



Jürgen Matthes

Vorsicht vor schärferen Sozialstandards in Freihandelsabkommen

Aktuell wird gefordert, die Sozialstandards in Freihandelsabkommen der EU deutlich zu verschärfen und Verstöße mit scharfen Sanktionen zu ahnden. Damit droht das wichtige Ziel, den Arbeitnehmern in Entwicklungsländern zu helfen, durchkreuzt zu werden.

Auf europäischer Ebene gibt es Bestrebungen, in Freihandelsabkommen (FHA) der EU verschärfte Arbeits- und Sozialstandards von den Handelspartnern einzufordern und Verstöße dagegen zu sanktionieren:

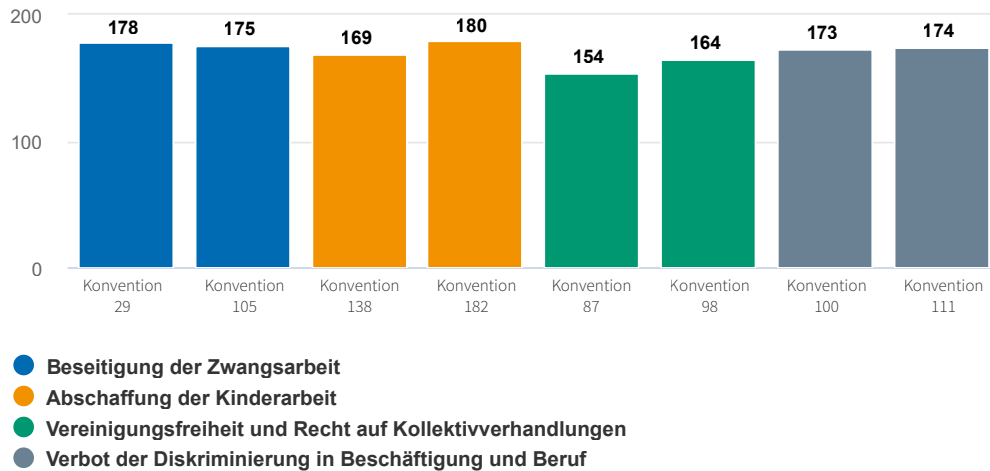
■ Die EU-Kommission hat dazu ein Non Paper vorgelegt. Darin stellt sie zwei Optionen für eine Reform des Nachhaltigkeitskapitels in FHA relativ offen zur Diskussion – eine mit und eine ohne Sanktionen. Die Option ohne Sanktionen läuft auf eine geringfügige Erweiterung des Status quo hinaus. Die Option mit Sanktionen orientiert sich an FHA der USA und Kanadas, die die Sanktionsmöglichkeit daran binden, dass Verstöße gegen Arbeits- und Sozialstandards den bilateralen Handel beeinträchtigen.

■ Aus dem Europäischen Parlament kommt dagegen der konkrete Vorschlag für ein „Modell-Arbeitskapitel“ für FHA, der deutlich über die bisherige Praxis hinausgeht. Er sieht nicht nur existenzsichernde Mindestlöhne und Höchstarbeitszeiten vor, sondern auch Sanktionen, deren Umsetzung wahrscheinlicher ist als bei den FHA der USA und Kanadas.

Mit diesen Vorschlägen wollen die Befürworter eines deutlich verschärften Nachhaltigkeitskapitels die Globalisierung fairer gestalten und die EU zu einer „Triebkraft für eine gerechtere Weltordnung“ machen. So sieht es die EU-Kommission in ihrem Reflexionspapier „Die Globalisierung meistern“ vor. Ein wichtiges Ziel hierbei ist, die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer in Entwicklungsländern zu verbessern, indem sie in einigen Bereichen Zugang zu ähnlichen Schutzbestimmungen bekommen, wie sie in der EU gelten. Die Einführung deutlich höherer und sanktionsbewehrter Arbeits- und Sozialstandards in FHA droht allerdings das Gegenteil zu bewirken.

Anzahl der Länder mit Ratifikation der jeweiligen ILO-Konvention

von 187 ILO Mitgliedstaaten



Quelle: ILO, Stand August 2017

Gefahr gegenteiliger Wirkung

Die Befürworter einer solchen Strategie übersehen, dass niedrige Löhne und höhere Arbeitszeiten in den Entwicklungsländern die Folge einer niedrigeren Produktivität im Vergleich zu den Industrieländern sind. Die Arbeitnehmer dort sind schlechter ausgebildet und mit weniger Kapital und älteren Technologien ausgestattet. Daher erwirtschaften sie pro Arbeitsstunde deutlich weniger als ihre besser qualifizierten Kollegen in den entwickelten Staaten.

Würden in FHA wesentlich höhere Arbeits- und Sozialstandards angelegt, um den Standards in der EU deutlich näherzukommen, drohte damit der komparative Lohnkostenvorteil der Entwicklungsländer verloren zu gehen. Würden Löhne deutlich höher gesetzt, als es die Arbeitsproduktivität im betreffenden Entwicklungsland erlaubt, stiegen dort die Lohnstückkosten. Bei arbeitsintensiven Tätigkeiten kann es dann dazu kommen, dass die Kosten eines Arbeitnehmers seine Arbeitsleistung übersteigen. In den Entwicklungsländern kämen Unternehmen, die stark auf den Export arbeitsintensiver Güter in die EU

setzen, unter Druck und müssten möglicherweise ihre Produktion schließen oder verlagern. In diesem Fall würden viele der dort beschäftigten Arbeitnehmer arbeitslos – und das im Exportsektor, in dem die Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern in der Regel deutlich besser sind als in der Binnenwirtschaft oder im informellen Sektor. Diese Gefahr betrifft heimische Unternehmen in Entwicklungsländern deutlich mehr als Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen, die ihren Arbeitnehmern bessere Maschinen und innovativere Technologien zur Verfügung stellen.

Handelsanktionen zur Erzwingung deutlich höherer kostenrelevanter Standards könnten also gerade in den heimischen Unternehmen denjenigen Arbeitnehmern schaden, die eigentlich geschützt werden sollen. Damit wäre das Ziel, die Lebensbedingungen der Menschen in den Entwicklungsländern zu verbessern, in sein Gegenteil verkehrt.

Protektionismus im Deckmantel sozialer Gerechtigkeit

Bei genauerer Betrachtung könnte sich die Strategie sanktionsbewehrter (kostenrelevanter) Mindestarbeitsstandards sogar als Protektionismus im Deckmantel der sozialen Gerechtigkeit erweisen. Denn eine solche Strategie würde die Entwicklungsländer teilweise aus dem Markt drängen. Überzogen hohe kostenrelevante Arbeits- und Sozialstandards wirken daher wie Handelsbarrieren, mit denen die Industrieländer sich vor der Konkurrenz der Entwicklungsländer schützen. Arbeitnehmer in den Entwicklungsländern werden damit letztlich gegen Arbeitnehmer in den Industrieländern ausgespielt.

Selbst wenn anfänglich nur moderat höhere kostenrelevante Arbeits- und Sozialstandards eingefordert werden, droht die Gefahr, dass deren Niveau durch Lobbydruck aus den Industrieländern schneller steigt, als es sich die heimischen Firmen in den Entwicklungsländern leisten können.

Widerstand der Entwicklungsländer absehbar und FHA erschwert

Es verwundert daher nicht, dass sich Entwicklungsländer in der Regel vehement gegen sanktionsbewehrte Arbeits- und Sozialstandards wehren, die ihnen von den Industrieländern in Handelsabkommen aufgedrängt werden. Sie fürchten aber nicht nur eine protektionistische Abschottung der Industrieländer, sondern sehen auch ihr nationales Regulierungsrecht („right to regulate“) beeinträchtigt, das die EU-Länder für sich im Zuge von TTIP mit Vehemenz und zu Recht einforderten.

Die vorgeschlagene deutliche Verschärfung des Nachhaltigkeitskapitels würde es daher der EU deutlich erschweren, FHA mit Entwicklungsländern zu schließen. Es ist somit absehbar, dass das eigentliche Ziel von FHA – durch den Abbau von Handelsbarrieren einen besseren Marktzugang und damit einhergehende Wohlfahrtsgewinne auf beiden Seiten zu erreichen – deutlich beeinträchtigt werden würde.

Grundlegende Kernarbeitsnormen der ILO gerechtfertigt

Allerdings sind Forderungen nach grundlegenden Arbeits- und Sozialnormen durchaus angebracht. In dieser Hinsicht spielt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) eine bedeutsame Rolle. Sie hat im Zeitablauf wichtige sogenannte Kernarbeitsnormen aufgestellt, die grundlegende Rechte und Verbote umfassen. Dabei geht es vor allem um den Schutz vor Zwangs- und Kinderarbeit, aber auch um ein Diskriminierungsverbot und die Vereinigungsfreiheit, also das Recht, sich zu Gewerkschaften zusammenzuschließen und mit den Arbeitgebern über die Arbeitsbedingungen (kollektiv) zu verhandeln. Auch Maßnahmen zum Schutz vor Gesundheitsgefährdung am Arbeitsplatz sind zweifellos sinnvoll.

Im Unterschied zu möglichen ambitionierten Vorgaben für Mindestlöhne oder maximale Arbeitszeiten wirken die Kernarbeitsnormen nur wenig kostentreibend. Hier muss die Sorge der Entwicklungsländer vor einem versteckten Protektionismus nicht so groß sein. Daher verwundert es nicht, dass sich innerhalb der ILO auch sehr viele Entwicklungsländer diesen grundlegenden Arbeitsstandards angeschlossen haben. Im Durchschnitt der acht Kernarbeitsnormen haben im Sommer 2017 über 170 der 187 ILO-Mitgliedsstaaten diese einheitlichen Mindeststandards ratifiziert (Abbildung).