezial Nr. 003/Februar '99, alle Angaben in U.S.-$.

Nach anderen Quellen ergibt sich teilweise sogar ein höherer Schuldenstand. So etwa die folgenden Zahlen der Weltbank:



Auf dem G7 Gipfel am 18. Juni 1999 in Köln wurde ein Schuldenerlaß in Höhe von 60-70 Mrd. U.S.-$ beschlossen, die jedoch für Ihre Wirksamkeit noch der Zustimmung von IMF bedurften. Davon entfallen 40-50 Mrd. U.S.-$ auf Handelsforderungen und 20 Mrd. U.S.-$ auf Schulden aus Entwicklungszusammenarbeit.[78] Dies erfolgte, wenn auch nach verstärkter Diskussion, schließlich bei der Weltbank/IMF Jahrestagung im September 1999. Kredite von IMF und Weltbank werden von Entwicklungsländern meist ungern in Anspruch genommen, gelten beide doch als ”lender of last resort”, da

[77] Die SILICs setzen sich etwas anders zusammen als HIPCs. HIPICs sind nach dem IMF: Angola, Äthiopien, Benin, Bolivien, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kamerun, Kenia, Kongo, Laos, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauritanien, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Niger, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Vietnam, Jemen und Zentralafrikanische Republik. Siehe http://www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm besucht am 26. .Mai 2001.

[78] BMZ spezial Nr. 005/Juni '99.

die Vergabe der Kredite oft an strenge makroökonomische Daten orientiert sind, die oft einen einschneidenden Strukturwandel verlangen.[79]

Ein entsprechender Schuldenerlaß des Londoner Clubs steht noch aus, doch fallen diese Schulden bei den ärmsten Entwicklungsländern nicht ähnlich stark ins Gewicht.

Insgesamt betrug die Verschuldung (privat und öffentlich) der 41 hochverschuldeten ärmsten Staaten 1997 etwa 200 Mrd. U.S.-$. Die Bundesrepublik hat an diesen Schulden einen Gläubigeranteil von 15,5 Mrd. DM, wovon 11,5 Mrd. DM auf Hermes-Bürgschaften, 2,7 Mrd. DM auf Kredite der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit und 1,3 Mrd. DM auf übernommene Forderungen der DDR entfielen.[80] Im Rahmen bilateraler Umschuldungsabkommen wurden bis zum 30. Juni 1996 von der Bundesrepublik insgesamt 2,5975 Mrd. DM an Tilgung und Zinsen erlassen.[81] Davon entfielen ein Großteil auf einen 50%igen Schuldenerlaß (1,044 Mrd. DM) Ägyptens 1994. Dieser wurde auch als ”Lohn” für Ägyptens Wohlverhalten und geographische Lage (mäßigender Einfluß auf islamistische Strömungen, Nahost-Friedensprozeß, Teilnahme am Golf-Krieg, Suez-Kanal, Nachbarschaft zu Israel) gesehen, wobei Ägypten sich im Gegenzug verpflichten mußte, einen großen Teil seiner Staatsbetriebe zu privatisieren und so den staatlichen Sektor zu verkleinern.[82] Für Myanmar wurden ein Schuldenerlaß in Höhe von 940,6 Mio. DM beschlossen. Wegen der bestehenden Militärregierung und der Verletzung der Menschenrechte ist dieser Erlaß jedoch noch nicht umgesetzt.[83] Dies zeigt, daß Schuldenerlasse im Rahmen des Pariser Clubs auch mit politischen Forderungen verknüpft, beziehungsweise an politischen Verhaltensweisen gekoppelt werden.[84]

---

79 Da sich die Weltbank auf dem freien Kapitalmarkt refinanziert, ist sie stärker auf die Eintreibung der ihr zustehenden Forderungen angewiesen. Der IMF vergibt hingegen Kredite nur aus den ihm zur Verfügung stehenden Einlagen. Die HIPIC-Initiative geht letztlich auf eine gemeinsame Initiative des IMF und der Weltbank im Hebst 1996 zurück. Die Einzelnen Positionen siehe für den IMF unter http://www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm und für die Weltbank unter http://www.worldbank.org/hipc/, beide Seiten besucht am 25. Mai 2001. Die Weltbank begrüßte in einer Pressemitteilung ihres Präsidenten James D. Wolfensohn vom 6. April 2000 die Aufnahme der Initiative durch die Gläubigerstaaten. Siehe Presseerklärung Nr. 2000/285/S vom 6. April 2000 http://wbln0018.worldbank.org/news/pressrelease.nsf?OpenDatabase&Start=494, besucht am 26. Mai 2001.

80 BT-Drs. 14/794 S. 5.

81 Ohne Polen BT-Drs. 13/5508 S. 6.

82 Zur Entschuldung Ägyptens Weiss/Wurzel.

83 BMZ Spezial Nr. 3/Februar 1999 Anlage 3.

84 BT-Drs. 13/5508 S. 6f.

a) Neapel-Bedingungen

Seit 1994 können nach den sog. Neapel-Bedingungen die Schulden der ärmsten Entwicklungsländer im Rahmen des Pariser Clubs um bis zu 67 % (zuvor 50%) erlassen werden,[85] um diesen Ländern ein Entkommen aus der Schuldenfalle zu ermöglichen.

Unter Neapel-Bedingungen wurden die Forderungen gegen bislang sechs Länder (Nicaragua, Senegal, Ruanda, Zentralafrikanische Republik und Bosnien-Herzegowina) umgeschuldet, nach Analysen des IMF und der Weltbank benötigte Albanien, das eine ebensolche Umschuldung beantragt hatte, jedoch nur einen Schuldenerlaß in Höhe von 50%.[86]

b) HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) und Lyon-Bedingungen

1996 starteten IMF und Weltbank die sogenannte HIPCs-Initiative, der 1996 in Lyon beim G-7-Treffen der Beschluß, die Erlaßmöglichkeiten für die Schulden von Entwicklungsländern auf 80% zu steigern, folgte.[87] Im Rahmen der HIPC-Initiative beschloß der Rat der EU am 6. Juli 1998 ein außerordentliches Hilfsprogramm für hochverschuldete AKP-Staaten.[88] Als Voraussetzung für Entschuldungen nach den Lyon-Bedingungen wurde neben einem niedrigen Pro-Kopf-Einkommen ein Mindestschuldenstand von mehr als dem 2 bis 2 ½-fachen der jährlichen Exporterlöse und eine Aufwendung für den jährlichen Schuldendienst vom mehr als 20-25% der Exporterlöse vereinbart.[89] Dabei finden politische und wirtschaftliche Erwägungen Einzug in die Begutachtung.

Die Schulden Ugandas wurden 1998 unter Lyon-Bedingungen umgeschuldet. Im Rahmen bilateraler Umschuldungen wurden der Elfenbeinküste Schulden von deutscher Seite unter Lyon-Bedingungen erlassen, jedoch nicht in Höhe von 80%, da dies nach Analysen des IMF und der Weltbank zur Bewältigung der Schuldenlast nicht erforderlich war.[90] Entschuldungen werden also auch unter Lyon-Bedingungen nur in dem Maß gewährt, wie dies der entsprechende Gläubigerstaat für erforderlich hält.

Neben politischem Wohlverhalten spielt bei Umschuldungsverhandlungen, wie die Beispiele Albaniens und der Elfenbeinküste zeigen, auch eine ökonomische Analyse des Landes durch IMF und Weltbank eine entscheidende Rolle. Halten IMF und Weltbank

---

85 SZ vom 18. Dezember 1994 S. 32 1. Spalte.

86 Hermes S. 29.

87 Nach einer Initiative von B90/GÜNEN und SPD soll die Schuldenerlaßgrenze sogar auf 100% angehoben werden. BT-Drs. 14/794 S. 2

88 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1998 L 198 S. 40f.

89 Hermes S. 27.

90 Hermes S. 29.

ein Land in seiner Schuldenlast für ausreichen entschuldet, findet ein weiterer Schuldenerlaß kaum statt, beziehungsweise ist auf bilaterale Erlasse beschränkt.

Eine Koppelung von Schuldenerlaß an Sozialstandards wäre etwa in der Form möglich, wie es beim GSP der EU bereits praktiziert wird. Durch zusätzliche Schuldenerlasse würde der Aufbau sozialer Mindeststandards gefördert, bzw. könnten Ressourcen für die Umstrukturierung eines Landes freigemacht werden. Denn ebenso wie ein Land in eine Schuldenfalle geraten kann, kann es in die Armutsfalle geraten. Dann werden aufgrund der Armut des Landes und seiner Bevölkerung Zukunftsperspektiven verbaut oder nicht eröffnet. Für den Einzelnen heißt dies, wer in erster Linie ums Überleben kämpft, kann auf die Arbeitskraft seiner Kinder schwer verzichten, auch wenn diesen dadurch eine Zukunft mit qualifizierterer Arbeit aus Bildungsmangel verbaut wird. Wer also in Armut aufwächst, dem bleiben auch später höhere Einkommen, die eine höhere Qualifikation verlangen, versperrt.

Ein ähnlicher Teufelskreis ergibt sich auf der Makroebene. Staaten, die einen Großteil ihres BSP für die Tilgung von Verbindlichkeiten aufwenden müssen, können keine eigene Infrastruktur aufbauen und damit auch nicht in Zukunftsmärkte investieren. [91]

2. Initiativen von NGOs

Mit dem Jahr 2000 haben sich weltweit verschiedene NGOs zu Aktionsbündnissen[92] zusammengeschlossen mit dem Ziel, den Erlaß[93] eines Großteils der Schulden von Entwicklungsländern zu erreichen. Ein weiteres in diesem Zusammenhang genanntes Ziel ist die Schaffung eines völkerrechtlich verbindlichen internationalen Insolvenzrechts für überschuldete Staaten.

Der Erlaß der Schulden wird jedoch nicht vollständig und ohne Bedingung verlangt. Vielmehr soll die Schuldenlast auf ein ”erträgliches” Maß reduziert werden. Als erträglich wird danach eine Schuldenlast definiert, die eine Zahlungsverpflichtung begründet, die nicht über 5% der in den Jahren 1994-1996 erzielten Exporteinnahmen

---

91 Sambia, das sich seit einigen Jahren in Zusammenarbeit mit IMF und Weltbank um die Sanierung der Staatsfinanzen bemüht, zahlt einen gewaltigen sozialen Preis. So mußte es für seine Auslandsverbindlichkeiten von über 5 Mrd. U.S.-$ 1997 1,3 Mrd. U.S.$ für Tilgung und Zinsen aufbringen. Für den Ausbau der Schulen des Landes blieben im Staathaushalt gerade einmal 37 Mio. U.S.$.

92 So etwa in Deutschland; Siegburg ”Erlaßjahr 2000”c/o Südwind; Brüssel: EURODAD (European Network on Debt and Development); Brasilia: Jubileu 2000; Zimbabwe, Harare: AFRODAD (African Network on Debt and Development).

93 Von kirchlichen Kreisen wird oft Bezug auf das biblische Sabbatjahr und das Jobeljahr genommen. Im siebenten Jahr, dem Sabbatjahr, wurden die Schulden erlassen und Sklaven aus der Schuldknechtschaft befreit. Deuteronomium (5. Buch Mose) 15, 1-12. Das Jobeljahr, welches jedes 49ste Jahr war, beinhaltet darüber hinaus die Rückkehr der Familien und Sippen auf ihre verkauften Ländereien. Leviticus (3. Buch Mose) 25. Die Jobel war eine Posaune, die dieses Jahr ankündigte und am Versöhnungstag geblasen wurde.

hinausgeht. Die 5% wurden als Beispiel der Entschuldung Deutschlands im Londoner Schuldenabkommen von 1953 gewählt.[94] Nach dem Modell der Schweizer Gegenwertfonds soll von der Schuldnerregierung für die erlassenen Schulden ein Fond in Höhe von etwa 25% der erlassenen Schuld in nationaler Währung gebildet werden. Dieser soll dann für soziale Gesundheits- und Bildungsprojekte zur Verfügung stehen. Die Kontrolle über die Fonds soll von nichtstaatlicher Seite, etwa durch NGOs, erfolgen.[95] Mit der Einrichtung der Fonds soll gewährleistet werden, daß der Gewinn aus dem Schuldenerlaß auch den ärmeren Bevölkerungsschichten zugute kommt. Für Schulden aus finanzieller Zusammenarbeit hat die Bundesregierung diese Idee bereits in mehreren Fällen umgesetzt. In den Jahren 1993-1998 wurden für insgesamt 592, 9 Mio. DM Rückzahlungen aus finanzieller Zusammenarbeit in Projekte zu Armutsbekämpfung und zugunsten des Umweltschutzes umgewandelt.[96]

Auch die Forderung nach Schaffung eines Internationalen Insolvenzrechts ist der Versuch, eine Entschuldung bei den am höchsten verschuldeten Entwicklungsländern zu erreichen. Als Verfahren ist ein internationales Schiedsgericht, das aus Richtern bestehen soll, die jeweils zur Hälfte von beiden Seiten ernannt werden. Ein weiterer Richter soll von den bereits ernannten Richtern benannt werden. Das Verfahren soll öffentlich und weiten Kreisen zur Anhörung zugänglich sein. Ein Teil der verhandelten Schuld soll in die oben bereits vorgestellten Gegenwertfonds eingezahlt werden. Konten auf denen Korruptionsgelder liegen, sollen offengelegt und das deponierte Geld zur Schuldenbegleichung verwendet werden.[97]

Regierungsvertreter der Gläubigerländer lehnen ein internationales Insolvenzverfahren mit dem Hinweis ab, ein solcher Erlaß führe nur zu Disziplinlosigkeit[98] und sei letztlich kontraproduktiv. Die für die Entwicklung der Länder erforderlichen Umstrukturierungen würden ohne Druckmittel verschleppt oder gar nicht eingeleitet werden. Auch ist das von den NGOs vorgeschlagene Verfahren bei weitem noch nicht ausgereift. Es fehlt sowohl an materiellen als auch verfahrensrechtlichen Vorschriften. Die Offenlegung von Korruptionsgeldern ist im Abstrakten wünschenswert, stößt aber im Konkreten auf erhebliche praktische Probleme. Schon die Identifikation der Konten wird in den meisten Fällen nicht möglich sein. Letztlich fehlt es auch am politischen

---

94 Aktionshandbuch S. 35.

95 Aktionshandbuch S. 31.

96 Schulden-Report S. 62 Tabelle 16.

97 Aktionshandbuch S. 35.

98 Im Rahmen der Umschuldungsverhandlungen Kameruns wurde wegen der schlechten Erfahrungen mit der Zahlungsmoral Kameruns von der Bundesrepublik die Option gewählt, die bestehenden Schulden nicht zu streichen, sondern in langfristige Kredite mit 24 Jahren Laufzeit umzuwandeln, wobei die ersten 16 Jahre tilgungsfrei sind. Hermes S. 29.

Willen, ein solches, die Entscheidungsmöglichkeit der Gläubigerländer einschränkendes, Verfahren zu etablieren, bietet den Gläubigerländern doch der Pariser Klub bereits ein funktionierendes Dialogforum.

G. Hermes und Öffentlichkeit

Da Hermes-Bürgschaften erst ab einem Umfang von 500 Mio. DM oder bei militärisch relevanten Entscheidungen dem Haushaltsausschuß vorgelegt werden und ansonsten der Haushaltsausschuß lediglich jährlich (auf eigenem Wunsch halbjährlich) in einem vertraulichen Bericht über die übernommenen Gewährleistungssummen pro Land informiert wird, ist nur eine geringe parlamentarische und eine noch geringere öffentliche Kontrolle über die Vergabepraxis von Hermes-Bürgschaften gegeben.[99] Bestrebungen, eine höhere Transparenz bei der Vergabe der Bürgschaften durch eine Erweiterung des IMA oder eine verstärkte Beteiligung des Bundestags zu erreichen, wurden bisher abgelehnt oder nicht weiter verfolgt.

H. Fazit

Sozialklauseln bei internationaler Kreditversicherung wären ein Novum. Ein nationaler Alleingang hätte vermutlich auch nur geringe internationale Auswirkungen. Eine Sozialklausel bedeutet zudem einen Exportnachteil für das entsprechende Land. Ebenso wie die Entwicklungsländer befürchten, durch die Einführung einer Sozialklausel Wettbewerbsnachteile für Investitionen zu erleiden, befürchten die Industriestaaten und die dort angesiedelten Unternehmen, Exportmärkte zu verlieren. Schon längst haben sich einige frühere Entwicklungsländer zu den Zukunftsmärkten der Industriestaaten entwickelt und ein Bezug auf Menschenrechte oder Arbeitnehmerrechte wird oft als Störfaktor für die eigenen Wachstumschancen angesehen.

Andererseits bieten Kreditversicherungen als einseitig gewährte Handelsvorteile die Möglichkeit, ohne eine eventuelle Zustimmung der betroffenen Länder, wie etwa in der WTO, auf internationaler Ebene eigene Politik- und Wertvorstellungen zur Geltung zu bringen. Auch im Rahmen der GSP/APS ist die Implementation einer Sozialklausel eine Entwicklung der letzten Jahre. Um an dieser Stelle nicht isoliert zu handeln, bietet sich eine Initiative in allen oben genannten Foren an. Im Zuge einer internationalen Übereinkunft ließe sich die Verankerung einer Sozialklausel in internationale Kreditsicherungen harmonisieren.

Hermes-Bürgschaften sind ein geeignetes Mittel für die Finanzierung von Projekten in Entwicklungsländern und werden zu einem Großteil auch dafür genutzt. Die gegenwärtige Handhabung dieses Instrument zeigt, daß es nicht als Instrument der

---

[99] Strecker S. 537.

Entwicklungshilfe, sondern vielmehr als Mittel der Exportförderung verstanden und eingesetzt wird. Neuere Bestrebungen gehen jedoch dahin, Kredit-Versicherungen mehr im Bereich der Entwicklungshilfe anzusiedeln und von Umwelt- und Sozialverträglichkeit abhängig zu machen.[100] Bürgschaftserklärungen sind somit nicht frei von politischer Wirkung. Wie der neuere Trend, auch Umweltstandards in die Vergaberichtlinien für Bürgschaften zu integrieren, zeigt, wäre eine Koppelung von Bürgschaften an soziale Bedingungen keinesfalls systematisch einmalig, sondern entspräche der Tradition der Bürgschaften, mit der Kreditsicherung auch politische Ziele zu verfolgen.

Bürgschaften liegen einem großen Teil der gegenwärtigen Auslandsverbindlichkeiten von Entwicklungsländern zu Grunde. Das Beispiel Myanmars zeigt, daß beim Erlaß der entstandenen Schulden soziale Kriterien bereits massive Berücksichtigung erhalten. Es erscheint in diesem Zusammenhang dann auch nur konsequent, dieselben Kriterien bereits bei den den Schulden vorlaufenden Bürgschaften anzuwenden. Ansonsten entstünde die seltsame Situation, daß die Anhäufung von Schulden zwar unabhängig von den sozialen Rahmenbedingungen des entsprechenden Landes erfolgte, die eigene Initiative aber erst erfolgt, wenn ein Staat bereits überschuldet und nicht mehr selbständig handlungsfähig ist, oder mit anderen Worten, das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist.

Im Rahmen des Erlasses von Schulden bietet sich eine Regelung wie beim GSP der EU an, nämlich zusätzliche Vergünstigungen von der Erfüllung sozialer Mindeststandards, abhängig zu machen. Die dadurch freigesetzten Kapazitäten könnten wiederum zum Aufbau einer für soziale Verbesserung erforderliche Infrastruktur (Schulen, Ausbildungsstätten, Universitäten, Krankenhäuser) verwendet werden. Betrachtet man den Anteil der aus Kreditversicherungen entstandenen Schulden an der Gesamtverschuldung der betroffenen Staaten, läßt sich eine Verantwortung für die Entwicklung der Entwicklungsländer nicht leugnen.

Da wie oben geschildert, durch die allgemeine Senkung der Einfuhrzölle, die Bedeutung einzelner Zollpräferenzen nachgelassen hat, ist eine Reform des Präferenzsystems notwendig. Ein möglicher Ansatz bestünde in der Integration von Bürgschaften in ein allgemeines Präferenzsystem.

---

[100] Antrag der SPD BT-Drs. 13/8577 S. 1-8, sowie Initiative der US-Regierung, siehe Strecker S.533.

IX. Arbeitsstandards und übernationale Aspekte

A. Arbeitsstandards und ökonomische Aspekte

Die Diskussion um Sozialklauseln wird nicht nur auf normativer Ebene geführt, sondern auch auf ökonomischer Ebene. Betrifft die normative Diskussion vor allem die Frage, was rechtlich richtig oder falsch ist, und orientiert sie sich an allgemeinen Grundsätzen wie etwa den Menschenrechten, fragt die ökonomische Diskussion vielmehr, welche Auswirkungen eine Regelung hat. Gradmesser der ökonomischen Diskussion ist der Output oder eine Maximierung der möglichen Produktion. Unklar ist dabei vor allem, wie ein Maximum an Wohlstand erreicht werden kann. Für die utilitaristische Frage der Wohlstandsmehrung ist bei der Kontrolle, ob internationale Sozialstandards den gewünschten Erfolg bringen, die Situation *ex ante* einer Verhängung von Sanktionen mit der *ex post*, sprich nach Änderung der entsprechenden Politik, zu vergleichen. Ein erhöhter ökonomischer Output spricht für eine Regelung, ein verminderter dagegen.

Grundsätzlich stehen sich in der ökonomischen Diskussion neoliberale (neoklassische) und neoinstitutionelle Ansichten antagonistisch gegenüber.[1]

1. Theoretische Grundlagen

Nach neoklassischer Ansicht ist der Markt ein neutraler Allokationsmechanismus in dem durch die freie Entscheidung der am Markt Beteiligten und durch möglichst geringe Transferverluste eine optimale Ausnutzung der Ressourcen gewährleistet wird. Eingriffe in den Markt sind nur im Fall von Marktversagen zulässig, wie externalisierte Kosten, Monopole, Unfähigkeit der Entscheidungsträger, untragbare soziale Kosten und notwendige soziale Korrekturen.

Auch nach neoinstitutioneller Ansicht ist der Markt ein Verteilungsmechanismus, doch bedarf er zur Funktionstüchtigkeit flankierender Maßnahmen, die ein politisches, soziales und ökologisches Umfeld schaffen. Fehlen diese Vorgaben, besteht die Gefahr, daß sich Märkte in suboptimale Zustände bewegen.[2]

Sozialklauseln, die mit eventuellen Sanktionen bewehrt sind, bilden in beiden Modellen einen externen Einfluß auf die jeweilige Volkswirtschaft. Geht man beim Ausscheiden fremder Einflüsse von einer optimalen Faktorallokation bei entsprechender Präferenzbildung als politischer Zielsetzung aus, sind durch einen durch Sanktionen erzwungenen oder zumindest geförderten Politikwechsel zwei grundsätzliche Szenarien denkbar. Entweder wird der Gesamtwohlstand gemindert. Dies ist der Fall, wenn die

---

1 Eine ausführlichere Darstellung findet sich bei Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 35 ff.

2 Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 35.

niedrigen Sozialstandards der Produktivität und dem Entwicklungsstand des entsprechenden Landes entsprechen und höhere Sozialstandards eine dem natürlichen Niveau fremde und auch untragbare Regelung erzwingen.[3] Oder es werden die Folgen einer verfehlten Politik korrigiert und durch die Durchsetzung der Sozialstandards entsteht eine der natürlichen Leistungsfähigkeit eher entsprechende Struktur.[4] Problematisch bei dieser modellhaften Betrachtungsweise ist jedoch, daß bestimmte Mißbräuche, die auf dem Gebiet fehlender Sozialstandards auftauchen, nicht das Resultat einer den Bedürfnissen der Bevölkerungsmehrheit ausgerichteten Politik sind, sondern entweder der Befriedigung einer kleinen politischen oder gesellschaftlichen Kaste dienen oder aufgrund des Mißbrauchs einzelner Privater gegen die zu schwachen Vertreter der Allgemeininteressen auftreten.[5] Als Beispiel für den ersten Fall können oligarchisch regierte Länder mit einer privilegierten Gesellschaftsschicht, wie etwa totalitäre Staaten, dienen, die auch aufgrund fehlender demokratischer Mitbestimmung nicht in der Lage sind, die tatsächlichen Bedürfnisse zu erfassen oder aufgrund von Eigeninteressen nicht bereit sind, an diesen die Entscheidungen auszurichten. Der zweite Fall wird erheblich, wenn wirtschaftliche Interessen aufgrund stärkeren politischen Einflusses überproportional stark durchgesetzt werden, auch wenn in der Summe Allgemeinwohlinteressen entgegenstehen. Problematisch an diesen utilitaristischen Überlegungen ist jedoch die tatsächliche Quantifizierung des Nutzens, die nicht nur in den einzelnen wirtschaftlichen Entscheidungen zu messen ist, sondern auch den Nutzen bestimmter grundsätzlicher Strukturelement beinhaltet. Der Volkswirt Howard Wachtel schrieb dazu:

> *”Differences in product cost however that are due to totalitarian political institutions or restrictions on economic rights reflect no natural or entrepreneurial advantage.”*[6]

und führt des weiteren aus, daß die U.S.-Handelspolitik legitimerweise eingreifen könne, um solche Störungen des Freihandels zu beseitigen und dabei die Menschenrechte zu unterstützen. Die Verbesserung der Menschenrechte darf dieser Argumentation folgend jedoch nur Mittel zum Ziel gerechten und natürlichen Wettbewerbs sein. Angesichts der fehlenden Eindeutigkeit eines Zusammenhangs zwischen Menschenrechten und Wettbewerbsvorteilen bleibt jedoch unsicher, was ein solch gerechter und natürlicher Wettbewerb ist.

---

3 Dieses Szenario entspricht neoklassischer Vorstellung.

4 Dies ist vor allem der Fall, wenn die Verletzung minimaler Sozialstandards eine homogene Gruppe der Bevölkerung trifft. In Fällen großer Diversion etwa bei der Sicherheit am Arbeitsplatz kann auch eine noch ungünstigere Faktorallokation eintreten. Vgl. Howse/Trebilcock S. 66 Fußnote 14.

5 Howse/Trebilcock S. 65 f.

6 Wachtel 1990 S. 213.

Grundannahmen des Modells der Neoklassik sind, daß:

1. freie Entscheidungen,
2. bei einem perfekten Markt und ökonomisch vernünftigem Verhalten, sowie
3. vollständiger Information der Marktteilnehmer[7]

zu einer optimalen Faktorallokation und damit maximaler Wohlstandsmehrung führen.[8] Dabei wird angenommen, daß der Wert eines Produktes von den subjektiven Bedürfnissen der Nachfrager abhängt, die Nachfrage den Preis regelt. Ein großer Vorteil der Neoklassik liegt in der Abstraktion der ökonomischen Prognose von außerökonomischen Einflüssen. Dadurch ist es möglich, ein in sich geschlossenes mathematisches Totalmodell zur Abbildung des ökonomischen Geschehens einer Gesamtwirtschaft darzustellen. Durch die festgelegten Parameter lassen sich die Auswirkungen der Änderung eines Parameters auf die Effektivität berechnen.

Problematisch sind die restriktiven Annahmen, die dem Model zugrunde liegen und die utilitaristische Zielsetzung, die versucht, die Wertigkeit eines Handelsregimes vor allem mit dem ökonomischen Output zu messen, ohne die sozialen Kosten, die vor allem durch die ungleiche Verteilung der Erträge entstehen, gebührend zu berücksichtigen. Entscheidend ist nicht nur die Produktion des Wohlstands, sondern auch dessen Verteilung.

Von den Kritikern der neo-klassischen Theorie werden deren Annahmen und Aussagen zudem in mehrfacher Hinsicht angezweifelt bzw. in Verhältnis zu verschiedenen Arbeitsstandards gesetzt. So dient die Vereinigungsfreiheit nach Ansicht einiger Ökonomen dazu, ein Marktversagen auszugleichen. Während zur Zeit des Beginns der Handelstheorie Arbeit und Kapital an die am Handel beteiligten Staaten gebunden waren, ist in der modernen Welt Kapital mobil, wohingegen Arbeit weiterhin weitgehend immobil ist.[9] Zusätzlich stehen sich bei der Verhandlung einzelner Arbeitnehmer mit Arbeitgebern auf der einen Seite natürliche Personen, die für ihren Lebensunterhalt auf den Abschluß eines Vertrags angewiesen sind, und juristische Personen gegenüber, für die der Vertrag mit nur einer Person lediglich von untergeordneter Bedeutung ist. Um die freie Entscheidung effektiv herzustellen, bedarf es aber einer gewissen Proportionalität der Kräfte, die eben durch Gewerkschaften

---

7 Eine vollständige Information der Marktteilnehmer mit allen für sie relevante Informationen ist eine Grundannahme der neoklassischen Theorie. Um soziale Aspekte in die Entscheidung mit einzubeziehen wird daher auch die Etablierung von „Soziallabeln“, wie etwa dem von „Brot für die Welt, „Terre des hommes“ und „Miserior“ in Zusammenarbeit mit dem „Indo-German Export Promotion Council“ erstellten „Rugmark“- Warenzeichen für Teppichwaren, gefordert. Beulieu/Gaisford S. 74 ff; Freeman 1994 S. 82.

8 OECD S. 78.

9 Rajan/Bird S. 9; Langille 1996 S. 237 mit weiteren Nennungen.

hergestellt werden kann.[10] Nicht zu vernachlässigen ist dabei jedoch die Gefahr, die entsteht, wenn die Gewerkschaften selbst nicht über genügend demokratische Strukturen verfügen, um die Interessen ihrer Mitglieder in einem entsprechenden Maß zu vertreten, oder wenn Arbeiteraristokratien entstehen, die nicht mehr dem Interesse der Arbeitnehmer als Gesamtheit, sondern nur noch dem ihrer privilegierten Mitglieder dienen.[11] In diesen Fällen können Gewerkschaften nicht mehr als die legitimen Vertreter der Arbeitnehmer angesehen werden, sondern sind Vertreter von Partikularinteressen, die ihrerseits nicht zum Gleichgewicht der Kräfte beitragen, sondern zu einer Verzerrung zu Lasten nicht organisierter Arbeitnehmer.[12] Die Kritik an Auswüchsen des gewerkschaftlichen System ändert jedoch nichts an deren grundsätzlicher Fähigkeit, eine für marktwirtschaftliche System notwendige Proportionalität der Verhandlungs- und Entscheidungsmacht herzustellen.

Das Verbot der Sklaverei wird auch von Vertretern der Neoklassischen Theorie als mit deren Grundlagen vereinbar angesehen.[13] Beim Verbot der Kinderarbeit wird aber teilweise die elterliche Entscheidungsbefähigung als prädominant angesehen, wobei davon ausgegangen wird, daß die Eltern im Sinnes des Kindeswohls entschieden;[14] doch ist dieses Kindeswohl von der konkreten wirtschaftlichen Situation der einzelnen Familie abhängig, die oft so armselig ist, daß eine echte Wahlmöglichkeit nicht besteht.[15]

Diskriminierung stellt eine Einschränkung der Konkurrenz dar[16] und bewirkt, daß Arbeitskräfte nicht ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend eingesetzt werden, sondern den diskriminierenden Mustern entsprechend. Eine nicht ökonomischer Rationalität folgende Handlungsweise widerspricht jedoch einer der Prämissen der Neoklassischen Theorie.

2. Ökonometrische Tests

Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen von Arbeitsstandards auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sind rar und oft von nur bedingter

---

10 Scherrer in Greven/Scherrer/Frank S. 42.

11 Srinivasan 1994 S. 37.

12 Einen Extremfall stellen in diesem Zusammenhang ”closed shop” Abkommen dar, in denen Arbeitgeber verpflichtet werden, nur Mitglieder einer bestimmten Gewerkschaft zu beschäftigen. Siehe oben Kapitel II E.2.c

13 Siehe etwa Srinivasan 1994 S. 36.

14 Srinivasan 1994 S. 36 f.; c

15 Jafarey/Lahiri S. 72.

16 Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 43

Aussagekraft. Die OECD-Studie von 1996[17] ist die umfassendste Bearbeitung auf diesem Gebiet.[18]

Für das Recht auf Kollektivverhandlungen und Versammlung- bzw. Vereinigungsfreiheit kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß Länder, die die Versammlungsfreiheit garantieren, generell größere Produktivitätssteigerungen erreichten, als Länder in denen diese Rechte in einem geringeren Maßstab gewährt werden. Einige Länder aber, in denen praktisch keine Versammlungsfreiheit besteht, haben teilweise sehr große Steigerungen der Produktivität.[19] Bei der Untersuchung von verschieden Ländern, die die Gesetze zur Versammlungsfreiheit verbesserten, wurde des weiteren das BSP der der Gesetzesänderung vorangegangenen fünf Jahre mit dem BSP der fünf folgenden Jahre verglichen. Auch wenn einige Länder eine höhere Steigerung des BSP nach Verbesserung der Versammlungsfreiheit verzeichneten, gab es auch Gegenbeispiele.[20] Bezüglich der Durchschnittslöhne zeigte die Studie keinen schnelleren Anstieg der Löhne in Ländern, in denen Kernarbeitsrechte verbessert wurden.[21] Der Export von Ländern mit niedrigeren Standards hat sich hingegen im Vergleich zu Ländern mit höheren Standards besser entwickelt.[22]

Die Studie ist in ihren Schlußfolgerungen widersprüchlich. Bei der Untersuchung von EPZ wird der Erfolg der dort praktizierten Politik anhand stark steigender Beschäftigung verdeutlicht.[23] Zugleich werden niedrige Arbeitsstandards als unerheblich für die Entscheidung von Auslandsinvestitionen und damit ermöglichter wirtschaftlicher Entwicklung gesehen.[24] Wenn aber niedrige Sozialstandards tatsächlich keine gesteigerte Attraktivität für FDI bedeuten, bleibt eine Erklärungslücke für die gesteigerte Beschäftigung in den EPZ. Die OECD Studie verweist auf andere Faktoren, ohne diese jedoch weiter auszuführen.

---

17 ”Trade Employment and Labour Standards”.

18 Eine andere Studie, die in der OECD Studie mit verarbeitet wurde, erschien im August 1995 in der International Economic Review im Auftrag der ”US International Trade Commission” unter dem Titel ”International Trade and the Role of Labor Standards”. In ihr wurden zehn Länder/Territorien (VR China, Hongkong, Indien, Indonesien, Korea, Malaysia, Mexiko, Philippinen, Singapur und Thailand) untersucht.

19 OECD S. 86.

20 OECD S. 87: In sechs Länder (Argentinien, Panama, Peru, Philippinen, Uruguay und Venezuela) war die Steigerung des BSP höher, in drei Ländern (Dominikanische Republik, Guatemala und Honduras) unverändert und in acht Ländern (Brasilien, Ecuador, Fiji, Korea, Surinam, Taiwan, Thailand und Türkei) vermindert im Vergleich zum Zeitraum vor der Gesetzesänderung.

21 OECD S. 88.

22 OECD S. 92.

23 OECD S. 101. In EPZ betrug die Beschäftigungssteigerung von 1986 bis 1990 14% p.a., ungefähr fünfmal so viel wie der Durchschnitt in Entwicklungsländern.

24 OECD S. 123.

Die OECD Studie hat den Versuch unternommen, die Auswirkungen von Sozialstandards auf die wirtschaftliche Entwicklung der entsprechenden Staaten in einer bisher nicht geleisteten Gründlichkeit zu untersuchen. Als Ergebnis stellt sie bei manchen Ländern eine gesteigerte ökonomische Leistungsfähigkeit parallel zu verbesserten Sozialstandards fest. Bei anderen Ländern wird hingegen eine Verschlechterung beobachtet. Ein zwingender kausaler Zusammenhang zwischen Sozialstandards und ökonomischer Entwicklung wird jedoch weder nachgewiesen noch ausgeschlossen.

B. Arbeitsstandards und nationalstaatliche Souveränität

Mit der Forderung einer Koppelung internationaler Handelsvergünstigungen an die Erfüllung von Sozialstandards taucht immer wieder das Gegenargument nationalstaatlicher Souveränität auf, die durch eine Festlegung von Sozialstandards durch eine wie auch immer geartete, von westlichen Wertvorstellungen geprägte, abendländisch-christliche Kultur[25] verletzt werden würde.[26]

Grund sei der fehlerhafte Ansatz, einer Verschiedenheit von Sozialstandards die Legitimität abzusprechen. Die Industrieländer zögen es vor, auf die Mängel in den Entwicklungsländern hinzuweisen, anstatt ihre eigenen Hausaufgabe zu machen und ihre Märkte zu liberalisieren.[27] Auch sei die Methode einer Koppelung von Handelsvorteilen an die Erfüllung von Sozialstandards verfehlt, da sie die Entwicklungsländer eine empfindliche Einschränkung ihrer Manövrierfähigkeit befürchten lasse. Geeigneter zur Verbesserung von Sozialstandards sei die Methode der ILO, die sich direkt an die betroffenen Länder wendet und dann mit deren Zustimmung in diesen tätig wird.[28]

Voraussetzung einer uneingeschränkten Souveränität ist jedoch nicht nur die rein theoretische Möglichkeit Entscheidungen, die einen Staat angehen, selbst zu treffen, sondern auch, in der tatsächlichen Lage zu sein, aus den Alternativen auszuwählen. Durch die ”Globalisierung” werden aber nicht nur Investitionen, Dienstleistungen, Ideen und andere natürliche Produktionsfaktoren, sondern auch künstliche geschaffene

---

25 Zu einem Vergleich asiatischer und westlicher Kultur und der damit verbundenen Wertefeststellung, insbesondere der Frage nach der Universalität von Menschenrechten und deren Ursprung siehe Pape S. 25 ff.

26 Siehe: http://www.asean.or.id/amm/amm30pr.htm. Das gemeinsame Kommuniqué des dreizehnten ASEAN Ministerialtreffen in Malaysia vom 24.-25. Juli 1997, Implementation of the first ASEAN informal Summit, Dort heißt es in Para 35: *”The Foreign Ministers expressed concern over the emerging trend of state, provincial and other local authorities in countries outside this region seeking to impose trade sanctions against other states on grounds of alleged human rights violations and non-trade related issues.”*

27 Bhagwati 1994 S. 60.

28 Emmerij S. 324.

Faktoren[29], wie die einzelne nationalstaatliche Gesetzgebung selbst, dem Wettbewerb der Nationen ausgesetzt. Während sich in einer geschlossenen Gesellschaft der einzelne Unternehmer überlegen mag, ob er etwa gestiegene Kosten für einen Sozialstandard durch höhere Investitionen ausgleichen mag oder statt dessen die Produktion reduziert, ergibt sich in einem offenen Wirtschaftsgefüge der dritte Weg, die Produktion an einen anderen Ort mit anderen Standortfaktoren zu verlagern.[30] Da nahezu alle Faktoren mit wenigen Ausnahmen, wie etwa Arbeit, mobil geworden sind, ist ein solches Handeln nicht unwahrscheinlich.[31]

Eine Entsprechung des oben genannten ist das sogenannte ”race to the bottom” Phänomen. Um nämlich frei bewegliches Kapital anzulocken, verfallen verschiedene Rechtsordnungen auf den Gedanken, ihre eigenen Arbeitsstandards zu senken, um so fremdes Kapital anzuziehen.[32] Solange eine einzelne Rechtsordnung so handelt, ist dies auch tatsächlich ein Standortvorteil, folgen jedoch konkurrierende Rechtsordnungen, werden die Bedingungen wieder vergleichbar, nur auf einem niedrigeren Niveau.[33] Handeln dagegen alle im Wettbewerb stehenden Rechtsordnungen koordiniert und im gemeinsamen Interesse, ist ein natürliches Niveau erzielbar. Die ganze Situation entspricht dem sogenannten ”Gefangenendilemma”.[34]

---

29 Stewart S. 2042.

30 Langille 1997 S. 44 m. w. Nennungen.

31 Sehr konsequent in seinem liberalen Denken ist Srinivasan, wenn er mit Rawls die Frage nach den Einwanderungsgesetzen stellt unter dem Hinweis, wenn es den Industrieländern bei der Formulierung von Sozialstandards so sehr um die Bedingungen der betroffenen Bevölkerung ginge, sie diese nicht einfach in das Land ließe. Srinivasan 1994 S. 35;

32 In einigen Nicht-OECD Ländern haben Regierungen die Arbeitsstandards speziell in den EPZ limitiert um fremdes Kapital anzuziehen. OECD S. 9.

33 Das Szenario wird ausführlich beschrieben bei Langille 1997 S. 41 f.

34 Das A. W. Tucker zugeschriebene Phänomen beschreibt die Situation zweier nicht kooperativer nicht Nullsummensituationen. Zwei Gefangene werden unabhängig und von einander getrennt vor den Staatsanwalt gebracht. Beiden wird mitgeteilt, daß sie, wenn sie beide nicht gestehen, jeder zu einem Jahr Haft verurteilt werden. Sollte einer gestehen und der andere nicht, wird der Geständige begnadigt und der andere zu zehn Jahren Gefängnis verurteilt. Gestehen beide, werden sie zu je fünf Jahren Gefängnis verurteilt. Das fatale an der Situation ist, daß es für beide zusammen gesehen günstiger ist, wenn beide nicht gestehen, jeder einzelne in seiner Situation aber seine Situation verbessert, wenn er gesteht.
Eine ähnliche Situation stellt sich für Staaten mit niedrigen Sozialstandards in denen diese entscheidungserhebliche Produktionsfaktoren darstellen. Behalten alle Staaten ein eingependeltes Niveau von Sozialstandards, ändert sich an den Investitionsströmen aufgrund der Arbeitsstandards nichts. Senken sie ihre Standards unter den ihrer Konkurrenten, ziehen sie Fremdkapital an. Ziehen andere Staaten mit und senken ihre Standards ebenfalls auf ein relativ vergleichbares Niveau, bleibt allen zumindest der bisherige Anteil an Investitionen, senken die Konkurrenten die Standards weiter als sie selbst, geht ihnen Fremdkapital verloren. Eine Absenkung von Sozialstandards hat aus der Einzelsicht der Konkurrenten so lange Vorteile, wie das Investitionsklima dadurch verbessert wird und keine unerträgliche Situation eintritt.

Direkte Einflußnahme auf handelsbezogene Investitionen unterliegen damit immer weniger der Regelungsmöglichkeit des einzelnen Staates, so daß die nationalstaatliche Befähigung, Entscheidungen zu treffen, durch den Globalisierungsprozeß immer mehr ausgehöhlt wird. Es handelt sich um eine Auflösung des nationalen „Arbeitsstaats“ im Gegensatz zum bereits seit langem aufgelösten und internationalisierten „Geldstaat“.[35] Da auch die Arbeits- und Sozialverhältnisse auf Dauer der Globalisierung und damit der allgemeinen Marginalisierung unterliegen, vermindert sich der dem Einzelstaat im Wettbewerb verbleibende Gestaltungsraum auch auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts zunehmend.

Der Transfer einer Entscheidung und Kontrolle über Sozialstandards auf eine internationale Organisation, die auch gegenüber transnationalen Konzernen und Investitionsgebern Durchsetzungskraft besäße, etwa durch das Festschreiben eines Mindestniveaus für alle, stellte damit auch die Chance dar, an den internationalen „Geldstaat“ verlorene Entscheidungsfähigkeit und damit auch einen Teil an Souveränität zurückzugewinnen.

Zulässiges Auswahlkriterium, welches Regulierungsniveau ”richtig” sei, müßte nach neoliberaler Auffassung der Markt selbst sein.[36] Dieser Argumentation liegt jedoch ein Zirkelschluß zugrunde. Nach der liberalen Theorie gibt es keinen qualitativen Unterschied zwischen Zöllen für ausländische Produkte und einer Subvention der inländischen Industrie. Ferner ist es aus der Perspektive eines ausländischen Produzenten nach der liberalen Theorie unerheblich, ob eine Subvention durch direkte Zahlung zum Ausgleich kostenproduzierender Regulierungen erfolgt, etwa zur Kompensation höherer Sozialstandards, oder durch einen Verzicht auf die Durchsetzung kostenverursachender Regulierungen wirkt. Es ergibt sich nun die Frage, welches Niveau an Regulierung einem natürlichen, neutralen Niveau entspricht. Die Forderung, dies den Wettbewerb entscheiden zu lassen bewirkt einen Zirkelschluß. Der Markt bestimmt sich selbst, nämlich indem er reguliert und festlegt, welches Regulierungsniveau ein fairer Markt erfordert.[37]

Es bleibt also nur die Möglichkeit ein für einen funktionierenden Markt erforderliches Mindestregulierungsniveau international festzusetzen. Das Kriterium für diesen Mindeststandards kann jedoch nicht rein ökonomisch, sondern muß auch normativ bestimmt werden. Die sich dieser Erkenntnis anschließenden Fragen sind dann, welches

---

35 Der Begriff stammt von Altvater/Mahnkopf S. 557-563.

36 Diese Ansicht wird ausführlich dargestellt bei Scherrer in Scherrer/Greven/Frank S. 81.

37 Der Gedanke findet sich entwickelt bei Langille 1994 S. 332 f. und wird ausgeführt bei Scherrer 1995 S. 28.

Niveau an Regulierung erforderlich ist und ob Arbeitsstandards in eine solche Regulierung mit aufgenommen werden sollen?

Stimmt die oft vorgetragene Behauptung, daß niedrige Arbeitsstandards einen unfairen Wettbewerbsvorteil im internationalen Handel darstellen, müßten Länder mit niedrigen Standards besser abschneiden als solche mit höheren Standards. Gerade als Argument für die Verabschiedung von Arbeitsstandards wird jedoch auch angeführt, daß langfristig die Länder mit höheren Arbeitsstandards ökonomisch zumindest nicht schlechter abschnitten.[38] In diesem Fall bliebe zudem die moralische Rechtfertigung höherer Arbeitsstandards und damit die Grundlage solche in eine internationale Regelung zu integrieren. Die ökonomische Aussage erscheint zumindest fraglich, denn erhöhten Arbeitsstandards die Wirtschaftsleistung, würden sie freiwillig beachtet werden.[39]

Die empirischen Untersuchungen über Arbeitsstandards und ökonomischen Erfolg von verschiedenen Volkswirtschaften widersprechen sich teilweise in ihren Ergebnissen und lassen keine zuverlässigen Aussagen zu. Während die OECD-Studie[40] und andere Untersuchungen[41] keinen empirischen Zusammenhang zwischen der Ratifizierung von Arbeitsstandards und Produktionskosten entdecken, sehen andere einen negativen Zusammenhang in bezug auf die Versammlungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot bei Ländern mit einem pro/Kopf BSP von unter 2000-2200 U.S.-$.[42] Dabei wird jedoch zugegeben, daß sich diese Ergebnisse nur auf der Ratifikation, nicht jedoch auf die Durchsetzung von Arbeitsstandards beziehen.

Gesetzt den Fall also, daß niedrigere Arbeitsstandards einen Vorteil der Produktionskosten darstellen, müßten die Standards in den exportorientierten Sektoren niedriger sein als in den anderen Sektoren, damit von Sozialdumping gesprochen werden kann.[43] Oft bestehen aber gerade in den Sektoren der Halb- und Fertigprodukte, die für den Export produzieren, höhere Standards als in den informellen Sektoren und in der Landwirtschaft. Soziales Dumping ist damit nicht gegeben. Einen Sonderfall stellen die EPZ dar, in denen teilweise Arbeitsstandards, die in den Ländern selbst bestehen, nicht gewährleistet werden. Dies betrifft insbesondere die gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit.[44]

---

38 Siehe oben Kapitel IX A. 2.
39 Srinivasan 1996 S. 7.
40 OECD S. 88.
41 Freeman undatiert S. 108.
42 Mah 1997 S. 783 f.
43 Torres S. 12.
44 In den EPZ von Bangladesh und Pakistan sind Gewerkschaften verboten, in Guatemala und Panama behindert, in Malaysia unterliegen sie einer Sondergesetzgebung. OECD S. 85.

C. Arbeitsstandards und Menschenrechte

Während ein großer Teil der Diskussion um eine Koppelung von Sozialstandards an ein Welthandelsregime um die möglichen Inhalte solcher Standards und die ökonomische Rechtfertigung für eine Koppelung geführt wird, setzt die Diskussion um Menschenrechte im Welthandel bei einem vollkommen anderen Punkt an. Die ökonomische Fragestellung nach Sozialstandards fragt nach der Effizienz; die Forderung, Menschenrechte im Welthandel zu respektieren und zu garantieren, ist eine Frage der Rechtfertigung.[45]

Daß eine Koppelung von Sozialstandards unabhängig von ökonomischen Erfordernissen ihre moralische Rechtfertigung nicht verliert läßt sich mit dem Allgemeingeltung beanspruchenden Charakter der Menschenrechte begründen,[46] der sich nicht auf eine utilitaristische, wohlfahrtsorientierte Argumentation beschränkt. Um die Forderungen nach Einhaltung der Menschenrechte von paternalistischen Forderungen zu trennen, ist von der Allgemeingültigkeit der Menschenrechte auszugehen.[47] Erst wenn die Forderung objektiv, das heißt in diesem Fall unabhängig vom Adressaten, gerechtfertigt ist, wird einer ethisch fundierten Argumentation genüge getan.

Dieser Ansatz wird nicht von allen geteilt. Insbesondere in asiatischen, afrikanischen und islamischen, nicht westlich orientierten Stellungnahmen zu Menschrechten, tauchen neben den klassischen politischen Menschenrechten, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert sind, vermehrt ökonomische und entwicklungspolitische Grundbedürfnisse aus, die in Verhältnis zu den politischen Menschenrechten, gesetzt wird. Entsprechend wurden diese selbst bereits Ziel verschiedener Angriffe. Als prominenter Vertreter einer Forderung nach ”Asiatischen Werten” ist der malaiische Premierminister Mahathir bin Mohamad zu nennen, der etwa 1997 anläßlich einer Sitzung der ASEAN-Staaten vorschlug, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte im Interesse der armen Länder umzuschreiben. Die VR China, Indonesien und die Philippinen schlossen sich der Forderung an. Von den heute 185 UN-Mitgliedern seien über 120 vor fünfzig Jahren als die Erklärung verfaßt wurde nicht dabei gewesen.[48] Auch 1993 bei der UN-Menschenrechtskonferenz machten vor allem Vertreter asiatischer Staaten und dort vor allem China geltend, vorrangige Menschenrechte seien Nahrung und Unterkunft für alle und nicht so sehr individuelle

---

45 Langille 1997 S. 34.

46 Howse/Trebilcock S. 65.

47 Zu Präambel der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte” vom 10. Dezember 1948; Howse/Trebilcock S. 65.

48 Pierre Simonitsch in Frankfurter Rundschau vom 09. August 1997.

Menschenrechte wie Meinungs- oder Pressefreiheit.[49] Entscheidender als Demokratie und allgemeine Menschenrechte ist eine moralisch gute Staatsleitung, die sich eher mit dem Begriff der „good governance“ beschreiben läßt und als elementaren Bestandteil weniger das Individualrecht sieht, sondern vielmehr die allgemeine Funktionsfähigkeit des Sozialgefüges hervorhebt. Entscheidende Kriterien sind danach Rechtstaatlichkeit, Sicherung der Grundversorgung, und ein hoher moralischer Standard.[50]

Die afrikanische Position ist nicht in allen Punkten mit der asiatischen übereinstimmend, da in Afrika die Universalität der Menschenrechte und deren Unveräußerbarkeit grundsätzlich anerkannt ist, doch messen auch die afrikanischen Staaten einem „Recht auf Entwicklung“ und kulturellen Werten eine größere Bedeutung bei.[51]

Das Recht auf Entwicklung ist kein Bestandteil klassischer Menschenrechtskataloge, doch besteht ein kontinuierlicher Entwicklungsprozeß, der ein solches Recht immer härter erscheinen läßt.[52] Wird ein solches Recht auf Entwicklung in Verhältnis zu den in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten Rechte gesetzt, erscheint die Rechtfertigung einer Verankerung von internationalen Arbeitsstandards durch Menschrechte zumindest ausführungsbedürftig.

Kritisiert wird das westliche Verständnis der Menschenrechte auch von islamisch orientierten Rechtsverständnis, doch ist der Ansatz wesentlich grundsätzlicher. Anders als nach westlichem Verständnis hat nach der islamischen Rechtsauffassung das Recht, insbesondere in seiner Ausformung durch die Scharia, eine religiöse Grundlage, die nicht durch allgemeine Menschenrechte geändert, relativiert oder gar aufgehoben werden kann. Ein Teil der allgemeinen Menschrechte taucht zwar als Pflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern auf. Sie ähneln damit abgesehen von der theologischen Grundlage dem asiatischen Verständnis von „good governance“. Individuelle Menschenrechte aber sind nach diesem Verständnis vorwiegend im Verhältnis der

---

49 Eine Darstellung der chinesischen Position findet sich bei Brems S. 52ff., die zwei Selbstdarstellungen Chinas („Human Rights in China“, Beijing Review, 1991 S. 8-45 und „The Progress of Human Rights in China“, Beijing Review, Special Issue, 1996, im Internet unter http://www.china.org.cn/e-white/phumanrights19/) auswertet. Als wichtigste Menscherechte aus Sicht des chinesischen Volkes sind danach Leben, Sicherheit und Freiheit der Person, nationale Souveränität, das Recht auf Nahrung, Gesundheit und Kleidung und das Recht auf Entwicklung anzusehen.

50 Brems S. 46-49.

51 Brems S. 156 ff.

52 Alston 1987 S. 812 f. nennt als erste Quelle eines Rechts auf Entwicklung eine Rede des senegalesischen Außenministers vor der Vollversammlung der Vereinte Nationen 1966. Das Recht wurde später in einer verschiedenen Ausarbeitungen und weiterentwickelt und 1977 (Resolution 4 (XXXIII) und 1979 Resolution 5 (XXXV) schließlich von der United Nations Commission on Human Rights anerkannt. Alston S. 811 ff.

Bürger untereinander, auf horizontaler Ebene angesiedelt.[53] Besteht ein Widerspruch zwischen den grundliegenden religiösen Vorschriften insbesondere der Scharia und den formulierten Menschenrechten, wird entweder durch eine weite Interpretation der Menschenrechte eine Übereinstimmung gesucht oder das Konzept von universellen Menschenrechten ablehnt.[54]

Zusammenfassend ist allen nicht westlich orientierten Standpunkten zu Menschenrechten zumindest gemein, daß die Menschenechte, wie sie im westlichen Sinn verstanden werden, kein geeignetes Instrument für die Einführung internationaler Arbeitsstandards darstellen, da alle drei untersuchten Alternativansätze den Vorrang der Menschenrechte gegenüber nationalen Politiken, seien die religiös, kulturell oder ökonomisch begründet, ablehnen. Eine Durchsetzung gegen die Auffassung der vor allem betroffenen Staaten erscheint zumindest unwahrscheinlich. Diese rein pragmatische Feststellung sagt nichts über die rechtliche Stellung der Menschenrechte aus und ob diese geeignet sind, Arbeitsstandards zu begründen, doch erscheint angesichts der fehlenden gegenwärtigen Bereitschaft, Arbeitsstandards international zu verankern, eine Forderung, dies aufgrund bestehender Menschrechte zu versuchen, bei den betroffenen Staaten als eine neoimperialistischer Versuch der Einmischung in die inneren Angelegenheiten.

---

53 Brems S. 287.

54 Brems S. 288 nennt das von islamischen Wissenschaftlern vorgetragene Model einer „Islamic Limitation Clause“, die eine Änderung der Scharia durch die Menschenrechte ausschließen soll.

X. Ergebnis

Es gibt einen allgemeinen internationalen Konsens zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern: Die Beachtung von Sozialstandards ist wichtig und wird unabhängig von der Gesellschaft durchgeführt. Kein Staat unterstützt ausbeuterische Kinderarbeit, Zwangsarbeit oder sonstige soziale Mißstände. Kein Staat fördert diese Zustände in seinem Land um einen unfairen komparativen Vorteil zu erhalten. Die Gretchenfrage bleibt, ob die WTO das geeignete Forum für Diskussionen über Arbeitsbedingungen ist.

Eine weltweite Lösung der Frage nach internationalen Mindeststandards ist in mehreren Gremien denkbar. In der WTO besteht gegenwärtig kein Forum zur Behandlung von Sozialstandards, und es besteht auch kein internationales Bedürfnis, die Aufgabe der WTO in diese Richtung auszuweiten. Auch das in der Literatur häufig genannte Beispiel von Art. VII ITO und dem Bezug auf die Arbeitsstandards bedeutet letztlich keinen Präzedenzfall, da sich auch Art. VII der ITO sich auf Maßnahmen **innerhalb** der einzelnen Mitgliedsstaaten bezieht.

Die Weiterreichung der Aufgabe, internationale Arbeitsstandards zu erarbeiten, von der WTO an die ILO, hat diese durch die *"ILO-Grundsatzerklärung über die fundamentalen Arbeitsprinzipen und Arbeitsrechte*" vom 18. Juni 1998 schnell und innovativ aufgenommen. Durch den Mechanismus einer Grundsatzerklärung neben dem üblichen und zeitaufwendigen Verfahren, Übereinkommen zu erarbeiten und zu verabschieden, hat die ILO wieder die Initiative über Arbeitsstandards erlangt. Darüber wurde, wie die Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 182 über das Verbot und die unverzügliche Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, sowie der entsprechenden Empfehlung Nr. 190 gezeigt hat, die klassische Tätigkeit der ILO nicht vernachlässigt. Ist es den Industriestaaten mit der Propagierung internationaler Arbeitsstandards aus moralischen Gründen Ernst, müssen sie die neuen Möglichkeiten, die von der ILO geschaffen wurden, nützen, um so auch in den Entwicklungsländen der Sorge vor einem neuen Protektionismus entgegenzuarbeiten. Bleibt jedoch das neu geschaffene Instrumentarium ohne Beachtung und beschränken sich die Industriestaaten auf die Thematisierung internationaler Arbeitsstandards in der WTO, wird das Mißtrauen letztlich wachsen.

Eine effektivere Einflußnahme als die beständige Drohung mit Handelsmaßnahmen, bieten bilaterale Verhandlungen, die nicht mit Sanktionen drohen, sondern zusätzliche Vergünstigungen für die entsprechen Länder bedeuten. Die Assoziierungsabkommen der EU haben dabei bislang jedoch nur bedingte Erfolge aufweisen können. Notwendig für den Erfolg auf dem Gebiet der Mindestarbeitsstandards ist neben der Vereinbarung solcher auch deren Durchsetzung. Einen ausgesprochen interessanten Ansatz verfolgt

dabei das NAALC, da nicht fremde internationale Standards angelegt werden sondern die eigene nationale Rechtsetzung als Grundlage genommen wurde. Die Frage nach internationalen Arbeitsstandards wird dann zu einer Frage allgemeiner Rechtsstaatlichkeit, eine Frage die auch in die WTO integriert werden kann, da effektiver Rechtsschutz anerkanntermaßen zum Aufgabengebiet der WTO gehört, wie die Verhandlungen der USA mit der VR China über die wirksame Verfolgung von Raubkopien zeigen.

Bemerkenswert ist, daß auch im NAALC Sanktionen nahezu ausgespart blieben und wie bei der ILO der Schwerpunkt auf Kooperation und Öffentlichkeit liegt. Wenn die USA nicht einmal in ein trilaterales Abkommen einen wirksamen Sanktionsmechanismus einbauen können, erscheint die Forderung nach einem solchen für den Welthandel wenig mehr als realitätsfremd.

Die USA haben vorexerziert, wie mit Mitteln der Entwicklungshilfe politische Ziele, wie etwa die Verbesserung der Menschenrechtssituation erreicht werden kann.[55] In vergleichbarer Weise hat die EU noch nicht von ihren Möglichkeiten Gebrauch gemacht. Die Entschuldungverhandlungen gäben den Industriestaaten noch einmal die Möglichkeit, auf eine Verbesserung der Menschenrechtssituation und der bestehenden Arbeitsstandards[56] hinzuwirken. Die unterschiedliche Entwicklung in den AKP-Staaten, verglichen mit den süd- und südostasiatischen Staaten und den Staaten Lateinamerikas, zeigt, daß Zollerleichterungen alleine nicht für die allgemeine Entwicklung ausreichen, wenn die begleitenden Wirtschaftsreformen unterbleiben. Die bestehende Schuldenlage, vor allem einiger afrikanischer Staaten, macht eine Entwicklung in diesen Ländern ohne eine weitere Hilfe unmöglich.

Auffällig ist das Interesse der Industriestaaten am Schutz von Arbeitnehmerrechten, besonders in Zeiten wirtschaftlicher Anspannung. Dies weckt den Verdacht, daß Sozialstandards nicht nur aus allgemeinen humanitären Gründen gefordert werden, sondern daß sie auch als Deckmantel für protektionistische Forderungen herhalten müssen.[57]

Durch die beständig sinkenden Zölle im Rahmen der WTO verlieren zusätzliche Zollvergünstigungen in wachsendem Maße ihre Bedeutung. Die im Rahmen der WTO

---

55 Für eine Übersicht der Erfolge der U.S.-GSP-Verhandlungen siehe Frundt S. 275.

56 Mindestarbeitsstandards und Menschrechte sind keine Synonyme und werden es auch nicht wenn man den Begriff Mindestarbeitsstandards in Arbeiterrechte umtauft, (Bhagwati 1994 S. 59.), doch geht die Verbesserung der Menschenrechtssituation meist einer Verbesserung der Arbeitsstandards voraus.

57 Srinivasan 1996 S. 13. Charnovitz äußert jedoch die Befürchtung, daß internationale Arbeitsstandards wohl stärker fortgeschritten wären, wenn sie von protektionistischen und nicht moralischen Gründen, motiviert wären. Charnovitz 1987 S. 581.

verhandelten Zölle bilden zudem keine Verhandlungsmasse für die Forderungen der Industriestaaten nach internationalen Arbeitsstandards, vielmehr haben die Mitglieder der WTO einen Anspruch auf sie. Wollen die Industriestaaten eine Verbesserung der Arbeitsstandards in den Entwicklungsländern erreichen, so steht es ihnen frei, dies in bilateralen Entwicklungshilfe- oder anderen Abkommen zu vereinbaren. Eine Vereinbarung von Mindeststandards ohne finanzielle Gegenleistung erscheint jedoch schwer zu erreichen.

Literaturverzeichnis

Adamy, Wilhelm; Stellenwert der IAO-Normen für Arbeitsschutz und frauenspezifische Antidiskriminierungspolitik; Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Nomos, Baden-Baden; 1994; Seite 179-203.

Ago, Shin-ichi; A Crossroad of International Protection of Human Rights and International Trade - Is the Social Clause a Relevant Concept?; In: Droit et Justice, Melanges offerts a Nicolas Valticos; 1998.

Aktionshandbuch; Erlaßjahr 2000, Entwicklung braucht Entschuldung; in: *Erlaßjahr 2000 c/o Südwind Siegburg;* Deile, Tübingen; 2000; 48 Seiten.

Albert, Matthias; Entgrenzung und Globalisierung des Rechts; in: *Voigt, Rüdiger;* Globalisierung des Rechts; Nomos Verlaggesellschaft, Baden-Baden; 1999/2000; Seite 115-137.

Alcalde, Arturo; Supra-nationale Regulation der Arbeit durch eine Sozialcharta; in: *Hoffmann, Reiner; Wannöffel, Manfred;* Soziale und ökologische Sackgassen ökonomischer Globalisierung, Das Beispiel NAFTA; Westfälisches Dampfboot; 1995; Seite 221-228.

Alston, Philip; The right to development at the international level; in: *Snyder, Frederick E.; Sathirathai, Surakiat;* Third World Attitudes Towards International Law; Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Lancaster; 1987; Seite 811-824.

Alston, Philip; Labor Rights in US Trade Law: "Aggressive Unilateralism"?; Human Rights Quarterly; 1993; Vol. 15; Seite 1 - 35.

Alston, Philip; Labor Rights Provisions in US Trade Law: "Aggressive Unilateralism"?; in: *Compa, Lance A.; Diamond Stephan F.;* Human Rights, Labor Rights and International Trade; University of Pennsilvania Press; 1996; Seite 71-95.

Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit; Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, 3. Auflage; Münster; Westfälisches Dampfboot; 1997; 638 Seiten.

Anderson, Kym; Environmental and Labor Standards: What role for the WTO?; in: *Kruerger, Anne O.;* The WTO as an International Organization; The University of Chicago Press; 1998; Seite 231-255.

Anker, Richard; The economics of child labour: A framework for measurement; International Labour Review; 2000; Vol. 139 Nr. 3; Seite 257-280.

Arsen, David D.; The NAFTA Debate in Retrospect: U.S. Perspectives; Policy Choices; 1996; Seite 37-58.

Asante, S. K. B.; The European Union-Africa-Caribbean-Pacific (ACP) Lomé Convention; Africa Insight; 1996; Vol. 26 Nr. 4; Seite 381-391.

Baer, Paul; Das soziale Dumping; Halberstadt, H. Meyer's Buchdruckerei; 1928; 86 Seiten.

Barry, Donald; Dickerson, Mark O.; Gaisford, James D.; Toward a North American Community: canada, the United States, and Mexico; Boulder, San Fancisco, Oxford; Westview Press; 1995; 294 Seiten.

Bartolomei de la Cruz, Hector; von Potobsky, Geraldo W.; Swepston, Lee; The International Labour Organization; Westview Press, Boulder, Colorado; 1996.

Bauer, Stephan; Arbeiterschutzgesetzgebung; in: *Ludwig Elster; Adolf Weber; Friedrich Wieser;* Handwörterbuch der Staatswissenschaften; Gustav Fischer; 1923; 1. Band 4. Auflage; Seite 401-701.

Befort, Stepen F.; Cornett, Virginia E.; Beyond the Rhetoric of the NAFTA Debate: A Comperative Analysis of Labor and Employment Law in Mexico and the United States; Comperative Labor Law Journal; 1996; Vol. 17 Nr. 2; Seite 269-313.

Bendek, Wolfgang; Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht; Springer Verlag; 1990; 557 Seiten.

Benedek, Wolfgang; Einführung in die Ergebnisse der Uruguay-Runde; GATT 94 und die Welthandelsorganisation, in: *Danoel Thürer;* GATT 94 und die Welthandelsorganisation; Nomos;1996; Seite 17-34.

Benedek, Wolfgang; Die Welthandelsorganisation; München; C.H.Beck; 1998; 597 Seiten.

Betten, Lammy; International Labour Law; Deventer; Kluwer Law and Taxation Publishers; 1993.

Beulieu, Eugene; Gaisford, James; Labour and Environmental Standadards: The 'Lemons Problem' in International Trade Policy; The World Economy; 2002; Vol. 25, Nr. 1; Seite 59-78.

Bhagwati, Jagdish; A View from Academia; International Labor Standards and Global Integration:Procedings of a Symposium; U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs; 1994; Seite 57-62.

Bhagwati, Jagdish; Trade Liberalisation and 'Fair Trade' Demand: Addressing the Environmental and Labour Standards Issues; The World Economy; 1995; Vol. 18 Nr. 6; Seite 745-759.

Bhala, Raj; Clarifying The Trade-labor Link; Columbia Journal of Transnational Law; 1998; Vol. 37 Nr. 1; Seite 11-65.

Bollé, Patrick; Perspectives-Supervising Labour standards and human rights: The case of forced labour in Myanmar(Birma); International Labour review; 1998; Vol. 137 Nr. 3; Seite 391-409.

Borgmann, Bernd; Kollisionsrechtliche Aspekte dsArbeitnehmer-Entsendegesetzes; IPRax; 1996; Seite 315-320.

Borrmann, Axel; Borrmann, Christine; Stegger, Manfred; Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG; Hamburg; Verlag Weltarchiv GmbH; 1979; 306 Seiten.

Brems, Eva; Human Rights: Universality and Diversity; The Hague, Boston, London; Martinus Nijhoff Publishers; 2001; 701 Seiten.

Brinkmann, Gisbert; Der Anfang des internationalen Arbeitsrechts: Die Berliner Internationale Arbeiterschutzkonferenz von 1890 als Vorläufer der Internationalen Arbeitsorganisation; Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit:75 JahreInternationale Arbeitsorganisation; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Nomos, Baden-Baden; 1994; Seite 13-26.

Brüne, Stefan; Die Zukunft der EU-AKP Beziehungen: sie deutsche Debatte; Nord-Süd aktuell; 1995; Jahrgang IX Nr. 3; Seite 493-499.

Bureau of International Labor Affairs U.S. Department of Labor; By the Sweat and Toil of Children; 1994; 186 Seiten.

Butler, Harold B.; The Washington Conference; Shotwell Vol I; 1934; Seite 305-330.

Campbell, Duncan; Sengenberger, Werner; International labour standards and economic interdependence; Genf; International Institute for Labour Studies; 1994; 394 Seiten.

Campell, Duncan; Sengenberger, Werner; Creating Economic Opportunities; Genf; International Insitute for Labour Studies; 1994; 439 Seiten.

Castañeda, Jorge G.; Herida, Carlos; Another NAFTA: What aGood Agreement Should Offer; The Case Against Free Trade: GATT, NAFTA and the Globalization of Corporate Power; Earth Island Press andNaorth Atlantic Books; 1993; 78-91.

Champion, Karen Vossler; Who Pays for Free Trade? The Dilemma of Free trade and International Labor Standards; North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation; 1996; Vol. 22 Nr. 1; Seite 181-239.

Charnovitz, Steve; Caribbean Bassin Initiative: Setting Labor Standards; Monthly Labor review; 1984; November; Seite 54-56.

Charnovitz, Steve; The influence of international labour standards on the world trading regime-A historical overview; International Labour Review; 1987; Vol. 126 Nr. 5; Seite 565-584.

Charnovitz, Steve; Environmental and Labour Standards in Trade; The World Economy; 1992; Vol. 15 Nr. 3; Seite 335-356.

Charnovitz, Steve; The NAFTA Environmental Side Agreement: Implications for Environmental Cooperation; The Temple International and Comparative Law Journal; 1994; Vol. 8 Fall; Seite 257-314.

Charnovitz, Steve; Promoting Higher Labor Standards; The Washington Quarterly; 1995; Vol. 18 Nr. 3; 167-190.

Cohen, Isaac; The NAFTAs Winners and Loosers: A Focus on Investment; in: *Belous, Richard S.; Lemco, Jonathan;* NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wage Areas; State University of New York Press; 1995; Seite 37-40.

Collingworth, Terry; Internationl Worker Rights Enforcement:Proposals Following a Test Case; in: *Compa, Lace A.; Diamond, Stephan F.;* Human Right, Labor Rights and International Trade; University of Pennsilvamia Press, Philadelphia; 1996; Seite 227-250.

Compa, Lance; Labor Rights and Labor Standards in International Trade; Law and Policy in International Business; 1993; Vol. 25; Seite 167-191.

Compa, Lance; The first NAFTA Labor Cases: A new International Labor Regime takes Shape; http://www.natlaw.com/pubs/usmxlaw/usmjnm13.htm; 1995.

Compa, Lance; A Fast Track for Labor; The American Prospect; 1998; November Nr. 40; Seite 60-64.

Cook, Maria Lorena; Gunderson, Morley; Thompson, Mark; Verma, Anil; Making Free Trade more Fair:Developments in Protecting Labor Rights; Labor Law Journal; 1997; Vol. 48 Nr. 8; Seite 519-529.

Corson, Walter; Decker, Paul T.; International Trade and Worker displacement: Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program; Cornell University; Ithaca; Industrial & Labor Relations Review; 1995; Vol. 49 Nr. 4; Seite 758-774.

Cottier, Thomas; Das Abkommen über handelrelevante Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum; GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Hrsg. Daniel Thürer; Nomos; 1996; Seite 193-204.

de Haan, Esther J.; Integrating environmental concerns into trade relations: The European Union revised General System of Preferences; in: *Weiss, Friedl; Denters, Erik; de Waart, Paul;* International Economic law with a Human Face; Kluwer Law Intrernational; 1998; Seite 307-325.

de Martens, Geo. Fréd.; Nouveau Receuil de Traités; Göttingen; 1818; Tome II 1814-1815.

de Waart, Paul; Minimum Labour Standards in International Trade; Challenges to the new World Trade Organization; Kluwer Law International, Tha Hague, London, Boston; 1996; Seite 245-264.

Delevingne, Malcolm; The Pre-War History of international Labor Legislation; Shotwell Vol. I; 1934; Seite 19-54.

Diebold, William Jr.; From the ITO to GATT - And Back?; The Britton Woods - GATT System, hrsg. Orin Kirshner; M.E. Sharpe; 1996; Seite 152-173.

Driscoll, Barbara A.; Migration Under NAFTA: An Inescapable Quandry; in: *David R. Dávila Villers;* NAFTA, the first year: a view from Mexico; University Press of America; 1996; Seite 153-166.

Dunn, Robert M.; Winner and Losers from NAFTA; Beyond NAFTA: An economic politica and sociologigal perspective, Hrsg. A.R. Riggs; Tom Velk; The Fraser Institute, Vancouver B.C.; 1995; Seite 89-96.

Düwell, Franz-Josef; 150 jahre gesetzliches Verbot der Kinderarbeit in Deutschland; Arbeit und Recht; 1989; 37. Jahrg. Aug.1989; Seite 233-240.

Ehrenberg, Daniel S.; The Labor Link: Applying the International trading System to Enforce Violations of Forced and Child Labor; Yale Journal of International Law; 1995; Vol. 20; Seite 361-417.

Emmerij, Louis; Contemporary challanges for labour standards resulting from globalization; in: *Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan;* International labour standards and economic interdependence; International Institute for Labour Studies; 1994; Seite 319-328.

Enders, Alice; The Role of the WTO in Minimum Standards; Challenges to the new World Trade Organization, vam Dijk, Faber; Kuwer Law International, Den Haag, London, Bristol; 1996; Seite 61-75.

Erickson, Christopher L.; Kuruvilla, Sarosh; Labor Costs and the Social Dumping Debate in the European Union; Industrial and Labor Relations Review; 1994; Vol. 48 Nr. 1; Seite 28-47.

Erickson, Christopher L.; Mitchell, Daniel J.B.; Labor Standards and International Trade: Background and Analysis; Ciber Working Paper Series; UCLA Center for International Business Education and Research; 1996; No.96-6.

Fischer, Peter; Köck, Heribert Franz; Europarecht einschließlich des Rechtes supranationaler Organisationen, 3. Auflage; Wien; Linde Verlag; 1997; 940 Seiten.

Follows, J.W.; Antecedents of the International Labour Organisation; Oxford; Clarendon Press; 1951; 234 Seiten.

Franzmeyer, Fritz; The consequences of the Uruguay Round for the OECD countries; World Trade after the Uruguay Round, Harald Sander; Routledge, London/New York; 1996; Seite 52-70.

Freeman, Richard B.; Comments; in: *Ronald G. Ehrenberg;* Labor markets and integrating national economies, Washington D.C.; The Brookings Institution; 1994; Seite 107-110.

Freeman, Richard B.; A hard headed look at labour dtandards; in: *Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan;* International labour standards and economic interdependence; International Institute for Labour Studies, Genf; 1994; Seite 79-92.

Frenkel, Michael; GATT und die neue WTO; 1995.

Frundt, Henry J.; Trade Conditions and Labor Rights; Gainsville, Florida; University Press of Florida; 1998; 385 Seiten.

Fues, Thomas; Europäische Harmonisierung der Ausfuhrbürgschaften; Internationaler Handel im Zeichen nachhaltiger Entwicklung; Loccumer Protokolle; 1994; 30/94; Seite 149-151.

Gagliardi, Ernst; Bismarcks Entlassung; Tübingen; Mohr; 1927; Erster Teil.

Gangster, Paul; The United States- Mexico Border Region and Growing Transborder interdependence; in: *Konrad, Herman W.; Randall, Stephan J.;* NAFTA in Transition; University of Calgary Press; 1995; Seite 141-176.

Glut, Timothy A.; Changing the approach to Ending Child Labor: An International Solution to an International Problem; Vanderbilt Journal of Transnational Law; 1995; Vol. 28; Seite 1203-1244.

Göll, Edgar; NAFTA als neues Element regionaler Wirtschatskooperation; Europa-Archiv; 1994; Vol. 49 Folge 2; Seite 43-52.

Hanau, Peter; Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz; NJW; 1996; Vol. 49 Nr. 21; Seite 1369-1373.

Hansson, Göte; Social Clauses and International Trade; St. Martin's Press; 1983; 198 Seiten.

Harvey, Pharis J.; Internationale Arbeitsstandards im Prozeß des ökonomischen Globalismus: das Beispiel NAFTA; in: *Hoffmann, Reiner; Wannöffel, Manfred;* Soziale und ökologische Sackgassen ökonomischer Globalisierung; Westfälisches Dampfboot; 1995; Seite 170-187.

Harvey, Pharis J.; TheNorth American Agreement on Labor Cooperation: A non-governmental view; in: *Malanowski, Norbert;* Social and Environmental Standards in International Trade Agreements; Westfälisches Dampfboot, Münster; 1997; Seite 100-114.

Hauser, Heinz; Schanz, Kai-Uwe; Das neue GATT; München/Wien; R. Oldenbourg; 1995; 312 Seiten.

Häusgen, Helmut; Finanzierung hat modernen Zuschnitt- das Kernkraftprojekt als Musterfall; Handelsblatt, 1. Dezember 1975.

Heckscher, Eli; The effect of International Trade on the Distribution of Income; in: *H. Ellis; L. Metzler;* Readings in Theory of International Trade; Philadelphia, Blakiston; 1949.

Helperin, Michael A; How the U.S. lost the ITO Conferences; Fortune; 1949; Seite 80 ff.

Hermes; Ausfuhrgewährleistungen der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 1998; Hamburg; Hermes Kreditversicherungs-AG; 1999.

Herzstein, Robert E; Labor Cooperation Agreement among Mexico, Canada, and the United States: Its Negotiation and Prospects; US-Mexico Law Journal; 1995; Vol. 3; Seite 121-131.

Hilpold, Peter; Das neue Allgemeine Präferenzschema der EU; EuropaRecht; 1996; Seite 98-114.

Hilpold, Peter; Die Fortentwicklung der WTO-Ordnung; Recht der Internationalen Wirtschaft; 1998; 44. Jahrg. Nr. 2; Seite 90-101.

Hohmann, Harald; Der Konflikt zwischen freiem Handel und Umweltschutz in WTO und EG; Recht der Internationalen Wirtschaft; 2000; Vol. 46 Nr. 2; Seite 88-99.

Holland, W.L.; Lasker. B.; Problems of the Pacific, 1933; University of Chicago Press; 1934.

Hollings, Ernest F.; Reform Mexico First; Foreign Policy; 1993-94; Seite 91-103.

Howse, Robert; Trebilcock, Michael J.; The Fair Trade-Free trade Debate: Trade, Labor, and Environment; International Review of Law and Economics; 1996; Seite 61-79.

Hudec, Rober E.; The GATT Legal System and World Trade Diplomacy; New Tork, Washigton, London; Praeger Publishers; 1975; 400 Seiten.

Hufbauer, Gary Clyde; Schott, Jeffrey J.; NAFTA: an Assessment; Washington D.C.; Institute for International Economics; 1993; 195 Seiten.

Hummer, Waldemanr; Weiss, Friedl; Vom GATT '47 zur WTO '94; Baden-Baden; Nomos; 1997; 250 Seiten.

Ipsen, Knut; Völkerrecht; 4. Auflage; C. H. Beck; München; 1999; 1159 Seiten.

ILO; Werte bewahren, Veränderungen fördern; Bericht des Generaldirektors; 1994; 81. Tagung; 74 Seiten.

Internationales Arbeitsamt; Kinderarbeit - Gezielt gegen das Unerträgliche; Internationale Arbeitskonferenz 86. Tagung 1998; Genf; 1996; 124 Seiten.

Jackson, John H.; World Trade and the Law of GATT; Indianapolis, Kansa City, New York; Bobbs-Merril Company; 1969; 948 Seiten.

Jafaray, Saqib; Lahiri, Sajal; Child Labour; World Economics; 2001; Vol. 2 Nr. 1; Seite 69-93.

Joe, Harry J.; Immigration and Labor; in: *Bloodworth, Thomas L.; Norton, Joseph Jude;* NAFTA and Beyond, A new form for doing business in the Americas; Martinus Nijhoff Publishers; 1995; Seite 421-460.

Johann, Hermann; Zollpräferenzen zugunsten von unterentwickleten Ländern; Hamburg; Hoffmann und Campe; 1969; 94 Seiten.

Käpernick, Rlaf; Kulessa, Manfred; Der deutsche Hermes in der Einen Welt; Materialien zum GKKE Dialogprogramm; Geschäftsstelle der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung; 1994; 106 Seiten.

Kaufhold, Karl Heinrich; 150 Jahre Arbeitsschutz in Deutschland: Das preußische Regulativ von 1839 und die weitere Entwicklung bis 1914; Arbeit und Recht; 1989; 37. Jahrg. Aug.1989; Seite 225-232.

Kellerson, Hilary; The ILO Declaration of 1998 on fundamental principles and rights: A challenge for the Future; International Labour Review; 1998; Vol. 137 Nr. 2; Seite 223-227.

Kofele-Kale, Ndiva; The Principle of Preferential Treatment in the Law of GATT: toward Achiving the objective of a Equitable World Trade System; California Western International Law Journal; 1988; Vol. 18; Seite 291-333.

Konrad, Herman W.; Randall, Stephan J.; NAFTA in Transition; Calgary; University of Calgary Press; 1995; 430 Seiten.

Krawtschenko, Nikolaus; J.A.Blanqui - der erste Verkünder der Idee des internationalen Arbeitsschutzes; Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik; 1910; 3. Folge 40. Band; Seite 349-352..

Kuda, Rolf; Sozialdumping und Ökodumping; Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte; 1995; Seite 721-725.

Kulessa, Margareta Elisabeth; Entwicklungspolitische Eignung von Sozialklauseln im internationalen Handel; Evangelische Akademie Loccum; 1995; 72/95; Seite 87-131.

Kutting, Ewald; The Central Powers and the Labor Proposals; Shotwell, James T.,The Origins of the International Labor Organization; Columbia University Press; 1934; Seite 221-282.

Lance Compa, Esq.; Labor Rights and Labor Standards in International Trade; Law and Policy in Interantional Business; 1993; Vol. 25; Seite 167-191.

Lande, Stephen L.; VanGrasstek, Craig; The Trade and Tariff Act of 1984; Lexington, Massechusetts/Toronto; Lexington Books; 1986; 168 Seiten.

Langille B.; Labour Standards in the Globalized Economy and the Free Trade/Fair Trade Debate; in: *Sengenberger W.; Campbell D.;* International Labour Standards and Economic Interdependence; International Labor Office, Genf; 1994.

Langille, Brian Alexander; Fair Trade is Free Trades Destiny; Jagdish Baghvati, Robert E. Hudec. Fair Trade and Harmonization; MIT Press; 1996; Seite 231-266.

Langille, Brian Alexander; Eight Ways to think about International Labour Standards; Kluwer Law International; Journal of World Trade; 1997; Vol. 31 Nr. 4; Seite 27-53.

Lawrence, Robert Z.; Litan, Robert E.; Saving Free Trade-A Pragmatic Approach; Washington D.C.; The Brookings Institution; 1986; 132 Seiten.

Lee, Swepston; ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Introductory Note; International Legal Materials; 1998; Vol. 37; Seite 1233-1234.

Lee, Thea; Happily never NAFTA; The Case Against Free Trade: GATT, NAFTA and the Globalization of Corporate Power; Earth Island Press andNaorth Atlantic Books; 1993; Seite 70-77.

Lempp, Volker; Sozialdumping- Eine unangemessene Handelspraktik; Baden-Baden; Nomos; 1995; 218 Seiten.

Liebig, Klaus; Konferenzbericht, 3. WTO-Ministerkonferenz; Nord-Süd aktuell; 1999; Jahrg. 13 Nr. 4; Seite 704-706.

Liemt, Gijsberg van; Minimum labour standards and international trade: Would a social clause work?; International Labour Review; 1989; Vol. 128Nr. 4; Seite 433-448.

Mah, Jai Sheen; Labour Standards and Export performance in Developing Countries; The World Economy; 1997; Vol. 20 Nr. 6; Seite 773-785.

Mah, Jai Sheen; ASEAN, Labour Standards and International Trade; ASEAN Economic Bulletin; 1998; Vol. 14 Nr. 3; Seite 292-302.

Mahaim, Ernest; The Historical and Social Importance of the International Labor Legislation; Shotwell Vol. I; 1934; 3-18.

Malanowski, Norbert; Kanadische gewerkschaften und nordamerikanischer Freihandel: Strategien und Bündnisse seit 1987; Zeitschrift für Kanada-Studien; 1993; Seite 147-156.

Malanowski, Norbert; Scherrer, Christoph; International Handelsvereinbarungen und Sozialstandards. Nordamerikanische Erfahrungen; Projekt Nr. 95-673-4; Hans-Böckler-Stiftung; 1995.

Malanowski, Norbert; Die Auseinandersetzung um die "soziale Dimension" im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA); WSI Mitteilungen; 1996; 49. Jahrg. April; Seite 255-263.

Malanowski, Norbert; The NAFTA debate: Coaltion building as an extension of strategy options; in: *Malanowski, Norbert;* Social and Environmental Standards in International Trade Agreements; Westfälisches Dampfboot, Münster; 1997; Seite 116-135.

Maute, Hans Ernst; Die Februarerlasse Kaiser Wilhelms II. und ihre gesetzliche Ausführung, unter besonderer Berücksichtigung der Berliner Internationalen Arbeiterschutzkonferenz von 1890; Bielefeld; Dissertation; 1984; 248 Seiten.

McMahon, Joseph A.; Negotiating in a time of turbulant transition: the future of Lomé; Common Market Law Review; 1999; Vol. 36; Seite 599-624.

McQueen, Matthew; After Lomé IV: ACP-EU Trade Preferences in the 21st Century; Intereconomics; 1999; Vol. 34 Nr. 5; Seite 223-232.

Myrdal, Hans-Göran; The ILO in the cross-fire: Would it survive a social clause?; in: *Sengenberger, Werner; Campbell, Duncan;* International labour standards and economic interdependence; International Institute for Labour Studies, genf; 1994; Seite 339-356.

Necker, Jaques; De l'importance des opinions religieuses; Lüttich, Plomteux, Lyon, Regnault; 1788.

OECD; Deléchat, Corinne; Lunati, Mariarosa; Richards, Anne; Torres, Raymond; Trade Employment and Labour Standards; Paris; 1996; 248 Seiten.

O'Grady, John; The social Side of NAFTA: Labour Adjustment, Income Distribution and Labour Standards; Beyond NAFTA: An economic politica and sociologigal perspective, Hrsg. A.R. Riggs; Tom Velk; The Fraser Institute, Vancouver B.C.; 1994; Seite 50-55.

Ohlin, Bertil; Interregional and International Trade; Cambridge, Massachusetts; Harvard University Press; 1933.

Otero, Joaquin F.; By the Sweat and Toil of Children Volume II: The Use of Child Labor in U.S. Agricultural Imports & Forced and Bonded Child Labor; in: *U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs;* http://www.ilr.cornell.edu/library/e_archive/ChildLabor/; 1995; Volume II.

Pape, Wolfgang; Values and Religion in Relation to Progress; Forward Studies Unit, Eurpean Commission, Brüssel; 1998; Thesenpapier; 58 Seiten.

Peers, Steve; Reform of the Europeans Community's Generalized System of Preferences; Journal of World Trade; 1995; Vol. 29 Nr. 6; Seite 79-96.

Perez, Pedro G. Marquez; The Mexican Automobile Industry; in: *Stephen J. Randall; Herman W. Konrad;* NAFTA in Transition; University of Calgary Press; 1996.

Perez-Lopez, Jorge F.; Conditioning Trade on Foreign Labor Law: The U.S. Approach; Comparative Labor Law Journal; 1988; Vol. 9 Nr. 2; Seite 253-292.

Perez-Lopez, Jorge F.; Promoting International Respect for Workers Rights through Business Codes of Conduct; Fordham International Law Journal; 1993; 17168.

Perkins, Nancey P.; World Trade Organization: United States - Import Prohinition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Introductory note; International Legal Materials; 1999; Vol. 38 Nr. 1; 118-120.

Perot, Ross; Choate, Pat; Save Your Job, Save Our Country; New York; Hyperion; 1993; 142 Seiten.

Perrin, Guy; Die Ursprünge des internationalen Rechts der sozialen Sicherheit; Vierteljahresschrift für Sozialrecht (Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Beihefte; 1983; Beiheft Nr. 3; 84 Seiten.

Pomeroy, Laura Okin; The Labor side Agreement under NAFTA; The George Washington Journal of International Law and Economics; 1996; Vol. 29 Nr. 3; 769-801.

Rajan, Ramkishen S.; Bird, Graham; Economic Globalization: How Far and How Much Further?; World Economics; 2001; Vol. 2 Nr. 3; S. 1-18.

Reisman, Simon; The Birth of a World Trading System: ITO and GATT; The Britton Woods-GATT System Hrsg. Orin Kirshner; M.E. Sharpe, Armonk (New York), London; 1996; 82-86.

Ricardo, David; On the Principles of Political Economy and Taxation; London; John Murray; 1817; 589 Seiten.

Rich,Paul; The Sombreroed Dozer: NAFTA and Mexican Political Culture; in: *David R. Dávila Villers;* NAFTA, The First Year: A View from Mexico; University Press of America; 1996; 117-128.

Roessler, Frieder; The Agreement Establishing the World Trade Organization; in: *Bourgeois, Jaques H.J; Berrod, Frédérique; Fournier, Eric Gippini;* The Uruguay Round Results; European University Press/Brüssel; 1995; 67-85.

Rothstein, Richard; Setting the Standard. International Labor Rights in U.S. Trade Policy; Washington; Briefing Paper, Economic Policy Institute; 1993.

Rothstein, Richard; The NAFTA and Downward Wage Pressure; in: *Belous, Richard S.; Lemco, Jonathan;* NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wage Areas; State University of New York Press; 1996; Seite 41-45.

Ruffert, Matthias; Zuständigkeitsgrenzen internationaler Organisationen; Archiv des Völkerrechts; 2000; Band 38 Heft 2; 129-168.

Runge, Else; Zur Theorie des sozialen Dumpings; Dissertationsdruckerei und Verlag KonradTriltsch, Würzburg; 1933; 51 Seiten.

Samuelson, Paul; International trade and the Equalization of Factor Prices; Economic Journal; 1941; Juni; Seite 163-184.

Sapir, André; Labour Standards and International Trade Policy; The World Economy; 1995; Vol. 18 Nr. 6; 791-803.

Scherrer, Christoph; Malanowski, Norbert; Internationale Handelsvereinbarungen und Sozialstandards. Nordamerikanische Erfahrungen; Projekt Nr. 95-673-4; Hans-Böckler-Stiftung; 1995; 109 Seiten.

Scherrer, Christoph; Internationale Arbeitnehmerstandards; WSI Mitteilungen; 1995; Seite 712-723.

Scherrer, Christoph; Greven, Thomas; Frank, Volker; Sozialklauseln, Arbeiterrechte im Welthandel; Münster; Westfälisches Dampfboot; 1998; 365 Seiten.

Schluep, Walter R.; Das GATT und das übernationale Kartell- und Monopolrecht; GATT 1994 und die Welthandelsorganisation, Daniel Thürer; Nomos, Baden-Baden; 1996; Seite 93-107.

Schrijver, Nico; Reciprocity in international development co-operation; in: *Weiss, Friedl; Denters, Erik; de Waart, Paul;* International Economic Law with a Human Face; Kluwer Law International; 1998; Seite 387-400.

Schwarzenberger, Georg; The Province and Standards of International Economic Law; The International Law Quaterly; 1948; Vol. 2 Nr. 3; Seite 402-420.

Senti, Richard; GATT; Zürich; Schulthess Polygraphischer Verlag; 1986; 451 Seiten.

Senti, Richard; NAFTA-Nordamerikanische Freihandeszone; Zürich; Schulthess Polygraphischer Verlag; 1996; 166 Seiten.

Servais, J.-M.; Flexibility and rigidity in international labour standards; International Labour Review; 1986; Vol. 125 Nr. 2; Seite 193-208.

Servais, J.-M.; The social clause in trade agreements: Wishful thinking or an instrument of social progress?; International Labour Review; 1989; Vol. 128 Nr. 4; Seite 423-432.

Shaiken, Harley; Advanced Manufacturing and Mexico: A New International Division of Labor?; in: *University of New Mexico;* Latin American Research Review; 1994; Vol. 29 Nr. 2; Seite 39-71.

Shaipro, Martin; The Globalization of Law; Indiana Journal of Global Legal Studies; 1993; 1.Jahrg. Heft 1; Seite 37-64.

Shotwell, J.T.; The origins of the International Labor Organization; Vol 1+2; New York; Columbia University Press; 1934.

Simmond, K.R.; Lomé-Convention; in: *Bernhardt, R.;* Encyclopedia of Public International Law; 1997; Vol. III; 700 Seiten.

Singh, S.K.; Bonded Labour and the Law; New Delhi; Deep & Deep Publications; 1994; 270 Seiten.

Spinanger, Dean; The WTO after the Singapore Ministerial: Much to Do about What?; Kiel; Kieler Diskussionsbeiträge; 1997; September Nr. 304; 40 Seiten.

Spinanger, Dean; The WTO after the Singapore Ministerial: Much to Do about What?; Kiel; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 304; 1997; 40 Seiten.

Srinivasan, T.N.; International Labor Standards Once Again!; U.S. Department of Labor, Bureau of International Labour Affairs, International Labor standards and Global International Integration: Proceefings of a Symposium,; Washington, D.C. GPO, 34-39; 1994; Seite 34-39.

Srinivasan, T.N.; Post-Uruguay Round Issues for Asian Devloping Countries; Asian Development Review; 1996; Vol. 14 Nr. 1; Seite 1-43.

Stamps, James E.; Caribbean Basin Initiative: Ten Years of Trade Preference; Journal of Transnational Law & Policy; 1994; Vol. 3 Nr. 1; Seite 149-163.

Statistisches Bundesamt; Statistisches Jahrbuch 1998 für das Ausland; Stuttgart; Metzler-Poeschel; 1999; 400 Seiten.

Stevens,C. M.McQueen, J. Kenman; McQueen, M.; Kenman, J.; After Lomé IV: A Strategy for ACP-EU Relations in the 21st Century; London Commonwealth Secretariat,*;* 1998.

Stewart, Richard B.; Environmental Regulation and International Competitiveness; Yale Law Journal; 1993; Seite 2039-2042.

Stolper, Wolfgang Stolper; Samuelson, Paul; Protection and Real wages; Review of Economic Studies; 1941; Vol. 9; Seite 58-73.

Strecker, Sebastian; NGO-Forderungen zum Hermes-Instrumentarium; Nord-Süd aktuell; 1997; Jahrg. XI Nr. 3; Seite 532-542.

Swepston, Lee; Human rights law and the freedom of association: Development through ILO supervision; International Labour Review; 1998; Vol. 137 Nr. 2; Seite 169-194.

Tartler, Jens; WTO ist kei Synonym für Freihandel; Handelsblatt, 9./10. Dezember

1994.

Taylor, C O'Neil; Fast Track, Trade Policy, and Free Trade Agreements: Why NAFTA Turned into a Battle; The George Washington Journal of International Law and Economics; 1994; Seite 1-132.

Tomuschat, C.; Obligations Arising for States With Our or Against Their Will; Recueil des Cours; 1993; Band 241; Seite 195-374.

Torres, Raymond; Labour Standards and Trade; The OECD Observer; 1996; Nr. 202 Okt/Nov.; Seite 10-12.

Travis, Karen F.; Women in Global Production and Worker Rights Provisions in U.S. Trade Laws; Yale Journal of International Law; 1992; Vol. 17 Nr. 1; Seite 173-194.

Umweltbundesamt; Statistisches Bundesamt; Umweltdaten Deutschland 1998; 1999; 48 Seiten.

UNCTAD; World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace; New York, Genf; United Nations; 1994.

UNCTAD; World Investment Report 2001: Promoting Linkages; New York, Genf; United Nations; 2001.

Unger, Achim; Die Entwicklung am Maquiladora-Gürtel: NAFTA und die amerikanisch-mexikanischen Wirtschaftsbeziehungen; Marburg; Tectum Verlag; 1997.

Valticos, Nicolas; von Potobsky, Geraldo W.; International Labour Law (Suppl. 163 Oktober 1994); in: *Blanbain, R.;* International Enyclopedia for Labour Law and Industrial Relations; Kluwer Law International, the Hague, London, Boston; 1999; 322 Seiten.

Vellano, Michele; Le plein emploi et la clause social dans le cadre de L'OMC; Revue Générale de Droit Internationale Public; 1998; Tome 102 Nr. 4; Seite 879-914.

Vernon, Raymond; The U.S.Government at Bretton Woods and After; in: *Orin Kirshner; M.R. Sharpe;* The Britton Woods - GATT System, Hrsg. 1996; Seite 52-69.

Voigt, Rüdiger; Globalisierung des Rechts. Entsteht eine "dritte Rechtsordnung"?; in: *Voigt, Rüdiger;* Globalisierung des Rechts; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden; 1999/2000; Seite 13-36.

Wachtel, Howard M.; The Money Mandarins, The Making of a supranational economic order; New York, London; M. E. Sharpe; 1990; 284 Seiten.

Waer, Paul; Driessen, Bart; The New European Union generalized System of Prefferences- A Workable Compromise for the EU- but a better Deal for Developing Countries?; Journal of World Trade; 1995; Vol. 29 Nr. 4; Seite 97-124.

Waer, Paul; Social Clauses in International Trade; Journal of World Trade Law; 1996; Vol. 30 Nr. 1; Seite 25-42.

Wardenbach, Klaus; Vor den Gipfeln von G8 und WTO - ein neuer Konsens zur Frage der Sozialklauseln?; Nord-Süd aktuell; 1999; Jahrg. 13 Nr. 1; Seite 80-84.

Watson, Peter S.; The Framework for the new Trade Agenda; Law and Policy in International Business; 1994; Vol. 25 Nr. 4; Seite 1237-1257.

WEED; Eberlei, Walter; Falk, Rainer: Unmüßig, Barbara; Wahl, Peter; Schuldenreport 1999 - Auswege aus der Schuldenkrise der Entwicklungsländer; in: *Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung WEED;* 2000; 75 Seiten.

Weinfeld, Morton; North American Integration and the Issue of Immigration: Canadian Perspectives; in: *Konrad, Herman W.; Randall, Stephan J.;* NAFTA in Transition; University of Calgary Press; 1995; Seite 237-251.

Weintraub; Sidney; NAFTA at Three- A Progress Report; Washington D.C.; The Center For Strategic & International Studies; 1997; 105 Seiten.

Weintraub, Sidney,; U.S.-Mexico Free Trade: Implications for the United States; in: *Ampbler H. Moss, Jr.;* Assessment of the NAFTA; Transaction Publishers; 1993; Seite 87-109.

Weis, Wolfgang; Hermes-Bürgschaften: ein Instrument deutsche Außenpolitik?; München; tuduv-Verlagsgesellschaft; 1990; 327 Seiten.

Weiss, Dieter; Wurzel, Ulrich; The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy; Die Welt des Islams; 2000; Vol. 40 Nr. 1; Seite 126-129.

Weiss, Friedl; Internationally Recognized Labour Standards and Trade; Legal Issues of European Integration; 1996; Seite 161-178.

Weiss, Friedl; Internationally recognized labour standards and trade; in: *Weiss, Friedl, Deuters, Erik; de Waart, Paul;* International Economic Law with a human face; 1998; 566 Seiten.

Weston, Ann; The Development Impact of the NAFTA: A Canadian Perspective; in: *Belous, Richard S.; Lemco, Jonathan;* NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wage Areas; State University of New York Press; 1997; Seite 145-158.

Whitaker, Benjamin; Slavery; United Nations Publications; 1982; E/CN.4/Sub.2/1982/20 Rev.1; 55 Seiten.

Wiemann, Jürgen; Die Perspektiven der Entwicklungsländer im Welthandel - mehr Protektionismus oder neue Chancen?; in: *Mayer, Jörg, Hartmann, micahel;* Umwelt und Sozialstandards auf internationalen Märkten; Loccumer Protokolle; 1996; 72/95; Seite 14-33.

Wilcox, Clair; A Charter for World Trade; New York; Macmillan; 1949; 333 Seiten.

Williams, Edward J.; Discord in U.S.-Mexican Labor Relations and the North American Agreement on Labor Cooperation; in: *de la Garza, Rodolfo O.; Velasco, Jesús;* Bridging the Borders:transforming Mexico-U.S. Relations; Rowman& Littlefield Publishers; 1997; Seite 161-179.

Witney, Fred; Taylor, Benjamin J.; Labor relations Law; Eaglewood Cliffs, New Jersey; Prentice Hall; 1996; 518 Seiten.

Wolf, Susanna; Neue Impulse für regionale Integration in Afrika?; Nord-Süd-Aktuell; 1998; Vol. XII Nr. 4; Seite 723-728.

Zamora, Stephen; The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the North American Free Trade Agreement; Law and Policy in International Business; 1993; 24. Feb; 391-459.

Zattler, Jürgen; Welthandel und Armut - Die WTO im Fadenkreuz der Kritik; Nord-Süd aktuell; 2000; Jahrg. 14 Nr. 1; Seite 102-111.

Zeller, Willy; Die Welthandelsorganisation (WTO); GATT 1994 und die Welthandelsorganisation, Daniel Thürer; Nomos; 1996; Seite 35-40.

Zimmer, Reinhard; Zollpräferenzen im GATT; Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergierecht; 1967; Seite 1-156.

Zinser, Adolfo Aguilar; A critical View of a NAFTA including Mexico; in: *Belous, Richard S.; Lemco, Jonathan;* NAFTA as a Model of Development: The Benefits and Costs of Merging High- and Low-Wage Areas; State University of New York Press; 1998; Seite 106-112