Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen

Rainer Dombois
Jens Winter

Sozialklauseln – Handelssanktion als wirksames Instrument internationaler Arbeitsregulierung?

Erfahrungen aus dem *`North American Agreement on Labor Cooperation´* zwischen den USA, Mexiko und Kanada

IAW Arbeitspapier 9 | Dezember 2004

Universität Bremen

Kurzfassung

Mit der ökonomischen Globalisierung geht auch eine Internationalisierung des Konfliktfelds der Arbeitsregulierung einher. Sie findet ihren Ausdruck in der Debatte um internationale Arbeits- und Sozialstandards, die sowohl Menschenrechtsverletzungen als auch den Deregulierungsdruck einer Abwärtsspirale, eines `race to the bottom´, Einhalt bieten sollen. In den Mittelpunkt der kontroversen Diskussion ist die Forderung nach Sozialklauseln gerückt - Klauseln in Handelsverträgen, die Handelsvorteile an die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten binden. Befürworter sehen vor allem in ihrem Sanktionspotenzial ein wirksames Mittel der Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialstandards.

In unserem Artikel setzen wir uns kritisch mit den verbreiteten Wirkungsannahmen zu Sozialklauseln auseinander. Wir beziehen uns dabei auf die Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts zum *North American Agreement on Labor Cooperation,* einem der beiden NAFTA-Nebenabkommen. Es ist dies das erste multilaterale, zwischen Mexiko, den USA und Kanada - also höchst heterogenen Staaten - vereinbarte Abkommen dieser Art. Unsere Ergebnisse stärken letztlich Zweifel an den verbreiteten Begründungen für Sozialklauseln. Wir zeigen auf, dass diese überwiegend ökonomistisch verkürzt sind, die soziale und politische Logik nationaler Arbeitsbeziehungen und auch die Machtassymetrien auf internationaler Ebene vernachlässigen. Problematisch ist auch das einfache Ursache-Wirkungs-Modell internationaler Arbeitsregulierung, das der sozialen Dynamik in einem widersprüchlichen Mehrebenenprozess von *transnational governance* zwar zugrunde gelegt, letztlich aber nicht gerecht wird. Was somit als effektives Verfahren angesehen wird, könnte sich in der Praxis als Hemmschuh internationaler Arbeitsregulierung erweisen. Es bleibt die Aufgabe politologischer und auch soziologischer Forschung, Erfahrungen existierender Ansätze internationaler Arbeitsregulierung auszuwerten und differenziertere Modelle und Konzepte zu entwickeln.

Abstract

Along with economic globalisation there is a visible trend towards a internationalisation of labor regulation as indicated by the debate about international social and labor standards designed and implemented to prevent human rights abuses as well as a `race to the bottom´ of deregulation. One of the central issues in this debate is that of social clauses - clauses in trade agreements that link trade preferences to compliance with international labor standards. Advocates of the concept stress especially the importance of sanctions as an effective means of enforcement of labor standards.

In our article, we discuss critically the assumptions regarding the effectiveness of social clauses. Our argument is supported by the results of an empirical research project on the *North American Agreement on Labor Cooperation*, one of the two NAFTA-side agreements. It is the first multilateral agreement of that kind negotiated between the U.S.A., Canada and Mexico – i.e. between very heterogeneous states. Our findings further a sceptical view on the effectiveness of social clauses: The concept suffers from an economistic bias and ignores the social and political logic of domestic labor relations as well as power asymmetries in international relations. Most important, it assumes a simple cause-effect model of international labor regulation that does not takes into account the social dynamic of the contradictory and multilevel process of transnational governance. What is seen as a suitable instrument could, finally, turn out to be a bar for effective international labor regulation. Indeed, it remains a challenge for the political and sociological debate to evaluate the experience from existing forms of international labor regulation and to develop more differentiated models and concepts.

Sozialklauseln – Handelssanktion als wirksames Instrument internationaler Arbeitsregulierung?

Erfahrungen aus dem `North American Agreement on Labor Co-operation´ zwischen den USA, Mexiko und Kanada

Einleitung 3

I. Globalisierung und Sozialstandards: Aspekte der Transnationalisierung eines Konfliktfelds 4

1. Institutionelle Formen der Arbeitsregulierung 6
2. Kritische Anmerkungen und Fragen zu Sozialklauseln als Instrumte der internationalen Arbeitsregulierung 8

II. Das *`North American Agreement on Labor Cooperation´*: Multilateraler Prototyp einer Sozialklausel 10

1. Das Beschwerdeverfahren als Regelungsinstrument 12
2. Die Regulierungsschwäche des NAALC – eine Frage des institutionellen Designs? 15
3. Eine erste Bilanz: Das fragmentierte Governance-System des NAALC 17

III. Sozialklauseln als wirksames Regelungsinstrument? Erfahrungen und Lehren aus dem NAALC 18

1. Sozialklausel als handelspolitisches Instrument? 20
2. Verletzung von Sozialstandards – ein Problem der Entwicklungsländer? 22
3. Verkürzte Wirkungsannahmen und Nord-Süd- Bias 23

Literatur 25

Sozialklauseln – Handelssanktion als wirksames Instrument internationaler Arbeitsregulierung?

Erfahrungen aus dem `North American Agreement on Labor Cooperation´ zwischen den USA, Mexiko und Kanada

Einleitung

Im Zuge der Globalisierung hat sich eine kontroverse Debatte um Sozial- und Arbeitsstandards im internationalen Handelssystem entwickelt. Sie wird genährt durch die insbesondere in den entwickelten Industrieländern verbreitete Befürchtung, dass in der liberalisierten und globalisierten Weltökonomie der Wettbewerb zunehmend auf Kosten der Arbeitsbedingungen ausgetragen wird. Die strategische Nutzung des internationalen Gefälles von Arbeitsstandards löst – so wird befürchtet - nicht nur einen Abfluss von Investitionen und Arbeitsplätzen, sondern auch eine Abwärtsspirale, ein „race to the bottom" von nationalen Standards aus (Sengenberger 1994; Scherrer/Greven/Frank 1998). Internationale Sozialstandards sollen dem entgegenwirken und allgemeine Mindestbedingungen schaffen, die den Wettbewerbsdruck auf nationale Standards und Arbeitsbeziehungen mindern.

In diesem Zusammenhang hat die Forderung nach Sozialklauseln als Instrument der sozialen Regulierung des Welthandels wachsenden Zuspruch gefunden: Klauseln in Handelsverträgen, welche die Gewährung von Handelsvorteilen an die Beachtung von ‚workers rights' oder internationalen Arbeitsstandards binden und Handelssanktionen zulassen, wenn internationale Standards verletzt werden. Die Aufnahme von Sozialklauseln in das Regelwerk der WTO wird immer wieder gefordert. Viele Gewerkschaften des „Nordens", auch die Enquete-Kommission des deutschen Bundestags halten Sozialklauseln für ein wirkungsvolles Instrument der Durchsetzung von internationalen Arbeitsstandards (Adamy 1994, Deutscher Bundestag 2002). Freilich trifft die Forderung auch auf Widerspruch nicht nur seitens neoklassischer Ökonomen, sondern auch bei Akteuren der Entwicklungsländer, die hierin überwiegend einen (neo-) protektionistischen Versuch sehen, komparative Vorteile billiger Arbeitskraft auf illegitime Art und Weise zu schwächen.

Die Befürworter erwarten von Sozialklauseln eine größere Wirksamkeit als von anderen Formen internationaler Arbeitsregulierung: Mit der Drohung von Handelssanktionen könne wettbewerbsstrategisches ‚soziales Dumping' verhindert, könnten Staaten dazu gebracht werden, sich an internationale (Mindest-) Standards zu halten und ihnen in ihren nationalen Arbeitsbeziehungen zur Durchsetzung zu verhelfen. Mit dem Sanktionspotential steht und fällt – so zumindest die weitverbreitete Auffassung – die Wirksamkeit internationaler Arbeitsregulierung.

Nun mag es richtig sein, dass eine scharf geschwungene Peitsche zuweilen Verhaltensänderungen bewirken kann. Gleichwohl erscheint dieses Modell doch sehr einfach. Wir bezweifeln, dass Sozialklauseln ein geeignetes Mittel einer sozialen Regulierung des Welthandels sind. Dabei teilen wir nicht die Befürchtung, dass sie ein - menschenrechtlich verbrämtes - Instrument sind, um protektionistische Interessen der Industrieländer durchzusetzen. Wir halten aber die Begründung von Sozialklauseln für unbefriedigend, weil sie ökonomistisch verkürzt ist und die soziale und politische Logik nationaler Arbeitsbeziehungen und -praktiken, auf die internationale Arbeitsregulierung letztlich zielt, ignoriert. Sie unterstellt weiter ein einfaches Ursache-Wirkungsmodell internationaler Arbeitsregulierung, das der sozialen Dynamik in einem widersprüchlichen und komplexen Mehrebenenprozess von *transnational governance* in diesem Politikfeld nicht gerecht wird. Schließlich unterstellt sie multilaterale Beziehungen, welche die politischen und ökonomischen Asymmetrien in internationalen Beziehungen, nicht zuletzt auch die unterschiedlichen Bargaining- und Sanktionspotentiale im Nord-Süd-Verhältnis ausblenden.

Im folgenden Beitrag werden wir – nach einer Skizze des Problemfelds internationaler Arbeitsregulierung – unsere skeptische Auffassung empirisch begründen. Wir greifen dabei auf Ergebnisse unserer Untersuchung des ‚North-American Agreement on Labor Cooperation' (NAALC) zurück, eines neuartigen internationalen Arbeitsregimes, das im Jahre 1993 als *‚side agreement'* zum NAFTA-Hauptvertrag zwischen den USA, Mexiko und Kanada ausgehandelt wurde.[1] Es ist bis heute das einzige multilaterale Abkommen, das innerhalb eines Freihandelvertrags Regelungen zu Arbeitsstandards in Form einer, allerdings eher ‚weichen', Sozialklausel vorsieht – dies zumal zwischen ökonomisch, politisch und v.a. auch in ihren nationalen Regelwerken der Arbeitsbeziehungen höchst unterschiedlichen und ungleichen Vertragsstaaten. Aus den Erfahrungen des NAALC werden wir dann allgemeinere Schlussfolgerungen zur Einschätzung von Sozialklauseln ziehen.

I. Globalisierung und Sozialstandards: Aspekte der Transnationalisierung eines Konfliktfelds

Mit der Globalisierung geht nicht nur eine räumlich-territoriale und funktionale Restrukturierung politischer Prozesse einher, in deren Folge neue Akteurskonstellationen in komplexen Mehrebenensystemen nach dem Muster einer *transnational governance* sich konstituieren. Es tun sich auch neue Widerspruchs- und Konfliktfelder auf, die zunehmend jenseits des nationalstaatlichen Rahmens the

1 Der Aufsatz stützt sich auf Befunde des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts ‚Internationale Arbeitsregulierung und nationale Arbeitsbeziehungen – der Fall des North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) zwischen den USA, Mexiko und Kanada' zusammen (ausführlich: Dombois/ Hornberger/ Winter 2004) Das Forschungsteam, an dem neben den Autoren auch Erhard Hornberger beteiligt war, befragte zwischen 2000 und 2002 die wichtigsten, an dem Arbeitsregime beteiligten Akteure in den drei Ländern.

matisiert wurden (vgl. Winter 2003; Dombois/Winter 2004). Die Kontroverse um internationale Arbeitsregulierung und insbesondere um internationale Sozial- und Arbeitsstandards markiert ein solches Konfliktfeld: den Anspruch und die Berechtigung internationaler Institutionen, Einfluss auf nationale Arbeitsbeziehungen und -praktiken zu nehmen, also eine quantitative und qualitative Ausweitung der institutionellen Regulation des Kapitalverhältnisses jenseits des Nationalstaats.

Die Ausweitung des Konfliktfelds der Arbeitsregulierung über nationale Grenzen hinaus hängt direkt mit dem verschärften internationalen Wettbewerb und insbesondere auch mit der Standortkonkurrenz zusammen. Zwar fließen ausländische Direktinvestitionen ganz überwiegend in die Industrieländer und insbesondere die markt- und produktionsstrategischen Funktionen – wie Forschung und Entwicklung, Finanzierung und Vermarktung – konzentrieren sich auf Standorte in den entwickelten Ländern (Sassen 2001; Ruigrok/van Tulder 1995). Aber nicht nur die Industrieländer, sondern auch eine große Gruppe selbst äußerst heterogener Entwicklungsländer ist in den Standortwettbewerb einbezogen – viele von diesen werben nicht zuletzt mit billiger Arbeitskraft als spezifischem Standortvorteil und flankieren dies mit attraktiven regionalen Infrastrukturmaßnahmen und steuerlicher Sonderkonditionen in freien Produktionszonen.

Voraussetzung wie auch Resultat dieser Entwicklung ist die zunehmende Transparenz und Vergleichbarkeit von Preisen, Kostenstrukturen und Produktivitätsziffern in unterschiedlichen Wirtschaftsräumen. Dies drückt sich nicht nur in Unternehmensstrategien des 'Benchmarking', sondern auch in der zunehmenden öffentlichen Information und Diskussion über Arbeits- und Produktionsbedingungen in räumlich entfernten Produktionsstätten aus. Für Unternehmen erweitern sich mit den im Zuge der Handelsliberalisierung und der Nutzung neuer Technologien rapid gewachsenen Aktionsräumen die Optionen der ‚Standortarbitrage' (Altvater/Mahnkopf 1996): die Möglichkeit, Standorte und Zulieferquellen international nach Kosten, Produktivität, Subventionen, Steuer- und Zollvorteilen oder anderen Faktoren zu vergleichen und auszuwählen – oder mit der Verlagerung der Produktion oder der Bezugsquellen ins Ausland auch nur zu drohen, um günstigere Bedingungen an herkömmlichen Standorten herauszuschlagen (‚inszenierte Globalisierung').[2]

Insgesamt ist nicht zu übersehen, dass sowohl im „Norden" als auch im „Süden" Sozialpolitik und Arbeitsmarktinstitutionen unter beträchtlichen Legitimations- und Anpassungsdruck geraten sind (Hirsch 1998; Streeck 1998). Gewerkschaften und Menschenrechtsorganisationen aus Entwicklungsländern, selbst wenn sie der Weltmarktintegration aufgeschlossen gegenüber stehen, nehmen einen wachsenden Druck auf nationale Sozialstandards wahr, die einer Nutzung des komparativen Vorteils der billigen Arbeitskraft im Wege zu stehen scheinen. Viele Globalisierungskritiker im Norden sehen indes Risiken eines ‚Sozial-Dumping': der ‚unfairen' Konkurrenz auf Kosten von Arbeitsbedingungen, verbunden mit einer

2 Vergleiche hierzu exemplarisch den Beitrag von Dörre, Elk-Anders und Speidel (1997).

massiven Arbeitsplatzverlagerung insbesondere in verarbeitenden Industrien; sie befürchten, dass nationale Sozialstandards in den Sog einer Abwärtsspirale geraten, ein ‚race to the bottom'.

Es ist allerdings theoretisch wie empirisch umstritten, inwieweit diese Befürchtungen realistisch oder nur ein diskursives Konstrukt sind; neuere Studien werfen doch beträchtliche Zweifel an Vorstellungen allgemein grenzenloser Mobilität „heimatloser" Unternehmen und eines „footloose capitalism" und insbesondere auch an der Bedeutung der Arbeitskosten im Standortwettbewerb auf. Schließlich entfalten die komplexen regionalen ökonomischen, politischen und technisch-organisatorischen Beziehungen und Netzwerke, in welche Unternehmen eingebettet sind, eine beträchtliche räumliche Bindekraft, wie die Diskussionen über Cluster (Hirsch-Kreinsen 1999; 1990), Industrielle Distrikte (Sabel 1994), Bargaining-Beziehungen (Ruigrok/van Tulder 1995; Dicken 1999), soziale Beziehungen und Sozialkapital (Schampp 2000) aufzeigen.

Wie auch immer aber diese Fragen diskutiert werden: Die Wirkungskraft der Standortdebatte kann jedoch kaum überschätzt werden. Letztlich scheinen Konkurrenzdruck und Standortwettbewerb tief genug im öffentlichen Diskurs und im Alltagsbewusstsein verankert, um für das Gros relevanter Akteure handlungsleitend zu sein. Nicht zu übersehen ist freilich auch ein anderer Effekt zunehmender Transparenz: Die Ungleichheit von Arbeitsverhältnissen, von sozialen Standards und sozialen Rechten in entfernten Räumen wird wahrnehmbar und geht selbst in einen normativen, menschenrechtlich orientierten Globalisierungsdiskurs ein, der den ökonomisch bestimmten Diskurs überlagert (Mückenberger 1994)

Es ist festzuhalten, dass – insbesondere vermittelt über neue Tendenzen und Strukturen der internationalen und regionalen Arbeitsteilung - ein Konfliktfeld sowohl materiell als auch diskursiv konstituiert bzw. restrukturiert wird, das immer stärker über den nationalstaatlichen Rahmen hinausgreift. Bedeutsam sind dabei auch die Auswirkungen auf die noch immer national oder territorial gebundenen Arbeitsverhältnisse und –beziehungen, insbesondere die Verpflichtungsfähigkeit und Kontrollmacht territorialer Arbeitsmarktinstitutionen.

1. Institutionelle Formen der Arbeitsregulierung

Es sind diese, durch die rapide Internationalisierung des wirtschaftlichen Austauschs geschaffenen Probleme, welche auch die neuere Diskussion um internationale Arbeitsregulierung prägen. Einen wichtigen Beitrag leistete die seit den 1990iger Jahren im Zuge der Gründung der Welthandelsorganisation WTO wiederbelebte Debatte um internationale Sozialstandards. Dabei geht es um angemessene und wirksame institutionelle Formen internationaler Arbeitsregulierung, welche grenzüberschreitend auf nationale Regelwerke und Praktiken der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen einwirken.

Einen zentralen Bezugsrahmen für die Diskussion liefert die Erfahrung der *Internationalen Arbeitsorganisation*. Diese hat in ihrer langen Geschichte nicht nur mit

ihren Konventionen einen differenzierten Kanon von internationalen Sozialstandards, sondern auch ein elaboriertes Aufsichts- und Beschwerdesystem zu deren Durchsetzung entwickelt. Mit der Ratifizierung der Konventionen der IAO verpflichten sich die Staaten, die entsprechenden Sozialstandards im nationalen Recht um- und durchzusetzen. Die acht so genannten ‚Kernarbeitsnormen', die in Konventionen zur Vereinigungsfreiheit und zum Recht auf Kollektivvereinbarungen, zum Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit und von Diskriminierung kodifiziert sind, sind für alle Mitgliedsstaaten auch ohne Ratifizierung verbindlich. Ein Berichtssystem, Beschwerde- und Klageverfahren sowie Missionen sollen diesen Verpflichtungen Nachdruck verleihen, Verwaltungsdialoge und Maßnahmen technischer Zusammenarbeit den Regierungen helfen ihnen nachzukommen. In den Augen vieler Kritiker ist es aber der Mangel an Sanktionsgewalt der IAO, der eine Durchsetzung von Sozialstandards verhindert. Tatsächlich ist ‚the mobilization of shame' (Leary) der wichtigste Sanktionsmechanismus: die öffentliche Kritik und der mögliche Reputationsverlust von Regierungen in der Staatenwelt einerseits, die moralisch-politische Unterstützung jener gesellschaftlichen Akteure, die in ihren Ländern die Durchsetzung von Menschenrechten und Sozialstandards einfordern, andererseits (vgl. Bartolomei de la Cruz u.a. 1996; Senghaas-Knobloch 1999; Senghaas-Knobloch/Dirks/Liese 2003).

In der neueren Diskussion ist die Meinung sehr verbreitet, dass die Wirkungskraft vor allem vom institutionellen Sanktionspotential internationaler Arbeitsregulierung abhängt; dagegen wird den eher ‚weichen' Formen des Lernens und gegenseitiger Beeinflussung weniger Aufmerksamkeit geschenkt.[3] Das geringe formelle Erzwingungs- und Durchsetzunginstrumentarium der IAO hat daher zunehmend Kritik auf sich gezogen. Insbesondere Gewerkschaften und NGO bemängelten, dass es nicht gelänge, den ratifizierten Konventionen Geltung zu verschaffen (Adamy 1994; ICFTU 1994; Sautter 2001; s.a. Deutscher Bundestag 2002). Als ein wirksames Instrument internationaler Arbeitsregulierung erschien dagegen die Aufnahme von Sozialklauseln in Handelsverträge. Sozialklauseln binden Handelsvorteile an die Beachtung von Sozalstandards: Staaten erhalten Handelsvorteile nur unter der Bedingung, dass sie für die Einhaltung von Sozialstandards sorgen; Verstöße können durch Handelssanktionen beantwortet werden.

Praktische Erfahrungen mit Sozialklauseln sind bislang weitgehend regional auf Nordamerika konzentriert.[4] Bereits in den 80er Jahre etablierten die USA in verschiedene Handelsgesetzen unilaterale Sozialklauseln – am bedeutendsten ist die 1983 beschlossene Erweiterung des 'Generalized System of Preference' (GSP). Bevorzugter Marktzugang wurde damit auch von der Einhaltung von ‚*workers rights*' abhängig gemacht (Greven 1998; Frundt 1998). Zur Durchsetzung wurde

3 Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Untersuchung von Eva Senghaas-Knobloch, Jan Dirks and Andrea Liese zum organisatorischen Lernen in der Internationalen Arbeitsorganiation (2003).

4 Zwar hat auch die EU im Jahre 1994 eine (unilaterale) Sozialklausel in ihr Präferenzsystem aufgenommen und im Jahre 2001 erweitert. Es sieht Anreize für die Beachtung von Kernarbeitsnormen und Handelssanktionen bei schweren Verstößen vor; auch können Beschwerden bei der IAO wegen regelmäßiger und systematischer Verletzung von Kernarbeitsnormen ein Verfahren zur Rücknahme von Zollerleichterungen einleiten (Deutscher Bundestag 2002, 171). Das Instrument ist aber bislang nur wenig angewandt worden. Bislang wurden lediglich Myanmar 1997 auf Antrag des IBFG und des Europäischen Gewerkschaftsbundes die Zollpräferenzen entzogen. Für die wichtigeren Lomé-Abkommen bestehen keinerlei vergleichbare Klauseln. (vgl. Scherrer/Greven/Frank 1998: 26; Sautter 2001: 14).

ein Beschwerdeverfahren eingerichtet, das zivilgesellschaftlichen Akteuren das Recht einräumt, Petitionen bezüglich spezifischer arbeitsrechtlicher Verstöße einzureichen, die dann von einem Ausschuss unter Leitung des US-Handelsbeauftragten untersucht werden und zu einem Entzug der Handelspräferenzen führen können. In verschiedenen Fällen wurden Beschwerdeverfahren, meist gegen kleinere und hochgradig von den USA abhängige Länder eingeleitet, in deren Folge, wie Studien hervorheben, Veränderungen von nationalen Arbeitsnormen und –praktiken beobachtet werden konnten (vgl. Frundt 1998; Frank 1999).

Sozialklauseln können freilich auch multilateral, im Rahmen internationaler Regime oder Organisationen vereinbart werden. Eine sanktionsfähige Sozialklausel, welche den Welthandel allgemein an internationale Sozialstandards bindet, wurde von Gewerkschaften des Nordens, insbesondere von US-Gewerkschaften, bereits seit den 1970er Jahren immer wieder gefordert. Eine Verankerung im Regelwerk der WTO scheiterte bei der Konferenz in Singapur 1996 vor allem am Widerstand der Entwicklungsländer und hat auch seitdem nicht den nötigen Rückhalt auf den WTO-Konferenzen gefunden. Das bislang einzige Abkommen auf regionaler Ebene, welches Elemente einer Sozialklausel mit einem Freihandelsvertrag verknüpft, ist das *North American Agreement on Labor Cooperation*, das im Mittelpunkt dieses Aufsatzes steht.

Die Debatte um Sozialklauseln wird ausgesprochen kontrovers geführt. Befürworter sehen in ihnen ein wirksames Instrument, den Wettbewerb auf Kosten nationaler Sozialstandards zu vermindern und insbesondere das ‚Gefangenendilemma' zu überwinden, das vor allem Staaten des „Südens" aus mangelnder Kooperationsfähigkeit zu einem *`race to the bottom´* verleite (Scherrer/Greven/Frank 1998: 78ff). Neoklassisch orientierte Kritiker dagegen sehen in Sozialklauseln marktfremde Instrumente, die zu Fehlallokationen führen. In Ländern des Südens erfährt diese Kritik eine spezifische Gewichtung: Es wird befürchtet, dass durch Sozialklauseln der komparative Vorteil 'billiger Arbeitskraft' neutralisiert werden solle und letztlich nicht nur die ökonomische, sondern auch die soziale Entwicklung behindert werde. Hinter der Forderung nach Sozialklauseln verstecke sich demnach das Interesse des Nordens an protektionistischer Abschirmung der Arbeitsmärkte gegen unliebsame Konkurrenz aus dem Süden, insbesondere um niedrig qualifizierte Tätigkeiten. Schließlich werden Handelssanktionen zur Sicherung von internationalen Sozialstandards auch als ungebührliche Einmischung der entwickelten Länder in nationale Souveränität und Traditionen gesehen (Bullard 2002; De Castro 1995; Brand/Hoffmann 1994; Sautter 2001).

2. Kritische Anmerkungen und Fragen zu Sozialklauseln als Instrumente der internationalen Arbeitsregulierung

Viele Akteure, überwiegend solche aus dem Norden, erwarten angesichts des geringen Sanktionspotenzials herkömmlicher völkerrechtlicher Instrumente, dass Sozialklauseln eine große Regelungskraft entfalten (vgl. Malanowski 1997). Auch die Enquetekommission des Deutschen Bundestags kommt zu dem Schluss, dass

„der bloße Anreiz der Hilfe und die Sanktion des Reputationsverlusts als unzureichende Instrumente angesehen (werden), um die weltweite Durchsetzung von Sozialstandards zu erreichen. Tatsächliche oder angedrohte handelspolitische Sanktionen gelten als wirksamer." (Deutscher Bundestag 2001: 68). Einer allgemeinen Sozialklausel wird vor allem genügend Sanktionspotenzial zugesprochen, um die Einhaltung von internationalen Sozialstandards – so vor allem der Kernarbeitsnormen – flächendeckend zu sichern .

Unter welchen Bedingungen, in welchen Macht- und Interessenkonstellationen Sozialklauseln aber überhaupt zur Anwendung kommen, durch welche Prozesse und Kanäle sie tatsächlich Arbeitsverhältnisse und -praktiken in anderen Ländern beeinflussen; wie tief sie in nationale Regelsysteme eingreifen können; wie weit sie verallgemeinernd auf andere Bereiche der Arbeitswelt ausstrahlen; welche unbeabsichtigten, den Regelungsansprüchen zuwiderlaufende Konsequenzen und Nebenfolgen sie haben – dies alles wird in der Sozialklausel-Debatte nur wenig erörtert und zumeist durch implizite Annahmen ersetzt. Wo überhaupt Wirkungsannahmen explizit gemacht werden, unterstellen sie sehr einfache Wirkungsketten. So etwa schreiben Scherrer und Greven: „Das Mittel der Handelssanktion, selbst wenn es nur in letzter Instanz angewandt wird, trifft nicht allein die Regierung des Landes, in dem gegen Arbeiterrechte verstoßen wird, sondern auch die Unternehmen, die von solchen Verstößen profitieren. Die Aussicht, wichtige Exportmärkte zu verlieren, wird diese Unternehmen veranlassen, bei ihrer jeweiligen Regierung Schritte, wenn auch zunächst symbolischer Art, zur Einhaltung dieser Rechte zu fordern." (Scherrer/Greveen 2001).

Unserer Meinung nach ist es aber fraglich, ob ein derart einfaches stimulus-response-Modell der Komplexität der Interaktionsbeziehungen zwischen der internationalen Ebene der Institutionen und Verfahren der Arbeitsregulierung und den nationalen Regelungssystemen gerecht wird, die ja beeinflusst werden sollen. Es ist einerseits zu fragen, wer und unter welchen Bedingungen das Mittel nutzt. Mit welchen Interessen suchen Staaten Sozialklauseln gegen andere Staaten anzuwenden? Welche Interessenwidersprüche – zwischen menschenrechtlichen Motivationen und Handelsinteressen, aber auch zwischen Handelsinteressen verschiedener Sektoren - treten auf und wie filtern sie die doch durchaus konfliktträchtige Anwendung der Sozialklausel? Und andererseits ist nach der Art und Weise zu fragen, wie Sozialklauseln innerhalb der Staaten auf Arbeitspraktiken und -beziehungen wirken können: auf Regelsysteme, die in institutionalisierte Machtstrukturen eingebettet sind und in unterschiedlichen Arenen mit teilweise großen Autonomiespielräumen – Parlamenten, Gerichten, Tarifrunden, Unternehmen - ausgehandelt und umgesetzt werden. Mit welchen, auch institutionellen Widerständen gegen externen und ökonomisch vermittelten Änderungsdruck ist zu rechnen? Welche internen Interessenkonstellationen und Aushandlungsprozesse sind notwendig, um extern aufgestellten Regelungsansprüchen – möglicherweise solchen, die sensible politische Bereiche berühren - auch intern Geltung zu verschaffen?

Insgesamt ist festzustellen, dass grundlegende Fragen internationaler Arbeitsregulierung in der Diskussion über Sozialklauseln gar nicht gestellt oder durch impli

zite Annahmen beantwortet werden. Es werden weder die komplexen Interaktionsbeziehungen, Machtasymmetrien und Interessenkonstellationen zwischen Staaten und ihr Einfluss auf die internationalen Institutionen und Verfahren berücksichtigt noch die Beziehungen zwischen dem Regelungsanspruch internationaler Institutionen und den nationalen Kräfteverhältnissen, institutionalisierten Regelsystemen und Praktiken der Arbeitsbeziehungen. Die Perspektiven und Chancen institutionalisierter Ansätze internationaler Arbeitsregulierung durch Sozialklauseln können aber nur abgeschätzt werden, wenn nicht einfach vom institutionellen Design der Regelungsverfahren auf die Regelungskraft eines Regimes geschlossen wird, sondern die *black box* des Wirkungszusammenhangs internationaler Arbeitsregulierung geöffnet und die komplexen Konflikt- und Aushandlungsprozesse – sowohl auf der internationalen als auch der nationalen Ebene – berücksichtigt werden.

Die empirische Analyse des *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, – eines Regimes, das in vielerlei Hinsicht als Modell internationaler Arbeitsregulierung gelten kann - lässt wichtige Schlussfolgerungen zu den Wirkungsbedingungen von Sozialklauseln zu.

II. Das *‚North American Agreement on Labor Cooperation'*: Multilateraler Prototyp einer Sozialklausel

Das 1994 in Kraft getretene Abkommen zählt, zusammen mit dem North American Agreement on Environmental Cooperation, zu den Nebenabkommen des North American Free Trade Agreement (NAFTA) zwischen den USA, Mexiko und Kanada. Seine Relevanz für unsere Fragen gründet auf drei Merkmalen: Erstens ist das NAALC nach den unilateralen US-Sozialklauseln (vgl. Greven 1999: 117ff) das erste multilaterale Abkommen, das eine - allerdings eher 'weiche' - Sozialklausel enthält. Es verknüpft das Freihandelsregime mit der Verpflichtung der drei Staaten, so genannte *labor principles* durchzusetzen. Diese Verpflichtung soll durch die Kooperation zwischen den Regierungen, vor allem aber durch ein Verfahren der Konfliktregelung gefördert werden, das ein abgestuftes System der Einflussnahme bis hin zu Handelssanktionen vorsieht (Garza 1997: 90ff; Compa 1995, 1997). Zweitens richtet sich der Regulierungsanspruch des Abkommens auf Länder mit sehr ungleichen ökonomischen Entwicklungsniveaus. Das ökonomische Nord-Südgefälle zusammen mit höchst sensiblen, historisch belasteten politischen Abhängigkeitsstrukturen, namentlich zwischen den USA und Mexiko, wird von unterschiedlichen politischen Systemen und Systemen der nationalen Arbeitsbeziehungen überlagert: staatskorporatistischen Arbeitsbeziehungen in Mexiko und liberal-pluralistischen in den USA und Kanada - tradierten Regelsystemen, in denen je spezifische nationale politische und soziale Kräfteverhältnisse ihren institutionellen Ausdruck gefunden haben. Drittens bezieht das NAALC gesellschaftliche Akteure der drei Länder, insbesondere NGO und Gewerkschaften, die im nordamerikanischen Raum bereits auf eine fortgeschrittene Kooperation zählen

können, als Impulsgeber für Beschwerdeverfahren ein und schafft so den institutionellen Rahmen für einen spezifischen transnationalen 'Governance-Prozess'. (Dombois/Hornberger 1999; Scherrer/Greven/Frank 1998).

Ingesamt ist das NAALC ein Modell internationaler Arbeitsregulierung, an dem sehr unterschiedliche Akteure in verschiedenen Arenen und Handlungskontexten beteiligt sind. Angesichts der Agglomeration vielfältiger Problem- und Konfliktpotenziale zwischenstaatlicher und nationalstaatlicher Art stellt es ein instruktives Beispiel für die Probleme von Sozialklauseln dar. Bereits in der Entstehungsgeschichte wurde die widersprüchliche und komplexe Akteurskonstellation des Regimes deutlich. Vereinbarungen der sozialen oder ökologischen Regulierung waren bei den NAFTA-Verhandlungen weder von der US-Administration unter George Bush Sn. noch von den anderen Regierungen der Vertragsstaaten vorgesehen. Die Nebenabkommen gehen auf innenpolitische Dynamiken und Konflikte innerhalb der dominierenden USA zurück. Clinton musste im Wahlkampf 1991-22 den NAFTA-Kritikern in den Reihen der Demokratischen Partei, nicht zuletzt in den Gewerkschaften – als einer ihrer wichtigsten Wählerklientele - entgegenkommen und Befürchtungen begegnen, dass NAFTA eine beschleunigte Abwanderung von US-Firmen in das Billiglohnland Mexiko und damit einen massiven Arbeitsplatzverlust auslösen würde. Ein genereller Rückzug aus dem von Bush bereits vereinbarten Freihandelsprojekt war angesichts der starken wirtschaftlichen Interessen undenkbar. So kündigte Clinton bei einer Wahlkampfveranstaltung im Oktober 1992 an, dass der NAFTA-Vertrag nur mit Nachbesserungen zur Regelung von Umwelt- und Arbeitsfragen unterschrieben würde.

Nicht nur die innenpolitische Konfliktkonstellation, auch die folgende zwischenstaatliche Vertragsaushandlung zeigt bereits die Komplexität von Abstimmungsprozessen auf mehreren, miteinander verquickten Ebenen. Gerade in ihr offenbarten sich konfliktive Aushandlungsprozesse zwischen ökonomisch und politisch höchst unterschiedlichen bzw. ungleichen Akteuren: Die Regierungen Kanadas und Mexikos waren nur bereit, in Verhandlungen einzutreten, um nicht die Ratifizierung des NAFTA-Hauptvertrags durch den US-Kongress zu gefährden; sie versuchten aber von vorne herein, das Einflusspotenzial des Regimes zu begrenzen und die nationalen Arbeitsbeziehungen gegen externe Eingriffe abzuschirmen. (Mayer 1998; Damgaard 1999, Scherrer 1999).

Aus den Verhandlungen ging ein ‚souveränitätsschonendes' Abkommen hervor, das auch den Interessen und den innenpolitischen Handlungsbedingungen der Regierungen Kanadas und Mexikos in hohem Maße Rechnung trug (vgl. Mayer 1998; de Buen 1999). Es verpflichtet die drei Staaten allgemein zur Verbesserung der nationalen Arbeitsstandards, insbesondere aber zur Durchsetzung bestimmter Arbeitsstandards, so genannter ‚labor principles', in ihren Territorien – und nicht nur im Exportsektor. Die elf ‚labor principles' gehen über das Spektrum der IAO –Kernarbeitsnormen hinaus, schließen neben Grundrechten (wie Verbot der Kinder- und Zwangsarbeit und der Diskriminierung) und industriellen Bürgerrechten (wie Vereinigungsfreiheit und Recht auf kollektive Interessenvertretung) auch einzelne auf Arbeitsbedingungen und soziale Sicherungen zielende Schutzrechte ein (wie die Einhaltung gesetzlicher Normen für Mindestlöhne, Arbeitszeiten,

Arbeits- und Gesundheitsschutz und für Entschädigungen bei Unfällen und Berufskrankheiten). Das Besondere des Vertrags ist aber, dass diese ‚labor principles' im Rahmen des je bestehenden nationalen Arbeitsrechts und der bestehenden Arbeitsgerichtsbarkeit durchgesetzt werden sollen - es geht also darum, bestehenden nationalen Regelungsansprüchen zur tatsächlichen Geltung und Wirksamkeit zu verhelfen, nicht aber das normativ- institutionelle System zu verändern.

Den Verpflichtungen soll durch die Kooperation zwischen den Regierungen, vor allem aber durch ein Beschwerde- und Monitoringverfahren Nachdruck gegeben werden. Letzteres sieht ein nach den ‚labor principles' abgestuftes System von gegenseitigem Einfluss und Druck vor. Demnach können Beschwerden, welche die Verletzung von Kollektivrechten thematisieren, nicht über die erste Stufe von Ministerkonsultationen hinaus verfolgt werden, während andere Konflikte Gegenstand von Untersuchungen eines Expertenkomitees werden und einige gar bis hin zu Handelssanktionen weitergeführt werden können. Zur Umsetzung des Vertrags wurden neue Institutionen gegründet, so vor allem die *North American Commission for Labor Cooperation* als internationale Organisation, die den Ministerrat als höchstes Organ und ein trinationales Sekretariat einschließt, sowie nationale Verbindungsbüros, die *National Administrative Offices* (NAOs), die den jeweiligen Arbeitsministerien eingegliedert sind. (Garza 1997; Compa 1995).

Das NAALC ist insgesamt ein ‚hybrides' Arbeitsregime, das, wie Compa schreibt, eigentümliche Züge aufweist: „Es tastet die Souveränität nicht an, bringt aber gegenseitige Verpflichtungen. Es schafft neue nationale Institutionen wie auch ein trinationales Sekretariat. Es verbindet breite Kooperations- und Konsultationsprogramme mit Untersuchungs- und Urteils- und Konfliktregelungsmechanismen." (Compa 1997: 50). Von seinem Design her setzt das NAALC einen relativ engen Handlungsrahmen, der zudem widersprüchliche oder ambivalente Anforderungen enthält. Es lässt einen beträchtlichen Auslegungsspielraum und verfügt nur über schwerfällige Mechanismen der Durchsetzung, so dass es als eine eher „weiche" Sozialklausel zu bezeichnen ist.

1. Das Beschwerdeverfahren als Regelungsinstrument

Für die Analyse der Wirkungsweise von Sozialklauseln erscheint es fruchtbar, das zentrale Verfahrenselement des Regimes näher zu betrachten, auf das sich die Regulierungserwartungen richten: den Beschwerdeprozess, in dem in individuellen Konfliktfällen die Versäumnisse der Staaten, labor principles durchzusetzen thematisiert und behandelt werden.

Die Probleme und Konflikte, die als Beschwerden von den Regimeinstitutionen bearbeitet werden, werden im NAALC von nicht-staatlichen, ‚regimeexternen' Akteuren ausgewählt - obwohl der Vertrag auch den Regierungen das Recht zu Beschwerden einräumt. Es sind ganz überwiegend Gewerkschaften und NGO, die – meist zusätzlich zur Nutzung nationaler Wege der Konfliktregelung, so vor allem der Arbeitsgerichtsbarkeit - Beschwerden bei den National Administrative

Offices (NAOs) jeweils eines anderen, nicht betroffenen Staates einreichen. Um die Relevanz des Problems hervorzuheben und Ressourcen und Einflusschancen zu vergrößern, suchen sie Verbündete in dem anderen Land. Die Beschwerdeführer und ihre transnationalen Allianzen erwarten von einer Internationalisierung von Arbeitskonflikten zusätzliche Ressourcen, um in den Arenen der Arbeitsbeziehungen auf eine Problemlösung in ihrem Sinne hinzuwirken. Dabei ist die Selektion von Beschwerdefällen ebenso wie die Entscheidung für deren Internationalisierung auch in hohem Maße durch handfeste Organisationsinteressen und -strategien bestimmt.5 Bemerkenswert ist, dass auch hier die Ressourcen höchst ungleich sind und sich asymmetrische Macht- und Entscheidungsstrukturen innerhalb transnationaler Netzwerke herausbilden können (vgl. Dombois/Hornberger/Winter 2004).

Die eigentliche Problembearbeitung erfolgt aber erst im Rahmen der durch das Regime festgelegten Prozeduren und durch die Interaktion der formellen Regimeakteure, die im Kräftefeld zwischen internationaler Organisation, zwischenstaatlichen Beziehungen der beteiligten Staaten sowie den von den transnationalen Netzwerken mobilisierten Einflussmedien Gestalt annimmt. Den Ausgangspunkt bilden hier die nationalen Verbindungsbüros. Das NAO, bei dem die Beschwerde eingereicht wird, nimmt zunächst die Prüfung der Stichhaltigkeit der Beschwerde vor. Sofern die Beschwerde den formellen Anforderungen und dem Geltungsbereich des NAALC gemäß den labor principles entspricht, wird sie zum institutionellen Verfahren zugelassen. Nach einem bilateralen Austausch- und Informationsprozess mit dem NAO des Staates, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, wird ein Untersuchungsbericht zur Beschwerde erstellt, in dem weitere Verfahrensschritte empfohlen werden können. Zunächst meint dies die Einberufung eines konsultativen Treffens der Arbeitsminister; hier kann ein Aktionsplan zur Lösung der in der Beschwerde thematisierten Probleme vereinbart und der Beschwerdeprozess einvernehmlich abgeschlossen werden. Kommt es nicht zu einer Einigung, dann können – sofern es die Konfliktthemen nach dem vertraglichen abgestuften Verfahren zulassen – die Einschaltung eines unabhängigen Expertenkomitees und erneute Ministerkonsultationen folgen. Die letzte Stufe im Beschwerdeprozess kann schließlich für bestimmte Konfliktthemen die Einberufung eines Schiedsgerichts und die Einleitung von Sanktionen gegen den beklagten Staat bilden (vgl. auch Scherrer/Greven/Frank 1998).

Betrachten wir nun kurz die Prozesse, Verfahren und die institutionellen Entwicklungstendenzen der Beschwerden etwas genauer:

Von 1994 bis Anfang 2004 wurden 28 Beschwerden in das Verfahren des NAALC eingebracht – wesentlich weniger als die US-Administration zunächst erwartet hatte. Dabei ist ein deutliches Abklingen der Dynamik zu beobachten: nach einer ersten Probephase in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat die Zahl der Beschwerden drastisch abgenommen. Seit 2001 sind gerade noch vier Fälle

5 Entsprechend greifen verbreitete Annahmen, dass transnationale Advocacy-Networks sich primär auf der Grundlage gemeinsamer Werte bilden, zu kurz. Unserer Studien zeigen nachdrücklich, dass transnationale Allianzen und Koalitionen durch sehr verschiedene Interessen und Strategien geprägt und zusammengehalten werden

eingebracht worden. Bemerkenswert ist, dass nicht, wie in der US-Öffentlichkeit vielfach erwartet, nur Mexiko Adressat von Beschwerden ist; immerhin neun Beschwerden richten sich gegen die USA und zwei gegen Kanada.

Insgesamt zeigen die Beschwerden im NAALC-Rahmen ein beträchtliches Spektrum von Konfliktthemen auf, die - auch wenn es sich nur um einen kleinen Ausschnitt handelt - für Arbeitskonflikte in den jeweiligen Ländern durchaus als exemplarisch gelten können. Im Zentrum der mexikanischen Fälle standen zunächst Konflikte um die Gründung unabhängiger Gewerkschaften. Dabei zeigt sich ein typisches Problem der staats-korporatistischen Arbeitsbeziehungen: Unabhängige Gewerkschaften sehen sich immer wieder einer übermächtigen Triade aus Management, korporatistischen Gewerkschaften und staatlichen Behörden gegenüber, die unter Ausschöpfung oder aber auch in Verletzung der mexikanischen Arbeitsgesetze die Bildung autonomer Interessenvertretungen zu verhindern suchen.

Im Mittelpunkt der gegen die USA eingereichten Beschwerden standen dagegen die Hindernisse, überhaupt eine gewerkschaftliche Interessenvertretung in Betrieben zu etablieren, sowie die Praxis antigewerkschaftlich motivierter Betriebsschließungen: Gewerkschaftliche Organisationskampagnen treffen auf den erbitterten Widerstand der Unternehmensleitungen und werden durch die langwierigen gerichtlichen Klageverfahren zusätzlich geschwächt.

Das thematische Profil der Beschwerden hat sich im Laufe der Jahre aber beträchtlich erweitert. Die gesellschaftlichen Akteure, die in den ersten Jahren Verstöße gegen kollektivrechtliche Prinzipien thematisiert hatten, für die das NAALC nur ein geringes Druckpotential zulässt, begannen den Katalog der ‚labor principles' thematisch auszuschöpfen, nicht zuletzt um Möglichkeiten weiterer Verfahrensschritte, über Ministerkonsultationen hinaus, zu eröffnen. So kamen neue Konfliktthemen auf. Über die Landesgrenzen hinaus bekannt wurde eine Beschwerde zur geschlechtsspezifischen Diskriminierung in Mexiko: die verbreitete Praxis, Schwangerschaftstests vor Einstellungen durchzuführen. In mehreren Beschwerden wurden mit Verstößen gegen rechtliche Normen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Konflikte thematisiert, die im Prinzip bis hin zu Handelssanktionen führen können. In Beschwerden gegen die die USA wurde immer wieder die Arbeitssituation von Migranten behandelt.

Neben diesen Veränderungen des thematischen Profils von Beschwerden fällt auch die Veränderung der Qualität von Regelungsansprüchen auf. Während es in den ersten Beschwerden nur um die jeweilige nationale Rechtspraxis ging, sind zunehmend auch Rechtsnormen selbst in das Konfliktfeld und unter einen gewissen Veränderungsdruck geraten - so etwa Closed-Shop-Regelungen in Mexiko oder Sonderregelungen für Migranten in den USA - weil sie gegen allgemeine Vertragsverpflichtungen zur Anhebung nationaler Standards verstoßen und, so zumindest die Interpretation vieler Beschwerdeführer, es zulassen, dass Arbeitsrechtsnormen selbst in Beschwerden thematisiert werden.

Mittlerweise wurden bis auf die seit 2003 eingegangenen Fälle alle Beschwerden abgeschlossen – durch Einstellung, Rückzug der Beschwerde, Ablehnung, meist aber durch Ministerkonsultationen und Vereinbarungen von Aktionsplänen. Es ist

bemerkenswert, dass bislang keine Regierung einen Fall über Ministerkonsultationen hinaus verfolgen wollte, obwohl in 15 Fällen Prinzipien thematisiert wurden, welche weitergehende Verfahrensschritte erlaubt hätten. Die Ministerkonsultationen, die keinerlei Zeitvorgaben unterliegen, wirken in der Verfahrenspraxis als ein Puffer, welcher - beeinflusst von vielfältigen Faktoren – Konflikte auffängt. Die Aktionspläne sehen nicht verbindliche Absprachen der Arbeitsregulierung vor, sondern enthalten überwiegend nur Aktivitäten des Informationsaustauschs und -vermittlung.

Insgesamt ist hervorzuheben, dass die Beschwerden zwar zentrale Probleme der nationalen Arbeitsbeziehungen insbesondere Mexikos und der USA thematisiert, sie aber kaum Wirkungen entfaltet haben. Bereits ihre Zahl ist so gering geblieben, dass höchstens punktuell Arbeitskonflikte beleuchtet wurden. Aber auch die Behandlung der Beschwerden selbst hat dazu beigetragen, dass von den Beschwerdeverfahren kaum Impulse zur Veränderung von Arbeitspraktiken ausgingen: Regelmäßig setzten bilaterale Ministerkonsultationen und die in ihnen vereinbarten Aktionspläne den Verfahren ein Ende – und brachten in der Regel nicht einmal im individuellen Konflikt eine Lösung. Die Beschwerdeführer, die von Beschwerden – und zumal einer Erweiterung des thematischen Spektrums - stärkeren Druck auf die beklagte Regierung oder, wie viele US-Organsiationen, gar quasi-juristische Urteile und Sanktionen erwarteten, wurden gründlich enttäuscht. Entsprechend nüchtern sind die Beurteilungen des Abkommens seitens der Gewerkschaften und NGO´s, wenngleich unterschiedliche Nuancierungen nach Ländern und spezifischen Kontexten festzustellen sind.

2. Die Regulierungsschwäche des NAALC – eine Frage des institutionellen Design?

Viele Kritiker sahen das NAALC bereits von Beginn an wegen seines institutionellen Design als gescheitert an, da es sich nicht auf internationale Sozialstandards als supranationale Normen stütze und Handelssanktionen nur für einen kleinen Kreis von Konfliktthemen und nach vielen und zeitlich gestreckten Verfahrensstufen vorsehe (EPI et al. 1997; Lee 1998; Beckman 1998; Levinson 1999; CLC 2002).

Es wäre aber verkürzt, die geringe Dynamik und Wirkungskraft ausschließlich an dem institutionellen Design des NAALC festzumachen. Zwar legt dieses Prinzipien, Institutionen und Spielregeln fest und markiert damit Handlungskorridore; die Wirkungskraft und die dynamische Entwicklung des Regimes wird aber in hohem Grade auch durch die Interaktions- und Kooperationsmuster der Akteure bestimmt.

Im Zusammenspiel der Regierungen zeigte sich von Anfang an, dass diese höchst divergierende Interpretationen des Sinns und des Zwecks des NAALC und auch ein sehr unterschiedliches Verständnis von Kooperation haben; sie eint aber das Interesse, Konflikte zu vermeiden.

Divergenzen zeigen sich vor allem im Umgang mit Beschwerden. Die Vertreter des US-Arbeitsministeriums – so zumindest in der Clinton-Administration – sahen und akzeptierten das Beschwerden als regulatives Kernelement des NAALC. Demgegenüber nehmen die Repräsentanten der mexikanischen Regierung eine eher defensive Haltung gegenüber Beschwerden ein. Sie sehen in Beschwerdeverfahren leicht eine Einmischung in innere Angelegenheiten und Belastungen der zwischenstaatlichen Kooperation. Sie waren von Anfang an bestrebt, die Aktivitäten auf weniger konfliktträchtige Themenfelder zu lenken und die Thematisierung kollektivrechtlicher Fragen und zumal der Probleme der staatskorporatistischen Arbeitsbeziehungen zu vermeiden. Auch die kanadischen Regierungsvertreter, selbst bislang nur wenig von Beschwerden betroffen, äußern sich eher skeptisch zum Sinn des Beschwerdeverfahrens und setzen eher auf andere Kooperationsformen.

Zugleich ist aber nicht zu übersehen, dass die beteiligten Regierungen ein Interesse eint: institutionelle Entscheidungs- und Kompromissprozesse so zu gestalten, dass der Handlungsdruck gering gehalten wird und Konflikte nicht auf andere Politikfelder überspringen - dies ist der Grund dafür, dass Beschwerdeverfahren mit Ministerkonsultationen und Aktionsplänen einvernehmlich ihr Ende finden und das Sanktionspotential des Arbeitsregimes nicht genutzt wird. Keine der Regierungen ist daran interessiert, eine Konflikteskalation einzuleiten, von der sie selbst in anderen Fällen betroffen sein könnten und welche die weitere Kooperation nicht nur im engeren arbeits- und sozialpolitischen Feld, sondern auch in anderen und strategisch wichtigeren Politikfeldern und -beziehungen – so vor allem in den Handelsbeziehungen - belasten könnte.

Jede der Regierungen hat das Interesse, die Arbeitsbeziehungen des eigenen Landes vor externem Handlungsdruck abzuschirmen – dies nicht zuletzt auch deshalb, weil ihr rechtlicher, administrativer oder politischer Einfluss jeweils institutionell begrenzt ist: Föderative Strukturen engen die Kompetenzen der Zentralregierungen ein, so am stärksten in Kanada, wo Arbeitsrecht in die Zuständigkeit der Provinzen fällt; andere staatliche Instanzen, insbesondere die Arbeitsgerichtsbarkeit oder wie in den USA *enforcement*- Agenturen mit eigenen verrechtlichten Regelsystemen sind von den Regierungen weitgehend unabhängig und schränken deren Kompetenzen ein. Arbeitspraktiken, die - wie etwa die Behinderung unabhängiger Gewerkschaften - Prinzipien des NAALC verletzen, sind feste Bestandteile und Garanten institutionell verfestigter politischer Kompromissformen in Mexiko.

Aus diesen Interessenkonstellationen ergeben sich Konflikt- und Kooperationsbeziehungen gleichermaßen niedriger Intensität: Sie drücken sich in verschleppten Verfahrensabschlüssen aus, in ‚diplomatisch' geprägten Ministerkonsultationen und 'kosmetischen' Aktionsprogrammen, die keine Verbindlichkeiten zur Lösung der Beschwerdeprobleme und daher auch keine neuen Konflikte in den Arenen der heimischen Arbeitsbeziehungen schaffen. Andererseits suchen die Regierungen die Beziehungen aus den Konfliktfeldern in seichtere Gewässer zu lenken und den Verpflichtungen des Vertrags durch gemeinsame kooperative Aktivitäten gerecht zu werden - dies in Themenbereichen, die - wie etwa Arbeitsschutz und Ge

sundheitsförderung - weniger sensible Schichten der Arbeitsbeziehungen betreffen und auch keine neuen Verpflichtungen hervorbringen.

Insgesamt wird die Interaktion zwischen den Regierungen durch ein eigentümliches Gemenge von widersprüchlichen Interessen, die durchaus auch mit definierten Regimezielen und -prinzipien kollidieren (können), wie auch von gemeinsamen Interessen, den NAALC-Prozess unter der Kontrolle der Regierungen zu halten und zugleich Konflikte zu vermeiden, geprägt.

3. Eine erste Bilanz: Das fragmentierte Governance-System des NAALC

Zusammenfassend können wir festhalten: So wenig das Design des NAALC autoritative Entscheidungen und Interventionen in nationale Arbeitsbeziehungen zulässt, so hat es doch einen Spielraum für die gegenseitige Beeinflussung von Arbeitsbeziehungen und –praktiken eröffnet. Ein solcher Spielraum kann freilich nur genutzt werden, wenn die Akteure ein gemeinsames Sinn- und Problemverständnis zugrundelegen oder entwickeln, Muster angemessener Problemlösungen konzipieren und damit Impulse für Aushandlungsprozesse auf der nationalen Ebene geben.

Für das NAALC ist aber charakteristisch, dass sich die Regulierungsansprüche der am NAALC beteiligten Akteursgruppen nicht ergänzen und verstärken, sondern sich widersprechen und gegenseitig aufheben. Die vielfältigen Akteure in dem Beziehungs- und Interaktionsgefüge des NAALC werden jeweils durch unterschiedliche Interessen, Zielvorstellungen und Handlungsrationalitäten geleitet, so dass Kräfte und Gegenkräfte den Wirkungszusammenhang lähmen und Regulierungsansprüche neutralisieren – und nicht einmal der enge Handlungsspielraum des institutionellen Design ausgenutzt wird.

Die beiden wichtigsten Akteursgruppen, welche die NAALC-Aktivitäten bestimmen – die gesellschaftlichen Akteure und ihre transnationalen Netzwerke, die Konflikte auswählen und in Beschwerdeprozeduren des NAALC einbringen, einerseits, die Vertreter der nationalen Regierungen, welche die Kooperation und Konfliktregelung auf internationaler Ebene betreiben, andererseits – sind durch die institutionell vorgebenen Verfahren auf jeweils unterschiedliche Funktionen verwiesen und haben nur geringe direkte Kommunikation; bereits die Arbeitsteilung lässt es zu, dass die Akteure unterschiedliche und widersprüchliche Verständnisse des Sinns und der Ziele des NAALC entwickeln und auch behalten.

In der Beschwerdepraxis erweist sich dann, dass die Interessen und Handlungsrationalitäten der Akteure nicht in Einklang zu bringen sind: Den Interessen, über die Internationalisierung von Konflikten um Arbeitsverhältnisse Druck zu erzeugen und Problemlösungen herbeizuführen, die innerhalb der nationalen Arenen allein nicht möglich erscheinen, stehen jene Interessen der Regierungen gegenüber, Souveränitätsrechte, insbesondere im sensiblen Feld der Arbeitspolitik, zu wahren und Konflikte, welche die komplizierten politischen und wirtschaftlichen Beziehungen gefährden könnten, zu vermeiden. Die Sorge um die Wahrung der

Souveränitätsrechte, insbesondere für die Vertreter Mexikos und Kanadas von Gewicht, wird noch verstärkt durch ein in historisch entwickelten politischen und ökonomischen Abhängigkeitsbeziehungen begründetes Misstrauen gegenüber den USA.

So ist klar, dass das transnationale Governance-System des NAALC kaum Regulierungskraft entfaltet und verhaltenssteuernd in die nationalen Arbeitsbeziehungen hineinwirkt. Insgesamt ist es durch eine hochgradige Fragmentierung und durch starke Blockierkräfte geprägt; beides verhindert, dass Regulierungsansprüche aufeinander abgestimmt, konsolidiert, bestärkt und in konsistente Praktiken zur grenzüberschreitenden Beeinflussung von nationalen Arbeitsbeziehungen umgesetzt werden.

So stark die Fragmentierung und die Blockierkräfte auch sein mögen, bedeutet dies aber nicht, dass nicht durchaus neuartige soziale Interaktionsmuster entstehen, die arbeitspolitische Bedeutung gewinnen können. Einerseits haben sich in den Beschwerdeverfahren transnationale Beziehungen der gesellschaftlichen Akteure herausgebildet und konsolidiert und mit ihnen grenzüberschreitende Diskurse, in denen Ansprüche an Arbeitsstandards und angemessene Formen ihrer Umsetzung abgestimmt werden. Andererseits stellen auch die im Rahmen des NAALC entwickelten Kooperationsprozesse zwischen den Regierungen neuartige Ansätze internationaler Zusammenarbeit in einem bislang strikt nationalstaatlich reservierten Politikfeld dar - so wenig Verbindlichkeit sie auch aufweisen mögen und so sehr sie der Ausbildung eines konsistenten Governancesystems der Arbeitsregulierung im Wege zu sein scheinen. Allerdings fanden sie ihren Anlass vor allem in Beschwerden, und es ist die Frage, ob es noch genügend Anreize zur Kooperation gibt, wenn mit den Beschwerden auch der Druck zu gemeinsamer Konfliktregelung wegfällt.

III. Sozialklauseln als wirksames Regelungsinstrument? Erfahrungen und Lehren aus dem NAALC

Kritiker haben dem NAALC bescheinigt, dass es bereits aufgrund seines Design zur Wirkungslosigkeit verurteilt , weil ‚zahnlos' sei (vgl. Beckman 1998; Gacek 1999) – und stoßen damit in dasselbe Horn wie weite Teile der wissenschaftlichen Diskussion. Erst Sozialklauseln mit einem glaubhaften Droh- und Sanktionspotential von Handelssanktionen bringe Staaten davon ab, die Verletzung von Sozialstandards zuzulassen oder gar zu fördern. Lassen aber Mängel des NAALC auf die Wirksamkeit von härteren Sozialklauseln als Mittel internationaler Arbeitsregulierung – und zugleich der Gestaltung der sozialen Dimension einer neuen Weltwirtschaftsordnung – etwa im Rahmen der WTO - schließen? Erklärt sich die geringe Regulierungskraft des NAALC aus den thematischen und prozeduralen Beschränkungen des Sanktionspotentials?

Unsere Befunde werfen erhebliche Zweifel an dieser Annahme auf. Das NAALC sieht ein – allerdings thematisch und prozedural eingeschränktes – institutionelles Sanktionspotential vor. Es gibt aber zu denken, dass bislang auch in jenen Konfliktfällen, welche die Nutzung des gesamten Spektrums von Einflussnahme bis hin zu ökonomischen Sanktionen erlaubt hätte, die Verfahren bereits früh durch bilaterale Vereinbarungen zwischen Regierungen abgeschlossen wurden, also das Sanktionspotential nicht ausgeschöpft wurde. Die Probleme liegen also nicht in erster Linie an einem ‚zahnlosen' Design, sondern in der ‚zahnlosen' Praxis und d.h. den Interaktionsmustern der Regierungen, die Konflikte ebenso zu vermeiden suchen wie strikte (Selbst-)Verpflichtungen. Es zeigt dies zunächst, dass die Wirksamkeit internationaler Arbeitsregulierung nicht am institutionellen Design internationaler Arbeitsregime allein abzulesen ist: sie hängt in großem Maße davon ab, wie die strategischen Akteursgruppen sich in den vom Regime markierten Handlungskorridoren bewegen, ihre Verpflichtungen und Handlungsmöglichkeiten interpretieren und Interessen und Regelungsansprüche aufeinander abstimmen.

Nun könnte eingewandt werden, dass die schmale Internationalisierungsbasis des Abkommens – die (nur) trilaterale Konstruktion, zudem geprägt durch starke politisch-ökonomische Machtasymmetrien – diese Art des ‚diplomatischen' Umgangs fördere. Würde aber ein breiteres, multilaterales Design – etwa eine Sozialklausel im WTO- Rahmen - Bedingungen für eine striktere internationale Arbeitsregulierung schaffen? Es ist dies eher fraglich: Auch hier werden Regulierungsansprüche zwischen Regierungen wie auch mit gesellschaftlichen Akteuren ausgehandelt, und in die Aushandlung gehen sehr unterschiedliche Motive, Interessen und Machtressourcen ein; nicht zuletzt werden auch Handelsinteressen die Nutzung des Druck- und Sanktionspotentials von Sozialklauseln filtern. Die ökonomischen und politischen Machtverhältnisse, insbesondere die asymmetrischen Beziehungen zwischen dem Club der reichen OECD-Länder und den übrigen Staaten schaffen dabei höchst ungleiche Voraussetzungen, Regulierungsansprüche geltend zu machen und ihnen durch Sanktionen Nachdruck zu verschaffen.

Unsere Befunde werfen insgesamt beträchtliche Zweifel an den Argumenten auf, mit denen die Einführung von Sozialklauseln in Handelsverträgen begründet wird. Bereits in die Begründung von Sozialklauseln gehen einige fragwürdige Annahmen ein: Erstens wird die Verletzung von internationalen Sozialstandards auf das Interesse von Staaten zurückgeführt, Wettbewerbsvorteile zu erzielen; internationale Regulierung zielt demnach darauf, ‚unfaire' Wettbewerbsvorteile auf Kosten der Arbeitsbedingungen einzudämmen. Sozialstandards und Praktiken werden so vor allem ökonomisch interpretiert; Handelssanktionen erscheinen daher auch als das angemessene Mittel, unfair gewonnenen Handelsvorteile aufzuheben. Zweitens sind Sozialklauseln – implizit oder explizit – einseitig auf die Arbeitsregulierung im Süden zugeschnitten. Es wird unterstellt, dass diese Länder ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nur durch billige Arbeitskraft sichern können und daher in besonderem Maße auch dem Risiko eines Unterbietungswettbewerbs auf Kosten von Arbeitsstandards ausgesetzt sind. Drittens wird ein sehr einfacher

Stimulus- Response-Mechanismus zwischen Sanktion und *compliance* als Wirkungsweise der Sozialklausel unterstellt.

1. Sozialklausel als handelspolitisches Instrument?

Es ist eine der Prämissen der Begründung von Sozialklauseln, dass Sozialstandards verletzt werden, um dadurch Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb zu gewinnen. Handelssanktionen sind dann ein direktes, handelspolitisches Instrument, ‚unfairen' Wettbewerbsstrategien, ‚Sozialdumping' und einer Abwärtsspirale, eines race-to- the bottom entgegenzuwirken.

Unsere Befunde werfen aber beträchtliche Zweifel an dieser Prämisse auf. Es geht in Sozialklauseln (wie in anderen institutionellen Ansätzen internationaler Arbeitsregulierung) gar nicht um eine internationale Standardisierung der Arbeitskosten. Die zentralen Elemente der Arbeitskosten – so vor allem Löhne, Sozialleistungen und Arbeitszeiten - werden vielmehr gerade als produktivitätsabhängige Wettbewerbsfaktoren vor internationalen Regulierungsansprüchen abgeschirmt. Institutionelle Formen der internationalen Arbeitsregulierung, die sich auf die IAO-Kernarbeitsnormen oder wie das NAALC auf einen weitergehenden Prinzipienkatalog beziehen, zielen vielmehr auf die Durchsetzung qualitativer Mindestbedingungen der Arbeitsverhältnisse, auf zivile und soziale Grundrechte und industrielle Bürgerrechte, mithin auf Standards, die allenfalls vermittelt für die internationale Wettbewerbsfähigkeit und den Handel bedeutsam sind. Die Beschwerdefälle im NAALC lassen prinzipielle Zweifel daran aufkommen, dass sich die Verletzung von Sozialstandards – etwa Verweigerung von Kollektivrechten oder Diskriminierung – primär aus dem ökonomischen Interesse erklären lässt, *Wettbewerbsvorteile auf dem Weltmarkt* zu gewinnen oder zu behaupten.[6] So wird autonomen Gewerkschaften in Mexiko die Anerkennung (und das Recht zu Tarifverhandlungen) von Arbeitsbehörden und -gerichten weniger mit dem Ziel verweigert, internationale Wettbewerbsvorteile aufrechtzuerhalten oder auch nur die Kosten niedrig zu halten – unabhängige Gewerkschaften in Mexiko sind weder unbedingt konfliktiver noch im Resultat ‚teurer' als korporatistische Gewerkschaften (Dombois 1987; Dombois/Pries 1999). Es geht vielmehr um die Erhaltung des korporatistischen Gefüges und seines Regelwerks. Auch wenn es große und mächtige Gruppen in den USA gibt, die aus der Ausbeutung illegaler Arbeitsmigranten ökonomische Vorteile ziehen, so wäre es doch verkürzt, die Verweigerung von sozialen Rechten für Arbeitsmigranten, vor allem auch in der Landwirtschaft, allein auf (doch allenfalls sektorale) Interessen an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen. Und auch Postboten in Kanada wird das Recht auf Tarifverhandlungen nicht aus Handelsinteressen und Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verweigert, wohl aber, um Arbeitskosten zu

6 In der Diskussion bleibt umstritten, ob ihre Verletzung Kosten- und Wettbewerbsvorteile bringt oder nicht im Gegenteil mindert (s. etwa Scherrer /Greven/Frank 1997; Brand/Hoffmann 1994). Sengenberger, einer der wichtigsten Befürworter internationaler Arbeitsregulierung, argumentiert selbst widersprüchlich: er sieht einerseits die Risiken eines race to the bottom, hält hohe nationale Arbeitsstandards aber zumindest langfristig für einen Wettbewerbsvorteil (Sengenberger 1994).

senken. Selbst die in Beschwerden thematisierten Konflikte in den Maquiladoras, den mit (Handels- und Zoll-) Privilegien ausgestatteten Freien Exportproduktionszonen, sind kaum auf dieses Interesse zurückzuführen – sie stehen vielmehr exemplarisch für weite Beschäftigungsbereiche und werden von den Beschwerdeführern ausgewählt, weil sie mehr als Arbeitskonflikte in anderen Unternehmen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit in den USA auf sich ziehen.

Die in Beschwerden aufgegriffenen Konflikte betreffen institutionelle Arrangements und Praktiken, in denen politische und ökonomische Interessen oft eng miteinander verwoben sind; sie erklären sich aber kaum aus Kalkülen internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Damit verliert aber die handelspolitische Begründung internationaler Arbeitsregulierung an Überzeugungskraft. Nationale Arbeitsnormen und -praktiken, welche gegen Kernarbeitsnormen oder ‚qualitative' Standards verstoßen, sind Ausdrucksformen gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Herrschaftsverhältnisse und sind daher auch nicht einfach nach Anforderungen internationaler Wettbewerbsfähigkeit (und den Partialinteressen des Exportsektors) strategisch modellier- und kontrollierbar; ihre Dynamik wird auch nur sehr vermittelt von Bedingungen und Strategien nationaler Wettbewerbsfähigkeit bestimmt.[7] Wenn aber Arbeitspraktiken – und auch solche, die internationale Standards verletzen – in den national spezifischen politisch-institutionellen Arrangements verwurzelt sind und wenn die Verletzung jener Sozialstandards, die – wie die Kernarbeitsnormen – den Mittelpunkt internationaler Regelungsansprüche bilden, sich nicht primär aus dem Interesse erklären, unfaire Handelsvorteile zu gewinnen, dann wird mit einer ökonomischen Begründung von Sozialklauseln auch zweifelhaft, ob Handelssanktionen geeignete Instrumente sind, um Veränderungen nationaler Arbeitsbeziehungen und –praktiken herbeizuführen und internationale Mindeststandards durchzusetzen.

Noch eine andere wichtige Voraussetzung für die Sozialklauseln zugeschriebene Wirkungskraft wird brüchig, wenn sich internationale Arbeitsregulierung nicht primär aus ökonomischen Interessen der Korrektur ‚unfairen' Wettbewerbs begründen lässt: die Annahme, dass die Staaten starke ökonomische Interessen an der Einflussnahme auf die internen Arbeitsbeziehungen und -praktiken anderer Länder haben. Es mag um die Eindämmung von sozialen Konflikten, um die soziale Abfederung der Folgen der Handelsliberalisierung, um die Durchsetzung allgemeiner Menschenrechte oder auch um die Legitimierung eines Freihandelsregimes gehen - internationale Arbeitsregime suchen nicht grenzüberschreitende ökonomische Austauschbedingungen, sondern interne, und zwar höchst sensible, politische und soziale Beziehungen und Praktiken zu beeinflussen. Sie sind daher auch in ihrem Autoritätsanspruch wesentlich stärker umstritten und mit schwächeren Mechanismen der Durchsetzung ausgestattet als etwa Handelsregime. Der eher politisch-normative Charakter macht internationale Arbeitsregulierung zu einem heiklen Politikfeld: Staaten erhalten das politisch-moralische Recht und die Verpflichtung, auf die sensiblen Arbeitsbeziehungen anderer Staaten einzuwirken

7 Am ehesten noch in Freien Exportproduktionszonen, für die Bestimmungen des nationalen Arbeitsrechts formell oder faktisch aufgehoben werden – dies ist aber in Mexiko nicht der Fall (Carrillo/Kopinak 1999)

und sich in Konfliktbeziehungen zu begeben, ohne dabei durch ein vitales (handelspolitisches) Eigeninteresse oder durch ein gemeinsames Interesse geleitet zu werden. Es ist dies ein Grund, warum auch multilaterale Sozialklauseln kaum eine andere Dynamik entwickeln dürften als das NAALC: nur dort, wo es politisch und ökonomisch opportun erscheint, werden Staaten bereit sein, sich in die Arbeitsbeziehungen anderer Länder einzumischen und entsprechende Konflikte eingehen.

2. Verletzung von Sozialstandards – ein Problem der Entwicklungsländer?

Kritisch zu beurteilen ist auch die implizite oder gar explizite Ausrichtung von Sozialklauseln auf die Arbeitsregulierung in Entwicklungsländern: Sozialklauseln sollen zwar multilateral vereinbart und verpflichtend werden; sie zielen aber einseitig auf den Süden. Die handelspolitische Begründung von Sozialklauseln ist eng mit der Annahme verbunden, dass vor allem Entwicklungsländer internationale Sozialstandards zu unterlaufen, da sie ja – im Gegensatz zu reichen Industrieländern - nichts als billige Arbeitskraft als Faktor in den internationalen Wettbewerb einzubringen hätten und dabei mit anderen Entwicklungsländern konkurrieren (Scherrer/Greven/Frank 1999).

Man mag diese Annahme bereits angesichts der Bedeutung natürlicher Ressourcen, nachholender Industrialisierungsstrategien und wachsender Märkte auch im Süden bereits entwicklungsökonomisch in Frage stellen. Darüber hinaus bestätigen auch die Beschwerdeverfahren im NAALC die vielfältigen Erfahrungen der IAO und ihres Monitoring-systems, dass auch Länder des Nordens, die über ein sehr vielfältigeres ökonomisches Ressourcenreservoir verfügen, nicht davor gefeit sind, gegen internationale Sozialstandards zu verstoßen – eine handelspolitische Erklärung greift eben zu kurz. So sind etwa Verletzungen von Kollektivrechten ebenso verbreitet wie Diskriminierungspraktiken oder Beschäftigungen in der Grauzone der Zwangsarbeit wie Gefängnisarbeit.

Dass aber die Regelungsansprüche der Sozialklausel, insbesondere aber der Nachdruck durch Handelssanktionen gerade in Ländern des Nordens auf Widerstand stoßen oder auch verpuffen könnten, wird in der Diskussion um Sozialklauseln kaum bedacht. Gerade die Asymmetrien in den ökonomischen und politischen Beziehungen, die auch noch die Entscheidungsprozesse in internationalen Organisationen prägen, werfen vielfältige Fragen auf, die in der Diskussion um Sozialklauseln kaum Antworten finden: Wäre es möglich, dieselben Handelssanktionen gegen mächtige Länder (wie etwa die USA) wie gegen abhängige Länder (wie etwa Guatemala) zu verhängen? Würden die reichen Länder ihre Arbeitsbeziehungen der Autorität internationaler Institutionen unterwerfen oder aber Entscheidungen zu beeinflussen, zu neutralisieren oder zurückzuweisen suchen? Und wenn eine Sozialklausel den Handel so eng mit sozialen Standards zu verknüpfen sucht – welche Bargaining- und Trade-Off-Prozesse werden entstehen und soziale Regelungsansprüche mit wirtschaftlichen und politischen Interessen und Opportunitätserwägungen verbinden?

3. Verkürzte Wirkungsannahmen und Nord-Süd- Bias

Unsere Befunde stellen schließlich nachdrücklich auch die eher impliziten Annahmen zum Wirkungszusammenhang von Handelssanktionen in Frage. Es wird in der gesamten Diskussion um Sozialklauseln kaum diskutiert, wie ökonomischer Druck sich in Veränderungen von nationalen Arbeitsbeziehungen und –praktiken umsetzt. Wie gezeigt, herrschen eher recht einfache Wirkungsannahmen vor, die einen quasi unmittelbaren Wirkungszusammenhang zwischen ökonomischem Druck und Veränderungen von Arbeitspraktiken und -beziehungen unterstellen. Die Konflikte in und um das NAALC weisen aber gerade auf die Komplexität von Mehrebenenprozessen der internationalen Arbeitsregulierung hin: Internationale Regulierungsansprüche treffen - nicht nur in den entwickelten Ländern - auf hoch institutionalisierte, rechtlich und politisch zementierte nationale Regelungssysteme. Die Arbeitsbeziehungen, die funktional differenzierte Arenen mit je spezifischen Akteurskonstellationen, Konfliktmustern, Regelungskompetenzen und Autonomiespielräumen einschließen, werden hinter dem Schirm staatlicher Souveränitätsansprüche in hohem Maße vor externen Interventionen geschützt. Veränderungen der Arbeitsbeziehungen setzen komplexe politische Aushandlungsprozesse voraus. Dabei sind staatliche Akteure in verschiedenen Arenen und in je verschiedenen und jeweils funktional begrenzten Rollen – Parlamente, Arbeitsbehörden, Arbeitsgerichte auf nationaler und/oder regionaler Ebene - an Regelungsprozessen beteiligt und handeln keineswegs aus einem Guss. Internationale Arbeitsregulierung kann daher nur wirksam werden, wenn externe Regelungsansprüche internalisiert werden, in intranationalen Aushandlungsprozessen aufgenommen, bekräftigt und in veränderte interne Regelwerke der umgesetzt werden. Sozialklauseln unterstellen aber mit einem einfachen Stimulus-Response-Wirkungsmechanismus einen gegenüber Außendruck höchst empfindlichen Staat, der als einheitlicher Akteur handelt und interne Regelungsprozesse interventionistisch beherrscht und so ökonomischen Außendruck in Regelveränderungen umsetzt.

Die Befürworter von Sozialklauseln arbeiten mit diesen impliziten Wirkungsannahmen, weil sie politisch und ökonomisch hochgradig abhängige Entwicklungsländer als Adressaten vor Augen haben – und auch hier die Komplexität und Widerständigkeit der Arenen, Machtgefüge und Aushandlungsprozesse unterschätzen. Multilateral vereinbarte Sozialklauseln würden aber einer *allgemeinen* Durchsetzung von Sozialstandards nur förderlich sein können, wenn auch die politisch und ökonomisch dominanten Staaten nicht nur ein internationales Monitoring ihrer Arbeitsbeziehungen akzeptieren, sondern auch ihre institutionellen Systeme der Arbeitsbeziehungen einer internationalen, sanktionsbewehrten Regelungsautorität zu öffnen und anzupassen bereit wären.

Um zusammenzufassen: Unsere Kritik richtet sich gegen eine ökonomistische, zudem nord-zentrierte Perspektive, die der Komplexität der Wirkungszusammen

hänge internationaler Arbeitsregulierung und insbesondere die der Aushandlungsbeziehungen auf der Ebene der nationalen Arbeitsbeziehungen, ihrer Eigendynamiken als zentraler Pfeiler gesellschaftlich-politischer Herrschaftsverhältnisse, wie auf der Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen kaum gerecht wird. Ihr liegt zudem ein paternalistisches Verständnis zugrunde: Verletzungen von Sozialstandards erscheinen als endogene Probleme des Südens, die letztlich nur mit der Sanktionsmacht der integren OECD-Länder behoben werden können. Dies impliziert eine imperiale Selbstverständlichkeit, die den ideologischen Kern zur Rechtfertigung eines `internationalen Gewaltmonopols´ in sich trägt. Sozialklauseln verwandeln sich aber in einseitige Herrschaftsmittel der entwickelten Länder, wenn diese – und nur diese - die politische und ökonomische Macht haben, wirksam Sanktionen anzuwenden, aber gegen sie selbst gerichtete Sanktionen und Anpassungszwänge abzuwehren oder zu neutralisieren.[8] Die Kritik, dass Sozialklauseln letztlich ein einseitiges Instrument des Nordens – zur protektionistischen Marktsicherung wie auch zu politischen Eingriffen nutzbar – darstellt, ist daher nicht von der Hand zu weisen..

Schließlich wird mit der Diskussion um eine Sozialklausel im WTO-System die Perspektive auf die regulative Bekämpfung von Symptomen eingeengt, während die fragmentierenden und schädlichen Effekte der Liberalisierung der Weltwirtschaft in vielen Ländern des Südens, die ja gerade von den OECD-Ländern vorangetrieben wird, aus dem Blickfeld zu geraten drohen (Braaßel/Windfuhr 1995). Die WTO-Sozialklauseldebatte koppelt die internationale Arbeitsregulierung von der Frage einer neuen Internationalen Wirtschaftsordnung ab und trägt so zu einer beträchtlichen Diskursverschiebung und -verengung bei.

Es sind dies Bedingungen, die in der Diskussion um Sozialklauseln kaum angemessen berücksichtigt werden. Die Chancen internationaler Arbeitsregulierung hängen von vielfältigen Bedingungen ab: vom institutionellen Design, von der Einbindung der diversen Akteure auf der internationalen wie auch der nationalen Bühne und ihren spezifisch verdichteten Kräfteverhältnissen, ihrer Artikulation in Handlungs- und Konfliktarenen, von der Balance von kooperativen und konfliktiven Mechanismen in der internationalen Handels- wie auch Sozialpolitik – alles Faktoren, die außer acht, bleiben, solange die Debatte sich auf die Frage des Sanktionspotentials beschränkt. Was als effektiver Sanktionsmechanismus erscheint, könnte sich in der Praxis sogar als Hemmschuh internationaler Arbeitsregulierung erweisen.

8 Bereits die Konfliktregelung der WTO ist durch höchst asymmetrische Chancen geprägt, Regelverletzungen zu sanktionieren. Sie räumt jeweils der geschädigten Partei das Recht ein, Handelssanktionen zu verhängen – welche Sanktionsmacht haben da Entwicklungsländer gegenüber den USA oder der Europäischen Union?

Literatur

Adamy, Wilhelm (1994): Internationaler Handel und Sozialstandards. In: Wirtschaftsdienst 1994/XI. Baden-Baden

Altvater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (1996): Grenzen der Globalisierung. Münster

Bartolomei de la Cruz, Hector/ von Potobsky, Geraldo/ Swepston, Lee (1996): The International Labor Organization, Boulder/Oxford

Beckman, Steve (1998): Public Comment for the Review of the North American Agreement on Labor Cooperation. In: Commission on Labor Cooperation – Secretariat (Ed.): Review of the NAALC. www.naalc.org/english/publications/review.htm

Braaßel, Frank/Windfuhr, Michael (1995): Welthandel und Menschenrechte. Bonn

Brand, Diana/ Hoffmann, Ralf (1994): 'Sozialdumping' oder Protektionismus?- Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem, in: IFO- Schnelldienst (Nr. 25-26), 23-35

de Buen, Nestor (1999): El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. In: El Cotidiano, año 5, Nú. 94, 5-12

Bullard, Nicola (2001): Social Standards in International Trade. http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg17.pdf

CLC - Canadian Labour Congress (2002): NAFTA: The Social Dimension of North American Economic Integration. www.clc-ctc.ca/policy/trade/nafta5.html

Carrillo, Jorge/ Kopinak, Kathryn (1999): Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la maquila. In: de la Garza, Enrique/ Bouzas, Alfonso Cambios en las relaciones laborales. México, Bd. 1, 81-150

Compa, Lance A.(1995): The First NAFTA Labor Cases: A new international labor rights regime takes shape. In: US-Mexico Law Journal, Vol. 3

Compa, Lance (1997): Another look at NAFTA. In: Dissent No.45: 45-50

Damgaard, Bodil (1999): Cooperación laboral transnacional en América del Norte a finales de los noventa. In: El Cotidiano: año 15, número 94: 22-37

De Castro, Juan A. (1995):Trade and Labour Standards. Using the wrong instruments for the right cause. UNCTAD Papers No 99. Geneva

Deutscher Bundestag (2001): Enquete-Kommission des Bundestags zu: Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Zwischenbericht Bundestag - Drucksache 14/6910

Deutscher Bundestag (2002): Enquete-Kommission des Bundestags 'Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten'. Schlussbericht, Bundestag - Drucksache 14/9200

Dicken, Peter (1999): International Production in a Volatile Regulatory Environment: The Influence of National Regulatory Policies on te Spatial Strategies of Transnational Corporations. In: Bryson, John et. al. (eds) 1999: The Economic GeographyReader. Chichester etc., 115-120

Dörre, Klaus/ Elk-Anders, Rainer/ Speidel, Frederic (1997): Globalisierung als Option, Internationaliserungspfade von Unternehmen, Standortpolitik und industrielle Beziehungen. In: SOFI-Mitteilungen nr. 25, 43- 70

Dombois, Rainer (1987): Autoindustrie und Automobilarbeiter in Mexiko. Zur Entwicklung der Autoindustrie und ihrer betrieblichen Arbeitsmärkte in einem Schwellenland. Berlin

Dombois, Rainer/ Pries, Ludger (1999): Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozess Lateinamerikas. Münster

Dombois, Rainer; Hornberger, Erhard (1999): Auf dem Weg zu "International Governance"? Internationale Arbeitsregulierung am Beispiel NAFTA, in: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt,* Nr.75, Jg.20, S.44-65

Dombois, Rainer/Hornberger, Erhard/Winter, Jens (2004): Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfalle. Das Lehrstück des North American Agreement n Labor Cooperation zwischen den USA, Mexko und Kanada, Münster

Dombois, Rainer/Winter, Jens (2004): Arbeitsregulierung als transnationaler Governanceprozess. Lehren aus dem NAFTA-Raum. I.E.

EPI - Economic Policy Institute et al. (1997): The Failed Experiment. NAFTA at Three Years, o. O., mimeo

Frank, Volker (1999): Die Durchsetzung internationaler Sozialstandards - Erfolgsbedingungen von Sozialklauseln. In: Peripherie. Nr. 75, 66-82

Frundt, Henry (1998): Trade Conditions and Labor Rights. US Initiatives, Dominican and Central American Responses, Gainesville etc.: University Press of Florida

Gacek, Stanley (1999): The political context for the NAALC – the viewpoint of the AFL-CIO and the U.S. labor movement. In: Memorias del Encuentro Trinacional de Laboralistas Democráticos. México, 213-219

Garza, Irasema (1997): The implementation of workers' rights in the framework of NAFTA: an introduction. In: Malanowski, Norbert (Hrsg.): Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Münster, S. 88-99

Greven, Thomas (1998): Das Nordamerikanische Arbeitsabkommen (NAALC). In: Scherrer, Christoph et al.: Sozialklauseln. Münster

Hirsch, Joachim (1998): Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat. Berlin

Hirsch-Kreinsen (1999): Regionale Konsequenzen globaler Unternehmensstrategien, in: Schmidt, Gert/ Trinczek, Rainer (Hrsg.) Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Soziale Welt, Sonderband 13, 115-137

ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions (1994): International Workers' Rights and Trade: The Need for Dialogue

Lee, Thea (1998): Public Comment for the Review of the North American Agreement on Labor Cooperation. In: Commission on Labor Cooperation – Secretariat (Ed.): Review of the NAALC. www.naalc.org/english/publications/review.htm

Levinson, Jerome (1999): Certifying international worker rights – a practical alternative. In: Briefing Paper, Economic Policy Institute. Washington D.C.

Malanowski, Norbert (Ed. 1997): Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Münster

Mayer, Frederick W. (1998): Interpreting NAFTA. The science and art of political analysis. New York

Mückenberger, Ulrich (1994): The other side of the coin: Globalization, risk and social justice. In: Sengenberger, Werner/ Campbell, Duncan (eds) 1994: International labour standards and economic interdependence. Genf, pp. 133

Porter, Michael E. (1990) The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York

Ruigrok, Wilfried/van Tulder, Robert (1995): The Logic of International Restructuring. London

Sassen, Saskia (2001): Global City – Einführung in ein Konzept und seine Geschichte. Peripherie 81/82. S.10-31

Sautter, Hermann (2001): Sozialstandards im Globalsieirungsprozess – Inhalt und Durchsetzungsmöglichkeiten.Gutachten AU Stud 14/10 für die Enquete –Kommission ‚Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten' des Deutschen Bundestages, www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg18.pdf

Schampp, Eike W. (2000): Die Stabilität regionaler Unternehmenscluster – Ergebnisse wirtschaftsgeographischer Forschung, in: Hirsch-Kreinsen/ Schulte, Anja (Hg.): Standortbindungen. Unternehmen zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Berlin: Sigma 61-102

Scherrer, Christoph (1999): Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwortschaftspolitik in den USA. Berlin.

Scherrer, Christoph/Greven, Thomas/ Frank, Volker (1998): Sozialklauseln – Arbeiterrechte im Welthandel. Münster

Scherrer,Christoph/ Greven, Thomas (2001): Sozialstandards im internationalen Handel. Kurzgutachten für die Enquete-Kommission ‚Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausfordeungen und Antworten' des Dt. Bundestags, Kassel: http://www.bundestag.de/gremien/welt/gutachten/vg16.pdf

Senghaas-Knobloch, Eva (1999): Die Internationale Arbeitsorganisation vor neuen Herausforderungen der Globalisierung. In: Peripherie. Nr. 75, 26-43

Senghaas-Knobloch/ Dirks, Jan/ Liese, Andrea 2003: Intrenationale Aerbeitsregulierung in Zeitren der Globalisierung. Politisch-organisatorisches lernen in der Internationalen arbeitsorganisation (IAO), Münster

Streek, Wolfgang (1998): Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Beck, Ulrich (Hg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt am Main

Sengenberger, Werner (1994): "International labour standards in a globalized economy: The issues", in: Sengenberger, W./ Campbell, D. (eds), dies: *International labour standards and economic interdependence,* Genf: ILO, 3-15

Sengenberger, Werner/ Duncan Campbell (1994 Eds.), Creating economic opportunities – the role of labour standards in industrial restructuring. Geneva, S. 3-41

Windfuhr, Michael (1999): Durchsetzung sozialer Menschenrechte. Zivilgesellschaftliche Kampagnen und Initiativen. In: Peripherie. Nr. 75, 6-25

Winter, Jens (2003): Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. Notizen zur raumtheoretischen Herausforderung. In: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster.