



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.07.1996
KOM(96) 402 endg.

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN
DEM HANDELSSYSTEM
UND DEN INTERNATIONAL ANERKANNTEN
ARBEITSNORMEN

DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN DEM HANDELSSYSTEM UND DEN INTERNATIONAL ANERKANNTEN ARBEITSNORMEN

1. **Einleitung**

2. **Internationale Debatte und Festlegung grundlegender Arbeitsnormen**
 - a) **Bisherige Erörterungen im Rahmen der Europäischen Union**
 - b) **OECD-Studie**
 - c) **Arbeiten im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation**
 - d) **G7-Beschäftigungsgipfel (1. und 2. April 1996 in Lille) und G7-Gipfel in Lyon (28., 29. und 30. Juni 1996)**
 - e) **Sozialgipfel**
 - f) **Festlegung der "grundlegenden" Arbeitsnormen**

3. **Vorgehen der Europäischen Union**
 - a) **Autonome Maßnahmen**
 - b) **Bilaterale Beziehungen**

4. **Vorgehen auf multilateraler Ebene**
 - a) **Stärkung der Rolle der IAO**
 - b) **Rolle der WTO**

1. **Einleitung**

Gemäß den Schlußfolgerungen des Vorsitzes zur Ministertagung in Marrakesch im April 1994 gehört der Zusammenhang zwischen dem multilateralen Handelssystem und den international anerkannten Arbeitsnormen zu den Themen, die auf Antrag mehrerer Teilnehmer im Rahmen der WTO behandelt werden sollen.

Nach der Tagung von Marrakesch fanden in den internationalen Organisationen sowie im Rat der Europäischen Union Beratungen und Debatten zu dieser Frage statt. Die Kommission nahm in ihrer Mitteilung zur Marktöffnung¹ wie folgt Stellung: "Die Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 könnte dieses Thema aufgreifen und eine WTO-Arbeitsgruppe einsetzen, die sich mit der Frage des Zusammenhangs zwischen internationalem Handel und Arbeitsbedingungen eingehend befassen soll".

Der Ausschuß nach Artikel 113 kam in seinen Schlußfolgerungen, die vom Rat "Allgemeine Angelegenheiten" am 13. Mai 1996 zur Kenntnis genommen wurden, zu dem Ergebnis: "Es ist angezeigt zu prüfen, ob diese Frage im Rahmen der WTO behandelt werden kann. Die Gemeinschaft wird sich weiterhin aktiv an den Arbeiten in anderen internationalen Gremien beteiligen".

Parallel dazu legten die Vereinigten Staaten und Norwegen in Genf im Rahmen der informellen Beratungen zur Vorbereitung der Ministerkonferenz von Singapur im Dezember 1996 zwei Non-Paper zur Frage der international anerkannten Arbeitsnormen und des multilateralen Handelssystems vor (Anhang I).

In der vorliegenden Mitteilung werden die Perspektiven für eine Diskussion auf WTO-Ebene eingehender analysiert. Die Analyse geht davon aus, daß die komparativen Vorteile gewahrt werden müssen, die die Entwicklungsländer aufgrund ihres großen Potentials an billigen Arbeitskräften besitzen.

Die wirtschaftliche Entwicklung, die durch die Liberalisierung des Handels erheblich gefördert wird, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für den sozialen Fortschritt. In den Entwicklungsländern wird die Verbesserung des sozialrechtlichen Schutzes dann ein von allen Seiten angestrebtes politisches Ziel, wenn das Volkseinkommen ein Niveau erreicht, das die Verwirklichung dieses Ziels ermöglicht. Langfristig liegt die Lösung hauptsächlich darin, diesen Ländern dabei zu helfen, die notwendigen Voraussetzungen für eine Steigerung der Binnennachfrage und eine Erhöhung des Lebensstandards zu schaffen. Das Arbeitsrecht unterliegt der Souveränität der einzelnen Staaten und spiegelt den

¹ KOM (96) 53 endg.

wirtschaftlichen Entwicklungsstand sowie die politischen und sozialen Prioritäten wider. Entwicklungspolitische Erfordernisse dürfen jedoch nicht als Deckmantel für Mißbräuche in Beruf und Beschäftigung und als Rechtfertigung für die Mißachtung grundlegender Arbeitsnormen dienen, die als weltweit verbindlich angesehen werden.

Das Interesse der Europäischen Union an der Frage der international anerkannten Arbeitsnormen erwächst aus den sozialen Grundlagen der Union - Grundsatz der Solidarität, sozialer Zusammenhalt und Achtung der Grundrechte - und aus ihrer Berufung, Demokratie und Menschenrechte zu verteidigen. Diese Berufung spiegelt sich in der Außenpolitik der Union im weiteren Sinne wider, denn zu den erklärten Zielen des EUV (Artikel F Absatz 2), der GASP und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der EU gehören die Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie die Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Zudem haben die Mitgliedstaaten der Union ausnahmslos die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie eine Reihe weiterer universeller und europäischer Menschenrechtsübereinkünfte unterzeichnet. Außer der Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation sind folgende IAO-Übereinkommen zu nennen: die Übereinkommen Nrn. 29 und 105 über das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, die Übereinkommen Nrn. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Übereinkommen Nrn. 100 und 111 über die Gleichheit des Entgelts und die Nichtdiskriminierung und das Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung. Die allgemeinen Grundsätze, die diesen internationalen Übereinkommen gemeinsam sind, wurden von der Staatengemeinschaft als weltweit verbindlich anerkannt, ebenso die Wiener Erklärung und das entsprechende Aktionsprogramm, die im Juni 1993 von der Weltmensenrechtskonferenz angenommen wurden, die Erklärung anlässlich des Sozialgipfels in Kopenhagen im März 1995 und weitere ähnliche Übereinkommen, die auf den jüngsten Weltkonferenzen einstimmig angenommen wurden. Die Europäische Gemeinschaft besteht darauf, daß sie von allen ihren Partnern eingehalten werden und erkennt ihre eigenen sich daraus ergebenden Verpflichtungen an, wie ihre gegenwärtige Praxis beim Abschluß bilateraler Verträge zeigt.

Die Bürger und die politischen Instanzen in Europa können daher nicht gleichgültig bleiben, wenn die Menschenrechte im Rahmen der Arbeitsbeziehungen mißachtet und beispielsweise Grundfreiheiten verwehrt werden, wie dies bei Sklaverei oder Zwangsarbeit, der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern und der Mißachtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen der Fall ist.

Allerdings strebt die Europäische Union keineswegs an, die Sozialpolitik von Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und unterschiedlichen sozialen Strukturen zu harmonisieren. Genausowenig will sie die Länder, die über ein großes Potential billiger, aber auch wenig qualifizierter Arbeitskräfte verfügen, um die daraus erwachsenden komparativen Vorteile bringen. Allerdings muß sie sich für die Achtung der Grundfreiheiten zur Schaffung von Arbeits- und Lebensbedingungen einsetzen, die dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und den sozialen Strukturen der einzelnen Länder entsprechen.

2. Internationale Debatte und Festlegung grundlegender Arbeitsnormen

a) Erörterungen im Rahmen der Europäischen Union

Die Gemeinschaft hat sich bisher noch nicht grundsätzlich zur Frage des Zusammenhangs zwischen Handel und international anerkannten Arbeitsnormen geäußert. Allerdings hat die Kommission beziehungsweise die Gemeinschaft das Thema in einigen Stellungnahmen bereits angeschnitten.

In dem Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert" zieht die Kommission den Schluß, daß die Wettbewerbs- und Beschäftigungsprobleme in Europa weder auf den Grad der Einhaltung international anerkannter Arbeitsnormen noch im weiteren Sinne auf das internationale Lohnkostengefälle zurückzuführen sind. Vielmehr erkennt sie an, daß diese Probleme die Folge struktureller Verzerrungen in der Gemeinschaft sind, so daß sie folgerichtig auch nicht die Einführung von Handelsbeschränkungen gegenüber Niedriglohnländern vorschlägt. Vielmehr empfiehlt sie, anstelle einseitiger Maßnahmen Regeln auf multilateraler Ebene aufzustellen, eine Politik der positiven wirtschaftlichen Zusammenarbeit einzuleiten und die Handelsdiskriminierung nicht als Hebel einzusetzen sowie die Debatte darüber vorzubereiten, wie sich die Einhaltung gegenwärtiger und künftiger sozialpolitischer Übereinkünfte am besten fördern läßt (Anhang II).

Am 29. März 1994 unterstrich Sir Leon Brittan vor dem Ausschuß für Außenwirtschaftsbeziehungen des Europäischen Parlaments, daß die Einbeziehung der sozialen Fragen in die WTO-Verhandlungen ein erklärtes Ziel der Kommission sei.

Das Europäische Parlament hat sich seither ständig mit diesem Problem befaßt, und kürzlich gab der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine Stellungnahme zu dem Zusammenhang zwischen Handel und sozialen Standards ab. Darin ersucht er den Rat, die Kommission damit zu beauftragen, die Einsetzung einer

Arbeitsgruppe "Handel und Arbeitsnormen" durch die Ministerkonferenz von Singapur aktiv zu unterstützen.

In Marrakesch erklärte die Kommission, die WTO müsse sich mit Problemen wie der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern, der Zwangsarbeit oder der Mißachtung der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit befassen, doch müßten dabei angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um einseitige Maßnahmen und protektionistische Schachzüge zu verhindern sowie sicherzustellen, daß die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer gewahrt werden.

In dem Weißbuch über die europäische Sozialpolitik (1994) vertrat die Kommission in dem Kapitel "Soziale Probleme im Kontext des internationalen Handels" die Auffassung, daß sich die WTO mit dieser Angelegenheit befassen müsse, damit die Wahrung der grundlegenden sozialen Rechte und insbesondere das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen sowie das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit in den Entscheidungen dieser Organisation Niederschlag finden. Im Juni 1994 kam der Europäische Rat auf seiner Tagung auf Korfu zu dem Schluß, daß die sozialen Aspekte im Rahmen der Welthandelsorganisation zur Sprache kommen müßten. Am 27. März 1995 erörterte der Rat "Arbeit und Sozialfragen" das Thema eingehend. Auf dieser Grundlage zog der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" vom 12. Juni 1995 folgende Schlußfolgerungen:

"Die Kommission und die Mitgliedstaaten werden aktiv zu den laufenden Untersuchungen, die vor allem im Rahmen der OECD durchgeführt werden, beitragen. Im Hinblick darauf ersucht der Rat die Kommission, für die unionsinternen Aussprachen ihre eigene Beurteilung der Lage abzugeben."

Die Kommission übermittelte dem Rat kürzlich eine Mitteilung zur "Marktöffnungsstrategie der Europäischen Union", in der sie darauf verweist, daß einige der Themen, die von den Ministern in Marrakesch vorgeschlagen wurden, in multilateralen Verhandlungen erörtert oder im Rahmen von Studienprogrammen analysiert werden könnten. In Anbetracht der Entwicklung der internationalen Debatte über Handel und Arbeitsnormen hält es die Kommission für angemessen, eine progressive Position zu vertreten, die sich auf die Wahrung der Grundrechte stützt, ohne den Entwicklungsländern die komparativen Vorteile zu nehmen, die sich aus dem großen Potential an billigen Arbeitskräften ergeben. Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung ferner vor, daß die Ministerkonferenz von Singapur eine WTO-Arbeitsgruppe zur Prüfung dieses Themas einsetzt.

Wie bereits oben dargelegt, erörterte auch der Ausschuß nach Artikel 113 die Möglichkeit, diese Frage im Rahmen der WTO zu behandeln, und kam dabei zu dem Schluß, daß dieser Weg geprüft werden sollte. Er teilte seine Schlußfolgerung dem Rat mit, der sie am 13. Mai 1996 zur Kenntnis nahm.

b) OECD-Studie

Mit der Durchführung dieser Studie wurde 1994 begonnen, nachdem auf Ministerebene beantragt worden war, die Bereiche zu prüfen, "in denen eine weitere Liberalisierung und eine Stärkung des multilateralen Systems erforderlich sein könnten"; zu diesen Bereichen gehören "Handel, Beschäftigung und international anerkannte Arbeitsnormen".

Diese Studie wurde im Rahmen des OECD-Handelsausschusses und des Ausschusses für Beschäftigung, Arbeit und soziale Fragen zwei Jahre lang erörtert, denn das Thema erwies sich als äußerst umstritten. Zum Schluß einigten sich die Parteien darauf, den Ministern einen gemeinsamen Bericht vorzulegen. Über die Studie selbst wurde kein Konsens erzielt, so daß sie nur im Namen des OECD-Generalsekretariats vorgelegt wurde.

Die Studie gliedert sich in drei Teile:

1. Im ersten Teil werden "grundlegende" Arbeitsnormen aufgezählt: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit, Nichtdiskriminierung in Beruf und Beschäftigung.

Diese grundlegenden Arbeitsnormen haben den Stellenwert von Menschenrechten, sind weltweit anerkannt und stecken die Rahmenbedingungen für weitere Arbeitsnormen ab. Sie sind in den Übereinkommen der IAO und der Vereinten Nationen niedergelegt.

Mit der OECD-Studie wird insofern neuer Boden betreten, als von der "Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit" statt von der "Beseitigung der Kinderarbeit" gesprochen wird; die Studie unterstreicht, daß in dem IAO-Übereinkommen über Kinderarbeit (Nr. 138) zwar ein Mindestalter für die Zulassung von Kindern zur Beschäftigung festgelegt ist, aber nicht auf Ausbeutung und Mißbrauch von Kindern eingegangen wird. In dem (1989 angenommenen) UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes sind dagegen entsprechende Bestimmungen enthalten. Der Verwaltungsrat der IAO hat seine Absicht bekundet, Kinderarbeit auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz von 1998 zu setzen, damit die IAO-Standards durch ein bindendes Instrument zur Beseitigung der besonders verwerflichen Formen von Kinderarbeit ergänzt werden.

2. Im zweiten Teil der Studie wird untersucht, welche Rolle diese grundlegenden Arbeitsnormen in der Wirtschaft spielen könnten.

Dies ist der "analytische Teil" der Studie. Diese Analyse ist begrenzt und die Studie selbst bezieht sich auf die Schwierigkeiten, die in diesen Teil ongetroffen wurden.

Dabei wird der Schluß gezogen, daß die grundlegenden Arbeitsnormen nur begrenzte wirtschaftliche Folgen haben dürften. Die Entwicklungsländer müßten nicht befürchten, daß sich die Anwendung der grundlegenden Arbeitsnormen nachteilig auf ihre Wirtschaftsleistung oder ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auswirken wird. Was den Zusammenhang zwischen den Handelsströmen und den grundlegenden Arbeitsnormen anbetrifft, so gibt es gemäß der Studie keine Beweise dafür, daß Länder mit niedrigen Standards bessere globale Handelsergebnisse erzielen als Länder mit hohen Standards. Die wichtigste Feststellung ist, daß es langfristig eine positive Beziehung zwischen erfolgreich durchgeführten Handelsreformen und der Verbesserung der grundlegenden Arbeitsnormen gibt.

Im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß die grundlegenden Arbeitsnormen zwar eine gewisse, aber in den meisten Fällen keine entscheidende Rolle bei den Standortentscheidungen von OECD-Investoren zugunsten von Nicht-OECD-Ländern spielen. Somit können die Empfängerländer die grundlegenden Arbeitsnormen durchsetzen, ohne negative Auswirkungen auf die ausländischen Direktinvestitionen befürchten zu müssen.

Die Studie geht auch auf die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Besorgnis ein, daß der Handel mit Ländern mit niedrigen Standards zu einer höheren Arbeitslosigkeit bei unqualifizierten Arbeitnehmern und/oder einer Zunahme des Lohnungleichgewichts in den Industrieländern führen könnte. Dabei zeigt sich, daß die Änderung des Handelsgefüges nur zu einer geringen Umschichtung der Arbeitsplätze insgesamt führen dürfte. Allerdings sind sich die Forscher nicht einig, wie stark sich der Handel im Verhältnis zu Faktoren wie technischem Fortschritt und institutionellen Reformen auf die Beschäftigungslage in den einzelnen Sektoren auswirkt.

3. Hinsichtlich der Mechanismen bestand das Hauptproblem darin, die Rolle der WTO festzulegen, den bestehenden Mechanismen zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen (wie beispielsweise die IAO) den gleichen Stellenwert zu geben und gegebenenfalls neue Mechanismen in die Welthandelsorganisation einzubeziehen. Im endgültigen Text wird anerkannt, daß die OECD-Mitgliedstaaten unterschiedliche Standpunkte vertreten.

Bei der Erörterung dieses Themas verpflichteten sich die OECD-Minister auf ihrer Tagung in Paris (21./22. Mai), sich weiter für die Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen in der Welt einzusetzen. Sie begrüßten die Schlußfolgerungen des OECD-Berichts über Handel, Beschäftigung und Arbeitsnormen, da dadurch ein wichtiger Beitrag zum besseren Verständnis dieses Problems geleistet wird. Sie forderten die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, diese Schlußfolgerungen sowie die einschlägige Analyse des Sekretariats auch mit Nichtmitgliedstaaten zu erörtern, um weitere Maßnahmen zu prüfen; diese Debatte könnte im Rahmen des für den Herbst angesetzten politischen Dialogs mit den Dynamischen Nicht-OECD-Volkswirtschaften eingeleitet werden.

c) Arbeiten im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation

a) Arbeitsgruppe zur Prüfung der sozialen Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels

1994 setzte der Verwaltungsrat eine Dreier-Arbeitsgruppe zur Erörterung aller "maßgeblichen Aspekte der sozialen Dimension der Liberalisierung des internationalen Handels" ein. Nach den ersten Sitzungen einigte sich die Gruppe angesichts der aufgetretenen Schwierigkeiten darauf, die Frage der Handelssanktionen nicht weiterzuverfolgen und jede Diskussion darüber einzustellen, ob der internationale Handel durch die Einführung einer Sozialklausel oder eines Sanktionsmechanismus mit den Arbeitsnormen verknüpft werden sollte.

Die Arbeitsgruppe legte auf ihrer letzten Sitzung im März 1996 bestimmte Leitlinien für ihr künftiges Arbeitsprogramm und insbesondere für die Prüfung der Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft fest, damit deren positive Auswirkungen genutzt und die negativen Begleiterscheinungen begrenzt werden können. Außerdem wurde vereinbart, den Mitgliedstaaten einen Fragebogen zuzusenden (dies ist inzwischen geschehen) sowie länderspezifische Studien durchzuführen und die Maßnahmen anderer internationaler Gremien wie beispielsweise der OECD zu prüfen.

Die Arbeitsgruppe wird sich auch mit den Initiativen zur Beseitigung der Kinderarbeit und zur Ratifizierung der Übereinkommen über die grundlegenden Arbeitsnormen befassen (s. Ziffer ii). Die nächste Sitzung der Arbeitsgruppe findet im November 1996 kurz vor dem Ministertreffen von Singapur statt. Es wurde erwogen, zu dieser Gelegenheit eine Erklärung auszuarbeiten.

b) Arbeiten in anderen IAO-Instanzen

Kinderarbeit: In diesem Bereich zeichnet sich die Notwendigkeit ab, ein neues Übereinkommen zur Beseitigung der besonders verwerflichen Formen von

Kinderarbeit zu schließen, da in den bisherigen Übereinkommen lediglich das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung festgelegt ist. Der Verwaltungsrat hat beschlossen, diese Frage auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Juli 1998 zu setzen.

Analyse der normativen Politik der IAO: Im November 1995 führte eine vom Verwaltungsrat eingesetzte Arbeitsgruppe eine umfassende Studie über die normative Politik der IAO durch. Außerdem prüft der Verwaltungsrat seit geraumer Zeit, ob die auf dem Gebiet der Vereinigungsfreiheit bestehenden Kontrollmechanismen auf die Bereiche der Zwangsarbeit und der Gleichbehandlung übertragen werden könnten (was bei den Regierungen und den Arbeitgebern jedoch auf Ablehnung stößt). Schließlich wurde im November 1995 eine Kampagne eingeleitet, um die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung der wichtigsten IAO-Übereinkommen zu bewegen. Dazu sandte der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes allen Mitgliedstaaten Fragebogen zu und forderte sie auf, die Schwierigkeiten bei der Ratifizierung dieser Übereinkommen zu erläutern.

d) G7-Beschäftigungsgipfel (1. und 2. April 1996 in Lille) und G7-Gipfel in Lyon (28., 29. und 30. Juni 1996)

Auf der jüngsten G7-Konferenz in Lille wurde die Frage der grundlegenden Sozialstandards zur Sprache gebracht. Der Vorsitz unterstrich in seinen Schlußfolgerungen, daß die einschlägigen Normen weltweit gefördert werden müßten und der Zusammenhang zwischen diesen Normen und dem internationalen Handel in den geeigneten Gremien zu prüfen sei.

Die Teilnehmer des G7-Gipfels in Lyon griffen dieses Thema anläßlich der Diskussion über die Erweiterung der WTO-Tagesordnung im Vorfeld der Ministerkonferenz von Singapur erneut auf. Dabei stellten die Staats- und Regierungschefs fest, daß der Wille vorhanden ist, die Frage des Handels und der international anerkannten Arbeitsnormen zu erörtern.

e) Sozialgipfel

Die Debatten im Rahmen der OECD und der IAO lassen bestimmte Tendenzen erkennen. So zeichnet sich anscheinend ein Konsens über bestimmte Grundsätze ab, die als "grundlegende Arbeitsnormen" bezeichnet werden könnten. Diese Normen umfassen durchaus Grundrechte des Menschen, wie sie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind, so daß ihnen allgemein eine universelle Bedeutung zuerkannt wird. Sie können unmittelbar zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen und einen Rahmen für die Festlegung weiterer Normen bilden. Zudem können sie als Voraussetzung für die soziale Entwicklung angesehen werden.

Die Grundsätze, auf die sich die Arbeitsnormen stützen, sind am deutlichsten in den einschlägigen IAO-Übereinkommen niedergelegt. Dies wurde in der Erklärung anlässlich des Sozialgipfels in Kopenhagen im März 1995 anerkannt:

"Wir werden uns um gute Arbeitsplätze und um die Verteidigung der grundlegenden Rechte und Interessen der Arbeitnehmer bemühen und zu diesem Zweck freiwillig die Einhaltung der einschlägigen Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation fördern, die das Verbot der Zwangs- und Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung betreffen."

f) Festlegung der "grundlegenden" Arbeitsnormen

Es ist äußerst wichtig, daß die Staats- und Regierungschefs aller Länder der Welt diese Arbeitsnormen anerkennen, da dadurch bestätigt wird, daß es sich um universelle Grundrechte handelt.

Während die UN, die IAO und andere internationale Organisationen eine breite Palette von Menschenrechten und Arbeitsnormen angenommen haben, von denen einige recht detailliert sind, konzentrierte sich die internationale Diskussion über den Handel und die Grundrechte des Arbeitnehmers in den letzten Jahren auf einen Grundstock von Rechten, die allgemein anerkannt sind und weltweit gelten. Besondere Aufmerksamkeit galt dem Verbot der Zwangsarbeit und der Sklaverei, der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen, der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie der Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit.

Die Sklaverei und die Zwangsarbeit sind durch eine Reihe internationaler Übereinkommen verboten, unter anderem durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen über die Sklaverei von 1926 und dessen spätere Zusatzübereinkommen sowie die IAO-Übereinkommen Nrn. 29 und 105. Diese Verbote sind fester Bestandteil des Völkerrechts und gehören zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, von denen keine Abweichung möglich ist (zwingende Normen des Völkerrechts).

Die Vereinigungsfreiheit und das Recht, Gewerkschaften zu gründen und sich ihnen anzuschließen, sind in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der IAO-Satzung anerkannt. Die IAO-Übereinkommen Nrn. 87 und 98 und die Internationalen Pakte von 1966 enthalten detailliertere Regeln zu diesem Thema, unter anderem das Recht auf Kollektivverhandlungen. Zumindest die in diesen Übereinkünften enthaltenen allgemeinen Grundsätze sind Teil der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts.

Die Beseitigung der Diskriminierung wird in praktisch allen internationalen Menschenrechtsübereinkünften allgemein anerkannt. Artikel 26 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte enthält eine allgemeine Nichtdiskriminierungsklausel, die auch auf den Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte Anwendung findet. Ferner ist die Diskriminierung in bezug auf die in den jeweiligen Übereinkünften anerkannten Rechte unter anderem gemäß Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung, Artikel 2 Absatz 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und gemäß den einschlägigen IAO-Übereinkünften verboten. In diesem Zusammenhang sind das IAO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und das IAO-Übereinkommen Nr. 100 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit besonders relevant. Es steht außer Zweifel, daß beispielsweise der formale Ausschluß von Teilen der Bevölkerung vom Arbeitsmarkt aufgrund ihrer Rasse oder ihres Geschlechts eine Völkerrechtsverletzung darstellen würde.

Was die Frage der Ausbeutung der Kinderarbeit betrifft, so bestimmen Artikel 10 Absatz 3 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Artikel 32 des Übereinkommens von 1989 über die Rechte des Kindes, daß Kinder vor wirtschaftlicher Ausbeutung und gefährlicher oder schädlicher Arbeit geschützt werden müssen. Die Staaten müssen ein Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung festlegen. Das IAO-Übereinkommen Nr. 138 enthält dazu spezifischere Bestimmungen. So ist der Einsatz kleiner Kinder bei Arbeiten, die ihrer Gesundheit oder ihrer Entwicklung schaden können, schon heute eindeutig gesetzeswidrig und kann unter Umständen sogar Sklaverei oder Zwangsarbeit darstellen. Dennoch hat die IAO mit den Vorbereitungen eines neuen Übereinkommens begonnen, das die Frage klären soll, was unter die illegale Ausbeutung der Kinderarbeit fällt.

3. Vorgehen der Europäischen Union

Welche Mittel stehen der Europäischen Union unter Berücksichtigung der Grundsätze der für sie charakteristischen Politik zur Verfügung, um in diesem Sinne tätig zu werden? Wir müssen auf möglichst breiter Basis handeln, denn verschiedene soziale Probleme erfordern verschiedene politische Instrumente. So dürfen wir bei der ausbeuterischen Kinderarbeit nicht vergessen, daß nur ein geringer Teil davon in der Exportindustrie stattfindet, weitaus mehr jedoch in der subsistenzwirtschaftlichen Landwirtschaft oder bei lokalen Bauvorhaben.

a) Autonome Maßnahmen

Bereits jetzt wird im neuen APS-Schema² der Union auf die Menschenrechte und sogar ausdrücklich auf die Arbeitsnormen verwiesen. In diesem Zusammenhang sind zwei Arten von Maßnahmen vorgesehen:

- Bei dem ersten Typ von Maßnahmen handelt es sich um die vollständige oder teilweise Rücknahme der Präferenzen im Falle von Sklaverei oder Zwangsarbeit.

Die Rücknahme von APS-Präferenzen wegen bestimmter Verhaltensweisen ist nicht grundsätzlich neu und ergibt sich aus dem autonomen Charakter des APS. In der Vergangenheit wurde im Falle diskriminierender oder betrügerischer Praktiken von dieser Möglichkeit gebraucht gemacht. Im neuen Schema wird ausdrücklich auf jede Form von Sklaverei im Sinne der Genfer Übereinkommen vom 25. September 1926 und vom 7. September 1956 sowie der Übereinkommen Nrn. 29 und 105 der Internationalen Arbeitsorganisation verwiesen.

Die Rücknahme von APS-Präferenzen wird vom Rat auf Vorschlag der Kommission im Anschluß an eine Untersuchung beschlossen. Nach Abschluß der Konsultationen im Verwaltungsausschuß haben alle betroffenen Parteien das Recht, ihren Standpunkt darzulegen.

- Der zweite Typ von Maßnahmen betrifft die "als Anreiz konzipierten Sonderregelungen", die in erster Linie darauf abzielen, eine fortschrittliche Sozial- und Umweltschutzpolitik in den Empfängerländer zu unterstützen und so eine qualitativ bessere Entwicklung zu gewährleisten.

Danach können mit Wirkung vom 1. Januar 1998 zusätzliche Präferenzspannen für die Länder gewährt werden, die einen entsprechenden Antrag stellen und die IAO-Übereinkommen Nrn. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen und das IAO-Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung nachweislich einhalten.

Die Anwendungsmodalitäten und der Umfang dieser Sonderanreize (zusätzliche Präferenzspanne) sollen auf der Grundlage eines Kommissionsberichts festgelegt werden, der die Ergebnisse der Untersuchungen in anderen internationalen Gremien wie der IAO, der WTO und der OECD berücksichtigt.

²Verordnung (EG) Nr. 1256/96 des Rates vom 20. Juni 1996 und Verordnung (EG) Nr. 3281/94 des Rates vom 19. Dezember 1994.

b) Bilaterale Zusammenarbeit mit Drittländern

Die Achtung und Förderung der Grundsätze im Zusammenhang mit den Menschenrechten und der Demokratie stellt eines der allgemeinen Ziele der Politik der Gemeinschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dar.

In den bilateralen Kooperationsabkommen zwischen der Union und den Drittländern ist eine Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich vorgesehen.

Daher erstellt und finanziert die Union in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gremien (Weltbank, IAO) Programme zur Gewährung finanzieller und technischer Hilfe, um den Bildungssektor oder die Beteiligung der Frauen am Wirtschaftsleben zu fördern. Diese Programme können folgende Bereiche betreffen: a) Bau von Schulen; b) berufliche Bildung; c) Ausbildung von Sekundarschullehrern (wobei Frauen häufig bewußt bessergestellt werden); d) "informelle" Bildung (für Kinder, die sehr früh von der Schule abgegangen sind, sowie für Erwachsene und die Landbevölkerung). Diese Hilfe wird entweder den Regierungen oder den Nichtregierungsorganisationen gewährt.

Unter Berücksichtigung der auf dem Weltsozialgipfel in Kopenhagen eingegangenen internationalen Verpflichtungen könnte die Union wie im Falle der neuen Abkommen mit Pakistan und Bangladesch vorschlagen, in den Kooperationsabkommen mit Drittländern fortan auf die Ziele der sozialen Entwicklung sowie auf die Notwendigkeit zu verweisen, die Grundrechte der Arbeitnehmer zu schützen und dabei den Grundsätzen der einschlägigen IAO-Instrumente unter anderem im Bereich des Verbots der Zwangs- und Kinderarbeit, der Vereinigungsfreiheit, des Rechts auf Kollektivverhandlungen und des Diskriminierungsverbots Rechnung zu tragen.

Vor demselben Hintergrund legte der OECD-Entwicklungsausschuß in seiner Erklärung von 1995 über die "Entwicklungspartnerschaft in einem neuen globalen Kontext" Strategien zur Einbeziehung besonders wirksamer Mittel zur Beseitigung der Kinderarbeit fest. Dazu gehören die Bekämpfung der Armut (auch auf Familienebene), Investitionen in den Bildungssektor, die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwachsene sowie die Förderung der Beteiligung von Frauen an der wirtschaftlichen Entwicklung.

In diesem Zusammenhang brachte das Internationale Arbeitsamt die Möglichkeit zur Sprache, Familien für diejenigen Einkommensverluste zu entschädigen, die sich aus dem Schulbesuch der Kinder ergeben.

Bezugnahme auf die Menschenrechte

In ihren Außenbeziehungen hat die Europäische Union für den Bereich der Menschenrechte und der Grundfreiheiten eine Politik entwickelt, die ein breites Spektrum von Maßnahmen vorsieht. So hat die Kommission im November 1995 folgende Mitteilung veröffentlicht: "Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: von Rom zu Maastricht und danach."

Was die Beziehungen zu Drittländern betrifft, so müssen alle Abkommen seit 1992 eine Klausel enthalten, die die Menschenrechte zu einem wesentlichen Bestandteil dieser Abkommen macht. Diese Klausel bezieht sich nicht nur auf die bürgerlichen und politischen Rechte, sondern auch auf die Entwicklung sowie die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Rechte. In ihrer Mitteilung "Über die Berücksichtigung der Wahrung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in den Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern" vom Mai 1995 erläutert die Kommission die Bedeutung dieser Klausel.

4. Vorgehen auf multilateraler Ebene

Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich auf die zwei nachstehend genannten internationalen Organisationen, wobei allerdings zu bedenken ist, daß auch andere internationale Gremien durch den politischen Dialog einen bedeutenden indirekten Beitrag zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen leisten können:

- die Internationale Arbeitsorganisation, die aufgrund ihres Mandats am besten geeignet erscheint, sich mit der Förderung der Arbeitsnormen zu befassen,
- die Welthandelsorganisation, die sich zur Erörterung des Zusammenhangs zwischen Handel und Arbeitsnormen anbietet.

Denn zum einen setzt die Förderung der Arbeitsnormen die Verbesserung des Kontrollsystems und der Effizienz der IAO voraus. Zum anderen stellt sich die Frage, ob im Zuge der Handelsliberalisierung - auch wenn die Politisierung des multilateralen Handelssystems zu vermeiden ist - die Mißachtung von Menschenrechten ignoriert werden kann.

Diese Frage gewinnt noch mehr an Bedeutung, wenn die Wechselbeziehung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung, Liberalisierung des Handels und sozialem Fortschritt berücksichtigt wird, wie sie in den einschlägigen Arbeiten

der OECD und der IAO herausgestellt wurde. Danach wirkt sich die Handelsliberalisierung positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und somit auf die Verbesserung der Lebensbedingungen aus, während umgekehrt ein künstlich niedrig gehaltenes soziales Niveau das Wachstum bremst.

a) Stärkung der Rolle der IAO

Die IAO verfügt über Mechanismen, um die effektive Anwendung der internationalen Arbeitsübereinkommen zu kontrollieren. Der für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen zuständige Expertenausschuß prüft die regelmäßigen Berichte, die die Mitgliedstaaten über die Durchsetzung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen vorlegen müssen. Die Schlußfolgerungen dieses Ausschusses werden von der Internationalen Arbeitskonferenz erörtert. Im Bereich der Vereinigungsfreiheit ist insofern ein besonderer Mechanismus vorgesehen, als der zuständige Ausschuß befugt ist, die Lage in sämtlichen IAO-Mitgliedstaaten zu prüfen, auch wenn sie die einschlägigen Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Außerdem sieht die IAO-Verfassung ein Beschwerdeverfahren vor, das von den Regierungen und den Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberverbänden gleichermaßen angestrengt werden kann, falls ein Mitglied die Durchführung eines Übereinkommens, dem es beigetreten ist, nicht in befriedigender Weise sicherstellt. Dieses Verfahren kann zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses führen, zieht allerdings in keinem Fall Sanktionen nach sich.

Die IAO arbeitet auch mit Anreizen und sucht beispielsweise den Dialog mit dem betroffenen Land oder gewährt technische Hilfe. Außerdem hat die IAO ein besonderes Programm zur schrittweisen Beseitigung der Kinderarbeit in der Welt aufgestellt ("IPEC").

Das IAO-System setzt somit auf Freiwilligkeit und Überzeugung. Mit den bestehenden Mechanismen soll ein moralischer Einfluß (insbesondere auf die öffentliche Meinung), nicht aber Zwang ausgeübt werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei der Druck, der von den Regierungen und Sozialpartnern ausgeht.

Im Rahmen der IAO werden bereits mehrere Maßnahmen erörtert, damit diese Organisation noch effizienter arbeiten kann. Eine europäische Strategie auf dem Gebiet der Arbeitsnormen muß diese Debatte berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere folgendes angestrebt:

- Unterstützung des Dialogs und der direkten Kontakte der IAO mit den Regierungen sowie Förderung der TH-Maßnahmen der IAO, insbesondere des IPEC-Programms; dafür müssen Finanzmittel bereitgestellt werden;

- Förderung des Grundsatzes, daß die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen eine implizite Verpflichtung aller Mitglieder der Organisation ist, auch wenn die einschlägigen Übereinkommen nicht von ihnen ratifiziert wurden; mit anderen Worten Anwendung des gleichen Verfahrens wie im Bereich der Vereinigungsfreiheit, wo eine Untersuchung auch ohne vorherige Zustimmung der betroffenen Regierung eingeleitet werden kann.
- gezieltere Behandlung der Probleme, die mit den besonders verwerflichen Formen der wirtschaftlichen Ausbeutung von Kindern zusammenhängen; die IAO wird 1998 prüfen, wie Untersuchungen und Berichte am besten durchzuführen bzw. zu erstellen sind und welche Anreize zur Förderung des Schulbesuchs von Kindern geboten werden können (direkte Hilfe für die Familien, Essensverteilung in der Schule).
- Förderung der Ratifikation der IAO-Übereinkommen: Das Internationale Arbeitsamt hat die Regierungen im Rahmen einer speziellen Kampagne bereits aufgefordert, die einschlägigen Übereinkommen zu ratifizieren bzw. zu erläutern, welche Umstände sie an der Ratifikation hindern.

Weitere Aktionen sind denkbar:

- Maßnahmen im Bereich der "Verhaltenskodizes", die von öffentlichen Stellen oder dem Privatsektor initiiert werden.
Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang beispielweise an den freiwilligen Verhaltenskodex der Europäischen Union für die in Südafrika tätigen europäischen Unternehmen sowie an die Geschäftspolitik einiger Privatunternehmen, die bei der Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen, der Wahl der Investitionsstandorte und der Festlegung der Auflagen für ihre Lieferanten bestimmte Normen zugrunde legen. Dabei könnten über die IAO-Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik hinaus Maßnahmen ins Auge gefaßt werden, um diese Initiativen transparenter zu gestalten und ihnen mehr Gewicht zu verleihen.
- Prüfung des Beitrags, den die IAO im Bereich des "sozialen Gütesiegels" leisten könnte

Im Privatsektor laufen immer mehr Zertifizierungsinitiativen und Programme an, um dem Verbraucher zu garantieren, daß die angebotenen Waren unter angemessenen sozialen Bedingungen hergestellt wurden. Zwar sollte die IAO keine eigenen Programme zur Verwendung sozialer Gütesiegel aufstellen, doch könnte sie technische Hilfe leisten. Allerdings muß sie sich dabei der Gefahr bewußt sein, daß solche Initiativen zu protektionistischen Zwecken mißbraucht werden

können. Auch die Regeln der WTO wären in diesem Zusammenhang wichtig.

b) Rolle der WTO

Die Wechselbeziehung zwischen Handelsliberalisierung, wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt wird von den internationalen Gremien seit der Konferenz von Marrakesch eingehend erörtert. Dabei zeichnen sich folgende wichtige Aspekte ab:

- Übereinstimmung zwischen den Zielen des multilateralen Handelssystems und der Förderung der Arbeitsnormen;
- Notwendigkeit eines multilateralen Vorgehens angesichts der zunehmenden autonomen handelspolitischen Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsnormen;
- Auswirkungen der grundlegenden Arbeitsnormen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere im Falle der Entwicklungsländer.

(i) Übereinstimmung der Ziele

Im GATT/WTO-Abkommen wird derzeit nur in Artikel XX Buchstabe e) ein Zusammenhang zwischen Gefangenearbeit und Handelsbeschränkungen hergestellt; danach kann eine Vertragspartei Maßnahmen (Sanktionen) hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren beschließen oder durchführen. Artikel XX stellt jedoch klar, daß diese Maßnahmen nicht so angewendet werden dürfen, daß sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigter Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.

Mit Artikel XX wird ein "restriktiver" Ansatz verfolgt, der handelsbeschränkende Maßnahmen zuläßt. Dieser Ansatz könnte als Deckmantel für Protektionismus mißbraucht werden, was der angestrebten Förderung der Arbeitsnormen abträglich wäre. Sozialer Fortschritt, wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum des Handels verstärken sich gegenseitig, so daß nicht auf die Beschränkung, sondern auf die Liberalisierung des Handels hinzuwirken ist.

Angesichts dieses Zusammenhangs scheinen die Ziele des multilateralen Handelssystems durchaus mit der Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen vereinbar zu sein.

Schließlich gehören die Staaten, die Mitglied der WTO und der UN sind, im wesentlichen auch der IAO an; somit sollte man meinen, daß sich die Grundsätze, zu denen sich die Staaten freiwillig bekannt haben, in allen drei Fällen ergänzen.

Im Übereinkommen von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation wird die Wechselbeziehung zwischen Liberalisierung des Handels, wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt bestätigt, denn die Vertragsparteien haben die Präambel des GATT-Abkommens übernommen und anerkannt, daß "ihre Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auf die Erhöhung des Lebensstandards, auf die Sicherung der Vollbeschäftigung und eines hohen und ständig steigenden Umfangs des Realeinkommens und der wirksamen Nachfrage ... gerichtet sein ... sollen".

Da die Liberalisierung des Handels mit der individuellen Verhandlungs- und Vertragsfreiheit Hand in Hand geht, ist es unerläßlich, das Recht des Arbeitnehmers auf Aushandlung seiner Arbeits- und Lebensbedingungen hinzuzufügen.

Schon die *Havanna-Charta* (Anhang III) nahm auf ungerechte Arbeitsbedingungen Bezug und sah die Festlegung von Arbeitsnormen insbesondere für die Exportwirtschaft vor. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen beschränkte sich zunächst auf die tarifären Aspekte im Warenverkehr; erst während der Tokyo-Runde erkannten die Vertragsparteien die Auswirkungen nichttarifärer Maßnahmen auf den Handel an und schufen damit die Grundlage für die Aushandlung von Kodizes über Subventionen, Einfuhrlizenzen, Zollwert usw. Damit wurde der Anwendungsbereich der multilateralen GATT-Regeln über die tarifären Aspekte hinaus ausgedehnt.

Der Abschluß der Uruguay-Runde markiert den Beginn einer neuen Epoche. Die Welthandelsorganisation unterscheidet sich grundsätzlich vom GATT, und zwar nicht nur im Hinblick auf ihren erweiterten Zuständigkeitsbereich, der jetzt beispielsweise auch den Dienstleistungssektor umfaßt, sondern auch in institutioneller Hinsicht. Die WTO ist mehr als ein Regelwerk; sie dient den Vertragsparteien auch als gemeinsamer institutioneller Rahmen für die Erörterung aller handelsbezogenen Fragen³. Daher würde sich die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die sich mit dem Zusammenhang zwischen Handel und international anerkannten Arbeitsnormen befaßt, nicht zwangsläufig auf der Ebene der Handelsdisziplinen niederschlagen.

³ Übereinkommen von Marrakesch zur Errichtung der Welthandelsorganisation - Artikel III Absatz 1: Die WTO erleichtert die Durchführung, die Verwaltung und die Wirkungsweise dieses Übereinkommens und der multilateralen Handelstübereinkommen sowie die Verwirklichung ihrer Ziele...".

Außerdem ist die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe im Rahmen der WTO nicht als Alternative zur Stärkung der Rolle der IAO zu verstehen. Es handelt sich vielmehr um zwei Schritte, die sich gegenseitig ergänzen. Dies gilt gerade in Anbetracht der internationalen Rolle der IAO als Legislativorgan und als Kontrollinstanz.

(ii) Notwendigkeit eines multilateralen Rahmens

In Wirtschaft und Politik gibt es erste Beispiele für eine Verknüpfung des Handels mit den Arbeitsnormen, sei es im Rahmen autonomer Präferenzregelungen (APS - USA/EU) oder in Regionalzusammenschlüssen (NAFTA). Diese autonomen bilateralen oder plurilateralen Bemühungen sehen unterschiedliche Kriterien und Maßnahmen vor, so daß sich nach und nach ein Bündel von Normen ergeben wird, die nicht immer kohärent bzw. mit dem Grundsatz der Handelsliberalisierung im Einklang stehen dürften.

Auch dem Druck der Öffentlichkeit muß Rechnung getragen werden, die sich immer stärker für die humanitären Aspekte der Arbeitsbedingungen in der Welt interessiert und ein staatliches Eingreifen beispielsweise in Form von Einfuhrbeschränkungen fordert. Dieser Druck schlägt sich unter anderem in den Initiativen von Verbraucherorganisationen nieder, die entweder auf die Verwendung sozialer Gütesiegel oder den Boykott bestimmter Waren abzielen. Ein sehr bekanntes Beispiel für den Fall der Zertifizierung ist die "Rugmark Foundation", die soziale Gütesiegel für handgemachte Teppiche ausstellt. Beim Boykott von Waren besteht die Gefahr eines protektionistischen Mißbrauchs, sofern ähnliche Waren von der heimischen Industrie hergestellt werden.

Der Privatsektor hat bereits auf diese Entwicklung reagiert. So haben mehrere Unternehmen (insbesondere im Bekleidungs- und Schuhsektor) Arbeitsnormen festgelegt, die von ihren Filialen bzw. ihren Lieferanten eingehalten werden müssen.

Wenn die Frage des Zusammenhangs zwischen Handel und Arbeitsnormen nicht in einem multilateralen Rahmen angegangen wird, besteht die Gefahr, daß einseitige handelspolitische Maßnahmen getroffen werden, die sich destabilisierend auf die bei der Uruguay-Runde erzielten Liberalisierungsfortschritte auswirken müssen. In den kommenden Jahren muß sich die Welthandelsorganisation in ihrer Rolle als Verwalter des Handelssystems behaupten. Ihre Aufgabe würde noch schwieriger, wenn sie sich mit einseitigen Handelsbeschränkungen auseinandersetzen müßte, die mit den multilateralen Regeln unvereinbar sind und Streitbeilegungsverfahren nach sich ziehen würden, deren Ausgang die Glaubwürdigkeit dieser Organisation in Frage stellen könnte.

(iii) Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Entwicklungsländer

Die Entwicklungsländer halten die Diskussion über die Arbeitsnormen im Rahmen der WTO für einen Schachzug der Industrienationen, um ihnen unter Androhung handelspolitischer Vergeltungsmaßnahmen ein Arbeits- und Lohnniveau aufzudrängen, das ihrem Entwicklungsstand nicht entspricht. Somit besteht die Gefahr, daß die Entwicklungsländer einen ihrer komparativen Vorteile verlieren bzw. daß die Industrieländer die Arbeitsnormen dazu mißbrauchen, protektionistische Barrieren zum Schutz ihrer leistungsschwächeren Wirtschaftszweige zu errichten.

Daher erinnert die Debatte sehr häufig an einen Nord-Süd-Konflikt zwischen Ländern mit hohem bzw. niedrigem Lohnniveau, wodurch das Problem noch konfuser wird und die Erzielung des politischen Konsenses erschwert wird, der zur Einleitung einer Debatte im Rahmen der WTO unerlässlich ist.

Somit muß den Entwicklungsländern versichert werden, daß ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht angetastet werden soll. Gleichzeitig müssen sie vor protektionistischem Mißbrauch geschützt werden. Dazu muß die Debatte als erstes auf die Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen beschränkt werden, um jede Erörterung des Lohnkostengefälles auszuschließen.

Dies wäre um so wichtiger, als die OECD-Studie zu folgendem Schluß kommt: "Die Befürchtungen der Entwicklungsländer, die Anwendung der grundlegenden Arbeitsnormen könnte ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, sind unbegründet. Vielmehr ist es theoretisch möglich, daß die Anwendung dieser Normen langfristig die Wirtschaftsleistung aller Länder fördern wird."

Zudem bildet die Erörterung der anstehenden Fragen auf multilateraler Ebene einen Schutz gegen protektionistischen Mißbrauch, der insbesondere in Anbetracht der autonomen Initiativen der Regierungen oder des Privatsektors zu befürchten ist.

Schließlich ist zu unterstreichen, daß die WTO nicht über ausreichende Erfahrungen im Bereich der Arbeitsnormen verfügt, so daß eine Koordination mit der IAO unverzichtbar ist.

Schlußfolgerungen

Die Europäische Union ist traditionell eine der treibenden Kräfte bei der Förderung der Achtung der Menschenrechte in der Welt. Sie trägt, wie die Erwartungen ihrer Partner zeigen, eine historische Verantwortung. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe setzt die Europäische Union die Mittel ein, die ihr im

Rahmen der Außenpolitik sowie der Politik der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen.

Derzeit zeichnet sich ein internationaler Konsens darüber ab, daß bestimmte grundlegende Arbeitsnormen gefördert werden müssen, die einen universellen Charakter haben und sich auf menschenrechtsbezogene Aspekte erstrecken. Diese Normen betreffen die Abschaffung der Zwangsarbeit und der Sklaverei, die Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht zu Kollektivverhandlungen und das Diskriminierungsverbot in Beschäftigung und Beruf. Die Mitgliedstaaten der Union sind im Rahmen des Ausschusses nach Artikel 113 zu der Auffassung gelangt, daß es angezeigt ist zu prüfen, ob die Förderung dieser Normen im Rahmen der WTO behandelt werden kann.

Es muß sichergestellt sein, daß die Stärkung der Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation, die per se für Arbeitsnormen zuständig ist, und die Einleitung einer Diskussion im Rahmen der WTO auch weiterhin Hand in Hand gehen.

Der WTO kommt in diesem Zusammenhang bei der Achtung der komparativen Vorteile der Entwicklungsländer und ihres Rechts, eine eigenständige nationale Politik zu betreiben, eine wichtige Rolle zu. Die Behandlung dieser Frage im Rahmen der WTO ist ferner erforderlich, um die Entwicklung des Freihandels zu fördern und den Mißbrauch autonomer einseitiger Maßnahmen oder privater Initiativen zu begrenzen, die Gefahr laufen, überhandzunehmen oder zu protektionistischen Zwecken manipuliert zu werden.

Ausgangspunkt der Debatte in der WTO wäre, daß die Ziele des multilateralen Handelssystems mit der Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen im Einklang stehen. Dies geht aus der Präambel des GATT-Abkommens hervor, die im Übereinkommen von Marrakesch übernommen wurde. Darin wird ein Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung, wirtschaftlicher Entwicklung und sozialem Fortschritt hergestellt. Somit besteht die Lösung nicht darin, Handelsbeschränkungen einzuführen, sondern den Handel in einem offenen, nichtdiskriminierenden multilateralen System zu fördern.

Vor diesem Hintergrund sollte die Aufnahme der sozialen Fragen in das Arbeitsprogramm der WTO ein eindeutiges Ziel der Union darstellen. Daher empfiehlt die Kommission dem Rat, auf der Ministerkonferenz in Singapur die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zu erörtern, die sich mit dem Zusammenhang zwischen dem multilateralen Handelssystem und den grundlegenden Arbeitsnormen befassen und die Bereiche prüfen soll, in denen die WTO zusammen mit anderen internationalen Organisationen zur Förderung dieser Normen beitragen kann.

Ferner schlägt die Kommission dem Rat vor, einen schriftlichen Beitrag zur Erläuterung der Vorgehensweise der EU in diesem Bereich mit dem Ziel einer raschen Hinterlegung in Genf zu genehmigen.

**WTO-Ministerkonferenz in Singapur, 1996
Grundlegende Arbeitsnormen und das Multilaterale Handelssystem
Bestandteile eines Übereinkommens**

**Non-Paper der Delegation der Vereinigten Staaten
15. Mai 1996**

1. In dem Übereinkommen würde an die Ziele des multilateralen Handelssystems und die erwünschte Förderung grundlegender Arbeitsnormen erinnert. Die Tatsache, daß die Förderung grundlegender Arbeitsnormen langfristig wahrscheinlich die wirtschaftliche Leistung aller Länder erhöht, würde von den WTO-Mitgliedern in einer Erklärung anerkannt, mit der die Gelegenheit genutzt werden soll, das Handelssystem weiter zu stärken und zu unterstützen. In derselben Erklärung würden die WTO-Mitglieder zugleich ihre Unterstützung für ein offenes, nichtdiskriminierendes Handelssystem wiederholen und zusichern, eine weitergehende Handelsliberalisierung anzustreben und protektionistische Maßnahmen oder Maßnahmen, die den legitimen komparativen Vorteil der WTO-Mitglieder in Frage stellen, zu unterlassen. Eine solche multilaterale politische Absichtserklärung an sich würde keine neuen oder erzwingbaren Rechte oder Pflichten für WTO-Mitglieder begründen. Die Erklärung von Marrakesch zur globalen Kohärenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen könnte als Vorlage dienen.

2. Die Erklärung von Singapur würde sich ausschließlich auf die "grundlegenden" Arbeitsnormen beziehen, die auf folgenden von den WTO-Mitgliedern in den UN und sonstigen multilateralen Gremien vereinbarten Menschenrechtsstandards fußen:

- Vereinigungsfreiheit
- Recht auf Kollektivverhandlungen
- Verbot von Zwangsarbeit
- Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit
- Nichtdiskriminierung in Beruf und Beschäftigung

Die Beschränkung der Gespräche auf die genannten Arbeitsnormen dürfte die Befürchtung von WTO-Mitgliedern zerstreuen, eine Erörterung dieses Problems könnte zu einer Diskussion über das Lohngefälle führen.

3. Das Übereinkommen von Singapur sollte zu einer anschließenden Untersuchung in der WTO führen, wobei eine WTO-Arbeitsgruppe damit beauftragt wird, Zusammenhänge zwischen den Zielen und Bestimmungen der WTO einerseits und den grundlegenden Arbeitsnormen andererseits festzustellen, ähnliche Arbeiten in anderen Organisationen, insbesondere der IAO, herauszufinden und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die WTO in diesem Bereich weiter mit anderen Einrichtungen zusammenarbeiten

könnte. Die Ergebnisse der Bemühungen der Arbeitsgruppe sollten auf einem späteren Ministertreffen aufgegriffen werden, um darüber nachzudenken, wie die WTO im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung eines offenen, nichtdiskriminierenden Handelssystems zur Förderung der Einhaltung grundlegender Arbeitsnormen und zur Festlegung der entsprechenden Modalitäten beitragen könnte.

13. Mai 1996

FÖRDERUNG GRUNDLEGENDER ARBEITSNORMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEM WELTHANDEL - das Konzept Norwegens

Norwegen tritt vorbehaltlos für die Förderung international anerkannter Arbeitsnormen ein - d.h. für die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Kollektivverhandlungen, das Verbot von Zwangsarbeit, die Beseitigung ausbeuterischer Formen von Kinderarbeit sowie die Nichtdiskriminierung in Beruf und Beschäftigung. Während die hauptsächliche Zuständigkeit für die Förderung dieser Normen bei den nationalen Regierungen und den Sozialpartnern liegt, ist die Staatengemeinschaft als Ganzes für die Überwachung der Fortschritte und die Unterstützung der Bemühungen einzelner Staaten um eine Verbesserung dieser Normen verantwortlich.

Die Globalisierung der Wirtschaft und ein offeneres und dynamischeres Welthandelssystem haben den Zusammenhang zwischen Arbeitsnormen und Handel erneut in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Der Handel wird sowohl als Instrument zur Verbesserung der Normen durch Wirtschaftswachstum betrachtet als auch als Bereich internationaler Interaktion auf der Grundlage einer gemeinsamen Verpflichtung zur Achtung und Förderung grundlegender Menschenrechte, deren integraler Bestandteil diese Arbeitsnormen sind.

Laut einer kürzlich durchgeführten OECD-Studie kann der Handel mit Verbesserungen bei den Arbeitsnormen in Verbindung gebracht werden. Norwegen möchte an diese Studie anknüpfen und mit einer größeren Anzahl von Staaten und insbesondere mit den Entwicklungsländern eine offene Diskussion darüber führen, wie die Arbeitsnormen weltweit am wirksamsten verbessert werden können und wie der Handel dazu beitragen kann. Auf Initiative Norwegens wurde innerhalb der OECD ein Workshop geschaffen, an dem auch Nichtmitglieder teilnehmen, um die Studie und die Schlußfolgerungen, die daraus gezogen werden können, vorzustellen. Diese Diskussion würde auch die gegenwärtigen Bemühungen der IAO um eine Verbesserung der Überwachung und Durchführung der Übereinkommen über Arbeitsnormen einschließlich eines neuen Übereinkommens über Kinderarbeit unterstützen.

Norwegen plant eine Diskussion im Rahmen der WTO, um die Probleme zu klären und mögliche Zusammenhänge aufzuzeigen, die im Zuständigkeitsbereich der WTO behandelt werden können. In diesem Zusammenhang erkennt Norwegen an, daß die Einführung einseitiger Handelsmaßnahmen unbedingt vermieden werden sollte. Eine Diskussion innerhalb der WTO, die sich auf die Arbeit anderer internationaler Organisationen stützt, könnte zu Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitsnormen als integraler Bestandteil einer Strategie für Wirtschaftswachstum und Handelssteigerung führen. Sie könnte ferner zur Beseitigung der mystischen Vorstellung beitragen, niedrige Sozialstandards brächten Handelsvorteile.

Engere Beziehungen zwischen nationalen und regionalen Arbeitsforschungseinrichtungen könnten ebenfalls zu einer kooperativen Diskussion in diesem Bereich beitragen.

Norwegen ist der Auffassung, daß eine Strategie des kooperativen Dialogs unter Beteiligung aller betroffenen Parteien und der Berücksichtigung aller wirksamen Instrumente zur Unterstützung nationaler Bemühungen um eine allmähliche Verbesserung der Arbeitsnormen am besten geeignet wäre, diese Normen weltweit zu verbessern und den Lebensstandard der betroffenen Menschen zu heben. Die WTO sollte ihrerseits prüfen, wie das multilaterale Handelssystem zur Erreichung dieser Ziele beitragen könnte.

f) *Verbesserung
der Wettbewerbsfähigkeit*

Die Handels- und die Wirtschaftspolitik können die Entwicklung — durch die Unternehmen — absatzfähiger Produkte und auch der Verfahren, um diese Produkte rechtzeitig, zu angemessenen Kosten und in der erforderlichen Qualität auf die Weltmärkte zu liefern, nicht ersetzen. Was die sozialen Kosten anbelangt, so zielt die Angst vor dem sogenannten sozialen Dumping am Kern des Problems vorbei, wenn sie auf der Annahme beruht, daß bestimmte Länder das Niveau der sozialen Sicherheit künstlich senken, um sich gegenüber dem Ausland einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Wir sollten uns nicht mit der allzu einfachen Unterscheidung zwischen Industrieländern mit hohen und Entwicklungsländern mit niedrigen Löhnen zufriedengeben. Unterschiede bei den Arbeitslöhnen können für sich betrachtet irreführend sein. Es stimmt zwar, daß sich die moderne Technologie viel schneller und leichter als in der Vergangenheit in verschiedenen Teilen der Welt ausbreitet. Doch können Faktoren wie ein schlechteres Bildungs- und Ausbildungsniveau, ein ins-

gesamt niedrigeres Investitionsniveau und eine unzureichende Infrastruktur den Niedriglohneffekt zunichte machen.

Dies soll nicht heißen, daß die EG keine Schwierigkeiten im Wettbewerb mit Ländern hätte, in denen ein großes Arbeitskräfteangebot besteht. **Allerdings läßt die europäische Wettbewerbsfähigkeit nicht in erster Linie wegen des internationalen Sozialkostengefalles in einzelnen Sektoren nach, sondern weil wir in Europa selbst unter strukturellen Verzerrungen leiden.** In Entwicklungsländern wird eine aufwendigere soziale Sicherung zu einem allgemein verkündeten politischen Ziel, sobald das Volkseinkommen ein Niveau erreicht, ab dem sich ein solches Ziel verwirklichen läßt. Langfristig wird ein Großteil der Lösung darin bestehen, diesen Ländern dabei zu helfen, die für die Entwicklung der Inlandsnachfrage und die Anhebung des Lebensstandards notwendigen Bedingungen zu schaffen.

Das Streben nach einer besseren Wettbewerbsfähigkeit mittels der Handelspolitik und anderer Politiken darf nicht dazu führen, daß die soziale Sicherheit in Europa abgebaut oder anderswo in der Welt ignoriert wird. Wir sind zu Recht stolz auf unsere diesbezüglichen Errungenschaften, die einem weltweiten Vergleich standhalten, und wir tun gut daran, uns für die Aufstellung europaweit gültiger Standards für die soziale Sicherheit dort einzusetzen, wo dies angebracht ist.

Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten können jede Gelegenheit wahrnehmen, die entsprechenden gesetzlichen Verbesserungen bei den betreffenden Ländern anzumahnen. Wir müssen für die weltweite Anerkennung und Durchsetzung dieser Regeln eintreten. Wir können dies mit positiven Maßnahmen tun, zum Beispiel durch Rechtsberatung und technische Zusammenarbeit, sofern Bedarf dafür besteht. Dies sind legitime Ziele der Entwicklungshilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Handelspolitik ist zur Erreichung dieser Ziele jedoch ungeeignet.

Wir lehnen — zu Recht — das einseitige Vorgehen anderer ab, die Europa ihre Vorstellungen vom Lauf der Welt aufdrängen wollen. Die für internationale Regeln zuständigen Organisationen müssen selber beurteilen, ob die Gemeinschaft diese Regeln einhält. Der

gleiche Grundsatz muß auch umgekehrt gelten, wenn es darum geht zu beurteilen, inwieweit diese Regeln von anderen eingehalten werden.

Es gibt drei Fronten, an denen Handlungsbedarf besteht:

- In den aktuellen Diskussionen in der Gemeinschaft über das soziale Dumping muß deutlicher erklärt werden, warum die Gemeinschaft multilateral aufgestellte Regeln will und warum sie es einzelnen Ländern nicht gestatten sollte, sich zum einseitigen Richter über Gesetze in anderen Ländern oder in der Frage zu machen, inwieweit internationale Vereinbarungen von anderen Ländern eingehalten werden.
- Es muß eine Gemeinschaftspolitik der positiven wirtschaftlichen Zusammenarbeit entwickelt werden, um die sozialen Standards weltweit anzuheben, ohne dabei jedoch eine unilaterale Handelsdiskriminierung als Hebel einzusetzen.
- Vorzubereiten sind die in der IAO und andernorts nach der Uruguay-Runde anstehenden Diskussionen darüber, wie sich die Einhaltung gegenwärtiger und künftiger sozialpolitischer Übereinkünfte verbessern läßt.

Anhang III

Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Beschäftigung - Havanna, April 1948: Artikel 7, S. 7:

Gerechte Arbeitsnormen:

- (1) *Die Mitglieder erkennen an, daß Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung den Rechten der Arbeiter gemäß den Erklärungen und Übereinkünften zwischen Regierungen in vollem Umfang Rechnung tragen müssen. Sie erkennen an, daß alle Länder ein gemeinsames Interesse an der Einführung und Aufrechterhaltung gerechter Arbeitsnormen in Abhängigkeit von der Produktivität haben und somit an der Erhöhung der Löhne und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, soweit die Produktivität diese zuläßt. Die Mitglieder erkennen an, daß ungerechte Arbeitsbedingungen, insbesondere in der Exportproduktion, zu Schwierigkeiten im Welthandel führen, und folglich trifft jedes Mitglied alle geeigneten und durchführbaren Maßnahmen zur Beseitigung solcher Bedingungen in seinem Gebiet.*
- (2) *Diejenigen Mitglieder, die auch Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation sind, arbeiten bei der Umsetzung dieser Verpflichtung mit jener Organisation zusammen.*
- (3) *In allen die Arbeitsnormen betreffenden Angelegenheiten, die im Einklang mit Artikel 94 oder Artikel 95 an die Organisation verwiesen werden können, konsultiert sie die Internationale Arbeitsorganisation und arbeitet mit dieser zusammen.*

ISSN 0254-1467

KOM(96) 402 endg.

DOKUMENTE

DE

02 04 05 11

Katalognummer : CB-CO-96-416-DE-C

ISBN 92-78-07874-3

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften

L-2985 Luxemburg