



Michael Wolff

Qualität der Arbeit und Handelsabkommen

Anmerkungen aus Anlass der TTIP-Verhandlungen

Frankfurt/Main, November 2014

Das Freihandelsabkommen namens TTIP wird seit Juli 2013 zwischen der Europäischen Union und den USA verhandelt. Da die konkreten Vertragsinhalte im geheimen verhandelt werden, kann von der Arbeits- und Sozialgesellschaft kaum Einfluss darauf genommen werden. Es ist zu befürchten, dass ein Freihandelsabkommen wie TTIP verheerende Auswirkungen auf die Qualität der Arbeit und den Arbeitsmarkt hat. Damit beschäftigen sich die folgenden Ausführungen.

1. Internationales Arbeitsrechtsordnungssystem

Seit 1919 verabschiedet die *International Labour Organization* (ILO; auf Deutsch: Internationale Arbeitskonferenz) als Sonderorganisation der UNO internationale Übereinkommen (*conventions*) zu Arbeitsrechten und Arbeitsstandards, die in der Regel von einer großen Zahl der Mitgliedsstaaten in jeweils national geltendes Recht überführt werden (vgl. Scherrer 2012a: 9). Acht dieser Übereinkommen betreffen die so genannten *Kernarbeitsnormen*, die als vorrangig eingestuft wurden. Sie bestimmen das Selbstverständnis und Handeln der ILO und wollen folgende Prinzipien verwirklichen:

- „Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen
- Beseitigung der Zwangsarbeit
- Abschaffung der Kinderarbeit
- Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“ (ILO.org).

Von den USA wurden bisher nur zwei der acht Übereinkommen zu den Kernarbeitsnormen ratifiziert: Die Normen zur Abschaffung der Kinderarbeit und Beseitigung von Zwangsarbeit. Darin spiegelt sich wieder, dass die Gründung von Gewerkschaften in den USA zum Teil sehr schwierig ist und Arbeitsrechte sehr viel eingeschränkter gelten als in Europa (vgl. Esslinger 2014; vgl. Engelen-Kefer 2014: 3-4).

Vier ihrer zahlreichen Übereinkommen hat die ILO als *priority conventions* und damit gegenüber den anderen als *vorrangig* ausgewiesen, da sie eine besondere Bedeutung für das Funktionieren des internationalen Systems der Arbeitsstandards haben. Sie beinhalten Ziele zur Arbeitsaufsicht, allgemeinen Beschäftigungspolitik und zur dreigliedrigen Beratung (zwischen Staatsorganen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden) (vgl. Lukas/Steinkellner 2012: 182).

Dieses internationale System der Arbeitsrechtsordnung wird trotz seiner langen Tradition in der Industriegeschichte angesichts häufiger Normverstöße und geringer Sanktionsmöglichkeiten als unzureichend angesehen (vgl. Scherrer 2012a: 9). Dennoch stellt es gegenwärtig eine Ordnung dar, die international von sehr vielen Staaten anerkannt wird. Die ILO setzt auf Dialog und auf öffentliches Bloßstellen, so genanntes *naming and shaming*, von Ländern, die Verletzungen der Kernarbeitsnormen von Unternehmen im eigenen Land ignorieren und dulden (vgl. Scherrer 2012a: 9-10).

2. Internationales Handelsordnungssystem

Im Jahr 1995 wurde die *World Trade Organization* (WTO) ebenfalls als Sonderorganisation der UNO gegründet. Sie ist die Nachfolgeorganisation des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT; auf Deutsch: Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen). Die WTO vereinbart internationale handelspolitische Normen, zu denen insbesondere die so genannte *Meistbegünstigung* (Zollvergünstigungen eines Landes müssen gegenüber allen Handelspartnern gelten) und die *Nichtdiskriminierung* (erlaubte Ausnahmen vom Verbot der Mengenbeschränkung müssen für alle Teilnehmer gelten) gehören. Mithilfe einer Streitschlichtungsvereinbarung können die Handelspartner ein Schiedsgericht einsetzen, das den Streit zu etwaige Vertragsbrüchen durch ein *Schiedsgerichtsverfahren* statt durch ordentliche Gerichte beilegt (vgl. BPB.de; vgl. Gabler Wirtschaftslexikon.de).

3. Verknüpfung von Handels- und Arbeitsrechtsordnungssystemen

Obwohl die Verknüpfung von Systemen der Handels- und der Arbeitsrechtsordnung für die Mehrheit der WTO-Mitgliedsnationen, welche auch die Mehrheit der ILO-Mitgliedsnationen war, aufgrund ihrer inhaltlichen, produktionsbedingten Verzahnung nahe liegt, haben sie auf der ersten Tagung der neugegründeten WTO im Jahr 1996 für eine solche Verknüpfung keine einheitliche Position gefunden (vgl. Greven 2012a: 72). Der größte Widerstand kam von Regierungen der Entwicklungs- und Schwellenländer, die unter anderem befürchteten, dadurch ihren globalen Wettbewerbsvorteil in der Produktion zu verlieren. Die wesentlichen Befürworter waren damals die europäischen Staaten und die USA (vgl. Scherrer 2012a: 16; vgl. Greven 2012a: 71). Bis

heute und auch in absehbarer Zukunft ist für Arbeitsstandards eine multilaterale Lösung auf Ebene der WTO nicht realisierbar (vgl. Greven 2012b: 83, 94).

Im Jahre 2006 verkündete die Europäische Union das Konzept *Global Europe*, welches den Fokus von einer multilateralen Handelspolitik durch die WTO auf bilaterale, mit einzelnen Handelspartnern vereinbarte Handels- und Investitionsabkommen richtete (vgl. EC 2006: 10 ff.). Hierbei strebt die EU aus sozialer Perspektive unter anderem an, Normen von nachhaltiger Entwicklung und inklusiver, menschenwürdiger Arbeit auf die Handelspartner zu übertragen (vgl. Greven 2012a: 73). Ein vielfach geäußerter Vorwurf an die Politik der EU lautet jedoch, sie verfolge rein ökonomische Interessen. Die EU gerät deshalb unter Protektionismus- und Imperialismusverdacht (vgl. Greven 2012a: 74). Außerdem hat die EU bisher noch keine Bestimmungen zu Arbeitsrechten und Sozialstandards in ihren Handelsabkommen umgesetzt (vgl. Greven 2012b: 90).

Angesichts der fortbestehenden Normverstöße gegen die ILO-Kernarbeitsnormen und die bestehende Ablehnung einer Einrichtung von international geltenden Sozial- und Arbeitsrechtsklauseln im Rahmen der WTO, schafft die bilaterale Strategie eine neue Chance und größere Verhandlungsmacht, Vereinbarungen über die soziale Dimension zu treffen (vgl. Scherrer 2012a: 11; vgl. Greven 2012a: 74).

Tatsächlich enthält eine wachsende Anzahl an regionalen, bilateralen und plurilateralen Handelsabkommen verpflichtende Absprachen zu Sozialstandards und Nachhaltigkeitsklauseln, „[...] doch sind sie noch in der Minderheit und für den Schutz von Kernarbeitsnormen zumeist unzureichend“ (Greven 2012b: 87; vgl. Hofmann/Hänlein 2012: 103). Effektive Verknüpfungen von Handel und Sozialstandards müssen auf Freiwilligkeit, Verantwortungsbewusstsein, Transparenz und Regelmäßigkeit basieren und die ökonomischen, sozialen und staatlichen Entwicklungsstufen der jeweiligen Länder berücksichtigen (vgl. Greven 2012b: 83).

4. Wirkung von Arbeitsrechten

Langfristig gesehen begünstigen höhere Sozialstandards häufig die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Sie stärken über eine gleichmäßigere Verteilung des Volkseinkommens die volkswirtschaftliche Nachfrage und führen zu einer besseren Qualifizierung der Arbeitskräfte und so zu ihrem effizienteren Einsatz (vgl. Scherrer 2012b: 27, 40). Wenn ein Land seine Standards verbessert, steigert es auch seine Konkurrenzfähigkeit (vgl. Scherrer 2012b: 34f.).

Kurzfristig verschafft die Missachtung von Arbeitsrechten jedoch Wettbewerbsvorteile. Wenn ein Land es schafft, durch Verstöße für sich Wettbewerbsvorteile zu erlangen, entsteht die Gefahr einer Abwärtsspirale, denn dann sinkt auch die Bereitschaft der anderen Länder, die Normen einzuhalten. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass fundamentale Arbeitsrechtsnormen als verbindlich festgelegt werden (vgl. Scherrer 2012b: 41, 43).

5. Mögliche Auswirkungen von Handelsabkommen wie TTIP auf Arbeit und Soziales

Das Abkommen mit Namen *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP; auf Deutsch: Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft) wird seit Juli 2013 zwischen der Europäischen Union und den USA verhandelt. Die Verhandlungen finden unter striktem Ausschluss der Öffentlichkeit und damit der Betroffenen statt (vgl. Bundestag: 1). Von daher kann nur spekuliert werden, welche Auswirkungen TTIP auf die Arbeitsrechte und den Arbeitsmarkt haben könnte.

Europa und die USA sind hinsichtlich der Arbeitsrechte sehr unterschiedlich (vgl. Engelen-Kefer 2014: 2-3). Die meisten europäischen Staaten, insbesondere Deutschland, zeichnen sich aufgrund ihrer Tradition dadurch aus, dass sie durch Marktregulierungen seitens des Staates einen mehr oder weniger gelingenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage schaffen wollen. Die USA zeichnen sich dagegen dadurch aus, dass sie es dem Markt weitergehend ohne staatliche Eingriffe überlassen, sich durch Angebot und Nachfrage selbst zu regulieren (vgl. Esslinger 2014). Dass die USA von den ILO-Kernarbeitsnormen bisher nur das Verbot der Zwangs- und der Kinderarbeit ratifiziert haben, ist ein Indiz für eine stark vom *Laissez-Faire* geprägte Marktordnung, in der der Markt als Warentausch zwischen freien Subjekten definiert wird (vgl. Scherrer 2012a: 36). Es ist naheliegend zu befürchten, dass der Erhalt der zum Teil stark ausgebauten Systeme der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge in Europa bei einem Freihandelsabkommen mit den USA zur Diskussion stehen und ein wettbewerbsgeleiteter *race to the bottom-Prozess* die Sozialstandards auf den kleinsten gemeinsamen Nenner herunterdrücken könnte (vgl. Scherrer 2012b: 37).

Mehr Wohlstand für breite Schichten ist der Antrieb für dieses Freihandelsprojekt, bei dem es um ein gigantisches Volumen von etwa 15 Prozent des Welthandels geht (vgl. Engelen-Kefer 2014: 1). Die EU verspricht sich von dem Abkommen die Entstehung vieler Arbeitsplätze, Entlastungen für Unternehmen und ein stärkeres Wirtschaftswachstum von 0,48 Prozent innerhalb von zehn Jahren. Des Weiteren sollen die Löhne um 0,5 Prozent steigen. Das besagt zum Beispiel die (ex-ante-) Studie des *Centre for Economic Policy Research*, einem britischen Forschungsinstitut. Andere wirtschaftsnahe Studien kommen zum Teil zu anderen Ergebnissen (vgl. Salavati 2014).

6. Notwendige Arbeits- und Sozialrechtsklauseln in Handelsabkommen

Solange sowohl die Regelung von allgemein verbindlichen Sozialrechtsklauseln als auch multilaterale Verträge auf Ebene der WTO nicht möglich sind, muss angestrebt werden, dass die Handelspartner so genannte *Sozialkapitel* freiwillig in bilateralen Handelsabkommen verankern. Diese Sozialkapitel gibt es schon seit Beginn der 1990er Jahre in Zusammenhang mit einigen Verträgen. Sie sind bis heute in der inhaltlichen und strukturellen Zusammensetzung sehr unterschiedlich gestaltet und bündeln die Vereinbarungen zu Sozialstandards entweder innerhalb eines Vertrages oder als Beiwerk (vgl. Lukas/Steinkellner 2012: 169).

In der Freiwilligkeit der Verankerungen von Sozialstandards in Handelsabkommen liegt die Gefahr, dass dies eine gewisse Beliebigkeit der Anwendung fördert und die sozialen Rechte schnell zum *Feigenblatt* werden, das wenn überhaupt nur das Nötigste bedeckt. Arbeits- und Sozialrechtsklauseln in Handelsabkommen sind aber unbedingt erforderlich, weil sie geeignet sind, den Einfluss von Arbeitskräften gegenüber der viel größeren Macht von Unternehmen zu stärken und dem Gebot der ökonomischen und sozialen Kohärenz Rechnung zu tragen – ohne dabei den freien Handel willkürlich oder ungerechtfertigt zu beschränken.

Immer mehr Ökonomen, die früher Sozialstandards ablehnten, befürchten heute, dass ohne einen besseren Schutz der in die weltweite Arbeitsteilung einbezogenen Menschen, die liberale Welthandelsordnung insgesamt in Frage gestellt wird (vgl. Greven 2012a: 79).

Wichtig ist die Einsicht, dass Arbeitskräfte keine homogene Gruppe sind. Insbesondere die Belange von weiblichen Arbeitskräften, die häufig einer besonderen Belastung ausgesetzt sind, und die von Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen, die auf den unteren Ebenen von Produktionsketten arbeiten, müssen in Sozialkapiteln aufgegriffen werden (vgl. Sinaga 2012: 64).

Wenn Globalisierung sozial gestaltet werden soll, wie Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel sagt, muss Handel mit Arbeitnehmerrechten verbunden werden. Die ILO-Kernarbeitsnormen werden in internationalem Einklang von vielen Staaten sehr hervorgehoben und wurden bereits in nationales Recht umgesetzt. Daher sollten mindestens sie bei TTIP und anderen Abkommen in Sozialkapitel einfließen. Laut einer Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage will sich diese dafür einsetzen (vgl. Bundestag: 11). Des Weiteren sind die *priority conventions* der ILO zur berücksichtigen (vgl. Hofmann/Hänlein 2012: 109). Unter Bezugnahme auf die UN-Menschenrechtspakte sollten auch die Themen soziale Sicherheit und die Rechte auf Arbeit und Gesundheit aufgenommen werden (vgl. Hofmann/Hänlein 2012: 113). Das Europäische Parlament hat sich im Jahr 2010 ausdrücklich für die Aufnahme von Menschenrechts-, Sozial- und auch Umweltstandards in internationale Handelsabkommen ausgesprochen (vgl. EP 2010). Fraglich ist aber, ob und inwieweit die EU-Parlamentarier Einfluss auf die Vertragsgestaltung haben bzw. über deren Inhalt überhaupt Bescheid wissen.

Die Möglichkeit von Staaten, als letztes Mittel, insbesondere bei Verstößen gegen die vereinbarten Sozialstandards, Strafen zu verhängen „[...] ist wichtig, weil sie geeignet ist, Verhaltensänderungen zu erreichen“ (Greven 2012b: 93). Nach den in GATT vorgesehenen Ausnahmeklauseln dürfte dies auch im TTIP-Vertrag bei der Nichteinhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen möglich sein, sofern sie überhaupt Teil des Vertrages sind (vgl. Scherrer 2012a: 19). Ziel sollte aber auch die Verbesserung und der Ausbau der nationalen Arbeitsgerichtsbarkeit und Arbeitsinspektion sein (vgl. Greven 2012b: 93).

Die Inhalte von Sozialkapiteln müssen unbedingt in die handelsbezogenen Schiedsgerichtsverfahren einbezogen werden, sonst bleiben sie unverbindlich (vgl. Greven 2012b: 92; vgl. Lukas/Steinkellner 2012: 175). Ein Beispiel, in dem dies be-

rücksichtigt wird, ist das Handelsabkommen zwischen USA und Chile von 2004 (vgl. Lukas/Steinkellner 2012: 166f.). Noch besser wäre es aber solche intransparenten Verfahren ganz auszuschließen und die ordentliche Gerichtsbarkeit anzustreben.

Für das Handelsabkommen TTIP wird erwartet, dass es Auswirkungen auf die gesamte Weltwirtschaft haben wird. Am Verhandlungstisch sitzen aber nur die Europäische Union und die USA. Aus diesem Grund sollten die bilateralen Verhandlungen ausgesetzt, die Bemühungen um eine Welthandelsordnung wieder aufgenommen und die WTO dafür gestärkt werden, die Verhandlungen weiterzuführen, da hier die meisten Staaten am Tisch sitzen und alle wenigstens ein formales Mitspracherecht haben.

Verwendete Literatur

Bundeszentrale für politische Bildung (BPB.de): Welthandelsorganisation (WTO). In: Schubert, Klaus/Martina Klein, 2011, Das Politiklexikon. Bonn: Dietz. Verfügbar unter:

<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18473/welthandelsorganisation-wto> [zuletzt geprüft: 13.11.14].

Deutscher Bundestag (Bundestag) vom 10.07.2014: Soziale, ökologische, ökonomische und politische Effekte des EU-USA Freihandelsabkommens. Antwort der Bundesregierung 18/2100 auf die Große Anfrage von Angeordneten und der Fraktion DIE LINKE 18/432. Verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/021/1802100.pdf> [zuletzt geprüft: 13.11.14].

Engelen-Kefer, Ursula, 2014: TTIP – Generalangriff auf Sozialstaat? In: NachDenkSeiten – Die kritische Website. Verfügbar unter: <http://www.nachdenkseiten.de/?p=22297> [zuletzt geprüft: 13.11.14].

Esslinger, Detlef, 2014: Arbeitnehmerrechte, Machtgefälle, Worum geht es eigentlich? Umwelt- & Verbraucherschutz. In: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 29.08.2014: Streit um TTIP. Was bedeutet das Handelsabkommen für uns? Die Recherche.

Europäisches Parlament (EP) vom 25.11.2010: Human rights, social and environmental standards in International Trade agreements (2009/2219(INI)). Verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201011/20101129ATT02490/20101129ATT02490EN.pdf> [zuletzt geprüft: 18.11.14].

Gabler Wirtschaftslexikon.de: Schiedsgerichtsverfahren. Verfügbar unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/schiedsgerichtsverfahren.html> [zuletzt geprüft: 27.11.14].

Greven, Thomas, 2012a: Stand der politischen Debatte zur Verknüpfung von Sozialstandards und Handel. S.71-82, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Greven, Thomas, 2012b: Anforderungen an Legitimität und Effektivität von Sozialkapiteln in Handelsverträgen. S.83-99, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Internationale Arbeitsorganisation (ILO.org): ILO Kernarbeitsnormen. Die Grundprinzipien der ILO. Verfügbar unter: <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> [zuletzt geprüft: 18.11.14].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EC) vom 04.10.2006: Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt. Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0567&from=DE> [zuletzt geprüft: 18.11.14].

Lukas, Karin/Steinkellner, Astrid, 2012: Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen. S.157-186, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Scherrer, Christoph, 2012a: Verknüpfung von Handels- und Arbeitsrechtsregime – Multidisziplinäre Zugänge. S.9-23, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Scherrer, Christoph, 2012b: Süd-Süd-Konkurrenz erfordert internationale Standards. S.27-50, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Salavati, Nakissa, 2014: Studien zu TTIP, Malen nach Zahlen. Grundlagen. In: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 29.08.2014: Streit um TTIP. Was bedeutet das Handelsabkommen für uns? Die Recherche.

Sinaga, Hariati, 2012: Geschlechtsdifferentielle Auswirkungen von Handelsliberalisierungen. S.51-67. In: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hrsg.), Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.