

Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit

Globalisierung und soziale Ungleichheit

Studie im Auftrag der
Hans-Böckler-Stiftung

Böckler-Arbeitspapier Nr. 170

Felix Ekardt

unter Mitarbeit von

**Swantje Meyer-Mews
Andrea Schmeichel
Larissa Steffenhagen**

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
stud. jur. Swantje Meyer-Mews
Dipl.-Jur. Andrea Schmeichel
cand. jur. Larissa Steffenhagen

Die Arbeitsgruppe von Felix Ekardt, der alle Autor/innen angehören (insgesamt 30 Mitglieder), ist bisher an der Universität Bremen, Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) und künftig an der Universität Rostock, Ostseeinstitut für Seerecht, Umweltrecht und Infrastrukturrecht (OSU) verankert. Forschungsschwerpunkte der Arbeitsgruppe = Theorie der Nachhaltigkeit sowie Klimapolitik. Aktuelle Veröffentlichungen u.a. = Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge, Nomos 2009; Ekardt, Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung, C.H. Beck 2007; weitere Fachartikel/ Tageszeitungsartikel usw. aus der Arbeitsgruppe finden sich etwa im Literaturverzeichnis dieser Studie.

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Verlauf des Jahres 2008 im Auftrag und mit Finanzierung der Hans-Böckler-Stiftung. Sie gibt dabei ausschließlich die Auffassung der Mitarbeitenden und nicht notwendigerweise die der Stiftung wieder. Die Studie steht im übergreifenden Zusammenhang meiner (aus knapp 30 aktuellen und angehenden Doktoranden bestehenden) Forschungsgruppe, die juristisch, aber auch interdisziplinär (aufgrund meiner Ausbildung dann vor allem philosophisch und soziologisch) vielfältige Fragestellungen bearbeitet, welche sich – politisch und wissenschaftlich – im Zuge des notwendigen Umsteuerns moderner Gesellschaften auf mehr Nachhaltigkeit ergeben (also auf mehr Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit). Neben Fragen beispielsweise der Klimapolitik spielen dabei auch die sozialen Zusammenhänge unter den Bedingungen der Globalisierung sowie konkret das WTO-Recht eine wesentliche Rolle für unsere Arbeit (nähere Informationen finden sich unter www.jura.uni-bremen.de/Ekardt.pdf).

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Frage, wie in Zeiten großer *globaler* und wachsender *inländischer* sozialer Ungleichheiten Sozialpolitik in den OECD-Staaten möglich *bleibt*, zugleich aber auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern erst im vollen Sinne möglich *wird*. Da das Welthandelsrecht einen globalen Freihandel schafft, der seinerseits zu einer globalen Standortkonkurrenz und damit einem latenten Kostensenkungsdruck führt, welcher gerade als Druck auf sozial- und umweltpolitische Regulierungen erscheint, ist dies keine einfache Thematik. Die Parallelproblematik für den Umweltbereich haben wir im Auftrag des BUND e.V. 2007 untersucht und verfolgen sie gegenwärtig in einem Forschungsprojekt zur langfristigen Klimapolitik für das Bundesumweltministerium weiter.¹

Zum Gelingen der Studie haben dankenswerterweise vielfältige Diskussionen im Rahmen unserer Arbeitsgruppe beigetragen, ebenso wie eine Vielzahl von Mitdiskutanten und Hörern (oder Lesern) einer längeren Reihe von nationalen und internationalen Vorträgen, Fach- und Tagespressepublikationen (SZ, FR, TAZ, FTD u.a.). Besonders ist Ref. jur. Davor Susnjar und Dipl.-Jur. Bettina Hennig zu danken; sie haben Forschungsergebnisse zur Schnittmenge WTO und Umwelt sowie zur Selbstregulierung, an welche vorliegend an einigen Stellen angeknüpft wird, teilweise mit erarbeitet. Kritische Bemerkungen hat stud. jur. Antonia von Hövel beigesteuert, und sie hat auch einen großen Textteil Korrektur gelesen.

Der Text verzichtet aus Gründen der Leser- und Leserinnenfreundlichkeit auf entsprechende Hervorhebungen – wir meinen aber stets die weibliche und die männliche Form.

Leipzig/Bremen, im November 2008

Felix Ekardt

¹ Die daraus hervorgegangenen Publikationen werden im Weiteren gelegentlich zitiert.

Pressemitteilung der Hans-Böckler-Stiftung

Studie zu Ungleichheit, Globalisierung und Welthandel

Nur ein kleiner Teil der Erträge des Welthandels kommt Arbeitnehmern in Entwicklungsländern zugute. Gleichzeitig bedroht der globale Kostenwettbewerb die Sozialsysteme in entwickelten Ländern. Beiden Seiten würde es nützen, wenn im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) internationale Sozialstandards etabliert würden. Diese sollten nach Möglichkeit über die Minimalanforderungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hinausgehen, ihre Entwicklung könnte mit der Etablierung eines weltweiten Emissionshandels verknüpft werden. Einseitige Sozial- oder Umweltzölle gegen Waren, die unter problematischen Bedingungen hergestellt wurden, hätten dagegen eine schädliche protektionistische Wirkung und seien nicht praktikabel. Zu diesem Ergebnis kommt Felix Ekardt, Juraprofessor an der Universität Rostock, in einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Studie.*

Unbeschränkte Handelsfreiheit führt laut ökonomischen Standardlehrbüchern zu maximalem Wohlstand. Regulierung würde demnach die Effizienz der Weltwirtschaft beeinträchtigen. Allerdings blendet diese Theorie wichtige Punkte aus, so Ekardt. Beispielsweise übersieht sie die ungleiche Einkommensverteilung: Von der angeblichen ökonomischen Effizienz profitierten nur wenige. Die gesamte Wirtschaftsleistung würde Ekardt zufolge sogar noch wachsen, wenn ein Teil des von Entwicklungsländern im Export verdienten Geldes genutzt würde, um die soziale Sicherheit der Arbeitenden zu verbessern. Denn das dürfte sich positiv auf ihre Motivation und Bildungsanstrengungen auswirken. Auch Umweltprobleme und die psychischen Folgen eines unbegrenzten „weltweiten Wettstreits um immer längere Arbeitszeiten und immer mehr Leistungsdruck“ kämen in der traditionellen Freihandelstheorie nicht vor, betont Ekardt.

Der Experte für internationales Recht tritt dafür ein, globale ökologische und soziale Mindeststandards im Regelwerk der Welthandelsorganisation (WTO) zu verankern. Ein solcher rechtlicher Rahmen würde einerseits zu Armutsbekämpfung und Umweltschutz in den Entwicklungsländern beitragen und andererseits den westlichen Sozialstaat schützen – vor einem internationalen „Kostenwettbewerb durch Sozialabbau“. Die WTO könnte – zum Teil nach dem Vorbild der EU – zu einem gemeinsamen Markt mit einheitlichen Mindestanforderungen an die Sozialpolitik werden. Das Welthandelsrecht sei „verglichen mit sonstigem Völkerrecht eine relativ zielgenaue und durchsetzungsstarke Ordnung“, betont der Jurist. Daher sei es als Rechtsrahmen besser geeignet als beispielsweise der Normenkatalog der Internationalen Arbeitsorganisation ILO. Die neuen Standards selbst sollten nach Möglichkeit über die ILO-Normen hinausgehen. Um einen internationalen Prozess der Normendiskussion anzustoßen, könnten die EU-Staaten in einem ersten Schritt versuchen, sich auf Sozialversicherungsstandards und gegebenenfalls Mindestlohnbestimmungen zu einigen, so der Experte.

Die Entwicklung von Sozialnormen im Rahmen der WTO sei zwar kompliziert, nach Ekardts Analyse ist sie trotzdem anderen denkbaren Ansätzen überlegen, die der Jurist ebenfalls untersucht hat. Beispielsweise könnten die europäischen Länder Sozial- oder Umweltzölle auf Produkte erheben, die unter problematischen Bedingungen entstanden sind. Die Erlöse könnten Schwellen- und Entwicklungsländern erhalten, damit diese sie in Öko- und Sozialprogramme investieren. Ein solches Verfahren würde jedoch zu großen Schwierigkeiten bei der Berechnung der „richtigen“ Zolltarife und praktisch unlösbaren internationalen Verteilungskonflikten führen, warnt der Wissenschaftler. Einfache Importverbote seien ebenfalls kaum umzusetzen. Auch alle Hoffnung auf uneigennützig, perfekt informierte Verbraucher zu setzen, hält Ekardt für unrealistisch. Ihnen dürfte es kaum gelingen, Unternehmen allein durch Konsumententscheidungen zu sozialer und ökologischer Verantwortung zwingen.

Um es Entwicklungs- und Schwellenländern leichter zu machen, sich auf internationale Sozialstandards zu verpflichten, entwickelt der Wissenschaftler einen Vorschlag, der Sozial- und Umweltpolitik verknüpft: Ein stark ausgeweiteter weltweiter und europäischer Emissionshandel würde die Industrieländer dazu zwingen, ärmeren Ländern Emissionsrechte abzukaufen. Damit bekämen sie Geld in die Hand, um gezielt Armut zu bekämpfen. Gleichzeitig würden in den reichen Staaten die Anreize gestärkt, Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren, und es könnte sogar die Sozialpolitik hierzulande gestärkt werden. „So könnte dieser globale sozialökologische Gesamtansatz zum Musterbeispiel eines Kompromisses zwischen Gegenwart und Zukunft, zwischen Norden und Süden werden“, schreibt Ekardt. Der Forscher betont, dass seine Vorschläge keinesfalls utopisch seien, denn angesichts der Finanzkrise und anstehender Verhandlungen über einen neuen internationalen Klimaschutzvertrag stehe „eine stärkere Einrahmung des globalen Marktes ohnehin auf der Agenda der Politik“.

Zusammenfassung/Thesen/Empfehlungen

Die Untersuchung beschäftigt sich mit der Sicherung sozialpolitischer Handlungsspielräume westlicher Nationalstaaten, mit der Maßgabe, dass zugleich energischere Schritte hin zu einer sozialpolitischen Entwicklung in südlichen Ländern möglich werden sollen. Die Untersuchungsfrage lautet also: Wie bleibt bzw. wie wird Sozialpolitik unter den Bedingungen eines globalen Freihandels und offener Märkte möglich? Zu diesem Zwecke werden praktikable Vorschläge (1) für eine neue, ausgewogenere Interpretation und (2) die Optimierung des Rechts des globalen Freihandels – im Sinne einer stärkeren (sozial-)politischen Einhegung des globalen Marktes nach der Finanzkrise – entwickelt. Erstere Option zielt dabei auf die Rechtfertigung einseitiger Handelsbeschränkungen für Waren, die unter Missachtung bestimmter Sozialstandards hergestellt wurden; letztere Option zielt auf die Schaffung global verbindlicher Sozialstandards im WTO-Recht, verbunden mit Finanzierungshilfen für die Entwicklungsländer in Bezug auf die Implementierung dieser globalen Standards.

Es geht also einerseits um einen besseren Schutz des gewachsenen okzidental Sozialstaatsmodells vor Importen aus Ländern, die durch niedrige Sozialstandards Wettbewerbsvorteile erlangen, und andererseits um die mittelfristige Ermöglichung sich weltweit sukzessive annähernder (und damit auch den westlichen Sozialstaat schützender) Sozialstandards. Im Einzelnen zeigt die Studie:

1. Der unregelmäßige globale Wettbewerb sowie Formen von Corporate Social Responsibility können entgegen verbreiteter Wahrnehmung nicht den wesentlichen Beitrag zur Lösung dieses Problems leisten. Ebenso wenig kann ein undifferenziertes Hoffen auf ein unbegrenztes globales Wirtschaftswachstum das Problem lösen. Dies liegt nicht nur an dessen physikalischen bzw. ökologischen Grenzen in einer (auch ressourcenmäßig) begrenzten Welt, sondern u.a. auch daran, dass absoluter Wohlstandszuwachs sich gleichzeitig mit zunehmender Armut (weltweit und auch in den Industrieländern) ereignen kann.
2. Einseitige Handelsbeschränkungen für Waren erweisen sich gleichwohl nur insoweit als politisch ggf. sinnvoll und welthandelsrechtlich zulässig, wie sie gegen eindeutiges Sozialdumping vorgehen (z.B. bei Zwangsarbeit oder Verbot gewerkschaftlicher Betätigung). Demgegenüber sollte man die komparativen Kostenvorteile, welche Entwicklungsländer aufgrund niedrigerer Löhne oder weniger ausgebauter Sozialversicherungen haben, letztlich wohl nicht durch einseitige Handelsbeschränkungen bewältigen. Auch eine Strategie über so genannte Border Adjustments (also einen Ausgleich differierender sozialer Produktionskosten an den EU-Außengrenzen) erweist sich als letztlich nicht empfehlenswert und auch als welthandelsrechtlich zweifelhaft.
3. In Frage kommt eher die Schaffung sich sukzessive annähernder globaler (mit Finan-

zierungshilfen für die Entwicklungsländer verbundener) Sozialstandards, die diese Fragen einheitlich regeln. Diese müssten über die ILO-Mindeststandards hinausgehen, innerhalb des Welthandelsrechts geregelt werden und dabei reale Rechtsverbindlichkeit besitzen.

4. Ein erster wesentlicher (und realpolitisch gut darstellbarer) Schritt auf dem Weg in diese Richtung wäre eine wenigstens europaweite stärkere Vereinheitlichung von Sozialstandards. Wobei die Vereinheitlichung weniger – in der EU unkontroverse – ILO-Mindeststandards wie Zwangsarbeits- und Gewerkschaftsbehinderungsverbote, sondern eher allgemeine Sozialversicherungsstandards und ggf. Mindestlöhne umfassen sollte.
5. Neben einem Start auf EU-Ebene gibt es einen weiteren konkreten Ansatzpunkt auf dem Weg zu globalen Sozialstandards. Er liegt in einem übergreifenden globalen sozial- und umweltpolitischen Rahmen, welcher in Kombination das Klima- und das Weltarmutsproblem fokussiert. Das Klimaproblem steht ohnehin mit den Verhandlungen über ein neues globales Abkommen Ende 2009 (wenngleich bisher mit wenig ambitionierten Vorschlägen) auf der politischen Agenda. Ein ernsthafter globaler Rahmen würde bis 2050 *weltweit jährlich sinkende Treibhausgasemissionen* vorgeben (am Ende auf etwa 0,5 t CO₂ pro Erdbewohner = rund 95 % Reduktion im Okzident, global etwa 80 %) und dann einen völlig neu konzipierten, doppelten – global zwischen *allen* Staaten und kontinental/ national zwischen *sämtlichen primärenergieverwendenden Unternehmen* – Emissionshandel etablieren. Seine globalen Handels- und nationalen Auktionserlöse kämen allen Menschen pro Kopf als Ökobonus finanziell zugute (in den Industrieländern niedriger als in den Entwicklungsländern, weil der Kauf von Emissionsrechten durch die Industrieländer von den Auktionserlösen im Norden abgezogen und den Auktionserlösen im Süden zugeschlagen würden).² Neben der Lösung des globalen Klimaproblems wirkt diese globale Wohlstandshebungsstrategie wie globale Standards gegen komparative Kostennachteile. Und diese Kostennachteile kämen sonst mit steigender Arbeitsproduktivität in den Entwicklungs- und Schwellenländern verstärkt auf die OECD-Staaten zu (und dies nicht mehr nur in einigen „einfachen“ Produktionsbereichen). Denn die Entwicklung von Löhnen und Sozialversicherung besonders in den Schwellenländern wird mit der steigenden Arbeitsproduktivität kaum Schritt halten. Zugleich käme eine sozialstaatsstabilisierende Innovationsdynamik in westlichen Staaten zustande – und eine verstärkte soziale Sicherung durch den Ökobonus (und durch die Abkopplung von den steigenden Preisen fossiler Brennstoffe, die innovativ ersetzt würden). Sobald das skizzierte Modell

² Dabei gäbe es zugleich eine durchsetzungsstarke globale Institution; allein schon dadurch wäre das Konzept wesentlich effektiver als die sonst bei jeder Gelegenheit – politisch, journalistisch und wissenschaftlich – gern geforderten „Fonds zugunsten der Entwicklungsländer“ (die selten substanzielle Höhen erreichen und häufig eher den Machthabern als den wirklich Armen zu nützen scheinen).

gegriffen hat, könnte man grundsätzlich ergänzend auch explizite (weitere) globale Sozialstandards vereinbaren. – Ein erster, stärker pragmatischer Schritt wäre die verstärkte (nicht länger auf Zwangsarbeitsverbote u.ä. beschränkte) Nutzung des Instruments der Handelspräferenzen: also der Gewährung von Handelsvorteilen für bestimmte Entwicklungsländer bei gleichzeitiger Verpflichtung auf bestimmte Sozialstandards, einschließlich Geldzahlungen bei Einhaltung dieser Standards.

6. Indem der (reale oder) vermeintliche „Sachzwang zur Kosteneinsparung in der Sozialpolitik“ im globalen Standortwettbewerb kritisch analysiert wird, geht es zugleich darum, die politisch-demokratische Regulierbarkeit weltökonomischer Vorgänge stärker zu verdeutlichen und (wo eine solche Einhegung sinnvoll ist) anzumahnen. Dies ist sehr wichtig, denn mit dem Sachzwang-Argument geht es um die wichtigste Triebfeder für die wirtschaftsliberale Idee eines verstärkten Sozialabbaus in Deutschland, da man durch hohe Löhne usw. Nachteile deutscher Unternehmen gegenüber Unternehmen aus Ländern befürchtet, die aufgrund von „Sozialdumping“ (und niedrigen Unternehmenssteuern) billiger produzieren können. Diese faktische Sachzwangstruktur bedroht jedoch (a) auch die Demokratie in westlichen wie südlichen *Nationalstaaten* – und zwar einerseits faktisch und (b) andererseits durch einen begleitenden Entzug demokratischer Entscheidungsbefugnisse. Zugleich erinnert dies daran, dass (c) schon normativ (und nicht nur im Sinne faktisch fehlender Handlungsmöglichkeiten) auf *globaler* Ebene eine demokratische Einhegung bisher weitestgehend fehlt. Dazu kommt noch, dass die aktuelle Globalisierung (d) dem Wohlstand in vielen Entwicklungsländern nicht zugute kommt und damit auch die dortige nationalstaatliche Demokratisierung tendenziell gehemmt wird.

Dementsprechend hat die gesamte Studie die Sicherung der Voraussetzungen von Sozialpolitik und Demokratie im Blick – in einer Perspektive, die angesichts der globalen Finanzkrise auf der Tagesordnung steht.

Inhaltsverzeichnis

1 Problemstellung: Globalisierung, Freihandel und soziale Ungleichheit in (und zwischen) OECD- und Entwicklungsländern

2 Methodik der vorliegenden Untersuchung

3 Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen zur Einhegung der globalisierten Ökonomie

3.1 Grundstrukturen von WTO und ILO

3.2 Sozialpolitik und Globalisierung – die Grundproblematik

3.3 Corporate Social Responsibility – warum Wettbewerb und Freihandel *allein* den westlichen Sozialstaat nicht schützen, das globale Armutsproblem nicht lösen und freiheitlich-demokratisch insuffizient sind

3.4 Sollte nicht lieber eine rein innerstaatliche (innerdeutsche) Diskussion über soziale Verteilungsgerechtigkeit geführt werden?

4 Sozialpolitisch motivierte einseitige Handelsbeschränkungen und ihre welthandelsrechtliche Beurteilung

4.1 Fallen sozialpolitisch motivierte Importverbote unter das Welthandelsrecht?

4.1.1 Inländer(gleich)behandlungsgebot

4.1.2 Meistbegünstigungsgebot

4.2 Fallen sozialpolitisch motivierte Border Adjustments („Sozialzölle“) unter das Welthandelsrecht?

4.3 Rechtfertigbarkeit einer Beeinträchtigung der WTO-Freihandelsregeln

4.3.1 Rechtfertigung über Art. XX GATT?

4.3.2 ILO-Normen – Sozialvölkerrecht als Rechtfertigung?

4.3.3 Soziale Menschenrechte als rechtfertigende allgemeine Rechtsgrundsätze?

4.3.4 Rechtfertigung sozialpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen über den Gedanken der Dumping- und Subventionsvermeidung (Art. VI, XVI GATT)?

4.3.5 Ausschluss der Rechtfertigungsmöglichkeit aufgrund besonderer Schutzvorschriften für Entwicklungsländer?

4.4 Vergleich: Zollpräferenzen für einzelne Staaten

5 Exkurs: Demokratieprobleme des Sozialstaates in der Globalisierung

6 Globaler Politikrahmen für den Freihandel – die bessere Antwort auf die soziale Frage in OECD-Staaten und Entwicklungsländern

6.1 Globale Standards und warum sie innerhalb des WTO-Rechts geregelt werden sollten – und europäische Standards

6.2 Sozialpolitisch neujustierter globaler und europäischer Klimaschutz als „window of opportunity“ für globale Sozialstandards

7 Literaturverzeichnis

Über die Hans-Böckler-Stiftung

1 Problemstellung: Globalisierung, Freihandel und soziale Ungleichheit in (und zwischen) OECD- und Entwicklungsländern

Die Globalisierung als bestimmende politisch-wirtschaftliche Grundtendenz unserer Zeit bezeichnet im Kern ein System des weltweiten Freihandels. Die Teilnahme an jenem Freihandel steht dabei nicht mehr im Belieben nationaler Politik; die Teilnahme wird vielmehr vorgegeben durch völkerrechtliche Regelungen (wie das allgemeine Regularium über die Behinderung des globalen Warenverkehrs durch Zölle u.ä., das GATT = General Agreement on Tariffs and Trade) unter dem Dach der World Trade Organisation (WTO). Nationalstaatliche Sozialpolitik – und übrigens auch Umweltpolitik – gerät dadurch zunehmend unter Druck. Zwar hat sich die Globalisierung wie zuvor die Europäisierung bisher *in der Summe* in einer Wohlstandssteigerung in den Industriestaaten niedergeschlagen. Dies gilt zumindest dergestalt, dass genug Reichtum entstanden ist, um Globalisierungsnachteile einiger Bevölkerungsgruppen ggf. sozialstaatlich aufzufangen (durch die Zahlung von Arbeitslosengeld/-hilfe, Frühverrentung u.a.m.); und die nationale Politik hat rechtlich – grundsätzlich – auch weiterhin die Befugnis, Sozialpolitik zu betreiben.

Doch drohen zunehmend globalökonomische Sachzwänge zu entstehen, die faktisch die Ausübung dieser rechtlichen Befugnis massiv behindern. Denn die WTO-Regeln (und die globalen Kapitalmarktregeln) setzen auf ein möglichst „freies Spiel der Kräfte“ zwischen Staaten als „Standorten“ – im Sinne eines weltweiten Wettbewerbs um Unternehmensansiedlungen und Kapital. Dies droht zu einem globalen Dumpingwettbewerb der Staaten um (vordergründig) kostengünstige Produktionsbedingungen in Gestalt von niedrigen Unternehmenssteuern, Sozial- und Umweltstandards sowie wenig Kapitalmarktbeschränkungen zu führen.³ Zwar wird seit der globalen Finanzkrise 2008 stärker als bisher erkannt, dass bestimmte globalpolitische Einhegungen des freien Weltmarktes nötig sein könnten, um auf dieses Problem zu reagieren. Allerdings beschränkt sich die diesbezügliche Diskussion bisher auf globale Regeln für Finanztransaktionen, Spekulationen u.ä.; und selbst insoweit ist zweifelhaft, ob die Notwendigkeit entsprechender Regeln (angesichts der Kurzlebigkeit tagespoltischer Debatten) nicht schnell wieder in Vergessenheit geraten wird.

Aktuelle sozialpolitische Reformdebatten und Reformkonzepte (wie Flexicurity, aktiver und aktivierender Staat, Diskurse über Managergehälter oder über neue Armut in westlichen Staaten) geraten damit mittelfristig in Gefahr. Sie setzen nämlich voraus, dass der Nationalstaat nicht nur das Recht hat, sondern sich auch faktisch in der Lage sieht, Sozialpolitik zu betreiben. Wenn aber andere Staaten deutsche Unternehmen mit niedrigen Sozialabgaben und Steuersätzen locken und zugleich die Qualifikation der Arbeitnehmer in anderen Ländern sich nach und nach dem deutschen Niveau annähert, ist die Versuchung für die natio-

³ Zum Ganzen auch das neue Dokument der ILO, die Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_094042.pdf. (29.12.2008)

nale Politik groß, darauf mit „kostengünstigeren Sozialstandards auch in Deutschland“ zu antworten (mit dem Argument, wegziehende Unternehmen und damit wegbrechende Unternehmenssteuereinnahmen würden den Sozialstaat unbezahlbar machen).

Die damit angedeutete drohende ökonomistische Einseitigkeit der Politik in westlichen Staaten ist in Ansätzen schon seit etwa 20 Jahren zu beobachten. Auch wenn der deutsche Sozialstaat aus den Zeiten vor der Wiedervereinigung in der Tat Fortentwicklungspotenziale gehabt haben mag, fällt doch auf, dass seit längerer Zeit Sozialpolitik primär in der Kostensenkungsperspektive betrieben wird. Dies rührt auch daher, dass der freie Gütermarkt in der EU bzw. EG⁴ bereits früher als auf globaler Ebene weitgehend realisiert wurde. In diesem Sinne haben die EU-Freiheiten des Kapitalverkehrs, der Dienstleistungen, des Waren- und des Personenverkehrs – ungeachtet der *in der Summe* wohlstandssteigernden Wirkung des europäischen Freihandels – eine Stärkung der Arbeitgeber- gegenüber der Arbeitnehmerseite bewirkt, indem die Arbeitgeber leichter mit Produktionsverlagerungen ins Ausland drohen können. Dies ist speziell in den 90er Jahren in Gewerkschaftskreisen auch ein wesentliches Thema gewesen, wenngleich stets unterschiedliche Stimmen zu hören waren. Mittlerweile ist es um die Thematik stiller geworden, ohne dass die Problematik indes verschwunden wäre.

In eher allgemeiner Form werden die Dominanz des Marktparadigmas und das Fehlen globaler politischer Rahmensetzungen bekanntlich durchaus diskutiert.⁵ In der politischen Debatte ist das konkrete Phänomen des drohenden sozialen (und auch ökologischen) „race to the bottom“ jedoch immer noch unterbelichtet und im Wesentlichen ohne Auflösung geblieben. Neben allgemeinpolitischen Entwicklungen wie dem Ende des Ostblocks steht hinter jener Unterbelichtung wohl auch der Umstand, dass die dominierende, von vielen als „neoliberal“ bezeichnete Wirtschaftstheorie seit längerem starke Hoffnungen auf möglichst freier Märkte setzt.⁶ Dies möchte die vorliegende Studie nicht allgemein analysieren; sie möchte aber konkret aufzeigen, dass das Setzen auf Wettbewerb und Selbstregulierung (bzw. unbegrenztes Wachstum und Corporate Social Responsibility) mit wenig politischer Rahmensetzung auf globaler Ebene korrigiert zu werden verdient. Mitbedacht werden dabei auch die sozialen Auswirkungen für die sozial Schwächeren in den Entwicklungsländern, die ein globaler „Wettlauf“ jedenfalls bisher noch deutlich stärker zu treffen scheint als sozial Schwächere in den OECD-Staaten.⁷

Ebenso stellt sich die Frage, wie sich die drohende globale Konkurrenz um Unternehmens-

⁴ Rechtlich ist, bis der Lissabon-Vertrag in Kraft tritt, die handelnde Einheit zumeist die EG und nicht die EU. Entsprechend dem sich einbürgernden (juristisch freilich inkorrekten) Sprachgebrauch sprechen wir teilweise auch von „EU bzw. EG“.

⁵ Vgl. – teilweise auch mit Erwähnung des im Text angesprochenen drohenden globalen „race to the bottom“ – Kreissl-Dörfler 1995, S. 153 ff.; Brunkhorst 2002, S. 163 ff.; Emmerich-Fritsche 2007, S. 773 ff.; Ekardt/Neumann 2008, S. 179 ff.

⁶ Die Kritik am vorherrschenden wirtschaftswissenschaftlichen Paradigma ist vorliegend nicht das Thema; vgl. dazu näher Ekardt 2004, S. 531 ff.; Ekardt 2007, Kap. I B.-C., III B., VI E.

⁷ Brunkhorst 2002, S. 163 ff.; Emmerich-Fritsche 2007, S. 773 ff.; Faden 2007, S. 20 ff.; Herrlich 2005, S. 13 ff.

ansiedlungen und damit um „kostengünstige“ Sozial-, Steuer- und Umweltstandards auf die Demokratie auswirkt. Denn wenn globalökonomische Verflechtungen demokratische Debatten (in Deutschland und Europa) zunehmend durch ein Element von „Sachzwang“ determinieren, so tritt dies in ein Spannungsverhältnis zur demokratischen Idee offener Entscheidungsprozesse. Der (reale oder teilweise eher vermeintliche?) „Sachzwang zum kostensparenden Sozialstaatsabbau“ im globalen Standortwettbewerb wird in der politischen Debatte immer stärker, da man durch hohe Löhne usw. Nachteile deutscher Unternehmen gegenüber Unternehmen aus Ländern befürchtet, die aufgrund von „Sozialdumping“ (und niedrigen Unternehmenssteuern) billiger produzieren können. Im Ergebnis finden sich in den OECD-Staaten deutlich wachsende Einkommensunterschiede bzw. eine zunehmende Zahl von „Verlierern“ (bei gleichzeitig absolut steigendem Reichtum); in den Entwicklungsländern ist diese Tendenz noch stärker (und existenzieller) zulasten der letzteren Gruppe ausgeprägt.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist demgemäß die Entwicklung konkret umsetzbarer Antworten auf die Frage, wie mit den Mitteln des Rechts nationale Handlungsspielräume in der Sozialpolitik gesichert werden können (unter weitgehender Ausklammerung der parallelen Unternehmenssteuer- und Umweltthematik). Dies führt zu vier konkreten Fragestellungen, die aus Raumgründen unterschiedlich ausführlich behandelt werden⁸:

- Die *erste Fragestellung* der vorliegenden Untersuchung lautet: Sind Maßnahmen gegen die Folgen unterschiedlicher Sozialstandards (für Löhne, Rechte und soziale Absicherung der Arbeitnehmer) *notwendig und sinnvoll*? Dies ist zunächst einmal die Frage danach, ob überhaupt ein globaler Regelungsbedarf besteht – oder ob die unternehmerische Selbstregulierung, der freie Markt und ein unbegrenztes Wirtschaftswachstum von selbst alle wesentlichen Probleme lösen. Im Anschluss daran ist konkret zu fragen: Sollten einseitige nationale Importverbote oder Sozialzölle (also ein Kostenaufschlag an der Grenze) für Waren verhängt werden, die unter Missachtung bestimmter Sozialstandards produziert wurden, um das Sozialdumpingproblem zu lösen? Der Gedanke solcher Maßnahmen läge darin, Druck auf andere Länder ausüben, ebenfalls bestimmte Standards einzuhalten. Die letztgenannte Frage ist dabei potenziell recht kontrovers; so beurteilten verschiedene deutsche Gewerkschaften die Frage Ende der 90er Jahre durchaus unterschiedlich (siehe unten 3).
- Selbst wenn solche einseitigen Handelsbeschränkungen sinnvoll sein sollten, bliebe die *zweite Frage*: Ist ein solches Vorgehen gegen „Sozialdumping“ *welthandelsrechtlich zulässig*? Es geht damit um eine (ggf. auch Neu-) Interpretationen des geltenden

⁸ Frage zwei und drei sind juristisch geprägt, weil sie eine Interpretation des geltenden Rechts vornehmen. Frage eins und vier sind stärker rechtspolitisch-rechtsoziologisch (man könnte auch sagen: gesetzgebungs- und steuerungstheoretisch) und teilweise gerechtigkeits-theoretisch geprägt; denn sie untersuchen die Eignung bestimmter denkbarer Rechtsänderungen zur Erreichung bestimmter Zielstellungen – allerdings unter der (gerechtigkeits-theoretischen) Voraussetzung, dass Ziele wie Freiheit, Demokratie, globale Gerechtigkeit als solche erstrebenswert sind.

WTO-Rechts, aber auch seines Verhältnisses zum Arbeitsvölkerrecht der ILO⁹ (der International Labour Organisation) sowie zu Menschenrechtsstandards, die Maßnahmen zur Durchsetzung bestimmter grundlegender sozialer Standards ihrerseits gerade rechtfertigen könnten (siehe unten 4).

- In Verbindung mit alledem soll wenigstens kurz die *dritte Fragestellung* aufgegriffen werden, was das Zusammentreffen von Sozialstaatlichkeit und Globalisierung für das Demokratieprinzip bedeutet (siehe unten 5).
- Die *vierte Fragestellung* der Studie mag zunächst leicht visionär erscheinen; sie führt u.U. aber zur letztlich überzeugenden Antwort auf die (bei der ersten Frage) festgestellten globalen Regulierungsbedarfe: Können mittelfristig die ILO-Sozialstandards zu einem System strengerer sowie sich weltweit angleichender Sozialstandards weiterentwickelt werden? Dies intendiert dann keine Interpretation des aktuell geltenden Welthandelsrechts oder sonstigen Völkerrechts mehr, sondern eine Entwicklung neuer Regelungsvorschläge. Sich weltweit angleichende Sozialstandards (und ggf. auch Unternehmenssteuersätze und Umweltstandards) verlassen die Perspektive einseitiger nationaler (oder europäischer) Schutzmaßnahmen gegen den „Wettlauf um die niedrigsten Standards“. Solche Globalstandards würden vielmehr allgemein verbindlich sein – und vielleicht sogar eine integrierte Konzeption für soziale und ökologische Problemlagen anbieten können (siehe unten 6).

Die konzeptionelle Problematik bei der letztgenannten Fragestellung wäre insoweit, wie sich solche Standards, die sich inhaltlich an die ILO-Normen anlehnen könnten, in das Freihandelsregime (also ins WTO-Recht) durch Neuregelungen integriert werden könnten – und wie eine Finanzierungsregelung integriert werden könnte, ohne die ärmere Länder solche Globalstandards nicht sofort erfüllen könnten. Ein Vorbild könnte das EU-Modell „europaweit einheitliche Umweltstandards im Austausch gegen Finanzierungshilfen insbesondere für die EU-Beitrittsländer“ sein.

Globale Standards mit einer solchen Finanzierungsregelung zugunsten der Entwicklungsländer könnten u.U. (a) den westlichen Sozialstaat schützen und (b) gleichzeitig der Verringerung der Armut in den Entwicklungsländern dienen, indem auch diesen Ländern eine Entwicklungsperspektive jenseits eines bloßen „Kostensenkungswettbewerbs durch Sozialabbau“ offeriert wird. Gleichzeitig eröffnen globale Sozialstandards mit Co-Finanzierung u.U. (c) einen friedlichen und (anders als z.B. gegenwärtig im Irak) gelingenden Export von Freiheit und Demokratie als historisch regelmäßigen Folgen wachsenden Wohlstands, was zugleich (d) die kulturelle Konfrontation und das globale Terrorismusproblem entschärfen könnte. Ein

⁹ Zu deren zweifelhafter Wirksamkeit Krebber 2008, S. 53 ff.; vgl. auch Kotzur 2008, S. 265 ff. und Puth, in: Hilf/Oeter 2005, § 33 Rn. 3 ff.; Emmerich-Fritsche 2007, S. 788 ff.

derartig breites Zielbündel können einseitige Schutzmaßnahmen – im Sinne der o.g. ersten Fragestellung dieser Studie – demgegenüber möglicherweise nicht verwirklichen, da sie langfristig zwar das gemeinsame Ziel globaler Standards verfolgen, kurzfristig aber zu einer Steigerung der Nord-Süd-Konfrontation führen könnten, wie man noch näher sehen wird. Ein System von Globalstandards ist auch nicht einfach „utopisch“. Vielmehr steht im Zuge der völkerrechtlichen Verhandlungen über einen neuen globalen Klimaschutzvertrag bis Ende 2009 (wenngleich bisher mit weniger ambitionierten Vorschlägen) – und der Bewältigung der globalen Finanzkrise – eine stärkere Einrahmung des globalen Marktes ohnehin auf der Agenda der Politik.

Das Welthandelsrecht ist demgemäß nicht nur deshalb der wesentliche Gegenstand der Untersuchung, weil in ihm die Herausforderung künftiger Sozialpolitik begründet liegt. Vielmehr ist das Welthandelsrecht verglichen mit sonstigem Völkerrecht ein relativ mächtiges Rechtsregime, wie noch näher zur Sprache kommen wird, und könnte deshalb auch der rechtliche Standort der notwendigen Problemlösung sein. Für die Implementierung internationaler Sozialstandards könnte demgegenüber die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) weniger nahe liegend sein. Denn sie hat den Nachteil, dass sie über keine besonders durchsetzungsfähigen Sanktionsmechanismen verfügt, was die Grundproblematik des größten Teils der Völkerrechtsordnung darstellt, ebenso wie ihr (dank eines Fokus auf Minimalstandards) weitgehende und anspruchsvolle Zielstellungen nur sehr bedingt eigen sind. Dies hängt auch damit zusammen, dass sie in den wesentlichen Hinsichten stärker als die WTO durch Konsensabhängigkeit, Staatensouveränität, Unvollständigkeit usw. geprägt ist; dies wird im weiteren Verlauf noch näher zu illustrieren sein. Es könnte somit gewissermaßen darum gehen, nationalen und globalen sozialen Zielen via WTO-Recht eine Durchschlagskraft zu verleihen, die sie aus sich selbst heraus kaum hätten – zugleich aber diese sozialen Ziele selbst eventuell auszudehnen.

Nicht nur nationalstaatliche Schutzmaßnahmen, sondern auch Globalstandards sind keine Utopie, sondern eine reale politische Option, da sie paradigmatisch den Eigennutzen unterschiedlichster Menschen und Regierungen (in den Industrie- wie in den Entwicklungsländern) zusammenbringen. Denn das Fehlen globaler politischer Rahmenbedingungen mit einem Wettlauf um die niedrigsten Standards (bei der Sozialversicherung, bei den Arbeitsbedingungen, beim Kündigungsschutz u.a.m.) droht langfristig allen gleichermaßen zu schaden. Es geht also um die faktischen Hindernisse des globalen Freihandels für eine nationale oder europäische Sozialpolitik und darum, wie darauf rechtlich reagiert werden kann und sollte.

Nicht behandelt wird vorliegend, dass das WTO-Recht manchmal nicht nur faktisch, sondern direkt durch rechtliche „Verbote“ eine nationalstaatliche Sozialpolitik erschwert. So ist das GATS, das Regularium gegen Behinderungen des globalen Dienstleistungsverkehrs, zwar (anders als das GATT) noch stark in der Entwicklung befindlich, da bisher gerade kein für

alle Lebensbereiche geltendes globales Dienstleistungsliberalisierungsgebot geschaffen wurde.¹⁰ Dennoch besteht eine Entwicklungstendenz dahin, etwa die klassische Daseinsvorsorge – auch im Gesundheitsbereich – durch nach und nach (je nach Sachbereich) geschaffene Erfordernisse von Marktzugang, Inländer(gleich)behandlung u.a.m. sichtbar unter Druck zu setzen. Ebenso nicht behandelt werden bestimmte sozialpolitische Restriktionen, die primär die Entwicklungsländer treffen. So hat das TRIPS, ein weiteres WTO-Abkommen neben GATT und GATS, durch seinen Schutz geistiger Eigentumsrechte hindernde Wirkung auf eine wirksame Gesundheitspolitik zu bezahlbaren Preisen in den Entwicklungsländern.¹¹ Ferner besteht eine Vielzahl bilateraler Investitionsschutzabkommen, die die Möglichkeit nationaler Sozial- oder Steuergesetzgebung in südlichen Ländern einschränken.¹²

¹⁰ Eingehend dazu m.w.N. Spelten 2005, S. 215 ff., der im Übrigen statt von rechtlichen versus faktischen Einschränkungen nationaler Handlungsspielräume von „institutionellen“ und „ökonomischen“ Wirkungen spricht. Dies macht indes die verschiedenen Problematiken u.E. weniger deutlich. Ebenso erscheint es nur bedingt hilfreich, noch einen dritten Begriff einzuführen – nämlich „ethisch“ für den Fall einer Verletzung selbst minimalster sozialer Standards –; denn das ganze Recht ist letztlich eine Form von konkretisierter und zwangsbewehrter Ethik.

¹¹ Dazu etwa Rott 2004.

¹² Dazu etwa Sidhu 2004.

2 Methodik der vorliegenden Untersuchung

Methodisch operiert die Untersuchung bei der zweiten und dritten Fragestellung, also bei der (ggf. Neu-)Interpretation des WTO-Rechts sowie bei den knappen Analysen zum Demokratieproblem, wie rechtswissenschaftliche Arbeiten generell in einer Kombination von Literatur- und Rechtsprechungsanalyse mit einer diskursiven Entwicklung eigener, innovativer Gesetzesinterpretationen und Argumente, die auch auf Gegenpositionen zu gewachsenen juristischen Auffassungen hinauslaufen können. Bei der vierten Fragestellung, die direkt eine (politisch schwerer erreichbare) Weiterentwicklung des WTO-Regimes durch Globalstandards behandelt, geht es demgegenüber darum, eigene Rechtssetzungsvorschläge zu entwickeln. Diese vierte Frage liegt dabei jenseits der Kerntätigkeit des Juristen, welcher gemeinhin Normen interpretiert; denn das Entwickeln neuer Regelungsoptionen ist nicht nur Gegenstand der Rechtswissenschaft, sondern auch der Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaft. Gleiches gilt für die erste Fragestellung, welche die Notwendigkeit regulatorischen Tätigwerdens generell eruiert.

Empirische Untersuchungen im eigentlichen Sinne werden bei alledem nicht angestrebt, weil es zum größeren Teil um rechtsinterpretative und damit normative Probleme sowie in den restlichen Teilen um neue Lösungskonzepte geht – und allenfalls bei Frage eins um empirische Beschreibungen aktueller Zustände; für deren Analyse kann auf eine erhebliche vorhandene Literatur zurückgegriffen werden. Das konkrete Untersuchungsfeld ergibt sich in der zweiten Fragestellung aus den einschlägigen Normen des WTO-Rechts sowie ergänzend auch aus den Normen der ILO.

Die Ergebnisse dieser zweiten Fragestellung zielen dabei nicht auf eine deskriptive Prognose, wie die WTO-Gerichtsbarkeit diese Fragen beurteilen würde. Vielmehr geht es, wie dies der Anspruch des Rechtsdiskurses ist und sein muss, darum, die bestmöglichen Argumente für die rechtlich richtige Lösung der relevanten normativen Fragen zu entwickeln. Die davon unabhängige Frage, welcher Rechtsansicht die WTO-Gerichtsbarkeit vielleicht „rein faktisch“ den Vorzug geben könnte (mag es dafür nun gute Argumente geben oder auch nicht), steht nicht im Vordergrund, wenngleich sie ebenfalls Erwähnung findet. Ein negatives Urteil vor den WTO-Gerichten z.B. über nationale Maßnahmen gegen bestimmte Formen des „Sozialdumpings“ wäre im Übrigen auch keine gänzlich endgültige Aussage; denn solchen Urteilen folgen üblicherweise (trotz aller Macht der WTO-Judikatur) weitere Verhandlungen zwischen den betroffenen Staaten.

3 Notwendigkeit sozialpolitischer Maßnahmen zur Einhegung der globalisierten Ökonomie

3.1 Grundstrukturen von WTO und ILO

Nach dem bisher Gesagten scheinen die nationalen Sozialsysteme in den OECD-Staaten – und die Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern – durch den Freihandel unter Druck zu geraten, auch wenn insgesamt der Freihandel ein wichtiger Wohlstandsfaktor sein mag (näher zur Bilanz unter 3.2). Das führt zu der Frage, ob nicht (teilweise) nach dem Vorbild der EU/ EG sukzessive bestimmte (soziale, ökologische usw.) Rahmensetzungen des globalen Freihandels erlassen werden sollten. Konkret kann man fragen, ob man nicht global bestimmte grundlegende Sozialstandards (ggf. als reine Mindeststandards) festsetzen sollte – und wenn es zu einer solchen Übereinkunft nicht kommt, ob man durch Importverbote oder Straf-/ Sozialzölle nicht Druck auf die Einhaltung ebenjener Standards in anderen Ländern ausüben sollte. Dabei geht es aus westlicher Perspektive vorrangig um das Verhältnis zu den Entwicklungsländern; letztlich geht es aber auch um das Verhältnis zu einigen Industriestaaten wie Russland, die ein deutlich weniger ausgebautes Sozialsystem haben als mitteleuropäische Staaten. Die eher politische (bzw. steuerungswissenschaftliche) als rechtliche Frage, ob ein regulatorisches Tätigwerden – und einseitige Maßnahmen – grundsätzlich Sinn ergeben, also ihre eigenen Ziele überhaupt erreichen können, ist Gegenstand des vorliegenden Kapitels 3.¹³ Das darauf folgende Kapitel 4 untersucht sodann die WTO-Rechtskonformität einseitiger Schutzmaßnahmen wie Importverbote oder Sozialzölle.

Die Thematik wurde zuletzt politisch weniger diskutiert; sie ist (fernab der Wahrnehmung einer breiten Öffentlichkeit) aber immer wieder ein Thema bei den regelmäßigen Treffen der WTO-Mitgliedstaaten. Meinungsverschiedenheiten über globale Arbeits- oder Sozialstandards waren beispielsweise ein wesentlicher Grund für das Scheitern der dritten WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle. Auch auf der vierten Ministerkonferenz im November 2001 in Doha konnten sich die Industrieländer mit ihrer Forderung nach verbindlichen Sozialstandards – wenigstens in Gestalt von Mindeststandards – in der WTO nicht gegen die Entwicklungsländer durchsetzen. Das Thema stand deshalb auch nicht mehr auf der Agenda der Welthandelsrunde in Cancún 2003. Gleichwohl bleibt es durch wiederkehrende entsprechende Forderungen einzelner OECD-Staaten politikpraktisch aktuell.¹⁴

¹³ Letztlich steht hinter dieser Frage freilich (auch) die ganz grundlegende gerechtigkeitstheoretische bzw. grundrechtliche Frage, ob es geboten ist, einerseits den (sozialen) Freiheitsvoraussetzungen gegenüber der wirtschaftlichen Freiheit mehr Gewicht zu geben – und wie die Freiheit der hier und der anderswo Lebenden auszutarieren ist. Zu diesen Punkten „neues Freiheitsverständnis“ und „globale Gerechtigkeit“ näher Ekardt 2009; Ekardt 2007; einige knappe Ausführungen dazu finden sich auch in Kap. 4.3.3.

¹⁴ Z.B. Ausweitung des Trade Policy Review Mechanism (TPRM) auf Einhaltung grundlegender Arbeiterrechte, Errichtung einer WTO-Arbeitsgruppe (Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3.7.2003 zu Vorbereitung der 5. WTO-Ministerkonferenz, para. 33); zur gesamten Debatte etwa Elliot 1998, S. 165 ff.; Puth, in: Hilf/Oeter 2005, § 33; Reuß 1999, S. 25 ff.; Krebber 2008, S. 53 ff.; Kotzur 2008, S. 265 ff.; vgl. auch Hermann/Weiß/Ohler 2007, § 11.

Der Begriff der globalen sozialen *Mindeststandards* bezieht sich in der Debatte regelmäßig auf die Einhaltung der elementarsten Arbeitsstandards, der so genannten Kernarbeitsnormen. Zu den Kernarbeitsnormen haben sich 1998 auf der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz alle Mitgliedstaaten der ILO (also fast alle Staaten der Welt) in einer „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ bekannt (wobei manche die entsprechenden Abkommen anschließend nicht ratifiziert haben).¹⁵ Sie umfassen das Verbot der Kinder-¹⁶ sowie der Zwangsarbeit,¹⁷ das Diskriminierungsverbot¹⁸ sowie die Rechte auf Kollektivverhandlungen und Vereinigungsfreiheit.¹⁹ Sowohl als Gegenstand globaler Standards als auch als Anknüpfungspunkt einseitiger Maßnahmen wie Importverbote oder Sozialzölle kommen einerseits diese Mindeststandards in Betracht. Andererseits kann man freilich auch an weitergehende (wiederum globale oder einseitig forcierte) Sozialstandards denken, die dem „race to the bottom“ auf ganzer Linie und nicht nur in einzelnen Extremfällen begegnen wollen und deshalb generelle Kostenunterschiede bei Löhnen und Sozialversicherungen ebenfalls anzugleichen versuchen.

Vorab noch einige allgemeine Erläuterungen zur WTO und zur ILO. Die WTO wurde 1994 mit der Unterzeichnung des Übereinkommens über die WTO (WTO-Abkommen) errichtet und ist eine internationale Organisation, die eine Stärkung des globalen Freihandels verfolgt (dem Anspruch nach primär, um den Wohlstand weltweit und dauerhaft zu heben). Das Übereinkommen bildet den Rahmen mehrerer völkerrechtlicher Abkommen, die für die Mitglieder der WTO verbindlich sind (Art. II WTO-Abkommen und der Anhang) und stellt feste Regeln zum Abschluss und zur Änderung dieser „Unterabkommen“ bereit (Art. X WTO-Abkommen); das wichtigste dieser Abkommen ist das GATT. Entscheidungen über die Fortentwicklung des WTO-Regimes werden von der Ministerkonferenz als Plenarorgan gefällt (Art. IX WTO-Abkommen). Die Konferenz besteht aus den Wirtschafts- und Handelsministern der Vertragsparteien und entscheidet grundsätzlich im Konsens, wobei jeder Staat unabhängig von der Wirtschaftsmacht eine Stimme hat. Enthaltungen sind für die Einstimmigkeit unschädlich (Fn. 1 zu Art. IX WTO-Abkommen). Der Allgemeine Rat ist der höchste Entscheidungsträger innerhalb der WTO in Genf. Er besteht aus Vertretern der WTO-Mitglieder, die von den Regierungen ernannt werden. Beschlüsse des Allgemeinen Rats sowie des Ministerrats werden durch das Sekretariat durchgeführt.

Das Recht der WTO zeichnet sich vor allem aber durch eine vieldiskutierte Durchsetzungsmacht aus, nämlich durch ein im Völkerrecht einzigartiges, verbindliches und klar strukturier-

¹⁵ Vgl. für eine deutsche Übersetzung der Erklärung www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/ilo-erklaerung.pdf [30.11.2008].

¹⁶ Minimum Age Convention 1973, Übereinkommen 138, vgl. auch Worst Forms of Child Labour Convention 1999, Übereinkommen 182.

¹⁷ Forced Labour Convention 1930, Übereinkommen 29 und Abolition of Forced Labour Convention 1957, Übereinkommen 105.

¹⁸ Equal Remuneration Convention 1951, Übereinkommen 100 und Discrimination (Employment and Occupation) Convention 1958, Übereinkommen 111.

¹⁹ Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention 1948, Übereinkommen 87 und Right to Organise and Collective Bargaining Convention 1949, Übereinkommen 98.

tes Streitbeilegungssystem. Dieses System ist im Dispute Settlement Understanding (DSU) geregelt. Kommt es zu einer Streitigkeit zwischen Mitgliedern der WTO, können sie nach dem Scheitern des Konsultationsprozesses die Einsetzung eines Panels beantragen. Dieses Gremium besteht aus jeweils drei Mitgliedern (Art. 8.5 DSU), die nach Art. 11 DSU die Aufgabe haben, die Streitigkeit nach Feststellung der Tatsachen anhand der relevanten Verträge zu beurteilen. Der Panelbericht wird, wenn die Vertragsparteien die Entscheidung nicht angreifen, Grundlage für die Entscheidung des Dispute Settlement Body (DSB), der wie der Allgemeine Rat aus Vertretern der WTO-Mitglieder (bzw. ihrer Regierungen) gebildet wird. Die Berichte des Panels können auf Antrag einer Streitpartei vom Appellate Body als siebenköpfige ständige Revisionsinstanz auf Rechtsfehler überprüft werden, wobei jeweils drei Richter mit einem Fall befasst werden (Art. 17.1, 17.6 DSU).

Das Welthandelsrecht ist nicht nur deshalb der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, weil in ihm die Herausforderung künftiger Sozialpolitik begründet liegt. Vielmehr ist das Welthandelsrecht verglichen mit sonstigem Völkerrecht eine (a) in ihren Zielen relativ anspruchsvolle, (b) durchsetzungsstarke und (c) nicht völlig von Konsensen abhängige Ordnung. Sie bietet beispielsweise auch die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung (vgl. Art. IX WTO-Abkommen und erst recht die Einzelfallentscheidungen durch die WTO-Gerichtsbarkeit). Die WTO könnte deshalb einerseits zur Aufnahme globaler Standards prädestiniert sein, andererseits aber auch nationale sozialstaatliche Bemühungen stark unter Druck setzen. Stichworte für die spezifische Stärke der WTO sind handlungsfähige Institutionen, Ansätze von Gewaltenteilung, relativ weitgehende Verrechtlichung, bindende Anwendung der WTO-Regeln (durch die Gerichtsbarkeit) ohne Konsens auch gegenüber unwilligen Nationalstaaten, Sanktionsmechanismen durch ebenjene effektive Gerichtsbarkeit.

Weniger nahe liegend für die Implementierung globaler Sozialstandards wäre demgegenüber die Internationale Arbeitsorganisation. In deren zentralem Organ, der Internationalen Arbeitskonferenz treffen regelmäßig pro Mitgliedstaat 2 Regierungsdelegierte, begleitet von einem Arbeitgeber- und einem Arbeitnehmervertreter, zusammen (Prinzip der Dreigliedrigkeit, Art. 3.1 ILO-Verfassung). Die ILO hat im Gegensatz zur WTO charakteristische Probleme weiter Teile der Völkerrechtsordnung. Die Souveränität des Staates ist weiterhin der bestimmende Faktor. Die Internationale Arbeitskonferenz entscheidet zwar grundsätzlich mit einfacher Mehrheit (Art. 17.2 ILO-Verfassung), bei Übereinkommen, Empfehlungen und Verfassungsänderungen gilt dies jedoch nicht (Art. 19.2 ILO-Verfassung). Vor allem aber sind die Sanktionsmechanismen hauptsächlich auf ein Berichtssystem, also naming and shaming, begrenzt (vgl. Art. 22, 23 ILO-Verfassung). Die Berufsverbandsbeschwerde und ein gesondertes Beschwerdeverfahren im Bereich der Vereinigungsfreiheit enden ebenfalls lediglich mit einem Bericht. Daneben besteht zwar auch die Möglichkeit eines Klageverfahrens nach Art. 26 ILO-Verfassung durch einen Untersuchungsausschuss mit der Möglichkeit einer letztinstanzlichen Entscheidung des IGH (Art. 29.2, 31 ILO-Verfassung). Die Bindungswirkung

der Feststellung des Untersuchungsausschusses ist jedoch umstritten.²⁰

Im Übrigen fehlt es – typisch für den Charakter des Völkerrechts als Koordinationsrecht – an einer übergeordneten Durchsetzungsinstanz (*par in parem non habet imperium*) u.a.m. Hinzu kommt, dass die Dreigliedrigkeit, nach der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter an der Ausarbeitung von Konventionen beteiligt werden, sich nicht auf Ratifikation und Umsetzung erstreckt. Diese ist letztlich von den politischen Entscheidungsträgern abhängig und ergo durch die Staatensouveränität stark „eingehegt“. Die rechtliche Stärke der im Rahmen der ILO statuierten, o.g. sozialen Mindeststandards ist damit begrenzt; dementsprechend zeitigt es bis heute keine Rechtsfolgen, dass viele Staaten sich auf diese Mindeststandards verpflichtet haben, sie aber nicht einhalten. Dazu kommt, dass die ILO auch inhaltlich oft keine sehr anspruchsvollen Vorgaben macht, wenn sie sich – in ihren als „verbindlich“ gedachten Rechtstexten – besonders auf reine Mindeststandards kapriziert. Es könnte folglich mit der vorliegenden Studie darum gehen, den ILO-Zielen via WTO-Recht eine Durchschlagskraft zu verleihen, die sie aus sich selbst heraus kaum hätten.²¹

3.2 Sozialpolitik und Globalisierung – die Grundproblematik

Wären nun aber globale Sozialstandards – oder einseitige handelsbeschränkende Maßnahmen wie Importverbote als Druckmittel auf dem Weg zu global steigenden Sozialstandards wirklich sinnvoll? Und wenn ja, welches der beiden Instrumente wäre dann sinnvoller? Dem ist im Folgenden näher nachzugehen. Damit verbunden ist auch die Fragestellung, inwieweit eine globalisierte Ökonomie *überhaupt* nach politischen Einrahmungen verlangt. Auch auf dieses Problem ist zurückzukommen.

Nach den vorherrschenden Vorstellungen unter heutigen Ökonomen ist die Frage nach dem Sinn *jedweder* handelsbeschränkender Maßnahmen tendenziell negativ zu beantworten. Vielmehr bewirke ein möglichst unreglementierter Freihandel weltweit den größtmöglichen Wohlstand und sei damit der im Wesentlichen allein interessierende sozialpolitische Weg für OECD- und Entwicklungsländer. Falls doch Regelungsbedarf entstünde, etwa der Wunsch der Bevölkerung nach einer (ggf.: besseren) Krankenversicherung, so könne dieser durch die Nationalstaaten (aber eben ohne handelsbeschränkenden Charakter, also z.B. nicht in Gestalt von Importverboten gegenüber Staaten ohne Krankenversicherung) unschwer wahrgenommen werden.²² Dagegen lassen sich indes substantielle Einwände erheben, und zwar

²⁰ Vgl. Böhmert 2002, S. 93; Ganser-Hillgruber 1998, S. 15 (22) m.w.N.

²¹ Vgl. Stückelberger 2001, S. 159; Ellinger 2007, S. 109; Emmerich-Fritsche 2007, S. 90 ff.; Ekardt, 2007, Kap. VI; zur schwierigen Einklagbarkeit selbst existierender Standards für das Individuum Behrens 2002, S. 201 ff. und Oeter 2002, S. 221 ff.

²² In diesem Sinne mit unterschiedlichen Nuancierungen OECD 1996, S. 105 ff.; Rieger/Leibfried, 2002, *passim*; Scharpf 2003, S. 219 ff.; Sinn 2003; C.C. v. Weizsäcker 2000; Großmann u.a. 2002, S. 79 und *passim* (bei letzte-

nicht nur dahingehend, dass der grundlegende Ansatz „keine Regulierung“ zweifelhaft ist (dazu unten Kap. 3.3) – sondern auch dahingehend, dass gerade die Idee „fehlende Welt-handelsregulierung ist sozialpolitisch vorteilhaft“ angreifbar wird. In Bezug auf diesen letztgenannten Punkt ist bereits zweifelhaft, ob die Ausgangsannahme (Wohlstandssteigerung durch wenig reglementierten globalen Wettbewerb) so zutrifft. Zwar mag man als gegeben hinnehmen, dass ein globaler Freihandel zu internationaler Arbeitsteilung und damit zu „effizienten“ Produktionsbedingungen führt, also – bezogen auf die Saldierung der absoluten wirtschaftlichen Kosten und Nutzen – tendenziell wohlfördernd wirkt.²³

- Doch die Annahme, dass die Tendenz zu eher „weniger“ Sozialpolitik ökonomisch vorteilhaft ist, dürfte sich in dieser Allgemeinheit kaum belegen lassen. Vielmehr darf man durchaus annehmen, dass gerade soziale Rahmensetzungen sich positiv auf Motivation und Kompetenz der Arbeitenden auswirken und allein schon deshalb solche Rahmensetzungen (also bereits rein ökonomisch) vorteilhaft sind.
- Unthematisiert bleibt ferner, dass ein absolut steigender gesellschaftlicher Reichtum - den Ökonomen dann „effizient“ nennen – sehr ungleich verteilt sein kann (was für viele Menschen weltweit, aber auch in den Industrieländern für einige ein extremes Problem darstellt).
- Übersehen wird zudem häufig das Grundproblem von Märkten: Problemlagen und Güter, die sich nicht in einem Marktpreis niederschlagen (wie das globale Klima), werden tendenziell ignoriert. Dies ist das Problem der so genannten externen Kosten – die gerade im Falle des Klimawandels allerdings eines Tages zu wirklich drastischen ökonomischen Kosten werden können, insbesondere für nach uns kommende Menschen.
- Allgemeiner kann man auch bezweifeln, ob die mit ökonomischen Effizienzvorstellungen meist verbundene Konzeption unbegrenzten Wirtschaftswachstums in einer physikalisch endlichen Welt wirklich durchzuhalten ist.²⁴ Damit zeigt sich zugleich, dass die soziale (auch globale) Verteilungsfrage verbunden ist mit der Frage danach, wie der gelebte Lebensstil ressourcensparender – und klimaschonender – werden könnte. Selten gesehen werden auch für die psychischen Folgen eines wenig eingehetzten

rer Fundstelle wird immerhin zugestanden, dass niedrige Sozialstandards für die Entwicklungsländer selbst schädlich sein können, u.a. in ihrer Konkurrenz zu anderen Entwicklungsländern). Zur empirischen Widerlegung solcher Äußerungen, die den „Wettlauf“ abstreiten oder ihn für ausschließlich heilsam erklären, vgl. neben dem folgenden Fließtext auch Spelten 2005, S. 135 ff. und Blüthner 2004, S. 262 ff. Ein Kernproblem ist, dass die Möglichkeit nicht gesehen wird, dass eine auf EU-Level erhöhte Arbeitsproduktivität in südlichen Ländern kategorisch für wenig naheliegend erklärt wird (obwohl diese erhöhte Produktivität auf Dauer doch gerade wahrscheinlich sein dürfte).

²³ Vgl. zur klassischen Theorie des internationalen Handels Ricardo 1817 sowie zur Theorie der komparativen Kostenvorteile; siehe ferner Ohlin 1933 zum späteren Heckscher-Ohlin-Modell; zur neuen Handelstheorie demgegenüber Krugman 1979, S. 469 ff.

²⁴ Dazu Ekardt 2009, § 1 und passim; Wuppertal-Institut 2008.

Wettbewerbs: Ist es wirklich uneingeschränkt erstrebenswert, in einen weltweiten Wettstreit um immer längere Arbeitszeiten und immer mehr Leistungsdruck einzutreten? (zumal etwa der arbeitsplatzfördernde und glücksmehrender Effekt ständigen Wachstums empirisch starken Zweifeln unterliegt).²⁵ Solche Fragen sind um so nötiger, als „ständiges Wachstum“ und „unreglementierte Märkte“ ein Phänomen erst der letzten 250 Jahre ist; es ist also ein Phänomen der Zeit, in welcher unbegrenzt fossile Brennstoffe zur Verfügung standen.²⁶ Wenn aber soziale Fragen sich demnach u.U. nicht unbegrenzt durch ständig weitere quantitative Reichtumsvermehrung lösen lassen, dann entsteht die Frage an die soziale (und nicht nur an die ökologische) Regulierung des Weltmarktes schon unter Verteilungsgesichtspunkten.

Besonders wichtig ist der eben an zweiter Stelle genannte Gesichtspunkt. Insoweit stellt sich die Frage, ob – selbst wenn die eben kritisierte Annahme der vorherrschenden Wirtschaftstheorie zuträfe – nicht womöglich trotzdem eine große Zahl von sozialen Verlierern zurückbliebe. Zwar steigt global seit Längerem das Bruttosozialprodukt; die soziale Bedrängnis der „Verlierer“ in westlichen und südlichen Ländern nimmt dabei aber keineswegs ab, sondern verschärft sich oftmals noch.²⁷ Bereits aus der Geschichte ist bekannt, dass im Nationalstaat der Kapitalismus erst an dem Punkt für die breiten Massen vorteilhaft wurde, als es (im Laufe des 20. Jahrhunderts) zu einer politischen Regelsetzung und damit zur sozialen Marktwirtschaft kam.²⁸ Genau für eine solche Rahmensetzung fehlt bisher jedoch eine globale Politikebene, die auf globaler Ebene solche Rahmensetzungen und auch Umverteilungsentscheidungen vornehmen könnte. Die Nationalstaaten können dies wegen des in der Einleitung geschilderten globalen „Wettlaufs“ demgegenüber kaum ersetzen; eine nationalstaatliche Politik kann eine globale, mobile Ökonomie nur unvollständig einhegen. Im Umweltschutz dürfte dies noch mehr als in der Sozialpolitik gelten (siehe dazu den nächsten Abschnitt).

Nationalstaaten wie Deutschland oder Japan haben deshalb im 19. Jahrhundert zeitweise mit „freihandelswidrigen“ Importbeschränkungen gearbeitet, um den Druck des Marktes auf die nationale Wirtschaft zu verringern.²⁹ Damals ging es noch nicht so sehr um den Schutz nationaler Sozialpolitik, sondern mehr um den Schutz der eigenen Wirtschaft vor ausländischer Produktion, der die eigenen jungen Industrien im gänzlich freien Wettbewerb nicht

²⁵ In einem unbeschränkten globalen Leistungswettbewerb sehen sich Arbeitnehmer wie auch Selbständige letztlich immer mehr getrieben, noch leistungsorientierter und effektiver zu denken, noch mehr zu arbeiten, noch mehr zu lernen. Mag dies auch positive Aspekte haben, so drohen doch im Gegenzug immer mehr Kandidaten durchs Netz zu fallen, ebenso wie eine immer stärkere ökonomische „Kolonialisierung“ vormals privater Lebensbereiche droht. Warum noch abends in die Kneipe gehen oder in Urlaub fahren, wenn man sich in dieser Zeit auch weiterbilden oder arbeiten könnte? Dazu erneut die Nachweise aus der letzten Fn.

²⁶ Dementsprechend existierte in der Wirtschaftswissenschaft vor dieser Zeit auch keine Wachstumsvorstellung. Allerdings wurde die heute für „zeitlos“ gehaltene Wachstumsvorstellung nicht nur durch äußere Bedingungen (fossile Brennstoffverfügbarkeit) vorbereitet; vielmehr hängt sich in ideller Hinsicht eng zusammen mit dem christlichen, insbesondere calvinistischen Ethos des Arbeitens und der Schaffung eines Paradieses auf Erden; dazu etwa Ekardt 2006, S. 27 ff.

²⁷ Die Datenlage zu diesem Befund wäre potenziell ein Thema für eine eigene Studie. Die im Text erwähnten Grundkonstanten als solche dürften freilich nur schwer zu erschüttern sein.

²⁸ Vgl. zur sozialen Marktwirtschaft klassisch Müller-Armack 1948; Erhard 1957.

²⁹ Vgl. z.B. Hardach 1967; Puhle 1966.

standhalten könnten. Es ist deshalb bereits vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung wenig plausibel, Marktbeschränkungen auch sozial motivierter Art strikt abzulehnen. Die letzten Endes dahinter stehende Konzeption vieler Ökonomen erscheint deshalb eher als dogmatisch geprägte Skepsis gegen *jedwede* Einhegung des freien Marktes. Dass diese grundlegende Skepsis (bei aller Vorteilhaftigkeit des Markt- und Wettbewerbsmechanismus) in der Umwelt- und Sozialpolitik eher Teil des Problems als Teil der Lösung ist – diese grundlegende Problematik hinter der spezielleren Problematik von Welthandel und Sozialpolitik wird im nächsten Abschnitt separat und ausführlich untersucht.

Will man die Möglichkeit von Sozialpolitik in Zeiten der Globalisierung bewahren, braucht man nach dem bis hierher Gesagten Konzepte, die das Recht des globalen Freihandels sozial einhegen – Konzepte, wie sie vorliegend entwickelt werden sollen.³⁰ Dagegen spricht auch nicht etwa, dass das „Wettlauf“-Problem gar nicht bestünde, weil doch bisher Industrieabwanderungen aus den OECD-Staaten nur teilweise stattgefunden hätten.³¹ Denn natürlich stellt sich das Wettlaufproblem in der Sozial-, Steuer- und Umweltpolitik nur dann, wenn z.B. die Gesamtproduktivität wirklich differiert, wenn also die höheren Produktionskosten in den OECD-Staaten nicht durch bessere Leistungen der dort Arbeitenden ausgeglichen werden³²; nur ist es eben eine Illusion zu glauben, dass Deutschland *auf Dauer* bessere Arbeitsergebnisse (und einen höheren Bildungsstand) als Länder wie z.B. Südkorea, China, Indien oder Indonesien garantieren könne. Und sobald dies nicht (mehr) der Fall ist, besteht das „Wettlauf“-Problem in massiver Form (und nicht „nur“ wie vielleicht bisher in den Billiglohnsegmenten wie Textilien).

Um das globale Armutproblem anzugehen und für die Entwicklungsländer finanzierbar zu sein, müssten globale Sozialstandards (oder auch Umweltstandards) geschaffen werden und – anders als dies bisher von den OECD-Staaten vorgeschlagen wurde – mit gezielten, ggf. zweckgebundenen finanziellen Unterstützungen der Entwicklungsländer verbunden werden. Dies kostet für die OECD-Staaten zwar zunächst Geld, hat aber langfristig auch für den Westen handfeste Vorteile, wie gleich zu zeigen ist. Sozialstandards könnten mit Mindestarbeitsbedingungen beginnen, sodann aber weitere Regelungen wie etwa grundlegende Sozialversicherungsvorschriften mit aufnehmen. Globale Standards *mit einer solchen Finanzierungsregelung zugunsten der Entwicklungsländer* könnten – wie bereits anklang –

- den westlichen Sozialstaat vor den eben dargelegten Entwicklungen schützen und
- gleichzeitig der Verringerung der Armut in den Entwicklungsländern dienen, indem auch diesen Ländern eine Entwicklungsperspektive jenseits eines bloßen „Kosten-

³⁰ Vgl. auch Spelten 2005, S. 101 und passim; Memmen 2004, S. 125.

³¹ Dazu etwa Starke/ Obinger/ Castles 2008, 975 ff.; Busse 2003, 39 ff.

³² Vgl. Macklem 2002, 605 (625); Puth, in: Hilf/ Oeter 2005, § 33 Rn. 10. Bundeskanzlerin Angela Merkel fasst dies in das treffende Diktum: „Wir müssen so viel besser sein, wie wir teurer sind.“

senkungswettbewerbs durch Sozialabbau“ offeriert wird.

- Daneben eröffnen globale Sozialstandards mit Co-Finanzierung u.U. einen friedlichen und (anders als z.B. gegenwärtig im Irak) gelingenden Export von Freiheit und Demokratie als historisch regelmäßigen Folgen wachsenden Wohlstands, was zugleich
- die kulturelle Konfrontation und das globale Terrorismusproblem entschärfen könnte
- sowie – bei globalen *Umweltstandards* – im Interesse auch künftiger Generationen für alle Staaten weltweit auch ökologisch einen dauerhaft durchhaltbaren und global praktizierbaren (nachhaltigen) Entwicklungspfad eröffnen würde.³³

In wenigen Stichworten soll hier speziell der Zusammenhang zwischen Demokratie und Wohlstand wenigstens kurz expliziert werden³⁴: Es ist zunächst eine historische Erfahrung, dass mit dem Entstehen kapitalistischer Wohlstandsgesellschaften tendenziell auch eine liberal-demokratische Verfassungsordnung Einzug hält. Dies ist auch wenig verwunderlich. Denn beides bedingt sich wechselseitig: Freiheit ermöglicht wirtschaftliche Aktivität durch rechtsförmige Garantie der Eigentumsrechte; und umgekehrt schafft Wohlstand die Bereitschaft bei allen, friedlich und unter Respektierung der Autonomie aller anderen zusammenzuleben (bzw., mehr von den Mächtigeren her gesprochen: es schwindet die „Notwendigkeit“, den eigenen Reichtum durch autoritäre Herrschaftsformen gegen eine arme Mehrheit zu verteidigen). Zudem sind die liberale Demokratie und die kapitalistische Gesellschaft beide eng mit dem Protestantismus und seinem Arbeits- und Fortschrittsethos verbunden. Freilich heißt all dies zugleich, dass globale Standards und globale Spielregeln generell besonders dann eine Ausbreitung der liberalen Demokratie fördern, wenn verhindert wird, dass der gängige Wachstumspfad zu einem Zusammenbruch von Klima und Ressourcenbasis im globalen Maßstab führt. Die u.U. nötige Hinterfragung des Wachstumspfades könnte freilich ihrerseits als Demokratieproblem gesehen werden; denn die freiheitlich-demokratische (innere) Friedlichkeit in westlichen Staaten wird natürlich auch dadurch erkaufte, dass Verteilungskonflikte durch immer neues Wachstum gelöst werden; letzteres Problem sollte angesichts dessen, dass solche Konflikte im Okzident mittlerweile auf sehr hohem Niveau stattfinden, aber grundsätzlich lösbar sein.³⁵

³³ Für den Umweltbereich könnte man nämlich ergänzen, dass bei strengen, im Umweltbereich über die bisherige westliche Politik hinausgehenden Globalstandards von Anfang an ein ressourceneffizienteres und klimaschonenderes Wirtschaftsmodell in den Entwicklungsländern ermöglicht wird. Gleichzeitig würde das Angehen des globalen Dumping-Problems eine ernsthafte (und nicht nur vorrangig verbale) Ressourcen- und Klimaschonung in den Industrieländern erst ermöglichen.

³⁴ Vgl. zum folgenden Ekardt 2006, S. 27 ff.; Sieferle u.a. 2006; siehe ferner bereits eben Fn. 23.

³⁵ Dafür könnte – vgl. schon oben bei Fn. 21 sowie Wuppertal-Institut 2008, passim – auch sprechen, dass mehr Wachstum nach den Erkenntnissen der Glücksforschung eben keinesfalls zu mehr Lebensglück führt. Dagegen könnte allerdings sprechen, dass ein „hohes Wohlstandsniveau“ u.U. deshalb nicht gegen Konflikte gefeit macht, weil Menschen regelmäßig ihre Zufriedenheit eben nicht absolut, sondern in Relation zu den sie umgebenden Menschen beurteilen. Dies deutet freilich sogleich eine denkbare Problemlösung an: Sofern keine extremen sozi-

Pathetischer ausgedrückt könnte man all dies auch so zusammenfassen: Das menschenrechtliche Recht auf Freiheit sowie auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen für alle Menschen, ob sie nun hier oder in fernen Ländern, heute oder in ferner Zukunft leben, legt es also nahe, sozialpolitische (und umweltpolitische) Rahmensetzungen global zu forcieren.³⁶ All dies setzt freilich voraus, dass man eine effektive globale Institution schafft (bzw. die vorhandenen wie etwa die WTO-Institutionen beauftragt), die beispielsweise verhindert, dass die Finanzmittel für die Entwicklungsländer durch Korruption u.a. ihre Ziele nicht erreichen. Letztlich sind wohl auch Kriterien für die genaue Mittelverwendung nötig. Allein schon dadurch wäre das Konzept wesentlich effektiver als die sonst bei jeder Gelegenheit – politisch, journalistisch und wissenschaftlich – gern geforderten „Fonds zugunsten der Entwicklungsländer“ (die selten substanzielle Höhen erreichen und häufig eher den Machthabern als den wirklich Armen zu nützen scheinen³⁷). Dass demgegenüber Einwände wie „das Völkerrecht darf nicht überlastet werden“ oder „Globalstandards sind westlich und damit kulturimperialistisch“ auch aus grundlegenden rechtstheoretischen Erwägungen nicht wirklich überzeugen können, wird in Kap. 4.3.3 näher erörtert.

Wesentlich ist nun Folgendes: Der bei Weitem größte Anteil der Exporte aus den EU-/ EG-Mitgliedstaaten verbleibt innerhalb der EU.³⁸ Dementsprechend würde es, solange es nicht zu globalen Sozialstandards kommt, bereits ein wesentlicher Schritt sein, die Sozialstandards innerhalb der EU anzugleichen (was die EU bzw. EG bisher in wesentlichen Bereichen nicht oder nur in geringem Umfang betrieben hat). Allerdings ist dieser Schritt – der zudem erweiterte Gesetzgebungskompetenzen der EU bzw. EG voraussetzt – nur solange wirksam, wie insgesamt der „Wettlauf“ auf globaler Ebene noch nicht voll in Gang gekommen ist. Denn käme er voll in Gang, würden außereuropäische Produkte die europäischen Produkte wohl verstärkt vom Markt verdrängen und damit die Idee „Sozialpolitik ohne Wettbewerbsnachteile“, wie sie den Globalstandards (und europäischen Standards) zugrunde läge, gerade unterlaufen.

Teilweise ähnliche Wirkungen wie mit Globalstandards könnte man freilich auch durch Sozialzölle (und auch Umweltzölle), also durch einseitige (EG-)Maßnahmen gegen außereuropäische Importe, erzielen, wenn sich weltweit kein Konsens über echte globale Sozialstandards ergibt. Produkte aus Ländern mit weniger Sozialpolitik würden dann bei der Einfuhr nach Europa mit der sozialpolitisch verursachten Produktionskostendifferenz „nachversteuert“. (Bei Ökozöllen ist es zusätzlich wohl sinnvoll, europäischen Exporten an der Grenze ihre

alen Ungleichheiten auftreten und man sich die Gefahr eines eventuellen „Hamsterrads Wachstum“ bewusst macht, könnte eine Null-Wachstums-Gesellschaft vielleicht als „glücksförderlich“ erlebt werden.

³⁶ Vgl. zu diesem gerechtigkeits-theoretischen Hintergrund (der unter Überschriften wie „Recht auf Nahrung“ und „Recht auf Wasser“ – und nicht nur mit Bezug zu Arbeiterrechten – auch zunehmend diskutiert wird) vgl. wieder Ekardt 2009, §§ 5, 7; Ekardt 2007, Kap. VI.

³⁷ Man wird in Kap. 6 noch näher sehen, wie ein detailliertes System auch die nötigen Mittelflüsse unabhängig vom Wohlwollen reicher Geberstaaten generiert.

³⁸ Der Anteil innereuropäischer Exporte am Exportvolumen des jeweiligen Mitgliedstaats schwankt zwischen 59 und 83 %. 65 % der deutschen Exporte gehen ins europäische Ausland; vgl. Eurostat 2008a vgl. zur Entwicklung des intra- und extraeuropäischen Handels auch Eurostat 2008b.

umweltpolitischen „Mehrkosten“ zu erstatten.³⁹⁾ Solche Sozialzölle fokussieren wie Globalstandards das Wettbewerbsfähigkeitsproblem und erlauben, Ländern wie China, Indien und den USA zu demonstrieren, dass ökonomische Entwicklung und Sozialpolitik (und übrigens auch Umweltpolitik) kompatibel sind. Denn sie bewirken, dass höhere sozialpolitische Standards eben keinen Produktionskostennachteil für westliche Unternehmen mehr darstellen – selbst dann nicht mehr, wenn die Gesamtproduktivität in südlichen Ländern zunehmend die gleiche sein sollte. Dementsprechend könnte man durch Sozialzölle ggf. die weltweite Bereitschaft steigern, mittelfristig auch global ernsthafte Sozialstandards (und übrigens auch Umweltstandards) zu vereinbaren. Dies gilt jedenfalls dann, wenn man die Erlöse aus den Sozialzöllen den Entwicklungsländern zweckgebunden überließe; dadurch könnten zudem ähnliche Effekte erzielt werden, wie sie eben für Globalstandards beschrieben wurden.⁴⁰⁾ Der Witz von Sozialzöllen besteht also darin, Druck auf andere Länder auszuüben, dass diese selbst höhere Sozialstandards einführen, um dem Zoll zu entgehen.⁴¹⁾

Vorwürfe wie „Kulturimperialismus“ und „Eingriff in die Souveränität fremder Staaten“ sind hiergegen keine tragfähigen Einwände. Denn einerseits erfordern globale Probleme wie die Weltarmut (oder auch der Klimawandel) einfach Maßnahmen jenseits des nationalstaatlichen Horizonts. Und andererseits ist die Idee der vorgestellten Maßnahmen gerade, auch den Entwicklungsländern zu nützen. Abgesehen davon ist die Forderung nach „Multilateralismus“ mit häufig undemokratischen (Entwicklungs-)Ländern immer durchaus ambivalent. Gleichwohl haben Sozialzölle auch Nachteile. Den Kostendruck auf Exporte (die trotz Übergewicht des innergemeinschaftlichen Handels eine wichtige Rolle spielen⁴²⁾) kann man durch sie nicht beseitigen. Davon einmal abgesehen brauchen bereits Sozialzölle und nicht erst echte soziale Globalstandards eine Überprüfbarkeit in den jeweiligen Ländern. Zumindest die Informationsbeschaffung über nationale Standards könnte insoweit den Importeuren auferlegt werden. Es scheint indes fraglich, ob solche Informationspflichten auch auf die innerstaatliche Umsetzung und Durchsetzung ausgeweitet werden können. Außerdem dürften Sozialzölle selbst bei finanzieller Kompensation zugunsten der Entwicklungsländer zu Kontroversen führen – erst recht im Verhältnis zu anderen Industriestaaten wie den USA, die wohl nicht in den Genuss einer solchen Kompensation kämen. Die allseitige Eigennützigkeit von Sozialzöllen ist so demnach nicht gegeben, selbst wenn sie insgesamt einen Anstoß zu einer glo-

³⁹⁾ Vgl. näher Ekardt/Schmeichel 2008, S. 737 ff. Bei Sozialzöllen ist dies konzeptionell nicht recht vorstellbar, weil dies darauf hinausläufe, Arbeitgebern bei Exporten massive Lohnzuschüsse usw. zu geben – abgesehen von weiteren im Fließtext erörterten Problemen.

⁴⁰⁾ Im Gegensatz zum „race to the bottom“, der den Mechanismus benennt, welcher in Industrieländern zu einer Senkung von Sozial- sowie Umweltstandards führt, um die Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden bzw. wiederherzustellen, wird im Bezug auf die Nichteinhaltung sozialer Standards in den Entwicklungsländern immer häufiger vom Phänomen des „regulatory chill“ gesprochen. Dieser beschreibt den Mechanismus, dass sich die sozialen Standards in Entwicklungsländer nicht verbessern, weil negative Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit befürchtet werden; vgl. Flasbarth 2003, S. 80 f.

⁴¹⁾ Man könnte jetzt fragen, ob die Idee so gemeint ist, dass es zur Vermeidung des Sozialzolls schon genügt, wenn ein Entwicklungsland für seinen Exportsektor Sozialstandards einführt – oder ob deren Einführung auch in exportlosen Sektoren nötig ist. Da sich warenbezogene Zölle indes immer nur an diesen konkreten Waren orientieren können, wäre wohl ersteres anzunehmen.

⁴²⁾ Das Exportvolumen der EU-27 in Drittstaaten betrug 2007 1.240 Mrd. Euro, das Importvolumen 1.425 Mrd. Euro; vgl. Eurostat 2008b.

balen sozialen Weiterentwicklung geben könnten – denn in puncto Verhandlungsklima könnten Sozialzölle eben auch gerade dysfunktional wirken.

Problematisch ist auch, dass die Berechnung der „differierenden Kosten der Sozialpolitik“ in europäischen und nicht-europäischen Ländern große Probleme (und hohen administrativen Aufwand) erzeugen würde; und erst mit einer solchen Berechnung wüsste man, welcher Differenzbetrag als Sozialzoll sinnvoll wäre. Jenseits der noch zu prüfenden Frage, ob WTO-rechtlich Sozialzölle überhaupt zulässig wären, wäre es jedenfalls WTO-rechtlich zwingend nötig (und also nicht nur „politisch sinnvoll“), dass eine solche Berechnung möglich ist. Daran, dass sie das ist, bestehen jedoch deutliche Zweifel. Denn in die Berechnung müssten nicht nur die hochkomplexen Kosten der unterschiedlichen Sozialpolitiken eingehen, sondern auch die unterschiedliche Gesamtproduktivität – und dies potenziell für jede Art von Produkt. Momentan würde dies (jenseits der Komplexität) vielleicht auch (noch?) dazu führen, dass ein Sozialzoll sehr niedrig ausfallen (oder ganz entfallen) müsste, weil heute die europäische Gesamtproduktivität noch mit den sozialen Mehrkosten mithält, zumindest in vielen Branchen. Vielleicht das größte Problem liegt indes darin, dass Zölle in Europa nur noch einheitlich an den EU-Außengrenzen erhoben werden dürfen; dies wäre jedoch bei Sozialzöllen äußerst schwierig, da es nur in Ansätzen eine einheitliche EU-Sozialpolitik gibt⁴³ und demgemäß die Sozialgesetze (und ergo die sozialen Kosten) von Land zu Land differieren. Folglich könnte allenfalls ein europäischer Sozialmindeststandard in die Sozialzölle eingepreist werden (der dann aber auch eine eher geringe Wirkung hätte).⁴⁴

Dies wird noch durch ein weiteres Problem verschärft: Wie bereits deutlich wurde, kann Sozialpolitik gerade auch ökonomisch vorteilhaft sein. Höhere Sozialstandards erhöhen beispielsweise die Gesundheit und damit die Produktivität der Arbeitnehmer. Die Einführung der sozialen Marktwirtschaft ermöglichte historisch zudem eine Wohlstandssteigerung der allgemeinen Bevölkerung, die zu einem höheren Lebensstandard und damit potenziell auch höherem Konsum führte. All dies wäre aber auch für die Höhe der Sozialzölle potenziell mit zu bedenken; man müsste letztlich also genau danach zu unterscheiden versuchen, welche Sozialkosten „ökonomisch direkt vorteilhaft“ sind und welche dies nicht sind; auch dies dürfte überaus schwierig sein.⁴⁵ Dysfunktional an Sozialzöllen ist zudem, dass die ohnehin schon ärmsten Länder damit – zunächst einmal – am stärksten getroffen würden (wenngleich man hierauf antworten kann, dass die Zölle gleichwohl zum Nutzen der dort Arbeitenden wären, da auf die Zölle hin ja die Sozialstandards in besagten Ländern ggf. angehoben würden).

⁴³ Vgl. für eine Zusammenstellung der EG-Rechtsakte im Rahmen von Beschäftigung und Sozialpolitik <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02300.htm> [30.11.2008]

⁴⁴ Selbst wenn man dieses Konzept jetzt trotzdem weiterverfolgt, müsste außerdem noch geprüft werden, ob man Sozialzölle umfassend für Waren aus Ländern mit niedrigeren Sozialkosten einführt – oder ob man sich auf vom „Wettlauf“ besonders betroffene Branchen konzentriert (eine Differenzierung zwischen Ländern mit gleichen Sozialkosten dürfte WTO-rechtlich jedenfalls von vornherein ausscheiden; s.u.).

⁴⁵ Zudem kann speziell eine undemokratische Regierung – und davon gibt es viele weltweit – auch langfristig eindeutig vorteilhafte Maßnahmen wie ein Mindestmaß an Gesundheitspolitik im Interesse kurzfristiger Vorteile zu unterschreiten versuchen und damit auch für diese Sozialpolitikbereiche den Wettlauf um die niedrigsten Standards anstoßen; vgl. dazu auch Spelten 2005, S. 141 f.

Zuletzt stellt sich auch die Frage nach der monetären Quantifizierbarkeit von Unterschreitungen der Standards sowie nach der Erfassbarkeit von Verlagerungseffekten.

Konzeptionell einfacher als Sozialzölle, wenngleich ebenfalls kontroversenträchtig, wäre eine andere einseitige Maßnahme, solange es keine globalen Sozialstandards gibt. Sie beschränkt sich auf die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen, wie sie aus der Verletzung von *Mindeststandards* im o.g. Sinne resultieren. Produkte, die etwa in Zwangsarbeit oder unter Ausschaltung gewerkschaftlicher Vereinigungsfreiheit hergestellt wurden, würden dann schlicht mit einem Importverbot belegt. Auch dies könnte wie Sozialzölle Druck in Richtung der sukzessiven Einführung globaler - oder jedenfalls Erhöhung nationaler - Sozialstandards schaffen; dieser Druck wäre zwar geringer als bei Sozialzöllen, weil eben der soziale Standard dann nur ein Mindeststandard wäre; die Durchsetzbarkeit würde damit aber möglicherweise steigen und die Kontroverse abnehmen.

Ein ähnlicher, freilich noch einmal geringerer – dafür aber auch noch kontroversenärmerer – Effekt könnte über die verstärkte Nutzung z.T. heute bereits existierender Zollpräferenzen für einzelne Länder erreicht werden. Bei Zollpräferenzen erhalten einzelne Entwicklungsländer besonders günstige Zolltarife und verpflichten sich im Gegenzug zur Einhaltung sozialer (und ggf. auch ökologischer) Mindeststandards. Sowohl Zollpräferenzen als auch Importverbote sind indes davon abhängig, dass eine hinreichende Kontrolle der Produktionsbedingungen in anderen Ländern überhaupt möglich ist. Will man sie z.B. für Waren aus Ländern ohne freie Gewerkschaften verhängen, müsste man letztlich die gesamte Produktion vieler Länder (u.a. China) mit einem Importverbot belegen.⁴⁶ Einfacher wäre ein Importverbot dagegen im Falle von Zwangsarbeit, zumal die Zahl der betroffenen Länder hier geringer ist. Im Übrigen ist Zwangsarbeit in Bereichen, die exportfähige Güter betreffen, ein weniger akutes Problem. Allerdings haben so begrenzte Optionen wie ein Importverbot für Waren aus Zwangsarbeit nur noch wenig zu tun mit einer echten Maßnahme gegen das globale Sozialdumping. Und man kann auch bezweifeln, ob die Kontroverse bei Importverboten wirklich abnehme: Was würde z.B. geschehen, wenn die EU sämtliche chinesischen Waren mit einem Importverbot zu belegen versuchen würde, weil in China eben keine gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit herrscht?

Demnach erschiene zumindest die Globalstandardoption – auf der somit der politische Hauptfokus liegen sollte – politisch unbedingt sinnvoll; die Importverbots-Option bleibt jedenfalls im Einzelfall zu prüfen; und ein Ausbau des Zollpräferenzsystems käme jedenfalls als kleiner Schritt in Betracht. Dies gilt es im Folgenden noch in einigen Hinsichten näher zu prüfen. Sodann stellt sich (in Kap. 4) jedenfalls für Importverbote – und ergänzend für Sozialzölle – die Frage, ob sie WTO-rechtlich überhaupt zulässig wären. Bei Globalstandards

⁴⁶ Sollte es einmal Differenzen innerhalb eines Landes geben, könnte man auch an eine differenzierte Behandlung verschiedener Unternehmen denken, was aber in der Durchführung problematisch sein kann.

stellt sich diese Frage nicht, da sie eben explizit im WTO-Rechtsrahmen verankert werden würden. Darauf, wie dies konkret geschehen könnte, ist am Ende der Studie einzugehen (in Kap. 6).

3.3 Corporate Social Responsibility – warum Wettbewerb und Freihandel *allein* den westlichen Sozialstaat nicht schützen, das globale Armutsproblem nicht lösen und freiheitlich-demokratisch insuffizient sind

Die Frage nach der Absicherung der Sozialpolitik ist indes nur das eine. Die grundlegendere Frage auf globaler wie auch nationaler Ebene lautet: Brauchen moderne Ökonomien die Politik und ihre Rahmensetzungen *überhaupt*?⁴⁷ Warum ganz genau ist das Problem des drohenden globalen „Wettlaufs um die niedrigsten Standards“, auch wenn es grundsätzlich bestehen mag, nicht doch durch freien Wettbewerb und selbstregulatorische Prozesse in der (Welt-)Gesellschaft allein lösbar? Ist nicht die „Konsumentendemokratie“ (freier Wettbewerb) viel effektiver, als es Völkerrecht und „wahldemokratische“ Nationalstaaten jemals realistisch sein werden? Schließlich können Verbraucher doch auch ohne politische Vorgaben schlicht mit ihrer Kaufentscheidung für sozial-ökologisch hergestellte Produkte votieren. Ist also wirklich die Politik oder eher der mündige Konsument gefragt?

Immer stärker hofft die Politik heute auf segensreiche Wirkungen des freien Wettbewerbs und der Konsumentenentscheidungen. Weniger Bürokratie, demokratische Aktivierung der Bürger, Überforderung der öffentlichen Gewalt in einer komplexen Welt und Nutzung des Wissens der Bürger werden für diesen Pfad angeführt. Vertreter dieser Strategie unterstellen z.T. auch, dass es unter heutigen Bedingungen überhaupt an einer Steuerbarkeit der „Systeme Wirtschaft und Technik“ durch Recht und Politik fehle.⁴⁸ In der Tat trifft es natürlich im Ansatz zu, dass die Komplexität, Dynamik und Globalisierung der Wirtschaftskreisläufe regulatorische Maßnahmen nicht einfacher macht. Dennoch ist festzuhalten: Klare rechtliche Vorgaben funktionieren in vielen Bereichen durchaus (etwa im Straf- oder Ausländerrecht). Ferner: Selbst wenn z.B. Unternehmen nur auf „Geld“ und nicht auf „Recht“ reagieren wür-

⁴⁷ Der Inhalt dieses gesamten Abschnitts 3.3 findet sich ausführlicher und m.w.N. zur umfangreichen Literatur bei Ekardt 2009, §§ 2, 8; Ekardt 2007, Kap. VI E.

⁴⁸ Oft steht dahinter eine systemtheoretische Lehre im Gefolge Niklas Luhmanns. Nach dieser Theorie kann jedes soziale System wie Wirtschaft, Recht oder Politik je nur auf einen binären Code reagieren („zähle/ nicht zähle“, „Recht/ Unrecht“, „Regierung/ Opposition“). Deshalb könne das Recht letztlich auch nicht direkt „steuern“. Dies wird im Kern mit einer konstruktivistisch-subjektivistischen Erkenntnistheorie „belegt“: Alle sozialen Systeme seien komplett auf sich selbst bezogen; denn Tatsachen und Normen seien eben immer nur subjektiv bzw. „Konstruktion“, und jeder könne die Welt nur aus seiner Sicht sehen. Deswegen könnten sich Menschen und eben auch „Systeme“ untereinander kaum verständigen. Diese konstruktivistisch-subjektivistische Erkenntnistheorie ist jedoch überaus zweifelhaft, ebenso wie die damit einhergehende skeptizistische Theorie der Gerechtigkeit, die normative Aussagen für nicht objektiv begründbar hält; dazu schon Ekardt 2007, Kap. VI E., I E. und III B. Zudem erscheint auch der systemtheoretische Ansatz, dass „Systeme“ die eigentlichen sozialen Akteure seien, als ziemlich merkwürdig. Es sind stets konkrete Menschen, die als Politiker, Unternehmer, Verwaltungsbeamte und Bürger ein effektives Gesetz machen bzw. befolgen – trotz aller Komplexität menschlichen Handelns. Es sind nicht „die Umstände“, die bisher eine globale Politik verhindern – wir selbst sind das Problem.

den, dürften z.B. Kostensignale via Sozialzölle durchaus bei ihnen wirken, weil Zölle eben ein Geldsignal senden.

Problematisch ist eher der geschilderte Umstand, dass die Nationalstaaten (ebenso wie die Gewerkschaften) ihre Rahmensetzungsfähigkeit durch die Globalisierung einbüßen. Denn Unternehmen können sich sozialen (und auch ökologischen) Forderungen, etwa nach auskömmlichen Löhnen, zunehmend durch Betriebsverlagerungen ins Ausland entziehen. Also muss man verstärkt globale Perspektive und Lösungen suchen (wie dies vorliegend das Thema ist). Doch bestehen Zweifel, ob der bloße freie Wettbewerb diese Lösung schon in sich selbst bereithält, wie sie etwa Ulrich Beck bei verschiedenen Gelegenheiten angedeutet hat: „transnationale Zivilgesellschaften (und Gewerkschaften), die statt Streiks die globale Gegenmacht der (ebenfalls mobilen) Konsumenten für mehr sozial-ökologische Produkte organisieren“.⁴⁹ Nicht nur Ulrich Beck, sondern noch viel mehr wirtschaftsliberale Ökonomen folgen zwar dem eben geschilderten Credo: Wenn die Konsumenten beispielsweise soziale Arbeitsbedingungen (oder Klimaschutz) hierzulande oder weltweit wollen, sollen sie doch passende Firmen per Kaufentscheidung „wählen“. So löse der Markt von selbst jedes Problem; Wettbewerb nütze der Freiheit (der Handelnden), die Politik maße sich kein Wissen an, und die Kreativität der Bürger habe freien Lauf. Die Konsumentendemokratie ergänze so die dem Einzelnen nur wenig Macht gebende Wahldemokratie.⁵⁰ Wenn dann doch Regeln nötig sind, so wachsen diese im Zweifel selbstregulativ, ohne die wahl demokratische Politik – nämlich so, dass beispielsweise transnationale Konzerne sich auf Konsumentendruck hin freiwillig (also ohne rechtliche Verpflichtung) an bestimmten sozialen Standards orientieren.

Es soll im Folgenden etwas näher dargelegt werden, warum eine solche Perspektive das geschilderte „Wettlauf“-Problem nicht zu lösen vermag. Der Einstieg gelingt wie folgt. Das genaue Überprüfen einer Steuerungskonzeption auf Effektivität zur Erreichung eines Politikziels X setzt zunächst einmal Kenntnis davon voraus, wie Menschen faktisch handeln. Gute normative Gründe – etwa die Aussage, dass eigentlich „alle Konsumenten im Interesse der sozialen und ökologischen Lebensbedingungen ihrer Kinder sowie der Menschen in anderen Ländern mit ihren Kaufentscheidungen lenkend tätig werden *sollten*“ (da auch jene anderen Menschen ein Recht auf ihre Freiheit und ihre Freiheitsvoraussetzungen haben) – sind zwar eine notwendige, zuweilen sträflich ausgeblendete Voraussetzung für das Realwerden der Gerechtigkeit. Doch allein hinreichend zur Auslösung eines realen Handelns im Sinne dieser Normen sind sie selten. Denn Menschen handeln *faktisch* meist nicht nur aus innerer rationaler Überzeugung von der Richtigkeit bestimmter Prinzipien („*Vernunftakzeptanz*“). Menschen handeln auch aus *Gefühl*, *Konformität* und meist eigennützigem *Nutzenerwägungen*. Letzteres meint, dass wir (häufig eigennützige) Ziele wählen und sodann schlicht alle „effektiven“ Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung treffen (= instrumentelle bzw. Eigennutzen-Rationalität). Dieser letztgenannte „Egoismus“ kann in eine ökonomische Richtung weisen,

⁴⁹ Vgl. nur Beck 2007, S. 679 ff.

⁵⁰ Vgl. nur Friedman 2002; z.B. zum Montreal-Protokoll auch DuPuis/Gareau 2008, S. 1212 ff.

er kann uns aber auch schlicht „nur bei drohenden Sanktionen“ handeln lassen.

Die Konsumenten allein werden vor diesem Hintergrund den globalen Kapitalismus mit hoher Wahrscheinlichkeit *nicht* konsumentendemokratisch substanziell einhegen (können). In oligopolistischen Märkten etwa scheitert Konsumentendemokratie schon an fehlenden Wahlmöglichkeiten der Käufer. Vor allem aber hat der Verbraucher oft weder Zeit noch Wissen, durch seine Kaufentscheidung „gute“ Produkte zu prämiieren. Die sozial-ökologischen Produktionsverhältnisse sind sehr häufig zu komplex und das Wissen darum beim einzelnen Verbraucher (unweigerlich) zu begrenzt. Schon die vollständige Klimabilanz jedes einzelnen gekauften Produkts ist von mir oft nur schwer zu durchschauen. Erst recht kann ich die Arbeitsbedingungen, Lohnniveaus, Abwesenheit von Kinderarbeit usw. unmöglich für einen substanziellen Teil meiner Kaufentscheidungen vorher „prüfen“. Komplexe Unternehmensverflechtungen und Zulieferverhältnisse machen all das noch schwieriger. Nicht zuletzt deshalb ist, wenn man die Ergebnisse betrachtet, die globale Armutsbekämpfung und Klimapolitik durch bloßen Freihandel (und Konsumentenmacht im Rahmen des freien Wettbewerbs) – plus sanktions- und zielschwache globale Abkommen – bisher bekanntlich nicht sonderlich erfolgreich verlaufen.⁵¹

Bis dato ziehen westliche Konsumenten (oder auch die neue Konsumentenklasse in den großen Schwellenländern) vielmehr kaum praktische Konsequenzen – selbst daraus, dass (jenseits sozialpolitischer Erwägungen) schon klimapolitisch der bisherige westliche Lebensstil kaum dauerhaft und global praktikierbar sein dürfte. An dieser Stelle wird wohl auch die allgemeine Menschenliebe überschätzt. Das existenzialistische Empfinden der tragischen Kürze des menschlichen Seins, die nach sofortigem maximalem Genuss drängt, und der scheinbaren Imperative des Augenblicks sind einfach mächtiger als das Mitgefühl mit Menschen in 100 Jahren oder in Bangladesch, die just in der Sekunde, in der dieser Satz geschrieben wird, verhungern. Und der menschliche Eigennutzen und die raumzeitliche menschliche Gefühlsenge wirken in puncto sozial-ökologische Fernwirkungen eigener Handlungen noch ungünstiger als ohnehin. Sicher werden hier auch bestimmte genetische Prägnungen zu egoistischem, kurzzeitorientiertem und bequemem Handeln wirksam (die globalisierungstypischen Handlungsfernfolgen sieht man nicht) und beeinflussen das als kostenträchtig oder nützlich Angesehene. Auch spielt kulturell neben einem dominanten wirtschaftsliberalen Freiheitsverständnis ein postmoderner Selbstentfaltungsdrang eine Rolle. Die sparsame und disziplinierte Rentnerin, die mit Begriffen wie Nachhaltigkeit nicht viel anfangen kann, hat dann u.U. eine bessere Energie- und auch Sozialbilanz als ein junger, hedonistischer Mensch, der ein größeres Wissen über Sozial- und Umweltfragen hat: indem sie sich auf regionale Produkte fokussiert, den Konsum insgesamt überschaubar hält u.a.m. – und dadurch insgesamt weniger zu den Problematiken eines globalisierten Marktes beiträgt.

⁵¹ Anders sieht es dort aus, wo die Unternehmen selbst ein erhebliches Eigeninteresse aufweisen, öffentlich erheblicher Druck besteht und das unternehmerische Handeln leicht überprüfbar ist. Dies war z.B. beim Ausstieg aus der FCKW-Nutzung der Fall.

Natürlich stecken Konsumenten und Unternehmen gleichermaßen aber auch in ökonomisch-strukturellen Sachzwängen. So ist es z.B. für eine multinationale Textilfirma eigennutzenrational, nämlich verkaufsfördernd, wenn sie lediglich „freiwillige sozial-ökologische Produktionsstandards in Entwicklungsländern“ proklamiert. Man kann dabei plausibel annehmen, dass die Vorstände solcher Firmen durchaus den Wunsch haben, moralisch gute Menschen zu sein und keine „Lumpen“ (wobei dieser Wunsch der Konformität, der inneren Überzeugung und dem Gefühl gleichermaßen geschuldet sein mag). Nur ist echte Überzeugung *allein* oft nicht stark genug: Wenn Arbeitszeiten von 14-16 Stunden pro Tag (oder der Einsatz gefährlicher Chemikalien) den Warenabsatz fördern, setzt sich das Eigeninteresse als Handlungsantrieb eben doch zuweilen durch. Zudem weiß auch jedes Unternehmen, dass viele Kunden trotz allen Redens so denken wie geschildert – und was hätte das Unternehmen davon, wenn man nur noch sozial-ökologisch korrekte Produkte anböte, dabei in Konkurs ginge und dann andere den Markt übernahmen. Zumal schon bloße Proklamationen von Corporate Social Responsibility oder „freiwilligen sozial-ökologischen Standards“ den Kunden vielleicht genügen: Denn ob ein Unternehmen diese Standards dann auch einhält, kann man als Kunde ohnehin kaum prüfen, und auch NGOs können das oft nicht (und etwaige überprüfende Auditgesellschaften u.ä. stehen naheliegender Weise in einer gewissen finanziellen Abhängigkeit von den zu Überprüfenden).⁵²

In gleicher Weise wird auch die freiwillige unternehmerische Neigung zu hohen Sozialstandards hier in den *Industrieländern* in der Grundtendenz häufig nur so weit reichen, wie mit einer massiven Aufmerksamkeit und einem massiven Interesse der Kunden zu rechnen ist – oder soweit die Unternehmensführung den (wohl zutreffenden) Eindruck gewinnt, dass bestimmte Sozialstandards die Arbeitsmotivation steigern. Ganz generell jedoch darf bei selbstregulativ-freiwilligen Standards niemals die Proklamation mit dem Vollzug verwechselt werden; selbst wenn etwa die Spitze eines multinationalen Konzerns insoweit gutwillig sein sollte, so sind ihrer Durchsetzungsmacht bis in die letzten Winkel der weltweit verstreuten Produktionsstätten dann doch deutliche Grenzen gesetzt. Auch in westlichen Ländern (wo im Übrigen soziale Arbeitsbedingungen im Wesentlichen bereits per Gesetz vorgegeben sind) wird tendenziell wohl in Reaktion auf den internationalen Kostendruck die Neigung zunehmen, höheren Arbeitseinsatz zu fordern und gleichzeitig die sozialen Kosten (Löhne u.a.) nicht steigen zu lassen. Diese gesamte Logik kann bereits von einigen wenigen Wettbewerbern ausgehen, die die anderen sodann unter einen sachzwangartigen Wettbewerbs- und

⁵² Häufig werden in unternehmerische Selbstverpflichtungen denn auch populäre Forderungen eingeschrieben, die aber für das konkrete Unternehmen gar nicht relevant sind – z.B. Abschaffung von Kinderarbeit, obgleich nur wenige Sektoren und Regionen von dieser Problematik betroffen sind –, wogegen wichtige Kernarbeitsnormen wie Organisationsfreiheit und Kollektivverhandlungen häufig übergangen werden. Im Umweltbereich ist dies noch offensichtlicher; dort wird eben nicht „grundsätzlich auf eine nachhaltige Produktionsweise umgeschwenkt“, sondern es werden von Unternehmen freiwillig vielmehr gerade solche *Minimalstandards* akzeptiert, deren Verletzung zu Haftungsfällen oder großer öffentlicher Aufmerksamkeit führen würde. Dies betrifft dann im Kern eben nur sehr offensichtliche Fälle: Natürlich möchte ein Unternehmen große Chemieunfälle verhindern; ob Mitarbeiter und Anwohner schleichend vergiftet werden – oder ob dem Globalklima geschadet wird –, kommt demgegenüber weniger in den Blick. All dies und die anderen im Fließtext genannten Aspekte bleiben im Wesentlichen unberücksichtigt bei Herberg 2007.

Kostendruck setzen können.

Doch zu einer bestimmten Wirtschaftsweise gehören immer auch *Kunden*, die viele und ständig neue Produkte kaufen, nicht nach den Produktionsumständen fragen und sozial-ökologisch vorbildlich hergestellte Produkte zu teuer finden. Bringen wir die bereits erwähnten Faktoren noch einmal in ein Beispiel, zunächst in ein klimapolitisches und sodann in ein soziales. Wir alle „wissen“ durchaus, dass mehrere Flugfernenreisen jährlich, die tägliche Autofahrt zur Arbeit und die Südfrüchte im tiefsten Winter einen Lebensstil verkörpern, der nicht weltweit und dauerhaft praktiziert werden könnte. Vielleicht fliegt man aber dann doch im Winter – auch als moralisch überzeugter Mensch – gerne einmal zwei Wochen in den Süden, wenn der Partner bzw. die Partnerin ausreichend darauf drängt. Wie aber erklärt sich dies? *Erstens* aus dem Faktor Konformität heraus: Unterlässt man einen solchen Urlaub, ist man womöglich ein Sonderling und muss mit sozialer Distanz oder gar Ablehnung rechnen. Denn man weicht vom eingewöhnten Pfad kultureller Üblichkeit und technischer Verfügbarkeit ab. *Zweitens* aus emotionalen Motiven: Die Bindung an einen geliebten Menschen und die eigene Bequemlichkeit sind im Zweifel allemal stärker als die eigenen moralischen Überzeugungen und „Gefühle“ für künftige Generationen, seien es sogar eigene Nachkommen, die man dennoch nie kennen lernen wird. So kann man sich emotional raumzeitlich fern liegende, unsichtbare Klimaschäden in Indien oder in 80 Jahren nicht vorstellen. *Drittens* aus eigennützigen Erwägungen: Wenn man eine solche Reise ablehne, entgeht einem etwas Schönes (und das, wo das Globalklima doch „kostenlos“ erscheint), und außerdem bekommt man womöglich Streit mit Partner oder Partnerin. Dazu kommt *viertens* der äußere Rahmen, in dem ich mich bewege, nicht nur in puncto ökonomische Zwänge: Denn jeder Konsument weiß, dass man mit dem eigenen Klimaschutz empfindliche Verzichte erleidet – und damit am Klimawandel trotzdem als Einzelner wenig ändert. Diese äußere Struktur in Verbindung mit dem Faktor Eigennutzen nennt die Ökonomik übrigens „Kollektivgutproblem“.⁵³ Ebenso wirken *fünftens* tradierte Werte wie unumschränkte Selbstentfaltung in uns.

Für eine konsumentendemokratische Strategie sind aber auch in *sozialpolitischer* Hinsicht die Bedingungen nicht viel günstiger als in ökologischer Hinsicht. Dies nicht nur wegen des erwähnten fehlenden Wissens. So sind bereits die Interessen der Menschen weltweit einfach zu unterschiedlich. Den Menschen im Westen etwa sind häufig ihr Wohlstand und ihre Selbstentfaltung wichtig. Das schadet aber (bei ressourcen-ineffizientem Lebensstil) nicht nur dem Klima, sondern macht auch „kostenintensive“ soziale Arbeitsbedingungen in südlichen Ländern erst einmal unattraktiv. Würden etwa auf der Südhalbkugel – oder bei diversen deutschen Billiganbietern und Discountern – faire Löhne gezahlt, könnte sich mancher manch lieb gewonnenes Produkt vielleicht nicht mehr leisten. (Zudem weiß man auch hier wieder, dass man allein zwar ein Opfer bringen, dafür im Gegenzug aber kaum etwas Konkretes bewirken kann.) Zudem müsste sich ein westlicher Konsument, wollte er sozialere

⁵³ Vgl. etwa Wicke 2002, § 5 Rn. 37 ff.

Bedingungen auf der Südhalbkugel unterstützen, eben stets mühsam um Informationen bemühen, er müsste vom kulturell eingewöhnten Konsumpfad abweichen, er müsste ein ausgeprägtes Interesse für die Belange ihm ferner Personen entwickeln u.a.m. Umgekehrt wünschen sich viele Menschen in den Entwicklungsländern vielleicht gar keinen Konsumentendruck aus Deutschland für höhere Löhne im Süden, wenn das doch den Produktionskostenvorteil im Süden untergraben würde, der dort gerade Arbeitsplätze sichert (wenn auch schlecht bezahlte). Und die weltweit Ärmsten – in den Entwicklungsländern, aber auch die sozial Schwachen in den OECD-Staaten – haben von vornherein nicht die Kaufkraft, um „konsumentendemokratisch“ nennenswerten Druck aufbauen zu können, sodass ihre Interessen am Markt strukturell unterbelichtet bleiben. Genau diese Menschen sind jedoch die Hauptgeschädigten der globalen Bedrohungen Armut, Sozialstaatsabbau und auch Klimawandel. Gleichwohl werden ihre Interessen vom politisch nicht eingerahmten Markt eben nicht in Preisen abgebildet und erscheinen damit als belanglos.

Doch nicht nur der globale Konsumentendruck pro hohe Sozialstandards wird nach alledem Schwierigkeiten haben, für eine globale soziale Einrahmung der Märkte zu sorgen. Auch so etwas wie „transnationale Lohnstreiks“ (wie von Ulrich Beck insinuiert) wird es wegen der Interessengegensätze etwa zwischen chinesischen und deutschen Arbeitern wohl kaum geben. Es handelt sich hier wie beim Klimaschutz um eine Art „Kollektivgutproblem“: Allgemeine Sozialstandards kann niemand allein herbeiführen; sie würden aber womöglich allen nützen; eine Nichteinigung auf diese Standards ist wegen kurzfristiger Vorteile wahrscheinlich, doch dürfte das längerfristig zum Schaden vieler sein. *Bestimmte* globale Sozialstandards wie sich (zum Nachteil aktueller westlicher Standards) angleichende Löhne für viele Deutsche und Chinesen schafft vielleicht auf Dauer auch der freie Markt. Doch erneut bleiben damit viele Arme weltweit außerhalb des Fokus. Nicht umsonst wurde der Kapitalismus eben in Ländern wie Deutschland oder Frankreich erst dadurch zu einem Erfolg für die breiten Massen, dass im 20. Jahrhundert handlungsfähige Instanzen für eine umverteilende, das „Kollektivgutproblem“ lösende Sozialpolitik existierten.⁵⁴ Dagegen zeigen die aktuellen Entwicklungen des Sozialstaates und der globalen Armutsbekämpfung (und übrigens auch des globalen Klimaschutzes⁵⁵), wie wenig erfolgreich eine rein freihandels- und wettbewerbsorientierte, konsumentendemokratische Strategie ist.

⁵⁴ Da auch Politiker Menschen sind, wird man bei ihnen natürlich im Grundsatz mit ähnlichen Motivationsproblemen rechnen müssen wie bei Konsumenten oder Unternehmern. Nur ist der Eigennutzen des Politikers in der Grundtendenz einfach die Wiederwahl. Und Menschen in den Entwicklungsländern beispielsweise sind schlicht keine Wähler. Gleichwohl wären politische Rahmensetzungen (mögen sie konkreten Politikern nun im ersten Moment eigennützig attraktiv erscheinen oder auch nicht) das Instrument, das den auseinanderstrebenden Eigennutzen der vielen Menschen durch klare Spielregeln – letztlich im Interesse der breiten Mehrheit – produktiv bündeln und einhegen könnte.

⁵⁵ Auch bei der Klimapolitik ist die Linie lascher und sanktionsloser Vorgaben gescheitert. Weltweit sind die Emissionen seit 1990 um 40 % gestiegen. Die Schwellenländer unterliegen erst gar keinen Reduktionsverpflichtungen. Auch im Westen sind die Emissionen gestiegen statt (wie angekündigt) um 5 % gesunken, trotz der Industriezusammenbrüche 1990 in Osteuropa. Ein Europäer emittiert pro Kopf weiter ein Vielfaches eines Inders oder Afrikaners; vgl. Ekardt/v. Hövel 2009.

Ohne klare Spielregeln⁵⁶ besteht in Märkten nach alledem genau das angesprochene Problem eines drohenden „race to the bottom“. Der globalisierte Markt als solcher ist sicherlich durchaus ein Medium, das eben auch Konsumentenmacht in gewissem Umfang ermöglicht. Und diese kann die begrenzte repräsentativ- und partizipativ-demokratische Einflussnahme der Bürger in der Tat sinnvoll *ergänzen* – wenn sie denn durch politisch gesetzte klare Spielregeln eingehegt wird (auf das Demokratieproblem kommt die Untersuchung in Kap. 5 separat zurück). Zudem ist die grundsätzlich wohlstandsfördernde Wirkung von Wettbewerb mit alledem keinesfalls in Abrede gestellt. Die womöglich massiven Folgeschäden eines nicht politisch eingerahmten Marktes wären nach alledem gleichwohl keine Förderung der Freiheit, sondern eher ein Angriff auf die Freiheit – gerade auf die der sozial Schwächeren.

In diesem so definierten Rahmen können der Eigennutzen und die Kreativität der Individuen mittels des Mediums Wettbewerb positiv wirken. Wenn Bürger und Unternehmen wissen, dass weltweit die gleichen Standards gelten, wird dies etwaige Widerstände zumindest *verringern* (schlicht aus eigennützigen Motiven, also unabhängig von moralischen Motiven). Mit klaren Spielregeln haben auch alle erst wirklich gleiche Marktchancen. Verheißend ist, die Marktwirtschaft allererst zu dem zu machen, was sie zu sein verspricht: ein offener Wettbewerb ohne Staatsgrenzen und mit gleichen Chancen, aber eben ohne Ausblendung der globalen (und auch der intergenerationellen) Perspektive.

3.4 Sollte nicht lieber eine rein innerstaatliche (innerdeutsche) Diskussion über soziale Verteilungsgerechtigkeit geführt werden?

Mancher wird hier gleichwohl erwidern wollen, globale oder europäische Sozialstandard-Diskussionen seien überflüssig. Ein Land wie Deutschland müsse schlicht durch interne sozialpolitische Maßnahmen auf Folgeprobleme der Globalisierung reagieren. Sicherlich mag man daran denken, solche sozialpolitischen Maßnahmen ggf. zu ergreifen (jedwede Finanzierung von globalisierungsbedingt arbeitslos Gewordenen ist z.B. eine solche Maßnahme; man denke an das ALG II). Da diese Maßnahmen jedoch stets über Steuern bzw. Sozialabgaben finanziert werden müssen, entkommt man damit nicht dem globalen „Wettlauf“, der eben auf Kostensenkung im Sinne „günstigerer“ Produktionsbedingungen drängt.

Man kann die Folgen „rein nationalstaatlicher“ Lösungsversuche auch anhand der deutschen Staatsfinanzen (wenngleich in Deutschland die Wiedervereinigung als „nicht globalisierungsbedingter“ Faktor⁵⁷ mit zu bedenken wäre) verdeutlichen.⁵⁸ Verstärkte Sozialtransfers würden

⁵⁶ Die vorliegende Argumentation macht dabei deutlich, dass hier rechtliche – also konkrete und durchsetzungsbewehrte – „Spielregeln“ gemeint sind, also nicht nur z.B. keine bloße Selbstregulierung, sondern auch nicht bloß soziale Konventionen wie Anstandsregeln; zu Letzteren im interkulturellen Vergleich Nitzsche 2006, S. 7 ff.

⁵⁷ Es handelt sich vielmehr um einen Faktor, der die Globalisierung mit „auslöst“.

⁵⁸ Vgl. zum gesamten Gedankengang dieses Kapitels z.T. schon ausführlicher Ekardt/ Buscher, DöV 2007, 89 ff.

tendenziell (neben einer höheren Belastung der Besserverdienenden) zu höheren öffentlichen Ausgaben führen. Die Ursache dafür, dass in Deutschland praktisch alle Gebietskörperschaften heute konstant mehr ausgeben als einnehmen (ebenso wie dass viele Staaten weltweit vor einer „Schuldenfalle“ stehen), ist im Kern aber bereits die, dass durch die ökonomische Globalisierung, eine daran anknüpfend veränderte Steuergesetzgebung, eine ebenfalls daran anknüpfend verschärfte soziale Lage, aber auch gewachsene Ansprüche der Bürger, die Staatsfinanzen immer mehr unter Druck geraten. Wer in dieser Situation rein nationalstaatliche Umverteilung fordert (oder beispielsweise ein neues Bund-Länder-Verhältnis im Rahmen der Föderalismusreform II⁵⁹ anstrebt), bewirkt zunächst einfach nur, dass entweder (a) bestimmte öffentliche Haushalte und damit bisher begünstigte Bürger Mittel zugunsten anderer Haushalte und Bürger verlieren (und damit zulasten bisher begünstigter Bürger ggf. Ausgabenkürzungen anstehen) oder (b) die Bürger insgesamt mit höheren Abgaben bzw. Kürzungen (mit ggf. massiven sozialen Härten, die in besonders drastischen Formen von den IWF-Sanierungsprogrammen her bekannt sind) belegt werden oder (c) über den Umweg der Verschuldung eine Umverteilung zulasten künftiger Bürger erfolgt (hinter öffentlichen Haushalten stehen ja konkrete Menschen als Steuerzahler, Leistungsempfänger etc.). Die Wege a und c lösen das Problem ersichtlich nicht. Und der Weg b ist eben gerade schwer gangbar: Denn wer in einer globalisierten Welt die Abgaben erhöht, läuft eben Gefahr, Unternehmen zur Abwanderung aus Deutschland zu motivieren. Dies erzeugt gerade den beschriebenen Wettlauf um die niedrigsten Steuer- und Sozialstandards.

Auch der Hinweis, dass Bund und Länder etwa in Deutschland nicht nur (trotz allen WTO-Rechts und aller Globalisierung) weiterhin rechtlich *befugt*, sondern sogar *verpflichtet* seien, bestimmte soziale Aufgaben wahrzunehmen, relativiert das Gesagte nicht wirklich, da weder durchgängig klar ist, welche sozialen Vorgaben absolut „zwingend“ sind, noch wie viel Geld dies wirklich im Einzelfall kosten „kann“ bzw. „darf“.⁶⁰ Zudem ist die Aufgabenorientierung schwer einzuhalten, wenn einfach wenig Geld zu verteilen ist. Deshalb liegt die primäre Verpflichtung der deutschen Politik darin, auf europäischer und globaler Ebene Bedingungen mit herbeizuführen, die eine nachhaltige Wiedergewinnung finanzieller Spielräume in Bund und

⁵⁹ Dazu neben Ekardt/ Buscher 2007, S. 89 ff. auch Buscher 2009, i.E. (jeweils mit einer Darstellung verschiedener diskutierter Reformoptionen).

⁶⁰ Eine Verpflichtung, bestimmte Sozialleistungen zu erhöhen, müsste ja aus dem nationalstaatlichen Verfassungsrecht herrühren. Dort findet man jedoch widerstreitende Prinzipien vor. Letztlich geht es in der Sozialpolitik stets auch um den Konflikt „Handlungsfreiheit und Leistungsprinzip versus sozialstaatliche Bereitstellung gleicher Freiheitsvoraussetzungen für alle Bürger“. Damit kollidieren zwei Facetten von Freiheit: Auf der einen Seite muss (verkörpert als objektiver Rechtssatz auch im Sozialstaatsprinzip, in Gestalt des Existenzminimumanspruchs aber auch in den Grundrechten) eine Ordnung, die den Menschen Freiheitsgarantien als Entfaltungschancen zusichert, auch die materiellen Bedingungen im Blick behalten, die zur Wahrnehmung der Freiheitsrechte zwingend erforderlich oder dafür zumindest förderlich sind. Umgekehrt enthält das Freiheitsprinzip aber auch eine Entfaltungsgarantie für die Leistungsstarken sowie einen als Verursacherprinzip bzw. Junktim von Freiheit und Folgenverantwortung benennbaren Gedanken, der lautet: Die Menschen und damit auch die von ihnen getragenen Gebietskörperschaften dürfen nicht nur die Vorteile eigener Entscheidungen beanspruchen, sondern müssen auch mit den Nachteilen - z.B. in der Vergangenheit getroffener Fehlentscheidungen - leben. Zur Begründung des hier und im Folgenden kurz angesprochenen Freiheitsverständnisses sowie zur dahinterstehenden Interpretation der liberalen (im philosophischen, nicht im parteipolitischen Sinne!) Grundprinzipien Rationalität, Würde, Unparteilichkeit und Freiheit Ekardt 2007, Kap. III-IV; Ekardt, Theorie, §§ 3-5.

Ländern allererst ermöglichen. Wenn die Bundesrepublik im Rahmen der EU oder der WTO weitere Liberalisierungsschritte mit berät, wird sie daher auf Maßnahmen zu drängen haben, wie sie in der vorliegenden Studie analysiert werden (besonders in Kap. 6). Es spricht viel dafür, dass nur so der Fortbestand der Politik als handlungsfähiger rahmensetzender Akteur in einer globalisierten Ökonomie möglich wird.

4 Sozialpolitisch motivierte einseitige Handelsbeschränkungen und ihre welthandelsrechtliche Beurteilung

Im Folgenden wird dargelegt, dass Importverbote bzw. Sozialzölle, die sich die Nivellierung der vollen sozialen Kostenunterschiede zwischen OECD- und Entwicklungsländern (oder zwischen verschiedenen OECD-Ländern) zum Ziel gesetzt haben, nicht nur politisch zweifelhaft sind (dazu Kap. 3), sondern auch WTO-rechtlich problematisch sind. Ebenso wird aber dargelegt werden, dass Importverbote für Produkte, die unter Missachtung sozialer Mindeststandards im o.g. Sinne hergestellt wurden, WTO-rechtlich nicht zu beanstanden wären.

Eine ganz explizite Regelung, ob und ggf. welche sozial motivierten nationalen bzw. europäischen Schutzmaßnahmen im Rahmen des globalen Freihandels zulässig sind, gibt es so nicht. Die generelle Frage, aus welchen Gründen einseitige Handelsbeschränkungen wie Importverbote oder Zölle vorgenommen werden dürfen, ist demgegenüber in dieser allgemeinen Form ein klassischer Gegenstand des WTO-Rechts. Ausdrücklich Bezug auf die Sozialpolitik nehmen die WTO-Verträge allerdings nur vereinzelt. Hier ist zunächst der Art. XX GATT zu nennen. Diese Vorschrift erlaubt handelsbeschränkende Maßnahmen unter bestimmten Voraussetzungen, wogegen – wenn diese Ausnahmen nicht eingreifen – Art. I, III und XI GATT Handelsbeschränkungen grundsätzlich verbieten.⁶¹ (Art. I GATT statuiert das Meistbegünstigungsgebot, Art. III den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Art. XI verbietet mengenmäßige Beschränkungen.) Gleichwohl bekräftigt besonders die Präambel des WTO-Abkommen, dass die WTO zwar ein globales Freihandelsregime ist, dabei aber (jedenfalls offiziell) den Freihandel lediglich als Mittel und nicht als Selbstzweck sieht.⁶² Vielmehr werden dort eher sozialstaatliche Ziele wie die Überwindung der Armut auf der Südhalbkugel angeführt und an die Rahmenbedingung einer nachhaltigen Entwicklung – also der stärkeren Orientierung auf globale und intergenerationelle Gerechtigkeit – rückgebunden. Dabei unterlaufen freilich auch Fehlannahmen wie z.B. die, dass „ständig steigender“ Reichtum nachhaltig (im Wortsinne von: dauerhaft und global praktikierbar) sei und dass Umweltschutz erst unter Bedingungen von Reichtum möglich sei (obwohl doch die reichen Länder pro Kopf den höchsten Ressourcenverbrauch haben). Gleichwohl ist (auch) hier ein Einfallstor für soziale (und übrigens auch ökologische) Erwägungen im Rahmen des WTO-Rechts gegeben, die als Auslegungsleitlinie für das weitere WTO-Recht dienen können (= Auslegung anhand von Sinn und Zweck des WTO-Rechts⁶³).

⁶¹ Die WTO ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt letztlich keine Sozialorganisation – und auch keine Umweltschutzorganisation. In erster Linie dem Umweltschutz widmen sich dagegen eine Reihe umweltvölkerrechtlicher – wenn auch wie das Kyoto-Protokoll in Zielen und Durchsetzung oft zweifelhafter – Verträge; z.Zt. existieren davon etwa 200; vgl. Puth, in: Hilf/Oeter 2005, § 30 Rn. 10; Puth 2005, S. 9. Soziale Regelungen finden sich wie gesehen besonders im Rahmen der ILO.

⁶² Dazu auch Ekardt/Neumann 2008, S. 179 ff.

⁶³ Zur Begründung, zur Reichweite und zu den Grenzen der teleologischen Auslegung Ekardt/Beckmann, 2008, S. 241 ff.

4.1 Fallen sozialpolitisch motivierte Importverbote unter das Welthandelsrecht?

Um die Durchsetzung sozialer Standards zu forcieren, könnten Staaten bzw. könnte die EU beispielsweise den Handel oder die Einfuhr von Waren, die unter Missachtung sozialer Standards produziert wurden, verbieten. Da das Importverbot in einem solchen Fall nicht an der Ware an sich anknüpft, sondern an deren Herstellungsweise, handelt es sich bei Importbeschränkungen von Produkten aufgrund der Tatsache, dass sie unter Missachtung sozialer Standards produziert wurden, nicht um direkt produktbezogene, sondern um so genannte *produktionsbezogene Handelsbeschränkungen*. Dies sind Beschränkungen, die auf die Produktionsmethoden abstellen (Process and Production Methods, PPM). Es stellt sich demnach die Frage, welche welthandelsrechtlichen Normen produktionsbezogenen Handelsbeschränkungen – oder Zöllen – mit sozialem Hintergrund entgegenstehen könnten.⁶⁴

Zunächst könnte auf produktionsbedingte Handelsbeschränkungen aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes das WTO-Abkommen über Technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen⁶⁵) Anwendung finden. Arbeitsrechtliche Produktionsbedingungen u.ä. haben indes keinen Einfluss auf das Endprodukt; vom TBT-Abkommen werden jedoch Methoden der Herstellung nur erfasst, wenn sie sich im Endprodukt widerspiegeln. Nicht-produktbezogene Produktionsbedingungen werden damit gerade nicht vom TBT-Abkommen erfasst⁶⁶, zumal es sich bei Sozialstandards nicht um technische Regelungen handelt. Handelsbeschränkungen aus Gründen der Missachtung sozialer Standards bei der Herstellung einer Ware fallen demnach nicht unter das TBT-Abkommen.

Maßnahmen, die den Warenverkehr betreffen, müssen innerhalb des Welthandelsrechts jedoch auch die Anforderungen des GATT erfüllen. Produktionsbezogene Handelsbeschränkungen zur Sicherung oder Durchsetzung sozialer Standards könnten innerhalb des GATT zunächst an Art. III GATT oder an Art. XI GATT zu messen sein (woran sich dann jeweils die Frage nach einer möglichen ausnahmsweisen Rechtfertigung der Handelsbeschränkung über Art. XX GATT anschließt). An welcher der GATT-Bestimmungen Importverbote für Waren, die unter Missachtung sozialer Standards produziert wurden, gemessen werden müssen, ist nicht ganz eindeutig, aber durchaus wichtig für die Frage der Rechtmäßigkeit des Importverbots. Fällt nämlich eine Maßnahme unter Art. III GATT, ist für deren Rechtmäßigkeit lediglich der Nachweis nötig, dass das ausländische Produkt im Vergleich zu gleichartigen inländischen Produkten nicht schlechter gestellt wird. Maßnahmen, die unter Art. XI GATT fallen, können hingegen – abgesehen von in Art. XI:2 GATT selbst vorgesehenen Ausnahmen - nur unter den Voraussetzungen einer der Ausnahmetatbestände des Art. XX GATT gerechtfertigt sein. (Gleiches gilt für Maßnahmen, die eine Schlechterstellung gleicher-

⁶⁴ Zu produktionsbezogenen Handelsbeschränkungen aus Umweltschutzgründen siehe Ekardt/Neumann 2008, S. 179 ff.

⁶⁵ Agreement on Technical Barriers to Trade.

⁶⁶ Vgl. Ekardt/Neumann S. 179 ff.; Blüthner 2004, S. 280 f.

tiger Produkte im Sinne des Art. III GATT enthalten.)

4.1.1 Inländer(gleich)behandlungsgebot

Art. III GATT enthält das Gebot der Inländer(gleich)behandlung; es verbietet jede Diskriminierung ausländischer Waren im Vergleich zu gleichartigen inländischen Waren. Betroffen ist demnach die Behandlung der Ware im Inland. Innerhalb des Art. III GATT ist Abs. 4 bei Benachteiligung ausländischer Waren durch interne Vorschriften einschlägig, etwa für Verkaufsverbote sozialpolitisch inakzeptabel produzierte Waren. Art. XI GATT hingegen verbietet ganz generell andere Handelshemmnisse als Zölle, also Maßnahmen, die den Marktzugang (oder die Ausfuhr von Waren) anders als durch Zölle verhindern oder erschweren, also beispielsweise sozialpolitisch motivierte Importverbote. Ist also der Verkauf eines sozialpolitisch inakzeptablen Produktes in einem Vertragsstaat ohnehin generell verboten, so ist das Importverbot dieses Produktes an Art. III GATT zu messen, da es nicht um eine spezielle Regelung nur für Importe geht.⁶⁷

Die Frage ist demnach, ob die typische soziale Regulierung – ein Importverbot verbunden mit einem generellen Vermarktungsverbot für Waren, die unter Missachtung von Sozialstandards produziert wurden – an Art. III GATT oder vielmehr an Art. XI GATT zu messen ist. Art. III GATT würde dabei eine differenziertere Prüfung ermöglichen, weil nicht einfach eine strikte Verpflichtung auf Zölle vorläge, die sodann über Art. XX GATT auf mögliche Ausnahmen zu befragen wäre; es könnte vielmehr zunächst gefragt werden, ob die ausländische Ware in Relation zu inländischen (bzw. innereuropäischen) Waren überhaupt einen Nachteil erleidet, und nur wenn dies wirklich der Fall wäre, müsste nach einer ausnahmsweisen Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen über Art. XX GATT gefragt werden. Aufgrund dieses unterschiedlichen Prüfungsprogramms sollte auch die nahe liegende Verbindung „Import- plus Vermarktungsverbot“ nur an einer der beiden Normen gemessen werden. Doch welche von beiden ist einschlägig?

Die WTO-Rechtsprechung behandelt diesbezüglich produktbezogene und produktionsbezogene Maßnahmen unterschiedlich. Während produktbezogene interne Vorschriften ausschließlich an Art. III GATT gemessen werden, werden produktionsbezogene Maßnahmen ausschließlich an Art. XI GATT gemessen; nur für Produkte selbst wird Art. III GATT also als speziellere und damit vorrangige Norm gesehen.⁶⁸ Begründet wird diese Differenzierung mit dem Wortlaut des Art. III GATT sowie dem Wortlaut der Anmerkung zu Art. III GATT, wo je-

⁶⁷ Panel Report European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R (EC – Asbestos), Rn. 8.90 ff.

⁶⁸ Panel Report United States – Restriction on Imports of Tuna, DS21/R – 39S/155 (US – Tuna I), Rn. 5.8 ff (5.11); Panel Report United States – Restriction on Imports of Tuna, DS29/R (US – Tuna II), Rn. 5.8.

weils von Waren bzw. *Produkten* die Rede ist. Erfasst würden daher nur Maßnahmen, die die Ware als solche betreffen („Products as such“).⁶⁹ Diese Argumentation ist jedoch aus verschiedenen Gründen nicht wirklich überzeugend. Die Tatsache, dass Art. III GATT die Ware bzw. das Produkt ausdrücklich nennt, ist nicht bereits als Abgrenzung des „Produkts“ zur „Produktionsmethode“ zu verstehen. Vielmehr ist die Nennung Ausdruck des Umstands, dass Art. III GATT ein allgemeines Diskriminierungsverbot für Produkte darstellt und nicht etwa für *Dienstleistungen* (die nämlich unter das GATS statt unter das GATT fallen). Dass Art. III GATT die „Produktionsmethoden“ nicht nennt, kann deshalb weder dahin gehend gedeutet werden, dass auf Produktionsmethoden basierende Maßnahmen grundsätzlich erlaubt noch (oder jedenfalls nur über Art. XI GATT zu prüfen sind), dass sie grundsätzlich verboten sind. Im Gegenteil: Die Nicht-Nennung ist eher ein Zeichen dafür, dass produktionsbezogene Maßnahmen innerhalb des Art. III GATT keinesfalls eine Besonderheit gegenüber produktbezogenen Maßnahmen darstellen.⁷⁰ Handelsmaßnahmen wirken sich zudem unmittelbar auf die Einfuhr der Produkte als solche aus, z.B. indem in bestimmter Weise hergestellte Produkte einem Importverbot unterworfen werden. Es handelt sich daher bei produktionsbezogenen Handelsmaßnahmen durchaus um „measures affecting products as such“ im Sinne von Art. III GATT. Außerdem ist wie gesagt z.B. ein Importverbot für in bestimmter Weise hergestellte Produkte eine logische Ergänzung zu den Vorgaben, die auf nationaler Ebene die Vermarktung dieser Produkte untersagen.

Art. III GATT ist auch insofern die geeignetere Prüfnorm für PPM als Art. XI GATT, als sie mit ihrem Abstellen auf „gleichartige“ Waren einen Vergleich eröffnet, der es erleichtern kann, sozialpolitisch (oder umweltpolitisch) begründete von rein protektionistisch motivierten Handelsbeschränkungen zu unterscheiden (sofern allgemeine Anforderungen wie Klarheit der Regeln, Transparenz usw. gewahrt sind). Denn es wird eben geprüft, ob in- und ausländische Waren überhaupt unterschiedlich behandelt werden. Bei teleologischer Auslegung des WTO-Rechts anhand seiner bereits erwähnten Ziele „Wohlstandsmehrung durch Marktöffnung“ sowie „nachhaltiger Ressourcenschutz“ ist genau jene Präzision aber sehr wünschenswert – denn sie dient beiden Zielen zugleich. Die einschlägige Norm für sozialpolitisch motivierte Importbeschränkungen ist demnach Art. III:4 GATT.

Nachdem somit Art. III:4 GATT in Fällen der Importbeschränkung aus Gründen der Nichteinhaltung von sozialen Mindeststandards einschlägig ist, ist nun zu überprüfen, inwieweit es sich bei einem Produkt, das unter Missachtung sozialer Standards produziert wurde, und einem Produkt, bei dessen Herstellung die Kernarbeitsrechte eingehalten wurden, um *gleichartige* Produkte („like products“) im Sinne des Art. III GATT handelt. Da der Grundsatz der Inländerbehandlung nur die Schlechterstellung *gleichartiger* Produkte verbietet, könnte, sofern es sich bei Produkten, die sich in Bezug auf ihre sozialen Herstellungsbedingungen unterscheiden, nicht um *gleichartige* Produkte handelt, eine unterschiedliche Behandlung mit

⁶⁹ Panel Report US – Tuna I, Rn. 5.8 ff (5.11); Panel Report US – Tuna II, Rn. 5.8.

⁷⁰ Vgl. Blüthner 2004, S. 288 f.; Ekardt/Neumann 2008, S. 179 ff.; Howse/Regan 2000, S. 249 ff.

Art. III GATT vereinbar sein. Sind also Teppiche, die von täglich 10-12 Stunden arbeitenden Kindern – oder in Arbeitslagern –geknüpft wurden und Teppiche, die unter Einhaltung sozialer Mindeststandards von Erwachsenen geknüpft wurden, *gleichartige* Produkte?

Stuft man die Produkte - hier die Teppiche - als *ungleichartig* ein, wäre die Ungleichbehandlung, solange das Importverbot im Zusammenhang mit einem generellen Verkaufsverbot für Produkte, die unter Missachtung sozialer Standards produziert wurden, steht, mit Art. III GATT vereinbar. Die WTO-Rechtsprechung prüft nun die *Gleichartigkeit* von Produkten anhand von vier Kriterien⁷¹, nämlich physische Eigenschaft, Zollklassifikation und Verwendungszweck einer Ware sowie Verbrauchergewohnheiten. Das wichtigste Kriterium ist (was unschwer überzeugt) die physische Eigenschaft eines Produkts („the properties, nature and quality of the products“).⁷² Für die Unterscheidung von Produkten aufgrund von unterschiedlichen Produktionsbedingungen dürfte sich in Fällen der Missachtung sozialer Standards ergeben, dass diese keinerlei Einfluss auf die physische Eigenschaft des Produkts haben (non-product-related PPM⁷³). Daraus ergibt sich, dass, wenn das Kriterium, nach dem differenziert wird, die physische Eigenschaft des Produkts ist, Produkte, die sich nur im Hinblick auf die Produktionsbedingungen unterscheiden, *gleichartig* sind.

Ein weiteres Differenzierungskriterium ist nach der WTO-Judikatur (ebenfalls unschwer einsichtig) der Verwendungszweck („end use of the products“).⁷⁴ Produktionsbedingungen haben keinerlei Einfluss auf die zukünftige Verwendung des Produkts, eine Einordnung als *ungleichartig* ist demnach auch innerhalb dieses Differenzierungskriteriums nicht vertretbar. Auch anhand der Zollklassifikation wird bestimmt, ob es sich um *gleichartige* oder *ungleichartige* Produkte handelt.⁷⁵ Da jedoch die Produktionsbedingungen keinen Einfluss auf die Einordnung in den Zollltarif haben, führt auch dieses Kriterium nicht zu dem Ergebnis, dass es sich bei Produkten, die sich im Bezug auf ihre sozialen Produktionsbedingungen unterscheiden um *ungleiche* Produkte handelt.

Das einzige gängige Unterscheidungskriterium, das tatsächlich geeignet scheint, im Ergebnis die *Ungleichartigkeit* der Ware festzustellen, ist das ebenfalls in der Judikatur auftauchende Kriterium der Verbrauchergewohnheit („consumers´ tastes and habits“).⁷⁶ Bei diesem Kriterium kommt es darauf an, ob der Konsument das Produkt als *gleichartig* ansieht oder verwendet. Aus der Tatsache, dass es ein immer größeres Angebot an fair gehandelten Wa-

⁷¹ Vgl. Report of the Appellate Body: EC – Asbestos, WT/DS135/AB/R, S. 38 f., Rn. 101 (unter Bezugnahmen auf den Working Party Report Border Tax Adjustments).

⁷² Vgl. Report of the Appellate Body: EC –Asbestos S. 38 f., Rn. 101 (unter Bezugnahmen auf den Working Party Report Border Tax Adjustments).

⁷³ Im Unterschied zu den „product-related PPM“, bei denen Produktions- oder Verarbeitungsmethoden Einfluss auf das Endprodukt haben.

⁷⁴ Vgl. Report of the Appellate Body: EC – Asbestos, S. 38 f., Rn. 101 (unter Bezugnahme auf den Working Party Report Border Tax Adjustments).

⁷⁵ Vgl. Report of the Appellate Body: EC – Asbestos, S. 38 f., Rn. 101 (unter Bezugnahmen auf den Working Party Report Border Tax Adjustments).

⁷⁶ Vgl. Blüthner 2004, S. 294; kritisch dazu Ekardt/Neumann 2008, S. 179 ff.; Chatton 2005, S. 94.

ren gibt und der Kaufentscheidung der Konsumenten für ein Fair-Trade-Produkt regelmäßig das Bewusstsein der sozialverträglicheren Produktionsweise zugrunde liegen wird, könnte man auf eine *Ungleichartigkeit* der Produkte schließen. Allerdings spielt für den Großteil der Verbraucher die Art der Produktion (leider) keine oder nur eine untergeordnete Rolle, wie in Kap. 3.3 erörtert wurde. Zwar mag man nun das Nachhaltigkeitsziel der WTO anführen, um sozial unterschiedliche Produktionsbedingungen dennoch als „Ungleichartigkeit“ anzunehmen. Trotz der überragenden Wichtigkeit jenes Ziels wäre eine solche Interpretation jedoch im Rahmen des nun einmal existierenden WTO-Regimes widersprüchlich. Denn einzelne „interessierte Verbraucher“ gibt es einfach bei *jeder* sozialpolitischen (oder umweltpolitischen), handelsbeschränkenden Maßnahme. Dann wären solche Maßnahmen aber *nie* auf gleichartige Produkte bzw. Produktionsweisen gerichtet; damit aber wäre unverständlich, warum Art. XX GATT überhaupt die Rechtfertigung von Sozial- und Umweltmaßnahmen noch extra vorsieht. Zudem droht wieder das Protektionismusproblem. Dürften hier gar die Staaten selbst über die Kriterien zur Unterscheidung bestimmen, könnten Nationalstaaten auch noch gleichermaßen soziale (oder umweltschonende) Regelungen anderer Staaten pauschal zurückweisen. Es kann daher in der Regel nicht davon ausgegangen werden, dass Verbraucher Produkte aus Gründen der unterschiedlichen Produktionsbedingungen als ungleichartig ansehen oder verwenden. Etwas anderes wäre allerdings in Fällen denkbar, in denen der überwiegende Teil der Verbraucher Produkte aufgrund der sozial unverträglichen Produktionsweise ablehnt. In einem solchen Fall könnte schon in den unterschiedlichen Produktionsbedingungen die *Ungleichartigkeit* der Produkte begründet sein, wodurch ein im Zusammenhang mit einem Verkaufsverbot stehendes Importverbot kein Verstoß gegen Art. III GATT wäre.

Damit sind sozial motivierte Importbeschränkungen grundsätzlich an Art. III statt an Art. XI GATT zu messen. Fraglich ist aber, ob durch Importbeschränkungen aufgrund unterschiedlicher sozialer Produktionsbedingungen die ausländische Ware im Verhältnis zur inländischen diskriminiert wird. Nach Art. III:4 GATT darf ausländische Ware „keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs“. Das Differenzierungskriterium, nämlich die sozialen Produktionsbedingungen knüpfen nicht an der Herkunft des Produktes an. Vorherrschend ist jedoch wohl die Ansicht, dass auch eine nur faktische Diskriminierung (= in Deutschland bzw. Europa herrschen „soziale“ Produktionsbedingungen, so dass die inländischen Waren soziale Anforderungen, auch wenn diese für sie gelten, per se erfüllen) nicht mit Art. III GATT vereinbar ist.⁷⁷ Es komme nicht auf die „protektionistische Zweckbestimmung“ einer Maßnahme, sondern allein auf deren „Effekt“ an. Zwar verlange der Wortlaut des Art. III:4 GATT nur, dass Waren ausländische Herkunft keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige inländische Waren. Art. III:4 GATT müsse aber in

⁷⁷ WTO-Panel, Canada – Certain Measures affecting the Automotive Industry, Report of the Panel v. 11.02.2000, WT/DS139/R, WT/DS142/R; WTO Appellate Body, Canada – Certain Measures affecting the Automotive Industry, Report of the Appellate Body v. 31.05.2000, WT/DS139/AB/R, WT/DS142/R; Bender, in: Hilf/Oeter 2005, S. 179; Blüthner 2004, S. 296 ff.; vgl. auch Neumann 2002, S. 270 ff.

Lichte des Art. III:1 GATT ausgelegt werden, und da dieser verlangt, dass Vorschriften nicht derart angewendet werden sollen, dass inländische Erzeugungen geschützt werden, würden von Art. III:4 GATT auch de facto diskriminierende Maßnahmen erfasst.

Z.T. wird aber auch die Auffassung vertreten, in einem solchen Fall läge keine Diskriminierung im Sinne des Art. III GATT vor.⁷⁸ Art. III GATT ziele nicht auf die Gleichbehandlung gleichartiger Produkte an sich, sondern auf die Gleichbehandlung *ausländischer und inländischer* gleichartiger Produkte. Das würde bedeuten, dass auch wenn es sich um *gleichartige* Produkte handelt, eine interne Differenzierung anhand einheitlicher Kriterien im Hinblick auf z.B. Produktionsbedingungen, solange sie ausländische Ware nicht aufgrund ihrer Herkunft diskriminiert, nicht gegen Art. III GATT verstieße. Art. III GATT fordere für das ausländische Produkt nicht die Behandlung des meistbegünstigten inländischen Produkts, sondern solle verhindern, dass interne Vorschriften, ausländische Produkte in ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschränken. Da in Fällen des Verkaufsverbots für unter Missachtung sozialer Standards produzierte Waren die inländischen Produkte aber den gleichen Beschränkungen unterworfen werden wie ausländische Waren, unterliegen in- und ausländische Waren hier den gleichen Wettbewerbsbedingungen. Das ausländische Produkt wäre demnach nicht schlechter gestellt als das inländische. Nach dieser Sichtweise handelt es sich bei Art. III GATT nicht um ein allgemeines Marktzugangsrecht („general right of access“) im Sinne eines Verbots direkter und indirekter (faktischer) Diskriminierungen, sondern um das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Herkunft einer Ware aus einem anderen Mitgliedsstaat oder Zollgebiet. Für diese Sichtweise spricht, dass sie berücksichtigt, dass Art. III GATT im Wesentlichen Protektionismus verhindern soll. Ziel des Art. III GATT ist es nicht, rechtliche oder fiskalische Unterscheidungen zu verhindern, die ganz andere politische Ziele verfolgen als den bloßen Schutz des eigenen Marktes.⁷⁹

Dennoch spricht mehr dafür, bei „rein faktischen“ Diskriminierungen Art. III GATT für beeinträchtigt zu halten. So wäre, würde man die Rechtmäßigkeit der Differenzierungskriterien vollständig schon auf Tatbestandsebene prüfen, Art. XX GATT überflüssig. Es ist demnach innerhalb der internen Vorschriften, die zwar anhand einheitlicher Differenzierungskriterien *gleichartige* Ware unterschiedlich behandeln, aber de facto zu einer Ungleichbehandlung von ausländischer und inländischer Ware führen, zu unterscheiden. Betrifft eine solche Vorschrift zwar faktisch eher ausländische Produkte, nicht jedoch ausschließlich ausländische Produkte und verfolgt das Differenzierungskriterium ein legitimes Ziel, kann nicht von einer Diskriminierung ausländischer Waren gesprochen werden. In Fällen jedoch, in denen wirklich ausschließlich ausländische Waren betroffen sind – wie wohl bei der Differenzierung aufgrund der Einhaltung oder Nicht-Einhaltung sozialer Standards bei der Herstellung einer Ware – wird von einer Diskriminierung ausländischer Waren ausgegangen werden müssen. In Verbindung mit Verkaufsverboten stehende Importverbote für Waren aufgrund von Missachtung

⁷⁸ Vgl. zum Folgenden Howse/Regan 2000, S. 249 ff.

⁷⁹ Vgl. Senti 2000, S. 194.

sozialer Standards bei deren Herstellung beeinträchtigen demnach regelmäßig das Prinzip der Inländerbehandlung aus Art. III:4 GATT.⁸⁰ (Demgegenüber wäre Art. XI GATT, wenn man diese Norm herangezogen hätte, ebenfalls beeinträchtigt gewesen; da Art. III GATT aber den gleichen Sachverhalt differenzierter regelt, ist für eine ergänzende Anwendung des Art. XI GATT daneben kein Raum mehr.)

4.1.2 Meistbegünstigungsgebot

Neben dem Gebot der Inländer(gleich)behandlung aus Art. III:4 GATT könnte auch das Prinzip der Meistbegünstigung aus Art. I:1 GATT auf Importbeschränkungen, die im Zusammenhang mit Verkaufsverboten für Waren aufgrund von Missachtung sozialer Standards bei deren Produktion verhängt werden, anwendbar sein. Das Prinzip der Meistbegünstigung ist neben dem Diskriminierungsverbot des Art. III GATT eines der Grundprinzipien des GATT.⁸¹ Es verbietet die Diskriminierung ausländischer Waren im Verhältnis zueinander: Auf Grundlage des Meistbegünstigungsprinzips sind allen GATT-Partnern bei Zöllen oder sonstigen Import- und Exportbedingungen die günstigsten Bedingungen einzuräumen, welche zunächst nur mit einem oder einigen Handelspartnern ausgehandelt wurden. Dies sichert einen gleichmäßigen Liberalisierungsstandard gegenüber allen Vertragsparteien des GATT. Es ergänzen sich also verschiedene Vorschriften: Art. XI GATT untersagt im Grundsatz andere Handelsbeschränkungen als Zölle; Art. I GATT verlangt im Regelfall gleiche Zölle gegenüber allen WTO-Mitgliedstaaten; und Art. III GATT verlangt in verschiedenen Hinsichten eine Gleichbehandlung der in- und der ausländischen Produktion.

Der Anwendungsbereich des Art. I:1 GATT umfasst neben Maßnahmen anlässlich der Ein- und Ausfuhr von Waren auch alle in Art. III:2-4 GATT behandelten Angelegenheiten. Wie oben festgestellt wurde, ist Art. III:4 GATT auf Importbeschränkungen, die im Zusammenhang mit Verkaufsverboten erlassen werden, anwendbar. Und wie das Gebot der Inländer(gleich)behandlung verbietet folgerichtig auch das Prinzip der Meistbegünstigung die Ungleichbehandlung *gleichartiger* Produkte. Dem Begriff der *Gleichartigkeit* kann je nach Vor-

⁸⁰ Das Vergaberecht, welches dem Staat erhebliche sozial-ökologische Steuerungsoptionen auf dem Produktmarkt gibt, ist übrigens zunächst nach Art. III:8 GATT von der Pflicht zur Inländerbehandlung ausgenommen. Das plurilaterale Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Agreement on Government Procurement, GPA), welches nicht wie die klassischen multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO für alle WTO-Vertragsparteien, sondern nur für die jeweiligen Signatarstaaten gilt, findet allerdings sodann auf solche Warenbeschaffungen sowie Bau- und Dienstaufträge zentralstaatlicher und subzentraler Vergabestellen und Auftraggeber in einigen Sektoren (Trinkwasser-, Elektrizitäts-, Verkehrsversorgung) Anwendung. Art. III GPA enthält wiederum ein Diskriminierungsverbot und Vorschriften zur Transparenz (Appendix IV, Art. XIX:1, 5 GPA). Dabei besteht die Möglichkeit einer günstigeren und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern (Art. V:1 GPA).

⁸¹ Eine vergleichbare, wenn auch positiv formulierte Fassung ist in Art. 4 TRIPS enthalten: „In Bezug auf den Schutz des geistigen Eigentums werden Vorteile, Vergünstigungen, Sonderrecht und Befreiungen, die von einem Mitglied den Angehörigen eines anderen Landes gewährt werden, sofort und bedingungslos den Angehörigen aller anderen Mitglieder gewährt ...“

schrift innerhalb des GATT zwar grundsätzlich auch unterschiedliche Bedeutung zukommen.⁸² Im Kern stimmt aber der Begriff der *Gleichartigkeit* aus Art. I:1 GATT mit dem aus Art. III:4 GATT überein. Insofern muss auch bei Art. I:1 GATT zur Bestimmung der Gleichartigkeit auf Kriterien wie die physische Eigenschaft oder den Verwendungszweck einer Ware zurückgegriffen werden. Die Missachtung sozialer Standards bei der Herstellung der Ware hat demnach keinen Einfluss auf deren *Gleichartigkeit* nach Art. I:1 GATT. Im Bezug auf die Frage, ob ein Vermarktungs- und Importverbot für Waren aufgrund der Tatsache, dass bei der Warenproduktion soziale Mindeststandards missachtet wurden, eine diskriminierende Behandlung darstellt, ergeben sich also keine Unterschiede zwischen Art. I:1 und Art. III:4 GATT. Auch Art. I GATT ist somit durch sozial motivierte Handelsbeschränkungen beeinträchtigt.

4.2 Fallen sozialpolitisch motivierte Border Adjustments („Sozialzölle“) unter das Welthandelsrecht?

Analog zu der eben abgehandelten Importverbots-Thematik kann man fragen, wie Sozialzölle welthandelsrechtlich zu beurteilen wären. Diese Beurteilung vollzieht sich grundsätzlich erst einmal anhand der gleichen Struktur, wie sie eben verwendet wurde. Allerdings ist vorab daran zu erinnern, dass die Einrichtung von Sozialzöllen oben als nicht unbedingt politisch empfehlenswert dargelegt wurde. Dies gilt (a) mit Bezug auf den Ausgleich der allgemeinen sozialpolitischen Kostenunterschiede zwischen OECD- und Entwicklungsländern (bzw. zwischen verschiedenen OECD-Ländern). Was (b) die Durchsetzung sozialer Mindeststandards wie etwa des Zwangsarbeitsverbots oder der Zulassung von Gewerkschaften angeht, dürfte es als noch weniger nahe liegend erscheinen, diese Faktoren über Sozialzölle und damit über Geld auszudrücken.⁸³

Beurteilt man Sozialzölle WTO-rechtlich, geht es wieder vor allem um Art. III GATT (Art. XI GATT ist nicht einschlägig, da diese Norm Zölle gerade für vorzugswürdig im Verhältnis zu anderen Handelsbeschränkungen erklärt), allerdings nicht – wie bei den Verkaufsverboten – um Art. III:4, sondern um Art. III:2 GATT. Art. III:2 GATT verbietet, ausländische Produkte anderen Steuern oder finanziellen Belastungen zu unterwerfen als einheimische Produkte. Aber spricht dies welthandelsrechtlich gegen Sozialzölle? Sozialzölle zielen gerade nicht auf eine Ungleichbehandlung gleicher in- und ausländischer Produkte; es soll vielmehr gerade Wettbewerbsgleichheit hergestellt werden. Art. II:2 a) GATT scheint sogar ausdrücklich klarzustellen, dass Angleichungen in- und ausländischer Abgabenbelastungen (also z.B. auch die Angleichung unterschiedlicher Sozialabgaben) im Zollwege WTO-rechtlich nicht zu bean-

⁸² Vgl. Report of the Appellate Body: EC – Asbestos, S. 32 f., Rn. 88.

⁸³ Dann bekäme der sprichwörtliche Zwangsarbeiter gewissermaßen einen „Marktpreis“.

standen sind.⁸⁴

In der WTO-Judikatur mag das Panel-Judikat US Superfund Tax⁸⁵ prima facie diese Einschätzung bestätigen, auch wenn es dabei nicht konkret um Sozialzölle ging (und dort das besteuerte Element in den Produkten klarer „sichtbar“ war als bei Sozialkosten). Die (moderate) Superfund Tax sollte einem Fonds zugute kommen, aus dem die Dekontaminierung von verseuchten Böden finanziert werden sollte, wenn ein Verantwortlicher nicht ermittelt werden konnte. Anders als die Superfund Tax sollte beispielsweise die US Ozone Depleting Chemicals (ODC) Tax⁸⁶, die allerdings nie Gegenstand eines WTO-Streitbeilegungsverfahrens war, das Verbraucherverhalten durch ein Preissystem beeinflussen, durch das die besteuerten Chemikalien oder Produkte, die diese Chemikalien enthalten, verteuert wurden. In beiden Fällen waren die inländischen Abgaben mit einem Grenzkostenausgleich verbunden (wie er auch bei Sozialzöllen die Idee wäre). In US Superfund Tax hat deshalb das WTO-Panel schon die Ungleichbehandlung gleicher in- und ausländischer Produkte als nicht gegeben angesehen⁸⁷, wobei allerdings die besteuerten Sachverhalte (hier: bestimmte chemische Stoffe) im Produkt noch konkret greifbar vorhanden waren.⁸⁸ Da dies bei Sozialkosten gerade nicht der Fall wäre, kann man jetzt die Relevanz dieser Sichtweise für die Sozialzölle in Gänze bezweifeln. Die eben angestellte Überlegung ändert allerdings so oder so wenig daran, dass letztlich der Wortlaut der Rechtsnormen gilt und nicht irgendein Urteil. Gerichtsurteile entscheiden grundsätzlich lediglich den jeweiligen Fall. Dies gilt jedenfalls in einem kontinentaleuropäischen (nicht angelsächsischen) Rechtsverständnis.⁸⁹

Bis hierher erscheinen Sozialzölle WTO-rechtlich – jenseits des oben bezweifelt politischen Sinns – als nicht von vornherein ausgeschlossen. Jedoch setzt die WTO-rechtliche Zulässigkeit einen Aspekt voraus, der wohl nicht erbracht werden kann und der oben bereits substantziell gegen die politische Sinnhaftigkeit von Sozialzöllen⁹⁰ sprach: die einigermaßen genaue Benennbarkeit, welche Sozialkosten auf ein Produkt entfallen – und zwar die einheitliche Benennung für den gesamten EU-Zollraum. Eine weitere Frage bestand bereits bei der politischen Analyse darin, wie genau man feststellen kann, unter welchen Sozialkosten ein Produkt im Ausland hergestellt wurde – sowie die Notwendigkeit, eine unterschiedliche Ge-

⁸⁴ Macht man ergänzend zu Sozialzöllen auf Importe eine Sozialkostenerstattung für Exporte (was freilich, s.o., noch weniger vorstellbar erscheint als Import-Sozialzölle, so legen Art. XVI:4, VI:4 GATT sowie Fußnote 61 von Anhang II des GATT erneut nahe, dass dies WTO-rechtlich im Grundsatz zulässig ist.

⁸⁵ United States Code Annotated (USCS) §§ 4611 to 4672, US — Taxes on petroleum and certain imported substances (Superfund), BISD 34S/136, (GATT Panel 17/6/1987).

⁸⁶ USCS §§ 4681-4682; vgl. das Montreal-Protokoll über ozonschichtschädigende Substanzen.

⁸⁷ US — Taxes on petroleum and certain imported substances (Superfund), BISD 34S/136.

⁸⁸ Vgl. Tarasofsky 2008, S. 7 (11); Ekardt/Schmeichel 2008, S. 737 ff.

⁸⁹ Man könnte freilich fragen, ob das Völkerrecht anhand kontinentaleuropäischer oder vielmehr anhand angelsächsischer – oder anhand noch anderer – Rechtsperspektiven zu praktizieren ist. Aus Gründen der (aus dem Freiheits- und dem Demokratieprinzip folgenden) Gewaltenteilung dürfte freilich ein kontinentaleuropäisches Rechtsverständnis generell eher überlegen sein (jedenfalls so lange, wie man nicht wie in den USA die Richter direkt wählt); vgl. dazu in allgemeinerer Form Ekardt 2009, § 1.

⁹⁰ Bei Ökozöllen (und zwar sowohl für Im- als auch für Exporte) ist die Beurteilung übrigens wesentlich günstiger; vgl. dazu wieder Ekardt/Schmeichel 2008, S. 737 ff.

samtproduktivität in verschiedenen Ländern rechnerisch mit einzubeziehen.⁹¹ Sollte man die Sozialzoll-Idee politisch gleichwohl verfolgen, wäre auch WTO-rechtlich (und nicht nur politisch) daran zu erinnern. Um der Unterstellung einer protektionistischen Nutzung von Border Adjustments zu entkommen, sollte man die Einnahmen von Border Adjustments als Kompensation den Entwicklungsländern (gebunden an eine sozialpolitisch ausgerichtete Mittelverwendung) anbieten. Insgesamt bekräftigt die WTO-rechtliche Analyse freilich das in puncto politische Sinnhaftigkeit gewonnene Ergebnis, dass Sozialzölle eher skeptisch zu sehen sind.

4.3 Rechtfertigbarkeit einer Beeinträchtigung der WTO-Freihandelsregeln

Es stellt sich jetzt die Frage, ob und wie die WTO-rechtliche Analyse für Importverbote einerseits und Sozialzölle andererseits (bei letzteren, soweit man die **Sinnhaftigkeit** hier dahinstehen lässt und das Berechnungsproblem usw. für lösbar erachtet) fortzuführen ist. Importverbote für Produkte aufgrund dessen, dass diese Produkte unter Missachtung sozialer Standards produziert wurden, stellen, wie oben aufgezeigt, regelmäßig eine Beeinträchtigung von Art. III und Art. I GATT dar. Möglicherweise könnte ein solcher Verstoß jedoch gerechtfertigt sein. Nahe liegend sind zunächst die Ausnahmen des Art. XX GATT. Unter den zusätzlichen Voraussetzungen, dass die Maßnahme nicht willkürlich und ungerechtfertigt diskriminiert sowie keine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellt, rechtfertigt Art. XX GATT beispielsweise Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen (Art. XX b) GATT), Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren (Art. XX e) GATT) sowie Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit (Art. XX a) GATT). Ferner kommt eine Rechtfertigung über das Sozialvölkerrecht, über die völkerrechtlichen Menschenrechte und eventuell auch über das WTO-Subventionsrecht in Betracht. Dies gilt es im Folgenden nacheinander zu prüfen; nur so gewinnt man eine abschließende Antwort auf die Frage, ob das Instrument „Importverbote“ – bei aller Begrenztheit hinsichtlich ihrer politischen Zweckmäßigkeit – zumindest WTO-rechtlich haltbar wäre und demgemäß im Einzelfall zum Einsatz kommen kann.

Verfolgt man Sozialzölle als Idee weiter, kann man fragen, ob die oben bei der Politischen-Sinn-Analyse diskutierten, teilweise auch rechtlichen Schwierigkeiten bei der Berechnung nicht WTO-rechtlich auf irgendeinem Wege geheilt werden können. Allerdings dürfte dies nicht gelingen: Denn eine Rechtfertigung über Art. XX GATT dürfte (jenseits aller Einzelheiten) jeweils daran scheitern, dass diese Rechtfertigung (wie für Importverbote noch näher zu prüfen ist) immer wieder voraussetzt, dass die handelsbeschränkende Maßnahme keinen

⁹¹ Eine weitere Frage wäre, wie Importeure zu stellen wären, die freiwillig gar höhere als die europäischen Sozialstandards einhalten.

diskriminierenden Charakter aufweist, was u.a. transparente Kriterien usw. verlangt. Genau daran dürften Sozialzölle aus den beschriebenen praktischen Schwierigkeiten heraus jedoch tendenziell scheitern.

4.3.1 Rechtfertigung über Art. XX GATT?

Mit diesen einleitenden Maßgaben fokussiert die weitere Betrachtung die Frage nach den Importverboten (schätzt man Sozialzölle anders als eben dargelegt ein, würden die folgenden Überlegungen dann allerdings für Sozialzölle ebenso gelten). Es geht jetzt um die Interpretation von Art. XX GATT. Nach Art. 31:1 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) soll ein Vertrag im „Lichte seines Zieles und Zweckes“ ausgelegt werden. Aus der Betrachtung der Präambel des WTO-Übereinkommens ergibt sich, wie bereits deutlich wurde, dass nicht die Liberalisierung des Handels primäres Ziel der WTO ist; vielmehr sind die *Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung sowie eines hohen Realeinkommens* und die *nachhaltige Entwicklung* die eigentlichen Ziele der Welthandelsorganisation. Die Liberalisierung des internationalen Handels wird in der Präambel erst nach Nennung der höheren Ziele und als ein Mittel zu deren Erreichung genannt, sie ist demnach nicht Selbstzweck, sondern lediglich Mittel zur Erreichung eben jener primären Ziele. Dies muss die weitere Auslegung des Art. XX GATT anleiten.

Innerhalb des Art. XX GATT wird zunächst geprüft, ob der Sachverhalt einem der Tatbestände des Art. XX GATT unterfällt; ist dies der Fall werden in einem zweiten Schritt die Voraussetzungen des so genannten Chapeau geprüft. Der Chapeau begrenzt seinerseits die in Art. XX GATT genannten Ausnahmen. Die Ausnahme des Art. XX b) GATT dient u.a. dem Schutz des menschlichen Lebens sowie der menschlichen Gesundheit. Sofern also in Verbindung mit Verkaufsverboten stehende Importbeschränkungen dem Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen dienen, könnten diese über Art. XX b) GATT gerechtfertigt sein. Dies dürfte jedenfalls auf Importbeschränkungen aufgrund der Tatsache, dass die betreffende Ware mittels Kinder-, Zwangs- oder Sklavenarbeit hergestellt wurde, dem ersten Anschein nach zutreffen. In Bezug auf die in Art. XX e) GATT genannte Ausnahme hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren liegt ferner der Gedanke einer erweiterten Anwendung der Vorschrift auf mittels Zwangsarbeit, Sklaverei oder Kinderarbeit hergestellter Waren nahe. So könnte man meinen, dass, wenn lit. e) den Zweck verfolgt, Menschen zu schützen, die nach einer gerichtlichen Verurteilung in einer Strafvollzugsanstalt einsitzen, dann müsste erst recht die Möglichkeit bestehen, über lit. e) Sklaven, Zwangs- oder Kinderarbeiter zu schützen. Lit. e) dient jedoch nicht dem Schutz der Menschenrechte Inhaftierter außerhalb des eigenen Hoheitsbereichs, sondern hat nach gängiger Auffassung

einen rein ökonomischen Zweck⁹²: Der importierende Staat soll die Möglichkeit haben, seinen Markt vor Wettbewerbsverzerrungen, durch Niedriglöhne bei Gefängnisarbeit zu schützen. Dies erscheint insofern plausibel, als der Schutz von Menschen eben mit lit. b) eine eigene Rechtfertigungsnorm aufweist (und dies natürlich z.B. auch Kinderarbeit zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann).

Allerdings dienen Maßnahmen, die aufgrund von nicht-produktbezogenen Produktionsbedingungen erfolgen, wie dies bei sozial motivierten Importverboten der Fall ist, nicht allein dem Schutz inländischer Rechtsgüter, sondern auch dem Schutz sich im Ausland befindlicher Rechtsgüter. Sie haben zwar einerseits hierzulande den Schutz vor Sozialdumping zum Ziel; formaler Anknüpfungspunkt bei Art. XX GATT kann allein dies bei sozialpolitischen Maßnahmen jedoch nicht sein. Denn ein Schutz der generellen Sozialstaatlichkeit in westlichen Ländern ist in der Norm so nicht vorgesehen. Ginge es konkret um das Existenzminimum in westlichen Ländern, so könnte man eine Rechtfertigung über den „Schutz von Menschen“ in Erwägung ziehen (näher dazu für eine andere Konstellation s.u.). Dies dürfte jedoch kaum der Fall sein; also ist der formale Anknüpfungspunkt allein der Schutz der Menschen in den Entwicklungsländern, die über Art. XX GATT vor problematischen Produktionsbedingungen zu schützen sein könnten.

Damit jedoch muss der Frage nachgegangen werden, inwieweit sich Maßnahmen, die extraterritoriale (also auf Zustände außerhalb Deutschlands und der EU abzielende) Wirkung entfalten, über Art. XX GATT überhaupt rechtfertigen lassen – oder ob sie nicht vielmehr als verschleierte Handelsbeschränkung stets unzulässig sind. Gegen die Zulässigkeit von extraterritorial wirkenden Maßnahmen wird hauptsächlich angeführt, dass es, erkenne man deren Zulässigkeit an, wirtschaftlich starken Staaten möglich wäre, anderen Staaten ihre politischen Ziele aufzuzwingen und somit deren Souveränität zu untergraben. Das hinter dieser Ansicht stehende Verständnis vom souveränen Staat ist indes nicht unproblematisch. Es impliziert die völlige Unabhängigkeit nationalstaatlicher Legitimität beispielsweise auch davon, ob ein Staat die Menschenrechte achtet; und generell sollen national beschränkte Sichtweisen durch das Nachhaltigkeitsziel (welches bekanntlich auch das Ziel der WTO angibt) gerade überwunden werden. Auch wird verkannt, dass, erkennt man die Zulässigkeit extraterritorial wirkender Maßnahmen nicht an, dies in Hinblick auf die Souveränität des sanktionierenden Staates problematisch ist; denn dies könnte dazu führen, dass diesem die Handelsbedingungen vom Exportstaat diktiert würden. Man kann das Souveränitätsargument also einfach umkehren, was dann auf den allgemeinen Umstand zurückführt, dass man sich im Recht ständig in Abwägungen zwischen den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Akteure befindet.⁹³ Insbesondere aber darf eben nicht vergessen werden, dass die Liberalisierung

⁹² In diesem Sinne statt vieler Blüthner 2004, S. 338 f.

⁹³ Vgl. Hilf/Hörmann 2005, S. 397 (447); Spelten 2005, S. 61; kritisch zur Souveränitätsthematik auch Reuß 1999, S. 156 ff.; zur allgemeinen Abwägungsproblematik (die man in Deutschland oft irrtümlich für „Utilitarismus“ hält) näher Ekardt 2007, Kap. V G. und Ekardt 2009, § 6.

des Handels lediglich ein Mittel zur Erreichung der primären Ziele der WTO und damit auch der Nachhaltigkeit und eines steigenden Wohlstands auf der Südhalbkugel (s.o.) darstellt. Zudem gibt der Normwortlaut des Art. XX GATT keine Anhaltspunkte für einen Ausschluss extraterritorialer Rechtsgüter. Generell spricht demnach wenig dagegen, dass Maßnahmen des Schutzes extraterritorialer Rechtsgüter über Art. XX GATT gerechtfertigt werden können.

Konkret zur Möglichkeit einer Rechtfertigung von Maßnahmen, die den Schutz von sich im Ausland befindlichen Rechtsgütern bezwecken, nach Art. XX b) GATT wird noch angeführt, der Wortlaut des Absatzes 1 des Anhanges A zum SPS-Abkommen spreche dagegen⁹⁴, da dieser sich lediglich auf den Schutz inländischer Güter beziehe. Der entsprechende Absatz definiert die Begriffe „gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahme“; eine mögliche Gefährdung der Gesundheit oder des Lebens von Menschen aufgrund der Missachtung von Kernarbeitsnormen wird damit jedoch schon per definitionem vom SPS-Abkommen nicht erfasst. Auch aus dem SPS-Abkommen, welches im Übrigen als Spezialabkommen eben auch speziellere Regelungen enthalten kann, kann daher nicht geschlossen werden, Art. XX b) GATT müsse auf den Schutz nationaler Güter beschränkt werden. Es können demnach auch Maßnahmen, die den Schutz von sich im Ausland befindlichen Rechtsgütern bezwecken, über Art. XX lit. b) GATT gerechtfertigt werden.

Welche Voraussetzungen aber für die Möglichkeit einer solchen Rechtfertigung genau erfüllt sein müssen, ist unklar. Anhaltspunkte ergeben sich ggf. aus der Begründung des Appellate Body zur Entscheidung im US-Shrimp-Fall. Dieser hatte zwar ausdrücklich nicht zum Problem der Extraterritorialität Stellung genommen, stellte aber in jenem konkreten Fall jedenfalls eine hinreichende Verknüpfung („sufficient nexus“) zwischen Schutzgut (Meeresschildkröten) und handelndem Staat (USA) fest.⁹⁵ Aus dieser Formulierung wird häufig geschlossen, dass zumindest Handelsmaßnahmen, die ein „universell anerkanntes Schutzziel“ verfolgen und außerdem einen gewissen Bezug zum Hoheitsgebiet des sanktionierenden Staates haben, zulässig seien.⁹⁶ Nimmt man die ILO-Kernarbeitsnormen als soziale Mindeststandards, so wären diese Standards in dieser Diktion dann wohl ein universell anerkanntes Schutzziel; im Detail wird allerdings unterschiedlich argumentiert. Nach einer Argumentation liegt das Unrecht nicht in der Menschenrechtsverletzung, sondern im daraus resultierenden Kostenvorteil; Menschenrechtsverletzungen, die keine Auswirkung auf den Preis der Ware haben, wären demnach unbeachtlich. Nach einer anderen Argumentation ergibt sich der „sufficient nexus“ aus dem völkerrechtlichen Gebot der Achtung elementarer Menschenrechte, die bei den ILO-Mindeststandards gerade betroffen seien. Denn schon nach konventioneller Rechtsanschauung sind zumindest elementare Rechte wie das Recht auf Leben und Gesundheit, das

⁹⁴ In diesem Sinne Hilf/Hörmann 2005, S. 397 (450).

⁹⁵ Vgl. Report of the Appellate Body: United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/AB/R (US – Shrimp), Rn. 133.

⁹⁶ In diesem Sinne Blüthner 2004, S. 369; zum Folgenden auch v. Unger 2004, S. 37 ff. und Chatton 2005, S. 115 und passim.

Sklavereiverbot⁹⁷ und das Verbot der Rassendiskriminierung⁹⁸ so zu sehen, dass jeder Staat nicht nur dem Einzelnen gegenüber zur Einhaltung eben jener Rechte verpflichtet ist, sondern gewohnheitsrechtlich der gesamten Staatengemeinschaft gegenüber (also gar unabhängig davon, ob er alle entsprechenden Verträge selbst ratifiziert hat). In der Tat dürfte dies zutreffen, und zwar sogar in einem weitergehenden Maße als normalerweise angenommen (wie im Weiteren noch deutlich werden wird).

Das bis hierher Gesagte könnte jedenfalls für Schutzmaßnahmen gegen Zwangsarbeit sowie gegen in ähnlich gravierender Weise schlechte Arbeitsbedingungen, für den Diskriminierungsschutz und für das Recht auf Kollektivverhandlungen und Vereinigungsfreiheit überzeugen; letztlich hängt dies allerdings davon ab, dass weiter dargelegt werden kann, dass ein universaler bzw. globaler Grundrechtsschutz in sozialer Hinsicht existiert, der hier zu beachten ist. Dies wird in den beiden Folgeabschnitten näher untersucht. Hier soll jedoch zunächst ein problematischer Punkt ausgeschieden: die Frage von Importverboten mit dem Ziel, die (verbreitete) Kinderarbeit in Entwicklungsländern zu beenden (ebenso wie im Anschluss daran noch einige mehr formale Fragen erörtert werden sollen).

Selbst wenn von einem universalen bzw. globalen Menschenrechtsschutz auszugehen ist, würde dies wohl Importverbote zur Sanktionierung von Kinderarbeit nicht decken. Schutzmaßnahmen gegen Kinderarbeit unterliegen nämlich – bei aller Ablehnungswürdigkeit der Kinderarbeit – bestimmten generellen Zweifeln⁹⁹. Wenn die Grundidee eines liberal-demokratischen Rechts darin besteht, die Freiheit und die Freiheitsvoraussetzungen der Menschen zu schützen¹⁰⁰, dürfen die Armen dieser Welt jedenfalls nicht gehindert werden, sich in Formen selbst zu helfen, die uns ganz persönlich vielleicht nicht „gefallen“. Deshalb stellt sich die Frage, ob man bei einem Kinderarbeitsverbot wirklich von einem „Schutz von Menschen“ sprechen darf – oder ob hier vielmehr ein mit liberal-demokratischen Grundsätzen unvereinbarer Schutz des Menschen vor sich selbst vorläge. Wem nützt z.B. ein Kinderarbeitsverbot, wenn die betroffenen Kinder dann mangels Einkommen verhungern oder in die Prostitution gedrängt werden? Letztlich hilft es (leider) niemandem, wenn westliche Länder und ihre Bürger in symbolträchtigen Fällen Empörung vorgeben, die für die Kinderarbeit ursächlichen Umstände sodann aber weiter ausblenden. Wesentlich wäre insoweit die Erkenntnis, dass eine *Verbesserung der Lebensbedingungen* auf der gesamten Welt und auch

⁹⁷ Vgl. das obiter dictum des IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Barcelona Traction), second phase, IJC Reports 1970, Rn. 34.

⁹⁸ Vgl. obiter dictum des IGH: Barcelona Traction, second phase, IJC Reports 1970, Rn. 34.

⁹⁹ Diese Zweifel beziehen sich nicht auf das in Fußnote 10 genannte ILO-Übereinkommen 182 über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (wie Kinderprostitution und Kindersoldaten). Da es bei den dort genannten Formen der Kinderarbeit aber in der Regel nicht um die Produktion von Waren geht, wären sie von Sozialzöllen oder Verkaufsverboten ohnehin nicht betroffen. – Eine andere, hier nicht näher behandelte Frage wäre im Übrigen, bis wann genau von einem „Kind“ zu sprechen wäre und ob sich dies kulturunabhängig sagen ließe.

¹⁰⁰ Im Einzelnen dazu (und zum Folgenden) Ekardt 2007, Kap. IV; Ekardt 2009, § 5. Nur bei Kindern, geistig Schwerstbehinderten und bei situativen Blackouts (Alkohol) erscheint darum ein Schutz gegen sich selbst gerechtfertigt – über die Figur einer mutmaßlichen Einwilligung, die jeder zweifellos im Nachhinein erteilen würde, wenn seine Mutter ihn als Kleinkind z.B. gehindert hat, blind auf die Straße zu laufen.

für künftige Menschen zwingend geboten ist. Darum und um die dafür nötigen Regeln und Institutionen sollte man sich kümmern, auch wenn dies für uns im Westen auch Kosten haben kann. Dagegen ist eine kostenlose „political correctness“, die es den Armen verwehrt, sich selbst zu helfen und sie damit womöglich zu Menschenopfern falscher Gefühle macht, insgesamt wenig überzeugend. Das Argument, „niemand arbeitet doch freiwillig als Kind“, ändert an alledem nichts: Denn erstens ändert dies nichts an den aufgezeigten Problemen. Und zweitens führen solche Betrachtungen über „echte Freiwilligkeit“ in einen erzieherischen Paternalismus oder gar Totalitarismus. Ist es wirklich „freiwillig“, wenn jemand raucht oder fettige Steaks isst – wo dies doch so ungesund ist? usw. Die Existenz eines Arbeitnehmerschutzrechts ist dagegen kein Schutz vor sich selbst, wo es schlicht Augenhöhe mit dem Arbeitgeber herstellt (wie beim Recht auf Kollektivverhandlungen). In diesem Fall geht es nicht um das Problem von Freiwilligkeit und Unfreiwilligkeit. Im Ergebnis dürfte ein Importverbot für Waren aus Kinderarbeit nach Art. XX GATT damit ausscheiden. Nun spricht dies nicht gegen Maßnahmen gegen Kinderarbeit; diese werden jedoch über globale Sozialstandards, verbunden mit finanziellen Kompensationen für die Betroffenen, verlaufen müssen (näher dazu in Kap. 6.2).

Im Folgenden gilt es, die Rechtfertigung für andere per Importverbot durchgesetzte Mindeststandards weiter zu analysieren, zunächst in mehr formaler Hinsicht, bevor auf die Menschenrechts- bzw. Sozialvölkerrechtsthematik im Einzelnen eingegangen wird. Über das Gesagte hinaus könnte nämlich auch der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit („public morals“) aus Art. XX a) GATT Verstöße gegen das Inländerbehandlungsprinzip bzw. auch gegen das Meistbegünstigungsprinzip rechtfertigen. Nach lit. a) kann eine Maßnahme gerechtfertigt sein, wenn sie zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit notwendig ist. Zunächst führt das zu der Frage, was unter „öffentlicher Sittlichkeit“ zu verstehen ist.¹⁰¹ Letztlich handelt es sich dabei um eine überaus inhaltsarme Generalklausel, die für sich genommen wenig besagt. Wie im nationalen Recht kann sie im Wesentlichen nur dadurch einen Sinn erhalten, dass man sie systematisch im Lichte anderer Rechtsnormen interpretiert. Als solche „anderen“ Rechtsnormen kommen wiederum die Normen der ILO und die Menschenrechte in Betracht; man gelangt damit an den gleichen Punkt wie soeben schon.

Eine sozialpolitische Maßnahme wie ein Importverbot muss über das Gesagte hinaus allerdings auch für eine Rechtfertigung nach Art. XX a) oder b) erforderlich („necessary“) sein; andernfalls kommt es nicht zur WTO-rechtlichen Rechtfertigung der Maßnahme. Der Begriff der Notwendigkeit wird innerhalb des Art. XX GATT einheitlich ausgelegt, unabhängig davon, in welcher Buchstaben-Variante der Norm man sich befindet.¹⁰² Die Auslegung des Kriteriums der „Necessity“ ähnelt dabei der Auslegung des im Abwägungs- bzw. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz von Grundrechten enthaltenen Kriteriums der Erforderlichkeit des Freiheits-

¹⁰¹ Zurückhaltend dazu Burianski 2004, S. 135 f.

¹⁰² Vgl. Panel Report: United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R, Rn. 6.24.

eingriffs.¹⁰³ Die GATT-widrige Maßnahme, in diesem Fall das Importverbot, muss also - was die Beeinträchtigung anderer Belange (hier: des Freihandels) angeht - eine Art mildestes Mittel zur Erreichung der verfolgten Absicht sein. Steht demnach eine den Freihandel weniger beeinträchtigende Maßnahme zur Verfügung, so ist diese vorzuziehen, und das Importverbot ist „nicht notwendig“. Besteht aber keine gleich geeignete freihandelskonformere Maßnahme, so ist aus dem Kreis der freihandelsbeeinträchtigenden Maßnahmen diejenige geboten, die am wenigsten freihandelsbeeinträchtigend wirkt.¹⁰⁴

In Verbindung mit Handelsbeschränkungen, aufgrund der Missachtung sozialer Standards bei der Herstellung der Ware wird das „Social Labelling“¹⁰⁵ häufig als mögliches milderes Mittel genannt.¹⁰⁶ Gemeint ist damit, dass der Verkauf von Waren (etwa aus Zwangsarbeit) nicht verboten wird, sondern lediglich eine entsprechende Kennzeichnung der Waren erfolgt; die Waren bleiben damit auf dem Markt, doch die Verbraucher können sich ggf. gegen diese Waren entscheiden. Aber auch, wenn das „Social Labelling“ die Liberalisierung des Handels damit scheinbar weniger beeinträchtigt als ein Verkaufsverbot, so kann doch nicht ignoriert werden, dass es auch weniger wirksam sein dürfte, wie oben bei der Selbstregulierungsanalyse deutlich wurde. Dazu kommt, dass vielfältige Produktkennzeichnungen schnell zu Ermüdungserscheinungen beim Käufer führen könnten. Ferner kommt neben der Notwendigkeit eines kritischen Verbrauchers noch hinzu, dass ausschließlich der Exportsektor erfasst wird.¹⁰⁷ Überdies sollte bei der Prüfung der Notwendigkeit die Wichtigkeit des zu schützenden Gutes (hier: des Schutzes von Menschen) nicht außer Acht gelassen werden.¹⁰⁸ Generell erscheint ein Labelling auch in den Konsequenzen eher unreal. Was würde wohl passieren, wenn bestimmte z.B. chinesische Waren fortan das Kennzeichen „in Zwangsarbeit hergestellt“ trügen? Oder wenn auf sämtlichen chinesischen Waren stehen würde „diese Ware wurde von Arbeitern hergestellt, denen eine Gewerkschaftsmitgliedschaft nicht erlaubt ist“? Vermutlich würde die chinesische Regierung unter diesen Umständen sogar ein Verbot akzeptabler finden. Man kann deshalb sogar fragen, ob ein Labelling wirklich WTO-rechtlich ein „milderes Mittel“ als ein Importverbot wäre; denn anders als ein Importverbot diskreditiert ein solcher „Warnhinweis“ das betreffende Land für sämtliche Produkte und in sämtlichen Hinsichten. Diese Einsicht ist von anderen Warnhinweisen in rein nationalen Kontexten – etwa von staatlichen Warnungen vor glykolverseuchtem Wein, welcher typischerweise auch die Nicht-Glykolweine des gleichen Herstellers in Mitleidenschaft ziehen wird – bekannt.

Problematischer ist hingegen die Frage, ob bei Importverboten auch die zusätzlichen Voraussetzungen des Chapeau, nämlich dass keine Maßnahme so angewendet werden darf,

¹⁰³ Vgl. Feddersen 2002, S. 278.

¹⁰⁴ Vgl. Thiedemann 2005, S. 132.

¹⁰⁵ Wie beispielsweise „FairTrade“ oder „Rugmark“.

¹⁰⁶ Vgl. Blüthner 2004, S. 335; Chatton 2005, S. 120; Neumann 2002, S. 270 ff.

¹⁰⁷ Im Falle der Kinderarbeit wären das etwa 23 % der weltweit arbeitenden Kinder, wohingegen 77 % nicht im Exportsektor beschäftigt sind; vgl. dazu Ellinger 2007, S. 93. Dies gilt freilich auch für Verkaufsverbote.

¹⁰⁸ Vgl. Report of the Appellate Body: EC – Asbestos, Rn. 172.

dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung führt oder eine verschleierte Handelsbeschränkung darstellen, erfüllt werden. Die WTO-Streitbeilegungsorgane scheinen in vielen Fällen davon auszugehen, dass einseitige Maßnahmen wie Importverbote nur zulässig sind, wenn vorab nach einer multilateralen Lösung gesucht wird. Zweifellos wären solche multilateralen Lösungen stets sinnvoll; sie wurden oben bei der Analyse der politischen Zweckmäßigkeit ohnehin als ratsam dargestellt. Nun ist allerdings in Gestalt der ILO für die klassischen Gegenstände von Importverboten eine multilaterale „Lösung“ versucht worden, die lediglich mangels Zwangsbefugnissen der ILO nicht hinreichend durchgesetzt wird und damit bisher nicht den gewünschten Erfolg erzielt. Dies spricht dafür, die Voraussetzungen des Chapeau für Importverbote als erfüllt anzusehen.

Dagegen könnte man indes einzuwenden versuchen, dass der Sinn fehlender Zwangsbefugnisse in der ILO nicht darin liegen könnte, über das WTO-Recht aus den weichen ILO-Normen plötzlich „harte“ Vorgaben zu machen. Dieser Einwand überzeugt jedoch nicht wirklich; denn Art. 31 WVRK zeigt eben gerade, dass das Völkerrecht in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden muss und die einzelnen Vertragswerke nicht ganz unabhängig voneinander betrachtet werden können; außerdem liefert auch die ILO durchaus verbindliches Recht und nicht etwa nur Absichtserklärungen (wenn auch ein starker Vollzug fehlt). Dies sowie die Einwirkung auf den Begriff der „öffentlichen Sittlichkeit“ usw. gilt es im Folgenden noch etwas näher zu untermauern. Dies klärt dann auch näher, welche Rolle die – letztlich auf der völkerrechtlichen Souveränitätsidee fußende – Multilateralität überhaupt haben kann. Damit soll zur Prüfung nach dem Verhältnis von ILO und WTO übergegangen werden (nächster Abschnitt), ebenso wie der noch offenen Frage nachzugehen ist, ob gerade bestimmte Menschenrechte innerhalb des Art. XX GATT für eine Rechtfertigung von Importverboten sprechen (übernächster Abschnitt).

4.3.2 ILO-Normen – Sozialvölkerrecht als Rechtfertigung?

In diesem und im folgenden Abschnitt gilt es nunmehr die Frage zu vertiefen, wie ganz genau die sozialen Mindeststandards als „extraterritoriale“ Schutznormen auf die Rechtfertigungsprüfung des Art. XX GATT einstrahlen. Bekanntlich regelt die ILO explizit Mindestarbeitsnormen. Möglicherweise könnte bereits eine Verletzung der ILO-Mindestnormen im Rahmen der WTO Importverbote rechtfertigen (die andere Alternative, die im nächsten Abschnitt zu prüfen ist, besteht darin, dass diese Mindestnormen als Menschenrechte hergeleitet werden). Die konkrete Beziehung WTO/ ILO wirft nun abstrakt betrachtet zwei Fragen auf: (1) Können sozialvölkerrechtliche Regelungen (wie die der ILO) als Interpretationshilfe für das WTO-Recht herangezogen werden? (2) Welche Rolle spielen innerhalb der WTO Tatsachenfeststellungen, die von anderen internationalen Organisationen wie der ILO getrof-

fen wurden? Welche Rolle spielen internationale Abkommen folglich bei der Subsumtion, also der Anwendung, unter WTO-Recht?

Die eigentliche Kernfrage¹⁰⁹ ist dabei die nach dem interpretativen Verhältnis des WTO-Vertragswerks zu anderen völkerrechtlichen Verträgen, konkret danach, ob die ILO-Mindestarbeitsstandards die Interpretation des WTO-Rechts (hier des Art. XX GATT) sozialpolitisch einfärben können. Dazu lassen sich einige grundlegende Argumente diskutieren, die auch deshalb interessant sind, weil sie in ähnlicher Weise auch bei anderen Kollisionen verschiedener völkerrechtlicher Regime relevant wären (etwa im Verhältnis zum Umweltvölkerrecht). Zunächst könnte man meinen, dass die ILO das WTO-Recht schon deshalb nicht beeinflussen kann, weil ein solcher Einfluss im WTO-Recht nicht explizit vorgesehen ist. Dies geht jedoch fehl; denn dass die ILO nicht explizit im WTO-Recht erwähnt wird, heißt nicht, dass sie ausdrücklich irrelevant sein soll. Daran ändert auch eine angebliche Regel nichts, nach der ein Völkerrechtsregime immer nur innerhalb seiner expliziten Kompetenzzuweisung tätig werden könne. Denn die Frage ist ja vorliegend nicht, ob die WTO sozusagen selbst Sozialpolitik betreiben darf; die Frage ist lediglich, inwieweit sie soziale Mindeststandards bei der Verfolgung ihres Freihandelsanliegens mitberücksichtigen darf und muss.

Wenig überzeugend wäre auch der Hinweis, dass eine Einbeziehung der ILO-Standards in welthandelsrechtliche Interpretationsfragen zu einer Überfrachtung des WTO-Rechts führe. Denn einerseits ist eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeit (also von intergenerationaler und globaler Gerechtigkeit¹¹⁰) und damit auch der Schutz basaler Belange im Nord-Süd-Verhältnis explizit in der Präambel des WTO-Abkommens angelegt. Andererseits ist in einer ökonomisch-technisch hochkomplexen, globalisierten Welt das Ziel „keine Überfrachtung“ per se merkwürdig; Recht muss in einer der Lebenswelt angemessenen Weise komplex sein und kann nicht um jeden Preis „einfach“ bleiben, will es nicht die Lösung der realen Probleme verfehlen. Für eine integrative Interpretation des WTO-Rechts spricht ferner auch, dass auf diese Weise eine Parallelität des globalen Sozial- und Handelsrechts eröffnet wird, die den Mitgliedstaaten der verschiedenen Völkerrechtsregime ein möglichst weitgehendes völkerrechtskonformes Verhalten erleichtert.

Letztlich dürfte die interpretative Berücksichtigung von ILO-Vorgaben schon explizit im WTO-Recht angelegt sein: Zwar wenden die Streitbeilegungsorgane ausschließlich WTO-Recht an (vgl. Art. 1:1 DSU), sonstiges Völkerrecht ist aber über Art. 3:2 DSU zu berücksichtigen. Art. 3:2 DSU fordert nämlich eine Beachtung der Auslegungsregeln des internationalen Rechts im Rahmen der Rechtsfindung durch die WTO-Organe. Gemäß Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein Vertrag im Lichte des Vertragszwecks auszulegen, und anderes Völkerrecht *muss* sogar explizit bei der Auslegung eines Vertragswerkes zwar nicht durchgesetzt (im Sinne von:

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch Marceau 2001, S. 1081 (1084); Ekardt/Susnjar/Steffenhagen 2008, S. 225 ff.; Neumann 2002, passim; siehe ferner zur Argumentationsstruktur Herrlich 2005.

¹¹⁰ Vgl. zum Begriff Ekardt 2005, Kap. I C.-D.

sanktioniert und erzwungen), aber angewandt und beachtet werden. Insoweit können ILO Standards zur Interpretation des WTO-Rechts herangezogen werden, ohne dass sie dadurch Teil des WTO-Rechts werden (und offen ist bis hierher auch die Frage, ob die beteiligten Staaten dann jeweils Vertragspartei des anderen Übereinkommens sein müssen; dazu sogleich).

In vielen entschiedenen Fällen hat auch der Appellate Body auf internationale Abkommen zurückgegriffen, um etwa umweltbezogene Tatsachenfragen zu klären wie z.B.: Sind Meeresschildkröten vom Aussterben bedroht oder nicht? In konkret jenem Fall hat sich der Appellate Body etwa auf die Artenschutzkonvention CITES bezogen.¹¹¹ Bemerkenswerterweise fand es der Appellate Body in diesem Zusammenhang *nicht* wesentlich, ob die beiden Streitparteien an das jeweilige Abkommen gebunden sind oder nicht. Allerdings hält das Gericht es hier wieder für erforderlich, dass alle betroffenen Parteien diesem Abkommen zugestimmt haben oder zumindest eine Einigung versucht wurde.¹¹² Im Shrimp-Fall war es für das Gericht genau das Problem, dass die von den US-Handelsbeschränkungen betroffenen Staaten gerade nicht in das Abkommen einbezogen waren.¹¹³ Umgekehrt zeigt dies freilich, dass es nicht schädlich ist, wenn einer der betroffenen Staaten nicht Partei einer ILO-Übereinkunft ist, sofern das Abkommen für alle betroffenen Staaten offen war und über seinen Inhalt gleichberechtigt verhandelt wurde.¹¹⁴ Dass die mehr oder minder strikte Multilateralität¹¹⁵ im Rahmen einer globalistischen Völkerrechtsprinzipienlehre ihrerseits noch weiter zu bestärken, dabei aber stärker von der staatlichen Souveränität abzulösen sein könnte (wie dies bereits bei den Ausführungen zum Chapeau und zur Extraterritorialität anklang), wird sich im nächsten Abschnitt zeigen. Bis hierher spricht viel dafür, dass die ILO-Mindeststandards den Begriff der „öffentlichen Sittlichkeit“ sowie das Erfordernis multilateraler Verhandlungen in Art. XX GATT so ausfüllen, dass Importverbote zugunsten sozialer Mindeststandards gerade

¹¹¹ Vgl. Shrimp, AB, para. 132.

¹¹² Shrimp, AB, para. 166.

¹¹³ Shrimp, AB, para. 172.

¹¹⁴ Man kann als nächstes fragen, ob bei echten Widersprüchen bzw. Konflikten zwischen ILO-Normen und dem WTO-Recht, nicht auch ein Vorrangproblem besteht. Ein Konflikt in diesem Sinne liegt ganz allgemein vor, wenn zwei Staaten durch zwei verschiedene Verträge gebunden sind, die Verträge die gleiche Materie regeln und die Verpflichtungen, die die Verträge auferlegen, nicht gleichzeitig erfüllbar sind. Sobald diese Unstimmigkeit wie im Fließtext geschildert durch Norminterpretation beseitigt werden kann, wird häufig nicht von einem Konflikt gesprochen. Dies entspricht dem sogenannten engen Konfliktbegriff. Damit wird die Konflikthaftigkeit auch dieser Fälle aber u.U. unterbelichtet. Es wird z.B. eingewandt, dass so die strengere Norm – in der Regel die WTO-Norm – Vorrang vor den „weicheren“ sozialrechtlichen Normen hätten. Die Lösung echter Normenkonflikte, also offener Widersprüche zwischen anderem Völkerrecht und WTO-Recht, die nicht über Normen wie Art. XX GATT hinreichend vermittelt werden können, sollte letztlich aber besser durch die Staaten als Rechtssetzer erfolgen als durch die Rechtsprechung, allein schon aus demokratischen Gründen; konkret im vorliegenden Fall kommt es dazu jedoch nicht. Zum Ganzen Neumann 2002, S. 70 ff.; Marceau 2001, S. 1081 (1084); Ekardt/Susnjar/ Steffenhagen 2008, S. 225 ff.; siehe zur aktuellen Debatte über ein spezifisch zu schaffendes Konfliktlösungsrecht auch www.wto.org/English/tratop_e/envir_e/envir_backgrnd_e/c9s2_e.htm [29.12.2008]. Konkret zu der Frage, ob andere Völkerrechtsverträge direkt gegen das WTO-Recht verstoßen und dadurch unwirksam werden können, vgl. etwa Voigt 2006, S. 382 ff., 505 ff. und passim; Shin 2004, S. 152 ff.; Freestone/Streck 2005, S. 46 und passim.

¹¹⁵ Zur Multilateralität auch Moota 2001, S. 1215 (1219).

zulässig sind.¹¹⁶

4.3.3 Soziale Menschenrechte als rechtfertigende allgemeine Rechtsgrundsätze?

Möglicherweise lässt sich jedoch anstelle von Völkerrechtsverträgen – die von Ratifizierungen¹¹⁷ (hier: der ILO-Normen) durch alle betroffenen Staaten wenigstens teilweise abhängig bleiben – eine andere völkerrechtliche Rechtsquelle für soziale Mindeststandards finden.¹¹⁸ Gemeint sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die eine völkerrechtliche Rechtsquelle neben dem Völkervertragsrecht und dem Gewohnheitsrecht darstellen (vgl. Art. 38 IGH-Statut). In Verbindung damit könnte man sogar ergänzend fragen, ob solche allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 53 WVRK als *ius cogens* zu betrachten sind, ob sie also eine Art „Völkerverfassungsrecht“ ergeben und deshalb den Art. XX GATT stärker zu prägen vermögen, als dies die – dem WTO-Recht gleichrangigen – ILO-Normen allein könnten.¹¹⁹ Nach Art. 31 Abs. 3 c) WVRK sind indes so oder so in dem jeweiligen Fall anwendbare Regeln des Völkerrechts bei der Interpretation z.B. des WTO-Rechts zu berücksichtigen (mögen diese nun höherrangig sein oder auch nicht). Dies ist explizit ein Einfallstor für die Berücksichtigung allgemeiner Rechtsgrundsätze im WTO-Recht und könnte dazu führen, die bereits entwickelten Argumente zu „öffentlicher Sittlichkeit“ oder dem Erfordernis multilateraler Verhandlungen weiter vertieft werden. Dabei kann hier offen bleiben, ob solche allgemeinen Rechtsgrundsätze auch dann zum Zuge kämen, wenn das WTO-Recht die Frage selbst abschließend regelt.¹²⁰ Denn eine solche Situation liegt angesichts der offenen – eben wiederholten – Fragen nicht vor.

Unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses ILO/ WTO ist also zu fragen: Könnten nicht allgemeine völkerrechtliche Prinzipien des Inhalts bestehen, dass soziale Mindeststandards im Sinne der ILO-Normen als Menschenrechte und als unabhängig von staatlicher („multilateraler“) Billigung geltend anzusehen sind?¹²¹ Bekanntlich geht es bei Importverboten lediglich

¹¹⁶ Das allgemeine völkerrechtliche Repressalienrecht könnte dieses Ergebnis zusätzlich unterstützen; dazu im Einzelnen m.w.N. Spelten 2005, S. 65 ff.

¹¹⁷ Letzteres wird kritisch diskutiert vom Center for International Environmental Law (CIEL), EC-Biotech: Overview and Analysis of the Panel's Interim Report, 49 f., http://www.ciel.org/Publications/_EC_Biotech_Mar06.pdf. [29.12.2008]

¹¹⁸ Zum Folgenden bereits Ekardt/Susnjar/Steffenhagen 2008, S. 225 ff. (aber ohne Bezug zu Sozial-, sondern dort vielmehr zu Umweltstandards); in der Grundstoßrichtung ähnlich Herrlich 2005; Faden 2007, S. 46 ff.; siehe ferner Neumann 2002, S. 278 ff.

¹¹⁹ Letztlich kann diese Frage hier vorliegend auf sich beruhen. Nach gängigem Verständnis ist der Begriff des *ius cogens* sehr eng zu fassen. Auch wenn dem so wäre, wären Normen wie das Zwangsarbeits- oder Diskriminierungsverbot u.U. aber immer noch mögliche *ius-cogens*-Normen; zur Kritik des engen Verständnisses vgl. im übrigen Ekardt 2009, § 7.

¹²⁰ Dazu auch Götsche 2005, S. 306 ff.

¹²¹ Vgl. dazu auch Voigt 2006, S. 505 ff. und passim; Maurmann 2008; zurückhaltender Durner 2001, S. 21 ff., der offenbar unter Prinzipien nur eine systematisierende Zusammenfassung von Gehalten versteht, die zweifelsfrei geltendes Völkerrecht sind, ohne dass das jeweilige Prinzip zu einer eigenständigen Rechtsquelle geriete. Darüber hinaus zeigt Schollendorff 2005, S. 353 ff., dass die WTO-Judikatur beispielsweise für Vorsorge bzw. Nachhaltigkeit nur scheinbar auf allgemeine Völkerrechtsprinzipien rekurriert und in Wirklichkeit auf Umweltvölker-

um soziale Mindeststandards; und das Recht auf Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, das Diskriminierungsverbot und das Recht auf Abwesenheit von Zwangsarbeit erscheinen als nahe liegende Kandidaten eben für Menschenrechte. Man könnte hierfür zunächst auf die konkret als Völkerrechtsverträge vorliegenden Menschenrechtserklärungen zurückgreifen. Allerdings ist beim auf soziale Fragen ausgelegten Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jedenfalls die hinreichende Bestimmtheit zweifelhaft.¹²² Vielleicht lassen sich diese Zweifel überwinden, doch soll hier eine andere Argumentation angeboten werden. Diese geht aus von der Frage: Sind zumindest die o.g. Mindeststandards via allgemeine Rechtsgrundsätze als Menschenrechte geschützt? Dies würde der Sache nach bedeuten, dass ein Grundrechtskatalog ähnlich dem des deutschen Grundgesetzes völkerrechtliche Rechtsverbindlichkeit genießt und damit dann auch ins WTO-Recht einstrahlt.¹²³

Was aber sind überhaupt allgemeine Rechtsgrundsätze? Sprachlich klingt der Begriff nach einem „Recht hinter dem Recht“, also nach einer Gerechtigkeitsordnung, die bestimmte grundlegende Dinge unabhängig davon vorgibt, ob die jeweilige politisch-staatliche Ordnung sie zu respektieren gewillt ist oder nicht. Das Verhältnis der Rechtsgrundsätze zu einem solchen, wie auch immer zu bestimmenden Vernunftrecht („Naturrecht“ ist heute kein sinnvoller Begriff mehr¹²⁴) bleibt indes in der völkerrechtlichen Debatte bisher häufig unklar. Dabei könnte der Begriff Rechtsgrundsätze gerade meinen, dass er die Grundsätze der allgemeinen Gerechtigkeitstheorie (in einer modernen Kantschen Konzeption wären dies Würde, Unparteilichkeit, Freiheit, Schutz der – insbesondere elementaren – Freiheitsvoraussetzungen, intergenerationelle und globale Ausweitung der Freiheit, woraus sich dann ein Grundrechtskatalog wie in etwa der des Grundgesetzes ausbuchstabieren ließe¹²⁵) in das Recht importiert, auch dort, wo das Völkervertragsrecht sie nicht umfassend vorsieht. Dies ergäbe dann ein universalistisches – und globalistisches¹²⁶ – Vernunftrecht.

Die gängige Völkerrechtslehre¹²⁷ versteht dagegen unter allgemeinen Rechtsgrundsätzen eher die von den Staaten – oder von einer repräsentativen Staatenauswahl – rein faktisch anerkannten Grundsätze. Dann freilich würde sich bereits die Frage stellen, ob die Rede von „anerkannten“ Rechtsgrundsätzen in Art. 38 IGH-Statut nicht bereits ein Widerspruch in sich

rechtsverträge und Völkergewohnheitsrecht Bezug nimmt; dies wird u.E. nicht hinreichend klar gesehen von Götsche, Anwendung, S. 290 ff. und Thiedemann 2005, S. 31 ff. Beim Kooperationsprinzip (das dem Chapeau des Art. XX GATT unterlegt wird) scheint die Judikatur dagegen wirklich von einem allgemeinen Völkerrechtsprinzip auszugehen – was aus den im Fließtext sogleich zu entwickelnden Gründen nicht unproblematisch erscheint.

¹²² Dies erhellt u.a. daraus, dass dieser Pakt teilweise sehr weitgehende Festlegungen enthält, die auch über die Rechtslage von OECD-Staaten (etwa mit einem Recht auf Arbeit) oft hinausgehen.

¹²³ Etwas zu unvermittelt insoweit aber Rott 2002, S. 103 f.

¹²⁴ Denn er erweckt den irreführenden Anschein, es könne aus einer wie auch immer feststellbaren empirischen „Natur des Menschen“ (im Wege eines Sein-Sollen-Fehlschlusses) irgendetwas Normatives abgeleitet werden. Deshalb wird in Kantscher Tradition eher von Vernunftrecht bzw. Gerechtigkeitsphilosophie hinter dem Recht gesprochen; dazu Ekardt 2009, § 1.

¹²⁵ Vgl. dazu und zur genauen Begründung dessen Ekardt 2009.

¹²⁶ Universalistisch meint: in allen Staaten/Ordnungen geltend. Globalistisch meint: auch grenzüberschreitend (also beispielsweise gegen eine fremde Staatsgewalt oder im Rahmen internationaler Organisationen) geltend. Dieser Unterschied wird in der völkerrechtlichen Debatte allerdings häufig unterschlagen.

¹²⁷ Exemplarisch dafür und für die folgenden Punkte Maurmann, Rechtsgrundsätze, passim.

ist. Denn das „Natur“recht zeichnet sich (spätestens seit Thomas von Aquin) gerade dadurch aus, dass seine Ideen eben unabhängig von einer faktischen, positivistischen Anerkennung durch irgendwelche Autoritäten oder Mehrheiten gelten. Auch wenn sich die Begründung hierfür beim Wandel vom Natur- zum Vernunftrecht (und nunmehr womöglich einem diskurs-theoretisch fundierten Vernunftrecht) verschoben haben mag, so ist doch dieser Tatbestand als solcher bestehen geblieben. Der Widerspruch lässt sich jedoch auflösen, wenn man den Zusatz „von den Kulturvölkern anerkannt“ liest – es kommt eben nicht auf das faktische Anerkennen durch „jeden Staat“ an, sondern vielmehr darauf, was der Mensch richtigerweise anerkennen muss (es geht also um Anerkennungswürdigkeit = Akzeptabilität – und nicht um faktische Anerkennung = Akzeptanz).

Das entscheidende Problem der bisher gängigen Meinung zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist indes das Folgende: Wenn die Rechtsgrundsätze (und übrigens auch das Gewohnheitsrecht) als Rechtsquellen neben dem Völkervertragsrecht eine reale Bedeutung erlangen sollen, drängt dies auch Vertreter der traditionellen Völkerrechtsauffassung dazu, entgegen der selbst gewählten Staatsorientierung Rechtsgrundsätze zu postulieren, die eben gerade nicht von allen Staaten faktisch anerkannt und praktiziert werden. Dies zeigt sich an Stichworten wie „wertender Rechtsvergleich“ und „repräsentative Staatenauswahl“, die bei der Bestimmung solcher „Rechtsprinzipien“ meist eine Rolle spielen. Die entscheidende Problematik ist aber, (a) wie man diese Auswahl von Staaten zu treffen hat, deren Rechtsmeinung „repräsentativ“ sein und dementsprechend die Anerkanntheit bestimmter Prinzipien beweisen soll (was wäre denn repräsentativ? welche Länder sind denn z.B. repräsentativ für Afrika/ Europa/ Südamerika?), wie dabei (b) völlige Willkür des Rechtsanwenders „vom jeweils gewünschten Ergebnis her“ vermieden werden kann und wie (c) die ganze Idee, Staaten gegen deren Willen zu binden (und darum geht es ja, sonst würde ein Staat X schließlich im Streitfall z.B. vor den WTO-Streitbeilegungsorganen die Geltung eines Rechtsgrundsatzes Y nicht bestreiten), zur traditionellen völkerrechtlichen Souveränitätsidee, der das Abstellen auf die „Anerkanntheit von Prinzipien“ verpflichtet ist, passt.¹²⁸

Dies ist umso problematischer, als man an sich (auch wenn das vielleicht unbequem erschiene) durchaus klären könnte, ob ein Rechtsprinzip X wirklich in „allen“ Rechtsordnungen (bzw. von allen Staaten im Völkerrecht) anerkannt wird. Das Abstellen auf „repräsentative“ Staaten lässt es trotz dieser (ausgeschlagenen) Möglichkeit dagegen vielleicht gar zu, einen Rechtsgrundsatz, der nicht einmal in einer Mehrheit der Staaten anerkannt ist, als solchen zu postulieren. In jedem Fall würden sich hier in der traditionellen Völkerrechtsvariante riesige Spielräume für den völkerrechtlichen Rechtsanwender ergeben, die mit Vorstellungen von Rechtssicherheit, Gewaltenbalance, klarer Kompetenzverteilung usw. nur schwer in Einklang

¹²⁸ Die gleichen Probleme wie vorliegend bei der traditionellen Lesart von allgemeinen Rechtsgrundsätzen treten übrigens auf, wenn man so redet, dass die „hohe Ratifikationsrate der Menschenrechtsabkommen“ (also die Ratifikation durch viele Staaten) per se aus den Menschenrechtsverträgen allgemeine Rechtsgrundsätze mache; dies wäre nach allem im Fließtext Gesagtem wenig stimmig.

zu bringen wären.

Man kann all dies noch zuspitzen: Das Völkerrecht in seiner bisherigen Interpretation (jenseits einzelner Gegenteilstendenzen etwa im zuletzt die EG-Gerichte beschäftigenden Fall Yusuf/Kadi, der auf eine einrahmende „ius-cogens-Völkerverfassung“ abzielen scheint¹²⁹) ist ohnehin schon relativ stark subjektivistisch respektive auf das Belieben souveräner Nationalstaaten, die in freier Entscheidung mehr oder weniger beliebige Verträge schließen können, ausgerichtet. Sowohl von einer vernunftrechtlichen Rechtsidee her als auch von den Erfordernissen einer stärker rationalen und objektiven globalen Rechtsordnung im Zeitalter der Globalisierung her ist dies ein Missstand, der mittelfristig der Überwindung bedarf.¹³⁰ Die Arbeit mit Völkerrechtsprinzipien im Sinne der traditionellen Lesart führt hier aber zu einem bereits angedeuteten Paradox: Einerseits werden die souveränitätsfixierten Nationalstaaten geschwächt, und es wird ihnen eine irgendwie stärker globalistische Rechtsidee gegen ihren Willen entgegengesetzt. Andererseits wird die Willkür der Nationalstaaten nunmehr nicht etwa durch eine objektivistische, formale Rechtsanwendung auf globaler Ebene, sondern mit einem Element der Willkür zugunsten der Rechtsanwender beantwortet. Wobei diese Willkür nicht nur die Rechtsanwendung betrifft, sondern auch die Rechtssetzung mit einem weiteren voluntaristischen Element versieht, denn die Rechtsprinzipien werden hier ja vom Rechtsanwender methodisch unklar und damit leicht willkürlich „gesetzt“ und sodann gleich „angewendet“. Die (also letztlich gleichzeitig rechtssetzenden) Rechtsanwender können sich nunmehr (sei es auch in wie auch immer definierter guter Absicht) zu vom Ergebnis her gedachten Rechtsprinzipien bekennen und sich damit womöglich statt von rationaler Rechtsanwendung eher emotional davontragen lassen. Am Ende steht dann keine (wie es wünschenswert wäre) stärker formalisierte, rationalisierte und objektivierte Völkerrechtsordnung, sondern vielleicht sogar ein neuer Tarnmechanismus, hinter dem sich bei näherer Betrachtung nicht die rationale Rechtsidee verbirgt, sondern das verbrämte voluntaristische „Gorgonenhaupt der Macht“ (Hans Kelsen). Nur ist es jetzt die Macht einzelner Rechtsanwender wie etwa der WTO-Gerichte und weniger der Nationalstaaten. Jedenfalls ist es durchaus fragwürdig, ob dies dann als Fortschritt zu sehen wäre.¹³¹

Die Vorstellung, dass sich das „allgemein“ Anerkannte durch eine (zudem methodisch eher willkürliche) Heranziehung einzelner Positionen („repräsentativer Rechtsvergleich“) ermitteln lässt, steht überdies auch sprachlich im Widerspruch zu „allgemein“, was soviel wie „alle betreffend“ meint – und nur „allgemeine“ Rechtsprinzipien nennt Art. 38 IGH-Statut als Rechtsquelle. Dies führt auf die gleichen Friktionen wie die Verwendung des Begriffs „Allge-

¹²⁹ Vgl. EuG, EuGRZ 2005, 592 ff. und dem teilweise entgegengesetzt nunmehr der EuGH im Kadi-Urteil (noch unveröff.).

¹³⁰ Zur rationalen Begründbarkeit eines universalistischen und globalistischen Rechts Alexy 1995, S. 127 ff. (nur zur universalistischen Seite); Ekardt, 2007, Kap. III und IV; Ekardt 2009, §§ 3, 4, 5, 7.

¹³¹ Es geht uns hier aber eben keineswegs um ein „radikalpositivistisches“ Rechtskonzept, wie sich im Folgenden erweisen wird, sondern eher um eine globalistische, argumentativ erneuerte vernunftrechtliche Basis (auch) des (Völker-)Rechts. Ebenso wenig geht es um das (unerreichbare) Ziel, Gerichte und Behörden zu absolut reinen Rechtsanwendern zu machen; dazu auch Ekardt/Beckmann 2008, S. 241 ff.

meinwohl“ im Recht, der seinerseits stets in der Gefahr steht zu verdecken, dass das jeweils Gewollte oft keinesfalls „allen“ dient.¹³²

Mit alledem ist gesagt, dass die Idee allgemeiner Rechtsprinzipien im gängigen, machtpolitisch auf die Nationalstaaten zentrierten Völkerrecht ein Fremdkörper bleiben muss, welcher im Grunde nur triviale Grundsätze gestatten kann (die dann aber ebenso gut als Gewohnheitsrecht rubrizierbar sind). Dementsprechend stellt sich dies dann anders dar, wenn man genau diesen Rechtsrahmen in Frage stellt. Nicht zuletzt die Begrifflichkeit „Kulturvölker“ bietet ein Einfallstor für die Sichtweise, dass es bei den Rechtsgrundsätzen um ein vom bloßen faktischen Anerkennen unabhängiges Vernunftrecht geht – ebenso wie der (s.o.) seinerseits vernunftrechtliche Begriff „Rechtsgrundsätze“ selbst. Wenn ein Begriff wie Kulturvölker einen Sinn haben soll, dann jedenfalls den, dass eben nicht einfach „faktisches Anerkennen“ von etwas reicht, sondern dass als Grundlage der Völkerrechtsordnung ein Prinzipiensystem mit den Koordinaten „richtig/ falsch“ vorausgesetzt wird. In diesem Sinne wird hier die aus der allgemeinen Gerechtigkeitstheorie gewinnbare Aussage anschlussfähig: dass es ein universales und globales System von Gerechtigkeitsprinzipien (Menschenwürde, Unparteilichkeit, Freiheit/ Freiheitsvoraussetzung, gewaltenteilige Demokratie) gibt, welches dem „einfachen“ Recht vorgeht. Als Teil dieses Systems können insbesondere die Freiheits-/ Menschenrechtsgarantien vielleicht (stärker als es bisher die gängige Meinung im Völkerrecht anerkennt) als „von den Kulturvölkern anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze“ betrachtet werden – die dann auch auf die Auslegung des WTO-Rechts einstrahlen.¹³³ Wie genau eine solche Transformation hin zu einem echten universalen und globalen Recht gerechtigkeits-theoretisch streng begründet wird, war andernorts Thema.¹³⁴

Folgt man dem, ergäbe sich folglich eine Stärkung der ILO-Mindeststandards durch deren Einbeziehung in das WTO-Recht, vermittelt über den Begriff der „öffentlichen Sittlichkeit“; und auch ein ausnahmsloses Erfordernis multilateraler Verhandlungen wäre bei „Verfassungs“prinzipien so nicht mehr haltbar, da den Nationalstaaten dann eben die Bestimmungsmacht nicht mehr zustünde. Ob die universalistisch-globalistischen Rechtsgrundsätze, die dann eben auch Staaten gegen ihren Willen binden würden, bei alledem als eine Art ius-cogens-Völkerverfassung gedacht werden muss, mag hier dahinstehen. Eine solche Sichtweise läge aber in der Logik eines universalistischen Ansatzes.

¹³² Diese und die anderen genannten Friktionen sind übrigens in der Gerechtigkeitsphilosophie aus der Auseinandersetzung mit kontextualistischen und präferenzgestützten Ansätzen bekannt; ebenso sind sie aus einer juristischen Kritik am (wenigstens überflüssigen) Gemeinwohlbegriff geläufig; vgl. Ekardt 2007, Kap. III B. und IV E.

¹³³ Übrigens ließen sich in Bezug auf das Gewohnheitsrecht die Paradoxien teilweise wiederholen, die soeben in Bezug auf Rechtsgrundsätze vorgetragen wurden. Dagegen wird der Unterschied Gewohnheitsrecht vs. allgemeine Rechtsgrundsätze sinnvoll, wenn man Letztere vernunftrechtlich versteht; dies ist also ein weiteres Argument für die Position im Fließtext. Von der h.M. unthematisiert bleibt auch das generelle Spannungsverhältnis des Konzepts „Gewohnheitsrecht“ zur Idee eines modernen, in festliegenden Verfahren entstehenden Rechts; vgl. exemplarisch wiederum Maurmann 2008.

¹³⁴ Vgl. dazu wieder die Nachweise in den vorstehenden Fn.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass zur Zeit der Vertragsunterzeichnung des GATT 1947 die Menschenrechte sicher nicht als direkt relevant fürs Welthandelsrecht verstanden wurden. So hat auch der Appellate Body im Shrimp-Fall (dort in Bezug auf Art. XX g) GATT) zutreffend festgestellt, dass die Rechtsinterpretation stets dem Normwortlaut und nicht in erster Linie der Entstehungsgeschichte einer Norm folgt.¹³⁵ Ebenso wenig wäre angeblicher Kulturimperialismus ein Einwand: Wenn es universale und globale Menschenrechtskataloge gibt, dann gelten diese eben definitionsgemäß überall; dass dem in der Tat so ist, ist demgegenüber eine Debatte, die in den zitierten Fundstellen geführt wurde, hier aus Raumgründen aber nicht geführt wird.

4.3.4 Rechtfertigung sozialpolitisch motivierter Handelsbeschränkungen über den Gedanken der Dumping- und Subventionsvermeidung (Art. VI, XVI GATT)?

Man könnte sozialpolitisch begründete Handelsbeschränkungen wie Importverbote – oder auch Sozialzölle – noch durch einen weiteren Hinweis zu rechtfertigen versuchen: Nach Art. XVI:1 GATT (sowie nach dem Subventions-Übereinkommen der WTO) ist eine Einkommens- oder Preisstützung in einem bestimmten, hier nicht näher darzulegenden detaillierten Rahmen ggf. unerlaubt, sofern sie „operates directly or indirectly to increase exports of any product from, or to reduce imports of any product“. Gemäß Art. 1 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-Abkommen) werden Subventionen (im Rahmen eines WTO-Subventionsverbots) definiert als finanzielle Beihilfen eines WTO-Mitglieds, die eine Vorteilsgewährung beim Empfänger (z.B. bei einem Unternehmen) darstellen.¹³⁶ Nicht erforderlich ist, dass einer öffentlichen Stelle hierdurch Kosten entstehen, da für das SCM-Abkommen allein die letztendliche Verfälschung einer Wettbewerbssituation entscheidend ist.¹³⁷ Insoweit ist der Subventionsbegriff im WTO-Recht weiter als der Beihilfenbegriff des Europarechts, wie ihn z.B. der EuGH verwendet.¹³⁸ Auch Verschönerungssubventionen ohne direkte staatliche Kostenbelastung nennt die WTO ergo Subventionen. Ob es im vorliegenden Fall um „Exportsubventionen“ oder eher um sonstige, so genannte „anfechtbare Subventionen“ ginge, mag dabei dahinstehen. Nimmt man Letzteres an, müsste der Klägerstaat allerdings die erwartete Wettbewerbsbeeinträchtigung konkret substantiieren.

Die bisherige WTO-Diskussion hat nun wenig in den Blick genommen, dass z.B. auch Sozialdumping eine indirekte Subvention darstellen könnte. Wenn also einem Staat eine Frei-

¹³⁵ Vgl. Report of the Appellate Body: US – Shrimp, S. 48 Rn. 129; generell dazu Ekardt/Beckmann 2008, S. 241 ff.

¹³⁶ Zur Subventionsdefinition Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.) 2003, S. 429.

¹³⁷ In diesem Sinne auch die WTO-Judikatur in: Canada - Measures affecting the export of civilian aircraft, WT/DS70/AB/R (Appellate Body 20/08/1999).

¹³⁸ Vgl. EuGH, Slg. C-379/98 (PreussenElektra), I-2099; dazu siehe auch Ekardt/Schmeichel 2009.

handelsbeeinträchtigung aus sozialen Erwägungen vorgeworfen wird, könnte man sich in diesem Sinne die Frage vorlegen, ob nicht vielmehr der ausländische Staat, der seinerseits keine entsprechenden Sozialstandards hat, der Wettbewerbsverzerrer ist – weil er seine Industrie durch Nichtanlastung externer Kosten subventioniert und damit eine im WTO-Regime (Art. XVI GATT) negativ beurteilte Subvention vorliegt. Es ist auch nicht etwa so, dass diese Verpflichtung zur Internalisierung nur dann bestehen würde, wenn ein Rechtssatz sie „ausdrücklich vorsieht“. Vielmehr ergibt sich die Pflicht eben (a) aus dem weiten WTO-Subventionsbegriff sowie (b) letztlich auch aus dem Nachhaltigkeitsziel der WTO. Dazu kommt (c), dass das Verursacherprinzip auch im menschenrechtlichen Freiheitsbegriff enthalten ist: Denn zur Autonomie des Menschen gehört es auch, dass man die negativen Folgen des eigenen Handelns nicht auf andere abschiebt.

All dies wird vielen Ländern nicht gefallen; doch auch Menschenrechte gefallen vielen Ländern nicht und sind deshalb doch nicht falsch. Allerdings trifft der gesamte Gedanke allenfalls auf bestimmte Mindeststandards zu; für die allgemeine Sozialpolitik (wie sie durch Sozialzölle angegangen werden sollte – aber z.B. auch für die Kinderarbeit) ist der Gedanke dagegen gegenstandslos, denn die allgemeine Armut führt ein Entwicklungsland ja nicht absichtlich „zu Dumpingzwecken“ herbei. Mit dieser zuletzt gemachten Differenzierung dürfte Art. XVI GATT das bis hierher gefundene Ergebnis¹³⁹ zu möglichen Importverboten einerseits und die eher skeptische Betrachtung von Sozialzöllen andererseits ein weiteres Mal unterstützen.¹⁴⁰

4.3.5 Ausschluss der Rechtfertigungsmöglichkeit aufgrund besonderer Schutzvorschriften für Entwicklungsländer?

Man könnte jetzt allerdings fragen, ob die aufgezeigten Rechtfertigungsmöglichkeiten (für eindeutiges Sozialdumping) nicht durch besondere Schutzvorschriften zugunsten der Entwicklungsländer relativiert oder außer Kraft gesetzt werden. Das, was zu diesem Thema rechtlich zu sagen ist, wurde jedoch oben bereits diskutiert: Die wesentlichen Schutzvorschriften (auch) zugunsten eines Entwicklungsländer-Zugangs zum Weltmarkt sind eben gerade Art. III und I GATT (eine andere, hier nicht zu erörternde Frage ist, ob man den Entwicklungsländern verstärkt ihrerseits Schutzzölle erlauben sollte, um den Aufbau ihrer jungen Industrien – und damit der Vorbedingung späterer Sozialstaatlichkeit – vorübergehend gegen Konkurrenz aus westlichen Ländern abzusichern). Aus der speziellen Norm Art. XXXVII:1 c)

¹³⁹ Die Frage ist allerdings, inwieweit Art. XVI GATT wirklich direkt als Rechtfertigung gegenüber Beeinträchtigungen von Art. III bzw. I GATT behandelt werden kann – oder ob etwaige Verstöße gegen Art. XVI GATT stets in einem separaten Verfahren geklärt werden müssen. Wie dies bei den hier in Rede stehenden „indirekten“ Subventionen zu betrachten wäre, bedarf weiterer Überlegung, muss aber hier aus Raumgründen dahinstehen.

¹⁴⁰ Anders als Art. XVI GATT trifft Art. VI GATT für Sozialdumping keine relevante Aussage. So bezieht sich Art. VI GATT auf einen Verkauf unter „Normalwert“, wenn er dies als Dumping verbietet; das jedoch ist in den vorliegend untersuchten sozialpolitischen Konstellationen nicht gegeben; vgl. Großmann u.a. 2002, S. 66; Spelten, WTO, passim.

GATT, die vage („soweit irgend möglich“) verlangt, neue steuerliche Maßnahmen mit nachteiliger Wirkung für die Entwicklungsländer zu unterlassen, ergibt sich hier nichts Weitergehendes. Denn diese Norm ist nicht einschlägig, weil etwaige Importverbote und auch Sozialzölle nicht, wie nach dem Normwortlaut erforderlich, den „Verbrauch“ in den Entwicklungsländern behindern, sondern den von Entwicklungsländern ausgehenden Export betreffen. Auch das in Art. XXXVII:1 b) GATT enthaltene Verbot, Zölle für Waren, deren Ausfuhr von „besonderem Interesse“ für die Entwicklungsländer ist, zu erheben, ändert an alledem nichts, da es mit den Importverboten natürlich nicht um Exporte geht (abgesehen davon wären nur Sozialzölle – nicht dagegen Importverbote – Zölle). Gleiches gilt bei der Aufhebung der Reziprozitätsverpflichtung zugunsten der Entwicklungsländer in den Verhandlungen über Zollzugeständnisse (Art. XXXVIII GATT). Parallelregelungen im GATS und TRIPS ergeben keinen anderen Befund.

4.4 Vergleich: Zollpräferenzen für einzelne Staaten

Wenn nach alledem bestimmte sozial motivierte Importverbote zwar WTO-rechtlich zulässig sind, aber oben bei der politischen Zweckmäßigkeitanalyse als ziemlich begrenztes, in manchen Konstellationen auch wenig realistisches Instrument identifiziert wurden, stellt sich (bevor sich die Untersuchung den echten globalen Standards zuwendet) noch eine Frage: Sollte nicht lieber versucht werden, als EU bzw. EG¹⁴¹ einzelne bilaterale Abkommen mit Entwicklungsländern zu schließen und in diesen Abkommen den Ländern Zollvorteile im Gegenzug für Sozialstandards einzuräumen?¹⁴² Und wäre dies WTO-rechtlich zulässig? Hintergrund der Option „Zollpräferenzen“ ist, dass Art. XI GATT und andere GATT-Regelungen zwar darauf zielen, dass Zölle nach und nach abgebaut werden, diese aber gleichwohl nicht schlechthin unzulässig sind – was die Idee generieren kann, sie nur für Gegenleistungen abzubauen. Genau dies wird bisher schon teilweise praktiziert.

Viele Vertragsparteien der WTO haben – neben Entwicklungsabkommen wie z.B. dem Abkommen von Cotonou¹⁴³ – demgemäß in bi- und multilateralen Abkommen Präferenzen bei Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen gewährt, durch die Länder mit besonderen Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen privilegiert werden.¹⁴⁴ Dabei werden die

¹⁴¹ Einzelstaaten können dies in der EU mangels eigener Zollzuständigkeit nicht mehr.

¹⁴² Dazu auch Koch 2004.

¹⁴³ Vgl. Beschluss 2005/599 des Rates über die Unterzeichnung im Namen der Europäischen Gemeinschaft des Abkommens zur Änderung des Partnerschaftsabkommens zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, ABI. 2005, L-209/1. Das Abkommen von Cotonou sieht, anders als seine Vorgängerabkommen, keine einseitigen Handelspräferenzen für die AKP-Staaten (Afrika/ Karibik/ Pazifik) mehr vor. Für die bestehenden Präferenzen gibt es jedoch Übergangsregelungen.

¹⁴⁴ Das allgemeine Präferenzsystem der EG beruht z.Zt. auf der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2011 und zur

Einfuhrzölle, oft abhängig von der Leistungsfähigkeit des Entwicklungslandes¹⁴⁵, gesenkt. Die EG hat (wozu sie gemäß Art. 310 EGV anstelle ihrer Mitgliedstaaten berechtigt ist) etwa die Assoziierungs-Abkommen von Lomé und (ursprünglich) Cotonou geschlossen. In der sogenannten „Everything but Arms“-Initiative werden ferner die ärmsten Entwicklungsländer fast von jeglichen Zöllen befreit. Es besteht aber z.B. auch das Globale System von Handelspräferenzen zwischen Entwicklungsländern (Global System of Trade Preferences among Developing Countries/ GSTP).¹⁴⁶ Zollpräferenzabkommen werden des öfteren kritisiert, allein schon weil (auch mangels klarer Definition des Begriffs Entwicklungsland) der Kreis der begünstigten Länder sowie Art und Umfang der Präferenzen willkürlich ausgestaltet erscheinen kann. Den Abkommen fehlt darüber hinaus oft eine Regelung über die schrittweise Beendigung der Zollpräferenz, etwa wenn die soziale Entwicklung im begünstigten Land weiter vorangeschritten ist. Zum anderen sind die Zollpräferenzen eben oft an Bedingungen geknüpft, so etwa die wirksame Bekämpfung des Waffen- und Drogenhandels, Umweltschutz¹⁴⁷ oder Arbeitnehmerrechte.¹⁴⁸ Die Verbindung von Zollpräferenzen mit sozialen Standards scheint auf den ersten Blick als geeignetes Instrument einer globalen Sozialpolitik.¹⁴⁹ Allerdings fehlt ihnen ein finanzieller Kompensationsmechanismus, wie er stets nötig und sinnvoll ist, wenn man die soziale Lage in den Entwicklungsländern wirklich verbessern will. WTO-rechtlich fragt es sich zudem, ob Zollpräferenzen mit dem Meistbegünstigungsprinzip vereinbar sind. Und mit welchen Sozialklauseln dürften sie ggf. verknüpft werden?

Wie bereits deutlich wurde, bildet das Meistbegünstigungsprinzip neben dem Diskriminierungsverbot eines der Grundprinzipien des GATT (Art. I:1 GATT). Es sichert einen gleichmäßigen Liberalisierungsstandard gegenüber allen Vertragsparteien des GATT. Das Meistbegünstigungsprinzip des Art. I:1 GATT gilt jedoch, wie bereits gesehen, nicht uneingeschränkt.¹⁵⁰ Neben der Rechtfertigungsmöglichkeit nach Art. XX GATT besteht nach Art. XXV:5 GATT (waiver clause) die Möglichkeit, bestimmten Ländern Befreiungen von den GATT-Verpflichtungen und der im Meistbegünstigungsprinzip angelegten Reziprozität zu gewähren. Nachdem 1971 auf Initiative der UNCTAD zunächst eine zehnjährige Abweichungsmöglichkeit (waiver) vom Meistbegünstigungsprinzip ausgehandelt wurde, beschlos-

Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 552/97 und (EG) Nr. 1933/2006 sowie der Verordnungen (EG) Nr. 1100/2006 und (EG) Nr. 964/2007 der Kommission ABl. 2008, L-211/1.

¹⁴⁵ Gemessen z.B. in Anlehnung an die Einstufung durch die Weltbank, vgl. Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 732/2008 sowie Art. 3 der Vorgängerregelung, Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen (für den Zeitraum vom 1.1.2006-31.12.2008), ABl. 2005, L-169/1; vgl. Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum vom 01.01.2002-31.12.2004, ABl. 2001, L-346/1, dort am Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt kombiniert mit einem Entwicklungsindex, vgl. Anhang II; vgl. zur Entwicklungspolitik der EU/ EG auch Bartels 2008, S. 715 ff.

¹⁴⁶ I.L.M. 27 (1988) S. 1204 ff.

¹⁴⁷ Vgl. zur Verwendung des Allgemeinen Präferenzsystems für den Klimaschutz McKenzie 2008, S. 679 ff.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu die Everything-but-Arms-Verordnung (EG) Nr. 416/2001 ABl. 2001 L-60/43.

¹⁴⁹ Kritisch dazu aber Brown/Stern 2008, S. 331 ff.

¹⁵⁰ Weitere Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip sind z.B. Art. I:2-4 GATT, die historisch bedingte, insbesondere durch die Kolonialzeit begründete Ausnahmen vom Meistbegünstigungsprinzip enthalten. Art. XXXVI:8 GATT enthält ebenfalls eine Ausnahme vom Reziprozitätsprinzip. Er ist übrigens die einzige konkrete Verpflichtung in Titel IV Handel und Entwicklung. Auch die Zollunion der EG ist eine Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip, vgl. Art. XXIV GATT.

sen die Vertragsparteien des GATT in der auch als enabling clause bekannten Entscheidung vom 28.11.1979 eine differenzierte und günstigere Behandlung im Interesse einer gestärkten Welthandelsteilnahme der Entwicklungsländer.¹⁵¹ Die Entscheidung ist über Art. I b) (iv) GATT 1994 integraler Bestandteil des GATT. Im Rahmen des durch die enabling clause etablierten so genannten Allgemeinen Präferenzsystems (Generalized System of Preferences, GSP) muss die Vertragspartei, die die Zollpräferenz gewährt, keinen waiver für jeden Einzelfall nach Art. XXV:5 GATT beantragen, sondern unterliegt lediglich einer Anzeigepflicht.¹⁵² Die differenzierte und günstigere Behandlung der Entwicklungsländer steht jedoch, wie auch Art. XXIV GATT, unter der Bedingung, dass sie nicht gegen das langfristige Ziel der Handelsliberalisierung verstoßen darf. Nach Abs. 3 lit. a-b der enabling clause müssen präferenzzielle Handelsbedingungen den Handel erleichtern und fördern, und sie dürfen keine zusätzlichen Handelshemmnisse für sonstige WTO-Mitglieder begründen oder Hindernisse für die Verringerung von Handelsbeschränkungen aufbauen.¹⁵³

Grundsätzlich dürfte die differenzierte und günstigere Behandlung bestimmter Länder also zulässig sein. Als Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip¹⁵⁴ dürfen Entwicklungsländer bei Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen demnach günstiger behandelt werden als sonstige Vertragsparteien der WTO (Abs. 2 der enabling clause). Jedoch darf nicht unterschätzt werden, dass das Allgemeine Präferenzsystem auch für unilaterale Handelssanktionen „eingesetzt“ werden kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sozialpolitisch konditionierte Zollpräferenzen zulässig sind. Freilich werden die Zollpräferenzen meist unterschiedlich ausgestaltet, je nachdem wie hohe Zugeständnisse das betreffende Entwicklungsland bei Sozial-, Umwelt- und Drogenbekämpfungsstandards machen möchte. Dies führte u.a. zum Fall EC-Preferences der WTO-Streitbeilegungsorgane, in welchem Indien Pakistans günstigere Zollkonditionen für den Import in die EG (die mit zugesagten Maßnahmen zur Drogenbekämpfung zusammenhängen) beklagte.¹⁵⁵ Eine solche diskriminierende Gewährung von Zollpräferenzen wurde vom Panel unter Verweis auf Abs. 2 a), 3 a) und c) der enabling clause zunächst als unzulässig angesehen.¹⁵⁶

Der Appellate Body erhielt zwar die Entscheidung im Ergebnis aufrecht, stellte aber fest, dass eine Differenzierung zwischen den einzelnen Entwicklungsländern unter Berücksichtigung der übergeordneten Ziele der WTO (Wohlstandssteigerung etc., vgl. die Präambel des WTO-Rahmenübereinkommens) denkbar sei. Die differenzierte und günstigere Behandlung soll sich an den Entwicklungs-, Finanz- und Handelsbedürfnissen des jeweiligen Staates

¹⁵¹ Decision of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries; abgedruckt in GATT (1980), BISD 26S/203 ff.; dazu Kaltenborn 2008, S. 205 (213 f.); Yusuf 1980, S. 488 ff.; Schmahl 2004, S. 389.

¹⁵² Bender, in: Hilf/Oeter 2005, S. 167 ff., Rn. 47.

¹⁵³ Im Gegensatz zu Art. XXIV GATT erlaubt das Allgemeine Präferenzsystem auch Zollpräferenzen für einen nur begrenzten Produktumfang. Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse müssen auch nicht völlig aufgehoben werden.

¹⁵⁴ EC – Tariff Preferences AB report, para 99, 102)

¹⁵⁵ Vgl. zum Streitschlichtungsverfahren z.B. Bartels 2003, S. 507 ff.; Shaffer/Apea 2005, S. 977 ff.

¹⁵⁶ EC – Tariff Preferences, WTO Panel paras. 7.148 ff.

orientieren (vgl. Abs. 3 c) der enabling clause). Die Bedürfnisse der begünstigten Staaten für ihre Entwicklung sind aber unterschiedlich, so dass eine identische Behandlung nicht notwendig sei, um eine Diskriminierung auszuschließen und zusätzliche Präferenzen nicht von vornherein ausgeschlossen seien.¹⁵⁷ Die Auswahl der begünstigten Länder müsse jedoch auf transparenten Kriterien beruhen, und eine objektive Beurteilung über die Einbeziehung bestimmter Entwicklungsländer erkennen lassen. Staaten in einer vergleichbaren Situation sollen gleich behandelt werden. Die von der EG verwendete geschlossene Länderliste erfüllte diese Kriterien nicht.¹⁵⁸ Der Appellate Body macht jedoch keine Angaben dazu, welche Kriterien akzeptabel sein sollten, oder zum Umfang der Präferenz.¹⁵⁹

Damit akzeptieren auch die WTO-Streitschlichtungsorgane Zollpräferenzen grundsätzlich. Und sie stellen nach dem Gesagten ggf. durchaus ein geeignetes Mittel dar, soziale und andere Standards durchzusetzen.¹⁶⁰ Man kann insoweit auch nicht per se von „Erpressung“ reden; Zollpräferenzsysteme unterliegen diesem Vorwurf jedenfalls nicht stärker als jedes andere völkerrechtliche Abkommen auch. Problematisch ist allerdings, dass nicht nur Finanzierungshilfen fehlen, sondern dass auch generell diskutiert werden kann, inwieweit eine Marktöffnung bestimmten Entwicklungsländern in ihrem derzeitigen Entwicklungsstadium wirklich hilft (nicht umsonst haben europäische Länder im 19. Jahrhundert den Aufbau ihrer jungen Industrien gerade durch protektionistische Maßnahmen erst ermöglicht). Wirklich interessant würde dies dann werden, wenn man Zollpräferenzen nicht länger auf Zwangsarbeitsverbote u.ä. beschränkte, sondern Sozialstandards in einem umfassenderen Sinne einfordern würde, zugleich den Entwicklungsländern aber auch (dann erst recht) Finanzhilfen bei der Etablierung ebenjener Standards gewähren würde. Eine andere Frage ist, inwieweit sich die Entwicklungsländer *bilateral* auf solche Vereinbarungen einlassen. Letztlich zieht auch das auf Nichtdiskriminierung ausgerichtete und damit in seiner Grundstoßrichtung immer noch differenzierungsfeindliche WTO-Recht der Reichweite der per Zollpräferenz konstituierbaren Sozialstandards allerdings Grenzen. Im Endeffekt liegt es deshalb näher, gleich über ein multilaterales, letztlich globales System von Sozialstandards, verbunden mit Finanzhilfen für deren Einhaltung, nachzudenken. Dem wendet sich die Untersuchung jetzt abschließend zu.

¹⁵⁷ EC – Tariff Preferences, AB Report para. 162, 165, 169.

¹⁵⁸ EC – Tariff Preferences, AB Report, para. 177, 180, 183 ff.

¹⁵⁹ Diskussion hierzu in Brenton 2003, S. 623 ff.; Hoekman/Michaelopoulos/Winters 2004, S. 481 ff.

¹⁶⁰ Eine andere wichtige Maßnahme – zugunsten der europäischen Steuerzahler wie auch zugunsten südländischer Kleinbauern – könnte darin bestehen, die Agrar-Exportsubventionen ersatzlos abzuschaffen. Anfang 2009 zeichnete sich indes erneut ab, dass die EG den genau umgekehrten Weg geht und solche Subventionen weiter aktiviert. Eine andere, schwieriger zu beurteilende Frage ist es, ob man ganz generell den Agrarsektor einer völligen Liberalisierung unterwerfen sollte, da dies wiederum die Kleinbauern in den Entwicklungsländern vom Markt drängen könnte; kritisch dazu das globale Parallelgremium zum IPCC für den Landwirtschaftsbereich – IAASTD, Global Summary for Decision Makers, 2008.

5 Exkurs: Demokratieprobleme des Sozialstaates in der Globalisierung

Vor der Behandlung der globalen Sozialstandards ist indes an einen bereits angesprochenen Aspekt zu erinnern. Indem man den „Wettlauf um die niedrigsten Standards“ durch globale Regeln zu beenden versucht, geht es auch um etwas anderes jenseits der Sozialstaatlichkeit in den OECD-Staaten und der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern: Es käme auch die eigentliche, die politische (Wahl-)Demokratie – jenseits der Konsumentendemokratie in freien (Welt-)Märkten – wieder stärker zu ihrem Recht:

- Denn erstens geht es mit globalen Sozialstandards auch darum, die *Politik global allererst entscheidungsfähig werden zu lassen*; und eines Tages hätte man mit Globalstandards dann vielleicht wie ein EG- auch ein WTO-Parlament.
- Zweitens helfen globale Regeln der nationalen Demokratie; sie halten die Politik also *auf der Ebene westlicher Nationalstaaten entscheidungsfähig*. Diese ist nämlich durch den globalen Wettstreit um Unternehmensansiedlungen aktuell sozial-ökologisch oft erheblich durch Sachzwänge kontaminiert.
- Drittens implizieren globale Standards im Idealfall einen sozial gleichmäßigeren, zugleich aber, wenn sie auch ökologische Standards einschließen, ressourceneffizienteren weltweiten Wohlstand und dürften damit der *Demokratieentstehung in den Entwicklungsländern* nützen.¹⁶¹
- Viertens geben Globalstandards im freien Weltmarkt den (auch nationalen) Parlamenten insofern etwas von ihrer Souveränität zurück, als nicht nur faktisch (contra Sachzwänge), sondern auch rechtlich die sozialpolitischen Spielräume mit Globalstandards steigen würden. Weniger im GATT, aber sehr wohl im GATS (also bei Dienstleistungen) sieht man nämlich schon heute, dass auch rechtlich nationale Sozialpolitik zunehmend in ein enger geschnürtes Freihandelskorsett gepresst wird.¹⁶²
- Bei alledem bleibt fünftens die (nationale oder globale) Konsumentendemokratie (trotz ihrer Grenzen aus Kap. 3) eine Ergänzung der gesellschaftlichen Meinungsbildung; und als solche ist sie nützlich. Allerdings unterliegen nicht nur Bürger und Unternehmen, sondern auch Politiker Faktoren wie Eigennutzen (Wiederwahl), Bequemlichkeit, Konformität usw., wie oben aufgezeigt wurde. Druck in Richtung auf die nötigen politischen Veränderungen ist darum die Hauptaufgabe für aufgeklärte Bürger – und erst nachrangig die Nutzung ihrer konsumentendemokratischen Macht.

¹⁶¹ In Kap. 3 wurde darauf eingegangen, dass dieser Zusammenhang in einer mehrfachen Weise besteht.

¹⁶² Eingehend dazu m.w.N. Spelten 2005, S. 215 ff.

Man könnte jetzt einwenden, dass gerade die Ideen einer Weiterentwicklung der WTO durch soziale (und ggf. ökologische) Standards endgültig ein ohnehin bereits bestehendes Demokratieproblem der WTO offenbaren würden. Schließlich sei die WTO schon bisher eine sehr machtvolle Organisation, die nur unzureichend an den Demos, also an die Völker, rückgebunden sei. Allerdings besteht dieses Problem eben *in der Tat* auch heute schon: indem die WTO nämlich den nationalen Parlamenten zunehmend die – auch rechtliche, vor allem aber die faktische – Handlungsmacht in der Umwelt- und Sozialpolitik nimmt. Globale Standards wären demgegenüber gerade geeignet, dies ein Stück wieder zu ändern. Und auch eine genauere Durchnormierung des Welthandelsrechts (wegen des dort drohenden Dumpingwettlaufs primär im sozialen und ökologischen Bereich) wären demokratisch eher ein Gewinn. Denn andernfalls kann man sich weiterhin fragen, ob die WTO-Judikatur als Judikative wirklich (ohne präzise Rechtsnormen, die sie anwenden könnte) legitimiert sein kann, solch zentrale Fragen globaler Gerechtigkeit wie bislang weiter zu entscheiden.¹⁶³ Dieses von der nationalen Verfassungsgerichtsbarkeit her bekannte Problem, wie weit die Rechtsprechung in den Bereich der Rechtssetzung vordringen darf, gibt es im internationalen Recht wegen des Demokratiedefizits erst recht.¹⁶⁴ Das demokratische Prinzip könnte folglich mit alledem ein Stück Einfluss – unter Eindämmung der zunehmenden ökonomischen Sachzwänge – zurückgewinnen.¹⁶⁵

¹⁶³ Vgl. dazu auch Jackson 2001, S. 203 (207); Bronckers 2001, S. 41 (52 f.).

¹⁶⁴ Zum Demokratiedefizit der WTO siehe auch Krajewski 2001; Ekardt 2007, Kap. VI; Bronckers 2001, S. 41 (53).

¹⁶⁵ Vgl. Ellinger 2007, S. 11; Ekardt 2007, Kap. VI.

6 Globaler Politikrahmen für den Freihandel – die bessere Antwort auf die soziale Frage in OECD-Staaten und Entwicklungsländern

6.1 Globale Standards und warum sie innerhalb des WTO-Rechts geregelt werden sollten – und europäische Standards

Der grundsätzliche politische Sinn globaler Sozialstandards ist eingangs dieser Untersuchung dargelegt worden. Dem ist in grundsätzlicher Hinsicht nichts hinzuzufügen. Sinnvoll wären globale Sozialstandards, welche über die bloßen Mindeststandards im Sinne der ILO-Kernarbeitsnormen hinausgehen (und zudem von einer globalen Institution effektiv durchgesetzt werden) und also beispielsweise Mindestnormen für die Sozialversicherung enthalten, sinnvoller Weise verbunden mit Mindestnormen der Unternehmensbesteuerung. Soweit es neben sozialen auch um ökologische Standards ginge, müssten diese etwa im Klimaschutz auch strenger sein als die aktuell geltenden westlichen Standards (denn diese haben z.B. den Klimawandel eben gerade zugelassen).

Wesentlich als erster Schritt zur *Globalisierung* der Sozialstandards wäre die stärkere *Europäisierung* der Sozialstandards. Denn der Wettlauf um die Standards findet (da der bei Weitem größte Teil europäischer Exporte innerhalb der EU verbleibt und da eine EU-Vereinheitlichung des Sozialrechts bisher überwiegend aussteht) zunächst einmal vor unserer Haustür in der EU statt. Drei wesentliche Fragen bleiben darüber hinaus:

- Ist es eine gute Idee, Globalstandards (statt z.B. in den ILO-Rahmen durch einen inhaltlichen Ausbau und eine formale Stärkung des dortigen Rechts) in den WTO-Rechtsrahmen einzubauen?
- Wie gelingt die Generierung der nötigen Finanzmittel für die Co-Finanzierung der OECD-Staaten zugunsten der Globalstandards in den Entwicklungsländern?
- Wie gelingt die inhaltliche Verknüpfung von Sozial- und Umweltstandards?

Als erstes stellt sich also die Frage, ob das WTO-Regime der richtige Ort für globale Sozialstandards darstellt. Eine Alternative läge darin, solche Standards wie bisher im ILO-Regime (und in weiteren Verträgen, etwa in Umweltvölkerrechtsverträgen) zu verankern, ihnen aber (a) eine höhere Verbindlichkeit zuzusprechen und (b) ihr Einwirken auf das WTO-Recht klarer zu regeln. Freihandels skeptiker fänden eine solche Alternativlösung in der Regel besser, da sie der WTO ein ernsthaftes Angehen sozialer (und ökologischer) Problemlagen nicht zutrauen.¹⁶⁶ Gleichwohl erscheint eine „Konstitutionalisierung“ der WTO, also eine Herein-

¹⁶⁶ Exemplarisch dazu Kreissl-Dörfler 1995, S. 157; zum gleichen Ergebnis kommen aus einer stark freihandelsfreundlichen Sicht Großmann u.a. 2002, S. 79 ff.

nahme von Flankierungen in den einmal geschaffenen zollfreien Markt, ergänzt um einen Ausbau der gewaltenteiligen Institutionen (ergo ein Umbau der WTO z.T. nach dem Vorbild der EG-Geschichte), mittelfristig der erfolgsversprechendere Weg, anstatt immer neue konkurrierende völkerrechtliche Vertragsregime zu schaffen. Denn erstens führen solche Konkurrenzen potenziell zu immer neuen ungeklärten Rechtsfragen. Und zweitens lässt sich die mittelfristig dringend nötige globale Demokratisierung (und generell Verrechtlichung) durch integrierte Rechtsregime besser bewerkstelligen als durch konkurrierende. Drittens ist das Welthandelsrecht verglichen mit sonstigem Völkerrecht eine relativ zielgenaue und durchsetzungsstarke Ordnung, die deshalb auch zur Aufnahme globaler Standards prädestiniert sein könnte. Dies gilt, wenngleich auch die WTO nicht ganz frei ist von den Schwächen des Völkerrechts, wie bereits mehrfach zur Sprache kam. Für die Implementierung internationaler Sozialstandards wäre dagegen die ILO weniger nahe liegend. Denn auch die WTO hat wie erwähnt den Nachteil, dass sie über keine besonders durchsetzungsfähigen Sanktionsmechanismen verfügt, relativ stark von Konsensen abhängig ist und insgesamt den Staaten sehr viel Souveränität belässt – was die Grundproblematik des größten Teils der Völkerrechtsordnung darstellt.

6.2 Sozialpolitisch neujustierter globaler und europäischer Klimaschutz als „window of opportunity“ für globale Sozialstandards

Wie aber können globale Sozialstandards institutionell und finanziell angeschoben werden? Und wie lässt sich auf die Erkenntnis reagieren, dass die soziale (auch globale) Verteilungsfrage eng verwoben ist mit der Frage danach, wie der gelebte westliche Lebensstil ressourcensparender – und klimaschonender – werden könnte? Sicherlich sind verschiedene Antworten auf diese Frage denkbar. Weil ohnehin auch die ökologische, wenigstens die klimapolitische, Frage einer globalen Lösung harrt und weil diese ohnehin gerade auf der Verhandlungsagenda steht, könnte es sich anbieten, diese Situation – in der über das Nachfolgeabkommen des 2012 auslaufenden, inhaltlich wie erwähnt schwachen und sanktionsarmen Kyoto-Protokolls verhandelt wird – zu nutzen.¹⁶⁷ Die Industrieländer stagnieren bisher mit ihren Treibhausgasausstößen, und selbst dies nur dank der Industriezusammenbrüche 1990 in Osteuropa.¹⁶⁸ Die Schwellenländer wie China oder Indien unterliegen nach dem Kyoto-Protokoll (anders als die westlichen Länder) erst gar keinen Reduktionsverpflichtungen. Weltweit sind die Klimagasemissionen seit 1990 um rund 40 % gestiegen. Und die neueste Klimaforschung zeigt, dass man bisher zu optimistisch war – der Klimawandel kommt schneller und drastischer, als die Prognosen vorhergesagt haben. „Vielleicht 2 Tonnen Kohlendioxid ausstoß pro Weltbürger bis 2050 oder später“ werden deshalb wohl nicht genügen, um

¹⁶⁷ Ausführlich zum hiesigen Konzept Ekarde/v. Hövel 2009.

¹⁶⁸ Die vergleichsweise beste Bilanz hat dabei fast schon Deutschland mit etwa 7 % Treibhausgas-Reduktionen seit 1990 (plus etwa 14 % aus den DDR-Industriezusammenbrüchen).

einen verheerenden globalen Klimawandel zu verhindern.¹⁶⁹

Für eine (auch) sozialpolitische Nutzung der Klimaverhandlungen spricht neben ihrer ohnehin gegebenen Existenz auch, dass der Klimawandel mittelfristig gar das größte soziale Problem überhaupt werden könnte: Denn er droht nicht nur die Lebensbedingungen der Menschheit grundstürzend zu verändern – er wird auch die sozial Schwächeren (in Europa und weltweit), die seinen Folgen nicht mit hohem Geldaufwand ausweichen können, ganz besonders treffen. Mehr noch: Gerade deswegen steht, wo doch die sozial Schwächeren am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, ohnehin die Frage eines Finanztransfers an die Entwicklungsländer auf der Tagesordnung der globalen Klimaverhandlungen. Dies kann jedoch genutzt werden, um im Gegenzug die Einhaltung bestimmter Sozialstandards zu verlangen. Im Folgenden sei kurz skizziert, wie ein globaler sozial-klimapolitischer Pakt, ggf. institutionell innerhalb des WTO-Rechts verankert, aussehen könnte. Da die Klimathematik nicht das Zentrum der vorliegenden Untersuchung ist, wird die Konzeption trotz ihrer großen Bedeutung hier knapp in andernorts¹⁷⁰ näher entwickelte „10 Punkte“ gefasst:

1. Um einen katastrophalen Klimawandel zu verhindern, sollten die Klimagasausstöße zunächst einmal global strikt auf das verträgliche Maß begrenzt und dann pro Kopf auf die Menschheit gleich verteilt werden.
2. Die Pro-Kopf-Marge müsste dann voraussichtlich bei maximal einer Tonne Kohlendioxid pro Person und Jahr liegen (eher weniger) – also über dem aktuellen Treibhausgasausstoß der meisten Entwicklungsländer, aber weit unterhalb des bisherigen westlichen Pro-Kopf-Ausstoßes.
3. Wenn dann etwa westliche Länder mehr Treibhausgase ausstoßen wollten, müssten die westlichen Staaten südlichen Ländern Emissionsrechte, die diese durch den insgesamt geringen Treibhausgasausstoß ihrer Bürger nicht benötigen, abkaufen.
4. So würde neben dem Klimaschutz auch das zweite globale Megaproblem angegangen: nicht die Finanzkrise – sondern die globale Armut.
5. Man müsste nicht gleich bei einer Tonne Ausstoß pro Kopf weltweit anfangen, sondern kann sich diesem Wert auch in mehreren Schritten annähern, allerdings nicht erst bis 2050; dies und die Festlegung von Höchst- und Mindestpreisen für die Emis-

¹⁶⁹ Will man aus einem Kohlendioxidausstoß ohne Entwaldung die globalen Gesamtemissionen (inklusive Entwaldung und andere Treibhausgase) errechnen, muss man dies etwa mit dem Faktor 1,5 multiplizieren. Es ist ein ständiges Problem der politischen Debatte, dass insoweit nicht klar unterschieden wird.

¹⁷⁰ Vgl. erstmals Ekardt, 2008, S. 34 und näher Ekardt/v. Hövel 2009; teilweise ähnlich Wicke/Spiegel/Wicke-Thüs 2006. – Verfolgt man kein solches Konzept, besteht die Gefahr, dass eine vorpreschende EU-Klimapolitik ohne globale Treibhausgasbegrenzung schlicht dazu führt, dass die von Europa eingesparten Kohle-, Gas- und Ölvorräte dann eben von anderen verbrannt werden; vgl. auch Sinn 2008.

sionsrechte sichert die Machbarkeit.

6. Die Entwicklungsländer könnten mit einigen – aber nicht zu vielen – Jahren Verzögerung voll in die globalen Treibhausgasreduktionspflichten einbezogen werden. Vorher bekämen sie also Extraemissionsrechte zugeteilt.
7. Auch die ebenfalls klimaschädlichen Sektoren Landwirtschaft und grenzüberschreitender Luft- und Schiffsverkehr müssten einbezogen werden, ebenso wie die Entwaldung und sonstige Landnutzungsänderungen, etwa im Regenwald.
8. Eine globale Institution müsste das Recht erhalten, die Emissionsreduktionen sowie die Mittelverwendung des Staaten-Zertifikathandels zu überwachen – und notfalls mit einschneidenden Sanktionen durchzusetzen.
9. Die nach dem Staaten-Emissionshandel etwa in der EU vorhandene, nach und nach sinkende Menge an Emissionsrechten müsste dann mittels eines umfassenden in-nereuropäischen Emissionshandels unter den Primärenergieverwendern (beispielsweise Strom- und Öl-Unternehmen) weiterverteilt werden; der jeweilige „Erstverwender“ der Energie dürfte also Treibhausgase nur noch ausstoßen, wenn er Emissionsrechte besitzt.
10. Die Primärenergieunternehmen würden die Emissionsrechte beim Staat bzw. bei der EU ersteigern müssen und diese Kosten gleichmäßig über die Preise von Produkten, Strom, Wärme und Treibstoff an die Endverbraucher weitergeben; umgekehrt würde die EU die Versteigerungs-Einnahmen pro Kopf an alle EU-Bürger verteilen („Ökobonus“).

Momentan drohen die internationalen Klimaverhandlungen dem Kyoto-Protokoll treu zu bleiben: zu nachgiebige Ziele; zweifelhafte oder gar keine Sanktionen im Falle der Zielverfehlung; zu viele Ausnahmen; zu wenig Geld gegen die globale Armut, die durch den Klimawandel noch verschlimmert wird. Genau die gleichen Fehler hat bisher der – schon existierende – EU-Emissionshandel zwischen Unternehmen. Das hier vorgestellte Konzept dagegen zwingt zu mehr Klimaschutz. So fördert man Energieeffizienz und erneuerbare Energien und eine langfristig sichere Energieversorgung. Denn westliche Länder würden nur teilweise Emissionsrechte kaufen; sie würden durch die sinkende Gesamtmenge an Emissionsrechten nach und nach stärker auf Energieeffizienz und erneuerbare Energien setzen. Schrittweise täten das auch die Entwicklungsländer. So beendet man zunächst einmal den globalen Wettlauf um die niedrigsten („wirtschaftsfreundlichsten“) *Klimastandards*.

Was genau aber erbringt dieses Modell sozialpolitisch, und wie genau ermöglicht es globale

Sozialstandards? Zunächst einmal kostet das Modell für westliche Länder scheinbar Geld, und zwar für den Staaten-Zertifikathandel. Dass der Westen durch den Emissionsrechtekauf Geld an den Süden zahlen muss, erscheint indes gerecht. Denn pro Kopf emittiert ein Europäer immer noch ein Vielfaches mehr als ein Chinese oder Afrikaner – denen man einen gewissen Klimagasausstoßzuwachs gerade zugestehen müsste, um die drückende Armut auf der Südhalbkugel zu überwinden. Außerdem werden die Südländer – und künftige Generationen – die Hauptopfer des Klimawandels sein, den primär die Bewohner der OECD-Staaten verursacht haben.¹⁷¹ Dies ist der erste wesentliche soziale Anstoß: Es ist ein Mechanismus gefunden, um die Finanzlage in südlichen Ländern zu verbessern, wofür man im Gegenzug höhere Sozialstandards einfordern kann; und genau dies würden den „Wettlauf um die niedrigsten (nicht nur Klima-, sondern eben gerade auch) Sozialstandards mittelfristig zum Erliegen bringen. Dass das Geld bei den Betroffenen auch ankommt, sichert man, indem man nationale (bzw. kontinentale) Emissionshandelssysteme zwischen den Primär-energie-Unternehmen inklusive Ökobonus für alle Bürger verbindlich vorschreibt.¹⁷²

Zugleich würde ein solcher ganz neu gestrickter EU-Emissionshandel im Westen soziale Verwerfungen verhindern: Der Ökobonus ist eben pro EU-Bürger gleich hoch; und wer wenig Energie und Produkte konsumiert (also gerade die sozial Schwächeren), bekommt die weitergegebenen Kosten des Emissionshandels nur wenig zu spüren. Der sozial Schwächere verliert also nichts – anders als der sprichwörtliche Geländewagenfahrer. Energie bleibt so für jeden bezahlbar, und es wird ein interessanter Mechanismus gegen eine weitere Öffnung der Einkommensschere in westlichen Staaten gewonnen. Dies gilt, obwohl der Ökobonus im Verhältnis zu den umverteilten Emissionshandelskosten im Okzident niedrig und in südlichen Ländern hoch wäre (weil die Emissionshandelskosten zwischen den Staaten zum „südlichen“ Ökobonus dazuaddiert und vom „westlichen“ Ökobonus subtrahiert werden würden). Eine starke globale Institution müsste bei alledem weltweit dafür sorgen, dass das Geld bei den Menschen ankommt. Starke globale Organisationen verlangen dabei freilich einen stärkeren Abschied von der nationalstaatlichen Politikebene – und einen Diskurs über den bisherigen westlichen Lebensstil.

Auch wegen der sonst drastischen Kosten des Klimawandels nützt ein solches Gesamtkonzept den sozial Schwächeren und trägt damit zur sozialen Stabilisierung bei (innerstaatlich und global). Dahin wirkt auch, dass der so angeschobene Klimaschutz zu – auch sozial potenziell vorteilhaften – vielfältigen ökonomischen Belebungen führen würde. Denn endlich würde nahezu jeder begreifen, was teilweise heute bereits (etwa bei der Wärmedämmung) zutage liegt: dass Energieeffizienz und erneuerbare Energien auch kurz- und mittelfristig eine große ökonomische Chance darstellen: Man fördert neue Technologien sowie neue

¹⁷¹ Denn Treibhausgase halten sich jahrzehntelang in der Atmosphäre, so dass noch heute 200 Jahre westliche Industrialisierungsgeschichte nachwirken (und auf lange Zeit weiter nachwirken werden).

¹⁷² Aufgrund des umfassenden Charakters des Systems hätte ein solcher Ökobonus dann allerdings eine deutlich andere Höhe, als dies 2008 in der Bundesrepublik von den politischen Parteien diskutiert wurde.

Wirtschaftszweige und macht sich von Energieimporten und damit von steigenden Öl- und Gaspreisen unabhängig. Der Emissionshandel führt ferner dazu, dass Klimaschutz dort betrieben wird, wo er am kostengünstigsten ist (was wiederum die sozial relevante Kostenbelastung in Grenzen hält, wo doch die Unternehmens-Emissionshandelskosten an die Verbraucher weitergegeben werden).

Weniger sinnvoll erschiene es demgegenüber, beispielsweise den südlichen Ländern die ökonomische Nutzung ihrer Einnahmen aus den Zertifikatverkäufen an westliche Länder völlig freizustellen (und ihnen lediglich die Einrichtung von Fonds für entwicklungspolitische Maßnahmen o.ä. zu empfehlen); denn die Erfahrung lehrt, dass eine armutspolitisch nicht zielführende Mittelverwendung – zumal die entsprechenden Länder sehr häufig keine Demokratien sind – eine realistische Gefahr darstellt.¹⁷³

So könnte dieser globale sozial-ökologische Gesamtansatz zum Musterbeispiel eines Kompromisses zwischen Gegenwart und Zukunft, zwischen Norden und Süden werden – und zwar mit einer starken Relevanz gerade in sozialpolitischer Hinsicht. Die vorgeschlagenen Ansätze senken den Ressourcenverbrauch, schonen das Klima, begünstigen zugleich einen Innovationsschub in der Wirtschaft, reduzieren die Energieimportabhängigkeit und stabilisieren langfristig die Energiepreise (ebenfalls ein sozialer Aspekt). Nicht zuletzt aber wird so der Sozialstaatlichkeit in den OECD-Staaten und der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern parallel ein guter Dienst erwiesen, indem der „Wettlauf um die Standards“ abebben wird und zugleich die sozialen Folgen des Klimawandels abgefedert werden. Sobald das skizzierte Modell gegriffen hat, könnte man grundsätzlich ergänzend auch explizite (weitere) globale Sozialstandards vereinbaren; dies wäre aufgrund der vorangegangenen Entwicklung dann in der Tat realistisch. Dieser gesamte Weg zu globalen Sozialstandards mag für viele visionär klingen. Aus den eingangs dieses Abschnitts genannten Gründen ist diese Einschätzung indes nicht überzeugend. Vielmehr dürfte gerade im Klima-Zusammenhang der realpolitisch nahe liegende Schlüssel zu sozial stabileren Lebensbedingungen auf der Nord- und Südhalbkugel liegen.

¹⁷³ Eine offene Frage ist, wie man das Bevölkerungswachstum (bzw. in den nördlichen Ländern die Bevölkerungsschrumpfung) bei der Pro-Kopf-Emissionsrechtezuteilung berücksichtigt. Entweder wählt man hier eine feste Ausgangszuteilung, oder man passt diese jährlich an. Letztlich ist eine feste Ausgangszuteilung in Bezug auf den Süden insofern wünschenswert, als dann keine „Prämierung“ des Bevölkerungswachstums (welches auch das Klima- und das Armutproblem stetig verschärft) erfolgt. Umgekehrt würde damit die Bevölkerungsschrumpfung in den OECD-Staaten ausdrücklich prämiert (was allerdings durch Migrationsprozesse teilweise nivelliert werden dürfte).

7 Literaturverzeichnis

Wie in Texten von Juristen üblich, werden Gesetze und Gerichtsurteile nicht in das Literaturverzeichnis aufgenommen. Sie sind über allgemein zugängliche Quellen wie das Internet in der Regel leicht auffindbar. Die Zitierweise in den Fußnoten erfolgt teilweise in der üblichen juristischen Form.

Alexy, Robert: *Recht, Vernunft, Diskurs*, Frankfurt a.M., 1995.

Bartels, Lorand: *The WTO Legality of the EU's GSP+ Arrangement*. In: *JIEL*, 2007, S. 869 ff.

Bartels, Lorand: *The Trade and Development Policy of the European Union*. In: *EJIL*, 2007, S. 715 ff.

Beck, Ulrich: *Beyond Class and Nation: Reframing Social Inequalities in a Globalizing World*. In: *BJJ*, 2007, S. 679 ff.

Behrens, Peter: *Die private Durchsetzung von WTO-Recht*. In: Nowak, Carsten/Cremer, Wolfram (Hrsg.): *Individualrechtsschutz in der EG und der WTO*, Baden-Baden, 2002, S. 201 ff.

Blüthner, Andreas: *Welthandel und Menschenrechte in der Arbeit*, Frankfurt a.M., 2004.

Böhmert, Sabine: *Das Recht der ILO und sein Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration*, Baden-Baden, 2002.

Burianski, Markus: *Globalisierung und Sozialstandards. Der Schutz von Kernarbeitsrechten im und durch den internationalen Handel*, Hamburg, 2004.

Buscher, Daniel: *Der Bundesstaat in Zeiten der Finanzkrise*, Bremen, 2009 (Manuskript).

Busse, Matthias: *Do Transnational Corporations Care about Labor Standards?* In: *Journal of Developing Areas* 2003, S. 39 ff.

Brenton, Paul: *Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of European Union Preferences under „Everything But Arms“*. In: *JWT*, 2003, S. 623 ff.

Bronckers, Marco: *More Power to the WTO?*. In: *JIEL*, 2001, S. 41 ff.

Brown, Andrew G./Stern, Robert M.: *What are the issues in using trade agreements to improve international standards?* In: *WTR*, 2008, S. 331 ff.

- Brunkhorst, Hauke: Solidarität: Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt a.M, 2002.
- Chatton, Gregor T.: Die Verknüpfung von Handel und Arbeitsmensenrechten innerhalb der WTO – politisches Scheitern und rechtliche Perspektiven, Genf, 2005.
- DuPuis, E. Melanie/Gareau, Brian: Neoliberal Knowledge: The Decline of Technocracy and the Weakening of the Montreal Protocol. In: *Social Science Quarterly*, 2008, S. 1212 ff.
- Durner, Wolfgang: *Common Goods*, Baden-Baden, 2001.
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea: Border Adjustments, WTO Law, and Climate Protection. In: *Critical Issues in Environmental Taxation*, 2008, S. 737 ff.
- Ekardt, Felix: Ein 10-Punkte-Plan für den globalen Klimaschutz. In: *Süddeutsche Zeitung* vom 01.12.2008, S. 34.
- Ekardt, Felix/Beckmann, Klaus: Grammatische versus teleologische Auslegungsmethode im öffentlichen Recht, *VerwArch*, 2008, S. 241 ff.
- Ekardt, Felix: *Das Prinzip Nachhaltigkeit. Generationengerechtigkeit und globale Gerechtigkeit*, München, 2005.
- Ekardt, Felix/Buscher, Daniel: Föderalismusreform II. In: *DöV*, 2007, S. 89 ff.
- Ekardt, Felix (Hrsg.): *Generationengerechtigkeit und Zukunftsfähigkeit*, Münster, 2006.
- Ekardt, Felix/Beckmann, Klaus: Grammatische versus teleologische Auslegungsmethode im öffentlichen Recht. In: *VerwArch*, 2008, S. 241 ff.
- Ekardt, Felix/Neumann, Nina: Liberalisierter Welthandel und Umweltschutz. In: *ZfU*, 2008, S. 179 ff.
- Ekardt, Felix/von Hövel, Antonia: Distributive Justice, Competitiveness, and National/ Global Climate Protection – “One Human, One Emission Right” In: *Carbon & Climate Law Review*, 2009, 102 ff.
- Ekardt, Felix/Schmeichel, Andrea: Neue Entwicklungen zu erneuerbaren Energien, Warenverkehrsfreiheit und Beihilfenrecht. In: *ZEuS*, 2009, Heft 2 (i.E.).
- Ekardt, Felix: *Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge*, Baden-Baden, 2009.
- Ekardt, Felix: Verengungen der Nachhaltigkeits- und Umweltschutzdebatte auf die instru-

- mentelle Vernunft – am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften. In: ZfU, 2004, S. 531 ff.
- Ekardt, Felix: Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung, München, 2007.
- Ekardt, Felix/Susnjar, Davor: Tatsachen und Tatsachenunsicherheiten im nationalen, europäischen und internationalen Umweltrecht. Zugleich zur Sein-Sollen-Scheidung im Recht. In: JbUTR, 2007, S. 277 ff.
- Ekardt, Felix/Susnjar, Davor/Steffenhagen, Larissa: WTO und Umweltvölkerrechtsverträge – komplementäre oder sich blockierende Wirkung? Am Beispiel von Verstößen gegen das Kyoto-Protokoll. In: JbUTR, 2008, S. 225 ff.
- Ellinger, Julia: Soziale Mindeststandards im Welthandel, Marburg, 2007.
- Elliot, Kimberly Ann: International Labor Standards and Trade: What should be done? In: Schott, Jeffrey J. (Hrsg.): Launching new Global Trade Talks: An Action Agenda, Washington, 1998.
- Emmerich-Fritsche, Angelika: Vom Völkerrecht zum Weltrecht, Berlin, 2007.
- Erhard, Ludwig: Wohlstand für alle, (8. Aufl. 1964), Düsseldorf/Wien, 1957.
- Eurostat: International Trade of the European Union 2007. In: Statistics in Focus 92, 2008a.
- Eurostat: External and intra-European Union Trade, Statistical Yearbook – Data 1958-2006, 2008b.
- Faden, Manfred: Menschenrechte und Handelsregeln. Die Bedeutung und Rolle im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), Saarbrücken, 2007.
- Feddersen, Christoph T.: Der ordre public in der WTO – Auslegung und Bedeutung des Art. XX lit. a) GATT im Rahmen der WTO-Streitbeilegung, Berlin, 2002.
- Flasbarth, Axel: Die Integration von Kernarbeitsstandards in die Welthandelsorganisation, St. Gallen, 2003.
- Freestone, David/Streck, Charlotte: Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work, Oxford u.a., 2005.
- Friedman, Milton: Kapitalismus und Freiheit, Frankfurt a.M., 2002.
- Ganser-Hillgruber, Karin: Die Internationale Arbeitsorganisation: Aufbau, Kompetenzen und mögliche Einflüsse auf das deutsche Beamtenrecht. In: ZBR, 1998, S. 15 ff.

- Göttsche, Götz J.: Die Anwendung von Rechtsprinzipien in der Spruchpraxis der WTO-Rechtsmittelinanz, Berlin, 2005.
- Großmann, Harald/Busse, Matthias/Fuchs, Deike/Koopmann, Georg: Sozialstandards in der Welthandelsordnung, Baden-Baden, 2002.
- Hardach, Karl W.: Die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren bei der Wiedereinführung der Eisen- und Getreidezölle in Deutschland 1879, Berlin, 1967.
- Herberg, Martin: Globalisierung und private Selbstregulierung, Baden-Baden, 2007.
- Herrlich, Christoph: Internationale Menschenrechte als Korrektiv des Welthandelsrechts. Eine Vertragskonkurrenz im Spannungsfeld von Pharmapatentschutz und dem Zugang zu Medikamenten, Münster, 2005.
- Hermann, Christoph/Weiß, Wolfgang/ Ohler, Christoph: Welthandelsrecht, 2. Aufl., München 2007.
- Hilf, Meinhard/Hörmann, Saskia: Die WTO – eine Gefahr für die Verwirklichung von Menschenrechten? In: AVR, 2005, S. 397 ff.
- Hilf, Meinhard/Oeter, Stefan (Hrsg.): WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden, 2005.
- Hoekman, Bernard/Michaelopoulos, Constantine/Winters, L. Alan: More Favourable and Differential Treatment of Developing Countries. Towards a New Approach in the WTO, World Economy 2004, S. 481 ff.
- Howse, Robert/Regan, Donald: The Product/Process Distinction – An Illusory Basis for Disciplining ‘Unilateralism’ in Trade Policy. In: EJIL, 2000, S. 249 ff.
- International Assessment on Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD): Global Summary for Decision Makers, Johannesburg, 2008.
- Jackson, John H.: Comments on Shrimp/ Turtle and the Product/Process Distinction. In: EJIL, 2001, S. 203 ff.
- Kaltenborn, Markus: Entwicklungs- und Schwellenländer in der Völkerrechtsgemeinschaft, In: AVR, 2008, S. 205 ff.
- Koch, Katja: Handelspräferenzen der Europäischen Gemeinschaft für Entwicklungsländer. Typologie, Konditionierungen, WTO-Konformität, Frankfurt a.M., 2004.
- Krajewski, Markus: Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandels-gesellschaft, Berlin, 2001.

- Krebber, Sebastian: Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitsvölkerrechts im liberalisierten Welthandel. In: JZ, 2008, S. 53 ff.
- Krugman, Paul: Increasing returns, monopolistic competition and international trade. In: JIE, 1979, S. 469 ff.
- Kotzur, Markus: Soziales Völkerrecht für eine solidarische Völkergemeinschaft. In: JZ, 2008, S. 265 ff.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang (Hrsg.): Mit gleichem Maß. Sozial- und Umweltstandards im Welt-handel, München, 1995.
- Macklem, Patrick: Labour Law beyond Borders. In: JIEL, 2002, S. 605 ff.
- Marceau, Gabrielle: Conflicts of Norms and Conflicts of Jurisdictions. The Relationship between the WTO Agreement and MEAs and other Treaties. In: JWT, 2001, S. 1081 ff.
- Maurmann, Dorothee: Rechtsgrundsätze im Völkerrecht – am Beispiel des Vorsorgeprinzips, Baden-Baden, 2008.
- McKenzie, Michael: Climate Change and the Generalized System of Preferences. In: JIEL, 2008, S. 679 ff.
- Memmen, Niels: Implementationsmöglichkeiten von Sozialstandards in die Welthandelsorganisation, Oldenburg, 2004.
- Motaal, Doaa Abdel: Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and WTO Rules. Why the Burden of Accommodation Should Shift to MEAs. In: JWT, 2001, S. 1215 ff.
- Müller-Armack, Alfred: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 2. Aufl., Hamburg, 1948.
- Neumann, Jan: Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen. Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung, Berlin, 2002.
- Nitzsche, Isabel: Business-Spielregeln rund um den Globus, Nürnberg, 2006.
- OECD, Trade, Employment, and Labour Standards, 1996.
- Oeter, Stefan: Gibt es ein Rechtsschutzdefizit im WTO-Streitbelegungsverfahren, in: Nowak, Carsten/Cremer, Wolfram (Hrsg.): Individualrechtsschutz in der EG und der WTO, Baden-Baden, 2002, S. 221 ff.
- Ohlin, Bertil Gotthard: Interregional and International Trade, Cambridge, 1933.

- Prieß, Hans-Joachim/Berrisch, Georg (Hrsg.): WTO-Handbuch, München, 2003.
- Puhle, Hans-Jürgen: Agrarische Interessenpolitik und preußischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893-1914): ein Beitrag zur Analyse des Nationalismus in Deutschland am Beispiel des Bundes der Landwirte und der Deutsch-Konservativen Partei, Hannover, 1966.
- Puth, Sebastian: Umweltschutz im Recht der WTO, Baden-Baden, 2005.
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.): EUDUR, Bd. 1, 2. Aufl. München, 2003.
- Ricardo, David: On the Principles of Political Economy and Taxation, London, 1817.
- Reuß, Matthias: Menschenrechte durch Handelssanktionen. Die Durchsetzung sozialer Standards im Rahmen der WTO, Baden-Baden, 1999.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan: Grundlagen der Globalisierung, Frankfurt a.M., 2002.
- Rott, Peter: Patentrecht und Sozialpolitik unter dem TRIPS-Abkommen, Baden-Baden, 2002.
- Scharpf, Fritz: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 2003, S. 219 ff.
- Schmahl, Stefanie: Enabling Clause versus Meistbegünstigungsprinzip. In: AVR, 2004, S. 389 ff.
- Schollendorf, Kai: Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge in der Spruchpraxis des Appellate Body der WTO, Berlin, 2005.
- Senti, Richard: WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich u.a., 2000.
- Shaffer, Gregory/Apea, Yvonne, Institutional Choice in the Generalized System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights. In: JWT, 2005, S. 977 ff.
- Shin, Soonjae: Kyoto-Protokoll, internationaler Handel und WTO-Handelssystem. Neue politische Ökonomie der Interaktionen zwischen Klima- und Handelspolitik, Hamburg, 2004.
- Sidhu, Karl: Die Regelung von Direktinvestitionen in der WTO. Das TRIMs-Abkommen und das GATS, Göttingen, 2004.
- Sieferle, Rolf Peter u.a.: Das Ende der Fläche. Zum gesellschaftlichen Stoffwechsel der Industrialisierung, Köln u.a., 2006.

- Sinn, Hans-Werner: Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, München, 2008.
- Sinn, Hans-Werner: The New Systems Competition, Oxford, 2003.
- Spelten, Wolfram: WTO und nationale Sozialordnungen. Ethische, ökonomische und institutionelle Dimensionen der Integration einer Sozialklausel in das Welthandelsrecht, Berlin, 2005.
- Starke, Peter/Obinger, Herbert/Castles, Francis: Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar? In: JEPP, 2008, S. 975 ff.
- Stükelberger, Christoph: Ethischer Welthandel: Eine Übersicht, Bern u.a., 2001.
- Tarasofsky, Richard: Heating up international trade law: challenges and opportunities posed by efforts to combat climate change. In: Carbon and Climate Law Review, 2008, S. 7 ff.
- Thiedemann, Anke: WTO und Umwelt: die Auslegung des Art. XX GATT in der Praxis der GATT/ WTO-Streitbeilegungsorgane, Münster, 2005.
- Unger, Moritz von: Die Zulässigkeit humanitärer Wirtschaftssanktionen in und neben dem WTO-Recht,. In: KJ, 2004, S. 37 ff.
- Voigt, Christina: Sustainable Development as a Principle of Integration in International Law. Resolving Potential Conflicts between WTO Law and Climate Change Mitigation Measures (Manuskript), Oslo, 2006.
- Weizsäcker, Carl Christian von: Die Logik der Globalisierung, 2. Aufl., Göttingen, 2000.
- Wicke, Lutz/Spiegel, Peter/Wicke-Thüs, Inga: Kyoto Plus. So gelingt die Klimawende – nachhaltige Energieversorgung plus globale Gerechtigkeit, München, 2006.
- Wuppertal-Institut: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoss zur gesellschaftlichen Debatte, Frankfurt a.M., 2008.
- Yusuf, Abdulqawi A.: Differential and More Favorable Treatment: The GATT Enabling Clause. In: JWT, 1980, S. 488 ff.