SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

# Sozialklauseln im US-Freihandelsabkommen: ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung?

Dombois, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**
Rainer Hampp Verlag

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**
Dombois, R. (2006). Sozialklauseln im US-Freihandelsabkommen: ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung? *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, *13*(3), 238-252. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-343699

**Nutzungsbedingungen:**
*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*
*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

**Terms of use:**
*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*
*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Rainer Dombois*

# Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen – ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung? **

**Zusammenfassung –** Der Artikel befasst sich mit einem spezifischen Ansatz internationaler Arbeitsregulierung: Sozialklauseln in Freihandelsabkommen der USA. Er untersucht die Geschichte, das institutionelle Design und die Wirkungen des Pionierabkommens, des North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC), das im Rahmen des nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA zwischen den USA, Kanada und Mexiko vereinbart wurde. Mit dem NAALC gingen die drei Regierungen die Verpflichtung ein, Arbeitsstandards durchzusetzen und zu verbessern, dies allerdings im Rahmen ihres nationalen Arbeitsrechts. Um den Verpflichtungen Nachdruck zu verleihen, wurden internationale und nationale Institutionen sowie Kooperations- und Beschwerdeprozeduren geschaffen. Die internationale Konfliktregulierung schließt Sanktionsmechanismen ein. Der Artikel nutzt die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in den drei Ländern, um vor allem die Praxis und die Wirkungen des NAALC zu analysieren. Er hebt einige spezifische Probleme des NAALC hervor: die institutionelle Schwäche der internationalen Organisation; das Spiel von Kooperation und Konfliktaustragung niedriger Intensität zwischen den Regierungen; die Enttäuschungsfalle der Akteure der Zivilgesellschaft. Schließlich zieht er einige Folgerungen zum Ansatz von Sozialklauseln.

## Social Clauses in US Free Trade Agreements – an Effective Approach to International Labour Regulation?

**Abstract –** The article deals with a specific approach to international labour regulation: social clauses in the free trade agreements of the US. It analyses the history, institutional design, the practice and the regulatory impact of the pilot agreement, the North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC), between the US, Canada and Mexico, one of the two NAFTA side agreements. With the NAALC the three governments subscribed to the obligation to promote, enforce and improve social standards within the framework of their national labour legislation. In order to foster compliance with the agreement, international and national institutions were created as well as procedures for cooperation and complaints. Procedures of conflict regulation include sanction mechanisms. Based on the findings of an empirical research project, the article focuses on the practices and the effects of the NAALC. It outlines some specific problems of the NAALC: the institutional weakness of the international organisation, the low intensity intergovernmental game of cooperation and conflict strategies; the disillusionment of the actors of civil society. Finally it draws some more general conclusions about the regulatory approach of social clauses.

Key words: **International Labour Regulation, Social Clause, North American Free Trade Agreeement, North American Agreement on Labour Cooperation**

---

* Apl. Prof. Dr. Rainer Dombois, Institut Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen, Universitätsallee 22, D – 28359 Bremen. E-mail: rdombois@iaw.uni-bremen.de.

** Artikel eingegangen: 28.4.2006
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 21.7.2006.

Industrielle Beziehungen, 13(3): 238-252
ISSN (print) 0943-2779, ISSN (internet) 1862-0035, © Rainer Hampp Verlag, www.Hampp-Verlag.de

## 1. Einleitung

Wie die Globalisierung sozial gestaltet und Mindestbedingungen menschenwürdiger Arbeitsverhältnisse global durchgesetzt werden können, sind nicht nur auf den Protestveranstaltungen der WTO-Gipfel und den Sozialforen viel erörterte Fragen. Die kontroverse Diskussion von Politikern, Vertretern der Wirtschaftsverbände, Wissenschaftlern und NGOs gilt freilich mehr der politischen Begründung und dem Design von für wirksam erachteten Regulierungsansätzen. Wenig wird dagegen die Praxis bereits bestehender Arrangements reflektiert, die in den letzten beiden Jahrzehnten gleichsam im Schatten der Liberalisierung oder auch im Huckepack mit regionalen Freihandelsabkommen entstanden sind und darauf zielen, grenzüberschreitend auf die Regelung von Arbeitsverhältnissen Einfluss zu nehmen. Tatsächlich haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten – zusätzlich zu dem Regulierungssystem der IAO – vielfältige neue Ansätze entwickelt. Neben den privaten, im wesentlichen von nichtstaatlichen Akteuren getragenen Formen transnationaler Arbeitsregulierung – von Verhaltenskodizes, Gütesiegeln und Rahmenabkommen transnationaler Konzerne über transnationale Gewerkschaftsaktivitäten bis hin zu Konsumentenkampagnen – sind es vor allem internationale Arbeitsregime, die direkt als Teil von Freihandelsabkommen und regionalen Integrationsprojekten zwischenstaatlich ausgehandelt wurden und Verpflichtungen zwischen Staaten schaffen, bestimmte Normen und Prinzipien durchzusetzen.[1]

Einen solchen Ansatz stellen Sozialklauseln in Handelsverträgen dar, die Handelspräferenzen an die Beachtung von Sozialstandards binden. Es sind vor allem die USA, die auf Sozialklauseln als Form der sozialen Regulierung der Handelsbeziehungen setzen. Nachdem sie in den 1980er Jahren zunächst einseitig Sozialklauseln in ihre Handelsgesetze – so das General System of Preference und die CBI – aufgenommen hatten (vgl. Braun 1995; Frundt 1998; Frank 1999), haben sie seit den 1990-er Jahren Sozialklauseln als Teil oder als Zusatzabkommen von Freihandelsverträgen ausgehandelt; seit 2002 ist dies sogar vom US-Kongress im Bipartisan Trade Promotion Authority Act als Bedingung für seine Zustimmung zu allen Außenhandelsverträgen festgesetzt worden (US Senate 2002). So hat die US-Regierung zunächst im Vorgriff auf das Großprojekt einer gesamtamerikanischen Freihandelszone (FTAA), seit dem Scheitern aber auch als dessen Ersatz, Lateinamerika mit bilateralen oder subregionalen Freihandelsverträgen überzogen – so Chile, die mittelamerikanischen Staaten (CAFTA) sowie die Andenstaaten Kolumbien, Ecuador und Peru (AFTA). Die Verträge enthalten allesamt als ‚Labour Chapters' gefasste Sozialklauseln (http://www.dol.gov/ILAB/programs/nao/main.htm). Pilotabkommen, an das sich die Sozialklauseln in den neueren Verträgen anlehnen, ist das ‚North America Agreement on Labour Cooperation' (NAALC), das 1993 als NAFTA-Nebenabkommen mit Kanada und Mexiko abgeschlossen wurde. Die Klauseln zielen nicht auf die Entwicklung gemeinsamer Politiken zur Lösung von sozialen Problemen regionaler Integration oder gar auf die Harmonisierung von nationalen Sozial- und Arbeitspolitiken. Sie verpflichten die am Freihandel beteiligten Staaten vielmehr, in

[1] Übersichten über die neuen Formen der Regulierung, s. Scherrer/Greven (2001); Deutscher Bundestag (2001, 2002), Tsogas (2001), Greven (2004), Dombois (2006).

ihren Territorien bestimmte Prinzipien in den Arbeitsverhältnissen durchzusetzen, dies aber im Rahmen und mit den Mitteln des nationalen Rechts. Dazu werden internationale Institutionen und Kooperationsverpflichtungen geschaffen. Eine zentrale Rolle spielen Prozeduren für die Behandlung von Beschwerdefällen und Formen der internationalen Einflussnahme, die den Verpflichtungen Nachdruck verleihen sollen und bis zu Handelssanktionen reichen können.

Mit den Handelsverträgen der USA in Lateinamerika und in anderen Regionen verbreitet sich auch dieser Ansatz, der Freihandel mit institutionellen Arrangements internationaler Arbeitsregulierung koppelt. Nach dem Scheitern der – vor allem auch von Gewerkschaften unterstützten – Initiativen der USA und einiger anderer Industriestaaten, eine Sozialklausel im Regime der Welthandelsorganisation global zu verankern, beschränkt sich der Regelungsansatz allerdings auf die regionale bzw. bilaterale Ebene.[2]

Sozialklauseln in den Handelsverträgen der USA suchen der in der politischen US-Öffentlichkeit weit verbreiteten Furcht vor ‚sozialem Dumping' im Freihandel vor allem mit Entwicklungsländern zu begegnen: dass Unterschiede der Niveaus nationaler Sozialstandards ausgenutzt, Firmen und Jobs verlagert und nationale Sozialstandards im internationalen Wettbewerb in eine ‚Abwärtsspirale' gezogen würden.[3] Sozialklauseln, denen durch Handelssanktionen Nachdruck verschafft werden kann, werden als ein geeignetes Instrument propagiert, einen verpflichtenden gemeinsamen ‚floor of rights' zu schaffen, der einen unfairen und ruinösen internationalen Wettbewerb auf Kosten von Sozialstandards eindämmen kann.

Der Diskussion um Sozialklauseln haftet allerdings der Mangel an, dass sie sich auf die institutionellen Formen und Instrumente konzentriert, den empirischen Wirkungsprozessen und -bedingungen aber kaum Aufmerksamkeit schenkt. Es wird nur wenig in Rechnung gestellt, dass es sich um ein komplexes Mehrebenenspiel in einem höchst sensiblen Regelungsfeld handelt. Sozialklauseln zielen nämlich auf die grenzüberschreitende Beeinflussung nationaler Arbeitsbeziehungen und -praktiken und damit auf Eingriffe in höchst konfliktträchtige innergesellschaftliche Macht- und Austauschverhältnisse. Dies wirft die grundlegende Frage auf, wie durch vertraglich vereinbarte Prinzipien und institutionalisierte Prozeduren gestützte internationale Regulierungsansprüche in nationale, je spezifische politisch-institutionelle Zusammenhänge eingebettete Regelungssysteme hineinwirken. Dem institutionellen Design allein ist das Wirkungspotential von Sozialklauseln nicht abzulesen; es bedarf vielmehr der Analyse der Interaktionsprozesse und Interessenkonfigurationen auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene, durch welche Regelungsprozesse vermittelt, gefiltert oder blockiert werden.

---

2 Auch die EU hat seit dem Jahre 1994 eine (unilaterale) Sozialklausel in ihr Präferenzsystem aufgenommen und im Jahre 2001 erweitert. Es sieht Anreize für die Beachtung von Kernarbeitsnormen und Handelssanktionen bei schweren Verstößen vor, ist aber bislang nur gegen Myanmar angewandt worden (Deutscher Bundestag 2002: 171; Herkommer 2005).

3 Zur Kritik des Begriffs ‚Soziales Dumping' s. Brand/Hoffmann 1994 und Kulessa 1995.

Im Folgenden werde ich am Beispiel des als Nebenabkommen zum NAFTA-Vertrag ausgehandelten North American Agreement on Labour Cooperation Wirkungsprozesse und -bedingungen des Ansatzes von Sozialklauseln untersuchen, der in Freihandelsabkommen der USA verfolgt wird.[4]

Das NAALC ist aus verschiedenen Gründen ein interessantes internationales Arbeitsregime:

Es ist erstens ein Pionierabkommen, das in seinem Institutionalisierungsgrad, in der Reichweite und Verbindlichkeit seines Regelungsanspruchs und der Beteiligung vielfältiger Akteursgruppen über andere Formen internationaler Arbeitsregulierung weit hinausgeht. Es ist das erste multilaterale Abkommen, das ein regionales Freihandelsregime mit einer Sozialklausel verknüpft und institutionell absichert.

Zweitens richtet sich der Regulierungsanspruch des NAALC auf Länder mit sehr ungleichen ökonomischen Entwicklungsniveaus: Das Nord-Südgefälle mit höchst sensiblen, historisch belasteten ökonomischen und politischen Abhängigkeitsstrukturen, namentlich zwischen den USA und Mexiko, wird dabei von sehr unterschiedlichen politischen Systemen und Systemen nationaler Arbeitsbeziehungen – traditionell staatskorporatistischen Arbeitsbeziehungen in Mexiko, liberal-pluralistischen in den USA und einem stark durch die Provinzautonomie geprägten und differenzierten System in Kanada – überlagert.

Das NAALC bietet drittens ein Forum für zivile Akteure und ihre transnationalen Netzwerke, die Konflikte an die Regimeinstitutionen heranzutragen, ohne sie allerdings an der Konfliktregelung zu beteiligen.

Im ersten Abschnitt werde ich zunächst das Abkommen und seine Entstehung behandeln. Im zweiten Abschnitt geht es dann um ein zentrales Regelungsinstrument, das Beschwerdeverfahren. Im dritten Abschnitt werden die Interaktionsprozesse und Interessenkonstellationen analysiert, welche die Beschwerdeverfahren strukturieren. Der vierte Abschnitt zieht dann ein Fazit zu den Wirkungen und Wirkungsbedingungen des Regelungsansatzes.

## 2. Institutionalisierung des NAALC als eine ‚weiche' Sozialklausel

Der NAALC-Vertrag wurde im Jahre 1993 als eines der beiden Zusatzabkommen zum NAFTA-Hauptvertrag ausgehandelt. Dies geschah, um den politischen Druck der NAFTA-kritischen Öffentlichkeit in den USA zu mindern und insbesondere den Befürchtungen entgegenzukommen, dass niedrigere Arbeits- und Umweltstandards in Mexiko eine massive Abwanderung von Betrieben und Arbeitsplätzen nach Mexiko auslösen und heimische US-Standards unter Druck setzen könnten.

Der damalige US-Präsident Clinton hatte bereits im Wahlkampf versprochen, über die Einführung von Formen der ökologischen und sozialen Regulierung nachzu-

---

[4] Der Aufsatz stützt sich auf Befunde des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts ‚Internationale Arbeitsregulierung und nationale Arbeitsbeziehungen – der Fall des North American Agreement on Labour Cooperation (NAALC ) zwischen den USA, Mexiko und Kanada' ( Dombois/Hornberger/Winter 2004). Das Forschungsteam befragte zwischen 2000 und 2002 die wichtigsten, an dem Arbeitsregime beteiligten Akteure in den drei Ländern.

verhandeln. Da die US-Regierung fürchten musste, für den bereits ausgehandelten NAFTA-Hauptvertrag im Kongress keine Mehrheit zu finden, drängte sie die Regierungen Mexikos und Kanadas zur Vereinbarung von Nebenverträgen. Die Aushandlung des ‚North American Agreement on Labour Cooperation' entsprang also der innenpolitischen Raison der USA. Der US-Regierung ging es vor allem darum, vor den Augen einer NAFTA-skeptischen US-Öffentlichkeit ein Instrument zur Beeinflussung mexikanischer Arbeitsverhältnisse zu schaffen, mit dem der mexikanische Staat zur tatsächlichen Durchsetzung seines differenzierten Arbeitsrechts gezwungen würde.[5] Den höchst widersprüchlichen Interessen der Koalition gemäß, die letztlich dem gesamten NAFTA-Vertragspaket die Mehrheit im US-Kongress verschaffte, kam dies aber einer ‚Quadratur des Kreises' gleich: Der Freihandelsvertrag sollte durch die Institutionalisierung einer Form der Konfliktregulierung legitimiert werden, ohne dass die Konflikte den Vertrag immer wieder in Frage stellen und die Handelsbeziehungen belasten oder gar die US-Investitionen in Mexiko diskreditieren durften (Mayer 1998).

Die Regierungen der beiden übrigen Länder traten höchst widerwillig in die Verhandlungen ein und sperrten sich dagegen, ihre nationalen Arbeitsmarktinstitutionen externen Zugriffen und Sanktionen auszusetzen, allerdings aus unterschiedlichen Gründen: Kanada wegen der Autonomie der Provinzen im Bereich des Arbeitsrechts, Mexiko aus Furcht vor Übergriffen des übermächtigen Nachbars in das höchst sensible Geflecht der korporatistischen Arbeitsbeziehungen. Aber auch für die US-Regierung war klar, dass die nationale Souveränität in dem so sensiblen Feld der Arbeitsbeziehungen nicht eingeschränkt werden sollte – zumindest nicht die eigene.

Der Vertrag drückt einen komplizierten Interessenkompromiss zwischen ungleichen Partnern mit höchst unterschiedlichen Interessen aus: Er schuf Verpflichtungen zur sozialpolitischen Kooperation, ohne die Souveränität anzutasten. Er brachte weder supranationales Recht und supranationale Institutionen hervor, noch strebte er eine Harmonisierung von Arbeits- und Sozialstandards an. Vielmehr verpflichtete er die Staaten, bestimmte internationale Sozialstandards, sog. ‚Labour Principles', durchzusetzen, dies aber jeweils im Rahmen des existierenden nationalen Arbeitsrechts und der spezifischen Institutionen. Der Kanon der Sozialstandards geht über die ILO-Kernarbeitsnormen hinaus, die im Mittelpunkt der meisten neueren Ansätze internationaler Regulierung stehen.

Um den vertraglichen Verpflichtungen Nachdruck zu verleihen, wurden eigene Institutionen gegründet, Prozeduren für Beschwerden und Kooperation eingerichtet und Formen der Konfliktregelung detailliert vereinbart, die in bestimmten Fällen bis hin zu Sanktionen führen können. (North American Agreement on Labour Cooperation 1993; Garza 1997; Compa 1997, Harvey 1997). Die Konzentration des Abkommens auf die Konfliktprozeduren, die Spezifizierung der Themen und der Verfahrensschritte – dies alles deutet auf den prägenden Einfluss des US-amerikanischen Modells liberaler, pluralistischer industrieller Beziehungen hin – eines Modells, das stärker als

---

5 Mexiko verfügt im Gegensatz etwa zu den USA über ein Arbeitsrecht mit sehr differenzierten Schutznormen auf oft recht hohem Niveau. Allerdings wird die Umsetzung sehr stark durch die strukturelle Heterogenität des Erwerbssystems und durch politische Einflüsse gefiltert (s. Dombois/Hornberger/Winter 2004: 39ff.).

die eher an (staatskorporatistischer oder auch neokorporatistischer) Konzertierung orientierten industriellen Beziehungen in den übrigen Ländern auf Normbildung durch Konfliktregelung setzt (vgl. auch Damgaard 1999; Gagnon 2000).

Für die trilaterale Kooperation wurde mit der *Commission for Labour Cooperation* und ihrem Sekretariat eine internationale Organisation geschaffen, der aber nur geringe Entscheidungs-, Koordinations- und Kontrollbefugnisse und geringe materielle Ressourcen zugestanden wurden. Statt dessen entwickelten sich die nationalen Verbindungsbüros, Dependancen der nationalen Arbeitsministerien, sehr schnell zu den strategischen Schaltstellen in überwiegend bilateralen Beziehungen der Kooperation und Konfliktregelung.

Da es den USA in dem Vertrag vor allem um die Arbeitspraktiken in Mexiko ging, standen von vorne herein die Beschwerdeverfahren und Sanktionspotentiale im Mittelpunkt der Vereinbarungen. Der Vertrag regelt präzise die Behandlung von Beschwerden, in denen einer Regierung mangelnde Durchsetzung der ‚Labour Principles' im nationalen Arbeitsrecht vorgeworfen wird, und sieht einen abgestuften, nach Standards differenzierten Katalog von Kooperationsverpflichtungen und Sanktionen – bis hin zu Geldstrafen und Handelssanktionen – vor (NAALC 1993).

Am schwächsten sanktioniert ist die Verletzung kollektiver Rechte – Vereinigungs- und Organisationsfreiheit, Kollektivverhandlungsrecht und Streikrecht. Für Beschwerden zu diesem Themenbereich sind Untersuchungen vorgesehen, die höchstens zu (bilateralen) Ministerkonsultationen und zur Vereinbarung von Aktionsprogrammen führen. Verstöße gegen andere Prinzipien wie das Verbot von Zwangsarbeit, Nichtdiskriminierung, Kompensationen für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie den Schutz von Wanderarbeitern können bis zur Einschaltung eines unabhängigen Expertenausschusses führen und bilden gegebenenfalls Themen für eine Sitzung des trilateralen Ministerrats, des höchsten Gremiums. Lediglich bei der Verletzung einiger weniger vertraglich festgelegter Prinzipien – Verbot von Kinderarbeit, Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Mindestarbeitsstandards – kann der Verfahrensweg über ein Schiedsgericht bis zur Verhängung von Geldstrafen und im äußersten Falle zur Aussetzung von NAFTA-Handelsvorteilen führen – dies freilich allenfalls erst nach einem vielstufigen und langwierigen Prozess.

Insgesamt wurde mit dem NAALC ein ‚souveränitätsschonendes' internationales Arbeitsregime geschaffen: eine eher ‚weiche', konsensuelle Formen der Konfliktregelung unterstützende Sozialklausel, die arbeitspolitische Verpflichtungen schafft und diese durch Institutionen und Prozeduren, nicht zuletzt auch durch ein abgestuftes Sanktionspotential stützt. Auch wenn sie auf die Kooperation und Konfliktregelung zwischen Regierungen zielt, räumt sie zivilen Akteuren und ihren transnationalen Netzwerken die wichtige Funktion ein, Beschwerden an die Regimeinstitutionen heranzutragen, ohne sie allerdings an der Konfliktregelung zu beteiligen.

## 3. Die Aktivitäten im NAALC: Die Beschwerdeverfahren als Zentrum der Regimeaktivitäten

Wenn auch im Rahmen des NAALC die sogenannten ‚kooperativen Aktivitäten' – so etwa vergleichende Arbeiten zu Arbeitsrecht und Arbeitsmarkt, Seminare zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, zur Situation von Arbeitsmigranten etc. – eine

wichtige Rolle spielen, so gelten doch die Beschwerdefälle als Prüfstein der Wirksamkeit des Arbeitsregimes.

Beschwerden über die Verletzung von Arbeitsprinzipien in einem Staat werden jeweils in dem nationalen Verbindungsbüro eines anderen Mitgliedsstaats zur weiteren Behandlung eingereicht. In der Regel sind es transnationale Koalitionen von NGOs und/oder Gewerkschaften, welche die Beschwerden einreichen.

Bei den nationalen Büros in den drei Ländern gingen bis Anfang 2005 insgesamt dreißig zumeist sehr aufwendige Beschwerden ein. Bemerkenswert ist, dass neben achtzehn Beschwerden gegen Mexiko immerhin zehn Beschwerden gegen die USA (und zwei gegen Kanada) eingereicht wurden.

Die thematischen Schwerpunkte der Beschwerden lagen zunächst vor allem bei den Kollektivrechten, wie der Durchsetzung der Rechte auf Koalitionsfreiheit und Kollektivvereinbarungen. Dabei zeigten sich aber, den nationalen, je spezifischen Problemlagen der industriellen Beziehungen entsprechend, sehr unterschiedliche Konfliktkonstellationen. Im Zentrum der mexikanischen Fälle standen Konflikte um die Gründung unabhängiger Gewerkschaften; sie gingen fast alle von Maquilabetrieben – arbeits- und lohnintensiven Exportplattformen, meist auch Tochterbetrieben transnationaler Konzerne – aus. Dabei zeigt sich ein typisches Muster: Gewerkschaften, die in das herkömmliche staatskorporatistische Geflecht eingebunden sind, kooperieren mit der Managementseite in dem Bemühen, unabhängige Gewerkschaften aus den Betrieben fernzuhalten. Dies wird durch das in Mexiko vorherrschende, durch Arbeitsrecht und Tarifverträge gestützte ‚closed shop-Prinzip' begünstigt: die *cláusula de exclusión,* welche die Beschäftigung an die Gewerkschaftsmitgliedschaft bindet und die einmal anerkannte Gewerkschaft berechtigt, die Entlassung ausgeschlossener Mitglieder zu verlangen. Eine wichtige Rolle spielen die als Arbeitsgerichte fungierenden tripartistischen *Juntas de Conciliación y Arbitraje*, in denen in der Regel nur korporatistische Gewerkschaften vertreten sind. Unabhängige Gewerkschaften sehen sich immer wieder einer übermächtigen Triade aus Management, korporatistischen Gewerkschaften und staatlichen Behörden gegenüber, die alle Spielräume des mexikanischen Arbeitsrechts ausschöpfen oder auch überschreiten, um autonome Interessenvertretungen zu verhindern.

Im Mittelpunkt der gegen die USA eingereichten Beschwerden standen dagegen die Hindernisse, überhaupt eine gewerkschaftliche Interessenvertretung in Betrieben zu etablieren: Organisationskampagnen – Voraussetzung der Anerkennung der Gewerkschaften als Tarifpartner – treffen auf den erbitterten Widerstand der Unternehmensleitungen und werden durch die langwierigen Klageverfahren der *National Labour Relations Boards* zusätzlich geschwächt.

Insgesamt ist bemerkenswert, dass sich die Palette der Beschwerdethemen zunehmend ausgeweitet hat und damit auch die der möglichen institutionellen Schritte in den Beschwerdeverfahren. Ging es in den ersten Beschwerden ausschließlich um das Recht auf Koalitionsfreiheit und somit um einen Standard, dessen Verletzung prozedural nicht über Ministerkonsultationen hinausführen kann, so wird in späteren Beschwerden eine Verlagerung der Schwerpunkte zu ‚sanktionsfähigeren' Themen deutlich. Mittlerweile gingen einige Klagen ein, die Arbeitssicherheit und Gesundheit sowie

Kinderarbeit betreffen und im Prinzip bis zu Geldstrafen bzw. der Aussetzung von NAFTA-Handelsvorteilen als Sanktionen führen könnten. Auch die prekäre arbeitsrechtliche Situation von Arbeitsmigranten in den USA war wiederholt ein Thema von Beschwerden.

Von Bedeutung ist auch die allmähliche Ausweitung der Agenda über den im Vertrag gesetzten Rahmen hinaus: Während es in den ersten Beschwerden, getreu den Buchstaben des NAALC-Vertrags, nur um die jeweilige nationale Rechtspraxis ging, sind jetzt auch Rechtsnormen und Institutionen der Rechtsdurchsetzung selbst in das Konfliktfeld und unter Änderungsdruck geraten. Obwohl der Vertrag nationales Recht nicht antastet, werden nun auch einzelne Rechtsnormen und -institutionen – etwa Closed-Shop-Regelungen und die korporatistische Struktur der *Juntas de Conciliación y Arbitraje* in Mexiko oder Sonderregelungen für Migranten in den USA – zum Thema von Beschwerden und zur Diskussion gestellt, weil sie gegen übergeordnete Normen wie Prinzipien des NAALC, internationale Verträge oder die nationale Verfassung bzw. Gesetze zu verstoßen scheinen. Diese Ausweitung der Beschwerdethemen wie auch die der Agenda sind selbst Resultat von strategischen Interaktions- und Lernprozessen. Die Beschwerdeführer haben aus dem für sie unbefriedigenden Ausgang früherer Beschwerden gelernt und zunehmend Fälle komplexerer Verletzungen von Arbeitsprinzipien ausgewählt, welche die Chance versprechen, den Instanzenzug bis hin zu formellen Sanktionen auszureizen bzw. die im Regimedesign angelegten Beschränkungen zu überwinden.

## 4. Regulierungsprobleme im NAALC

Wie ist nun der bisherige Erfolg des NAALC zu bewerten?

Das Arbeitsregime hat zwar erstmals sozialpolitische Themen zum Gegenstand internationaler und transnationaler Kommunikation und Kooperation gemacht. Während die am NAALC-Prozess beteiligten Akteure die kooperativen Aktivitäten – so vor allem den transnationalen Informationsaustausch über arbeitspolitische Probleme und Praktiken in seinen verschiedenen Formen – im Allgemeinen als positiv beurteilen, wird aber der Nutzen der Beschwerdeverfahren, die immerhin das Zentrum der Aktivitäten wie auch der Erwartungen bildeten, eher kritisch beurteilt. Es ist nicht zu übersehen, dass alle Beschwerdefälle – auch diejenigen, deren Thematik weitergehende Schritte im Instanzenzug bis hin zu Strafen und Handelssanktionen erlaubt hätte – bereits in den ersten Stufen, spätestens durch Ministerkonsultationen und Aktionspläne, einvernehmlich beendet wurden. Insgesamt haben die Beschwerden kaum in sichtbarer und zurechenbarer Weise regulative Wirkungen – veränderte Praktiken oder gar normative Veränderungen – hervorgebracht.

Diese sehr ambivalente Bilanz scheint jenen Kritikern recht zu geben, die das NAALC bereits vom institutionellen Design als zu unverbindlich und ‚zahnlos' und daher zum Scheitern verurteilt ansahen. Vor allem die großen gewerkschaftlichen Dachverbände in den USA und Kanada hatten ja mit NAFTA zugleich auch die Nebenabkommen als nur kosmetische Schönheitspflaster zur Legitimierung des Freihandelsprojekts NAFTA abgelehnt.

Um die geringe Wirksamkeit der Beschwerdeverfahren zu verstehen, reicht es aber nicht aus, auf bereits im ‚souveränitätsschonenden' Design angelegte Schwächen

des Arbeitsregimes zu verweisen. Es ist vielmehr notwendig, die Strategien der Akteure im Umgang mit dem NAALC zu analysieren, die mit ihren Widersprüchen und Kooperationsblockaden zu der geringen Wirksamkeit des Regimes beigetragen haben.

### *4.1 Das Spiel der Regierungen zwischen Konflikt und Kooperation*

Kritiker des NAALC machen es insbesondere an den mangelnden Sanktionsmechanismen fest, dass die Beschwerdeverfahren keine sichtbaren Spuren in den Arbeitsbeziehungen hinterlassen haben, und sei es nur in individuellen Arbeitskonflikten.[6]

Ist es aber wirklich das mangelnde Sanktionspotential, das die Wirkungskraft behindert? Es gibt zu denken, dass in den bisherigen Beschwerdefällen bei weitem nicht das Spektrum möglicher Einflussnahme ausgeschöpft wurde, selbst dort, wo dies die Thematik zugelassen hätte. Alle drei Regierungen, vertreten durch die Verbindungsbüros in den Arbeitsministerien, tun sich schwer mit der Entscheidung, über konsensuelle Konsultationen hinaus weitergehende Schlichtungs- und Schiedsprozesse einzuleiten und Konflikte weiter eskalieren zu lassen.

Dies ist schwer zu erklären, wenn man nicht die Konfliktregelung als einen *politischen* Prozess begreift und die widersprüchlichen Interessenkonstellationen berücksichtigt. So sehr das Beschwerdeverfahren einem juristischen Instanzenzug gleicht, so ist es doch eher ein (keineswegs spannungsfreier) Prozess der politischen Aushandlung zwischen Regierungen, dessen Erfolg in hohem Maße von der Kooperationsbereitschaft, insbesondere der beklagten Regierung, abhängt. Zwar eint die drei Regierungen das Interesse, die Arbeitsbeziehungen – als Kernbereich nationaler Souveränität – gegen Interventionen von außen abzuschirmen. Es zeigen sich aber bereits prinzipiell große Unterschiede in der Einstellung zu Beschwerdeverfahren: Während die Beschwerdeverfahren für die US-Regierung zumindest in der Clinton-Ära den Kern des Regimes bildeten, sehen sowohl die mexikanische als auch die kanadische Regierung, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, die Beschwerdeverfahren eher als Hindernisse oder Belastungen der Kooperation und sind geneigt, ihre Bedeutung gegenüber anderen kooperativen Aktivitäten herunterzuspielen. Aber auch die US-Regierung ist nicht daran interessiert, die gegenseitigen Beziehungen (nicht zuletzt die Handelsbeziehungen und die Auslandsinvestitionen) durch Konflikte oder gar eine Konfliktspirale zu sehr zu belasten. Jede der Regierungen hat zudem das Interesse, eine Konflikteskalation zu vermeiden, von der sie selbst in anderen Beschwerdefällen betroffen sein könnte und welche die weitere Kooperation auch im engeren arbeits- und sozialpolitischen Feld gefährden könnte.

Aus dieser Interessenkonstellation ergeben sich Konflikt- und Kooperationsbeziehungen gleichermaßen niedriger Intensität: Sie drücken sich in lange – in einzelnen Fällen zwei Jahre und mehr – verzögerten Verfahrensabschlüssen aus, im Verzicht, Beschwerden über das binationale Konsultationsverfahren hinaus zu verfolgen, sowie in ‚kosmetischen' Aktionsprogrammen. Strategien der Konfliktvermeidung, verbunden mit starkem Misstrauen insbesondere in den Beziehungen zu den USA, begrenzen die Möglichkeiten sowohl der offenen arbeitspolitischen Kooperation als auch der

---

6 Siehe etwa Economic Policy Institute et al. (1997); Stellungnahmen in der ersten Bilanz zum Vertrag Commission for Labour Cooperation (1998); Scherrer/Greven (2001).

vollen Nutzung der Konflikt- und Sanktionsspektren, welche der Vertrag zulässt. Dies kollidiert mit den Interessen von NGO und Gewerkschaften, die als Beschwerdeführer auftreten.

### *4.2 Gesellschaftliche Akteure in der Enttäuschungsfalle*

Gesellschaftlichen Akteuren wird in den Beschwerdeverfahren eine wichtige Initiativfunktion zugewiesen. Sie selektieren und thematisieren die Konflikte und bringen sie nach strategischen Interessen in die Beschwerdeverfahren ein. Da Beschwerden jeweils in einem anderen Land angenommen und untersucht werden, gehen sie in der Regel transnationale Allianzen mit Organisationen in dem Land ein, in dem die Beschwerde eingereicht und behandelt werden soll. Die an den Beschwerdeverfahren beteiligten Organisationen schließen Gewerkschaften, ‚Advocacy-NGO', in wenigen Fällen auch Unternehmensverbände ein.

Das Regime hat zweifellos die Bildung und Konsolidierung von transnationalen Beziehungen und Netzen zwischen nicht-staatlichen Akteuren gefördert. So haben sich Koalitionen zwischen einzelnen Gewerkschaften der USA und Mexiko sowie NGO-Netzwerke und Netzwerke aus NGOs und Gewerkschaften herausgebildet, oft mit einzelnen Schlüssel- und Brückenkopforganisationen; über sie werden Informationen sowie Ressourcen geleitet, Erfahrungen und Interpretationen vermittelt und die Selektion, Ausarbeitung und Einreichung von Beschwerden organisiert. So sehr das NAALC ein Forum für gemeinsame transnationale Aktivitäten bietet und die Vernetzung gefördert hat, so wenig beschränken sich Aktivitäten und Beziehungen auf das NAALC: sie schließen regelmäßige Kommunikation über weitere Themenbereiche, strategische Allianzen in anderen Arenen, Ansätze gegenseitiger Unterstützung in gewerkschaftlichen Organisationskampagnen etc. ein.

Es fallen allerdings Lücken und Asymmetrien in den transnationalen Netzen auf: So ist für die Dynamik des NAALC von Bedeutung, dass die großen gewerkschaftlichen Dachverbände aller drei Länder sich nicht oder allenfalls zögerlich an Beschwerden beteiligten, wenn auch die Gründe unterschiedlich waren: die gewerkschaftlichen Dachverbände der USA und Kanadas, der AFL-CIO und der CLC, weil sie grundsätzlich gegen NAFTA und somit auch gegen die Nebenabkommen waren; die größte mexikanische korporatistische Gewerkschaftszentrale, die CTM, weil sie im NAALC ein unstatthaftes Instrument der Intervention in die (korporatistischen) mexikanischen Arbeitsbeziehungen sah. So war der Kreis von Organisationen, die sich an Regimeaktivitäten beteiligten, zumindest zu Beginn klein, zudem in Mexiko und Kanada noch kleiner als in den USA.

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist insgesamt, wie bereits die kleine Zahl der Beschwerden anzeigt, gering geblieben. Mehr noch: Nach einer anfänglichen ‚Probephase' sind die Aktivitäten sogar noch zurückgegangen, so dass den auf Beschwerden spezialisierten Regimeinstitutionen die Arbeit auszugehen und ein zentraler Legitimationspfeiler des NAALC wegzubrechen droht. Wie erklärt sich die (wachsende) Distanz?

Organisationen und ihre transnationalen Netzwerke nutzen die Beschwerden vor dem NAALC meist als zusätzlichen Einflusskanal, um auf Verletzungen von Standards hinzuweisen und externen Druck auf die beklagte Regierung zu erzeugen. Be-

schwerden im NAALC greifen konkrete, meist betriebliche Konfliktfälle auf. Die Beschwerdeführer, NGO oder Gewerkschaften, und ihre transnationalen Bündnispartner lassen sich bei der Auswahl der Konfliktfälle von unterschiedlichen Interessen leiten: Sie suchen durch die Internationalisierung eine günstigere Lösung des individuellen Konflikts zu erzwingen; meist soll der Fall auch exemplarisch auf die mangelhafte allgemeine Durchsetzung von Rechten in einem Staat hinweisen und die Beschwerde die Regierung unter Druck setzen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Schließlich spielen auch Organisationsinteressen – Öffentlichkeitswirksamkeit, Ressourcengewinn – eine Rolle.

Die Organisationen sehen sich aber häufig in ihren Erwartungen enttäuscht – problematischer noch: sie sind einem hohen Risiko ausgesetzt, in eine systematische Enttäuschungsfalle zu geraten. Dieses Risiko ist teils in illusionären, der Konstruktion des Regimes nicht angemessenen Erwartungen hinsichtlich der direkten Wirkungen des Regimes angelegt, teils in der Regimepraxis selbst – der Art und Weise, wie die Regimeinstitutionen die Konflikte behandeln. Meist haben Beschwerden keine direkt zurechenbare Rückwirkung auf den konkreten Konfliktfall – selbst wenn es verschiedene Fälle gibt, in denen Unternehmen in zeitlichem Zusammenhang mit Beschwerden ihre Praktiken änderten. Auch auf der Ebene arbeitsrechtlicher Normen oder allgemeiner Praktiken staatlicher Akteure, auf die sich Beschwerden ja eigentlich richten, sind Veränderungen nur schwer zu identifizieren oder gar auf die Beschwerden zurückzuführen.

Dies hat drei Gründe. Erstens ist das Regime bereits dem Design nach nicht ein juristisches, sondern ein politisches Instrument, dessen Wirkung sich nicht in autoritativen Entscheidungen und regulativen Eingriffen in nationale Arbeitsbeziehungen (etwa in das nationale Arbeitsrecht und die nationale Arbeitsgerichtsbarkeit) ausdrücken kann, sondern allenfalls in Mechanismen ‚intergovernamentalen' oder öffentlichem politischen Drucks und Einflusses, die nur diffus und wenig zurechenbar Veränderungen der Arbeitsbeziehungen anstoßen können. Die bereits skizzierten institutionellen Praktiken puffern aber zweitens bereits den möglichen Druck auf die nationalen Regelungen und Praktiken ab, die Thema von Beschwerden werden: Das Spiel von Konflikt- und Kooperationsstrategien geringer Intensität zwischen den Regierungen – Folge des unterschiedlichen Verständnisses des Vertrags, des Misstrauens und der eher defensiven Haltung gegenüber Interventionen von außen – führt zu langwierigen Kompromiss- und Entscheidungsprozessen der Regierungen und kaum zu tiefgreifenden Lösungsvorschlägen und ist nicht dazu angetan, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf den Konflikt zu lenken. Drittens ist es auch schwierig, Veränderungen direkt dem NAALC zuzurechnen, weil das Regime nur eine unter mehreren Arenen bildet, in denen dieselben Konflikte gleichzeitig angezeigt, diskutiert und behandelt werden. Meist nutzen die Beschwerdeführer selbst das NAALC nur als einen zusätzlichen Weg, um durch die Internationalisierung nationaler Arbeitskonflikte zusätzlichen politischen Druck auf die eigene Regierung zu erzeugen. So ergänzen Beschwerden oft nur Klageverfahren vor nationalen Gerichten. Beschwerdeführer müssen dann feststellen, dass das Verfahren des NAALC eine vergleichsweise geringe Öffentlichkeitswirkung hat, kaum Druck zur Veränderung von Arbeitspraktiken erzeugt und auch keinen Einfluss auf die Entscheidungen nationaler Instanzen hat, die

sich zumeist hinter ihrer formellen Unabhängigkeit und eigenen institutionalisierten Verfahren verschanzen und gegen externen Einfluss abschirmen. Andere Wege, so vor allem der Gang zu den nationalen Arbeitsgerichten, aber auch nationale politische Kampagnen, versprechen mindestens einen ähnlichen und sichtbareren Erfolg als der aufwendige Weg zum NAALC.

Beschwerdeführer und ihre transnationalen Netze geraten damit oft in eine ‚Enttäuschungsfalle': Sie begründen und legitimieren ihre Aktivitäten und den beträchtlichen Kosten-, Zeit- und Kommunikationsaufwand von Beschwerden durch jeweils aktuelle Konfliktfälle, ohne eine Lösung dieser Fälle oder auch nur sekundäre Gewinne (wie Öffentlichkeitswirksamkeit oder zusätzliche Ressourcen) erwarten zu können. Die Erfolge ihrer Tätigkeit sind meist allenfalls langfristig und zudem nur schwer konkret ihren regimebezogenen Aktivitäten zuzurechnen. Dies hat beträchtlich zur Entmutigung von Organisationen beigetragen, insbesondere von US-amerikanischen Organisationen, die mit handfesten Ergebnissen gerechnet hatten. Einige sehen inzwischen das NAALC nicht mehr als geeignetes Instrument internationaler Arbeitsregulierung und verzichten auf weitere Beschwerden, um sich auf andere Wege der Konfliktregelung zu konzentrieren, so etwa die Codes of Conduct oder Boykottkampagnen als Formen transnationaler Arbeitsregulierung. Mexikanische Organisationen, die aufgrund ihrer Opposition zum staatskorporatistischen Geflecht nur einen geringen Spielraum politischen Einflusses haben, sehen die Beschwerdeverfahren eher realistischer als eine weitere Möglichkeit, politischen Rückhalt und zusätzliche Ressourcen für ihren Kampf in der heimischen politischen Arena zu gewinnen und Druck auf das etablierte korporatistische Gefüge auszuüben, und hoffen eher auf langfristige Erfolge.

## 5. Schlussfolgerungen

Das NAALC ist ein erster nicht-unilateraler Ansatz internationaler Arbeitsregulierung in einer Freihandelszone, mit reduzierten regulativen Ansprüchen und mit relativ schwach institutionalisierten Implementationsformen. Ohne supranationale Regelungsautorität, zielt er nicht auf eine Angleichung von Arbeitsbeziehungen und tastet das nationale Arbeitsrecht nicht an, sondern schafft vor allem institutionelle Kommunikations- und Kooperationsverpflichtungen und -foren zwischen den Regierungen, die zugleich auch den Bezugsrahmen für transnationale zivilgesellschaftliche Aktivitäten bilden. Der Ansatz internationaler Sozialpolitik des NAALC sucht den für die nationalen Macht- und Legitimationsbeziehungen zentralen und höchst sensiblen Bereich der nationalen Arbeitsbeziehungen für ein internationales Monitoring und konsensuelle Abstimmungs- und Anpassungspolitiken zu öffnen und zugleich gegen autoritative externe Interventionen in interne Konflikt- und Aushandlungsprozesse abzuschirmen. Es ist also eine eher ‚weiche' Form politischer Steuerung, mit höchst begrenztem Anspruch und prekären Mechanismen der Durchsetzung. Ausgestaltung und Regulierungskraft hängen aber in hohem Maße von der Konflikt- und Kooperationsbereitschaft vor allem der Regierungen, aber auch von der Partizipation der zivilgesellschaftlichen Akteure ab. Unsere Befunde belegen nachdrücklich, dass diplomatische Konfliktvermeidung der Regierungen und in gewissem Maße auch die Zurück-

haltung repräsentativer gewerkschaftlicher Organisationen dazu beigetragen haben, dass das Regulierungspotential des Arbeitsregimes nicht ausgereizt wurde.

Die Bilanz der ersten zwölf Jahre des NAALC fällt insgesamt sehr zwiespältig aus. Zwar sind neuartige Mechanismen und Formen der Kooperation und Konfliktbearbeitung zwischen den Regimeakteuren – der internationalen Organisation und den Regierungen – institutionalisiert worden, die zugleich auch eine Basis für die transnationale Beteiligung und Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren der drei Länder geschaffen haben; so hat das Regime den Rahmen für neue und intensive transnationale Beziehungen und arbeitspolitische Diskurse geschaffen. Themenfelder und Probleme, die bislang strikt national behandelt wurden, werden nun Gegenstand institutionalisierter inter- und transnationaler Beobachtung und Kommunikation. Kooperative Aktivitäten tragen dazu bei, die Kenntnisse über die Arbeits- und Lebensbedingungen in der Region zu vertiefen. Insbesondere mit den Beschwerdeprozeduren ist eine Form des internationalen Monitoring geschaffen worden, das auf Probleme nationaler Arbeitsbeziehungen nicht nur in Mexiko, sondern auch in den beiden anderen Ländern aufmerksam macht, und zugleich zu kooperativen Formen der Problemlösung zu verpflichten sucht.

Die bisherige Entwicklung regt aber eher zur Skepsis an. In die Beschwerdeprozeduren sind nur relativ wenige Fälle eingebracht worden – zudem mit abnehmender Tendenz. Die Verfahren selbst sind zunehmend langwieriger geworden, haben nur selten die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen und den erwarteten ‚Sunshine-Effekt' gebracht. Der Druck, den sie auf beklagte Regierungen und auf nationale Arbeitsbeziehungen ausüben, ist eher gering, und die Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsbeziehungen sind meist allenfalls indirekt, wenig identifizierbar und zurechenbar. Insgesamt suchen die Regierungen die nationalen Arbeitsbeziehungen gegen externen Druck abzuschirmen – der Ansatz konfliktgestützter internationaler Arbeitsregulierung über Beschwerdeverfahren erweist sich dabei als wenig kooperationsförderlich. Aber auch die nicht konfliktbezogenen Kooperationsaktivitäten der Regimeinstitutionen haben sich kaum entwickelt, sind eher nach Intensität und Themenspektrum rückläufig und von den drei Ländern niemals genutzt worden, um den Boden für eine Abstimmung von Sozialpolitiken oder für gemeinsame Politiken vorzubereiten. Schließlich hat auch ein für die Legitimation von NAALC und NAFTA und gleichermaßen für das Funktionieren der Beschwerdeprozeduren zentrales Element, die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, nicht an Boden gewonnen: politisch gewichtige Organisationen bleiben in kritischer Distanz, und Organisationen, die das NAALC ‚ausprobiert' haben, ziehen sich enttäuscht zurück..

Diese skeptischen Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen mit dem NAALC lassen sich auf den Ansatz der Sozialklauseln in den US-Handelsverträgen insgesamt ausweiten. Die neueren Sozialklauseln sind zwar nicht mehr in einem Parallelvertrag mit eigener Institutionalität festgeschrieben, sondern, wie es Kritiker des NAALC gefordert hatten, in die Freihandelsverträge selbst integriert worden. Letztere enthalten jeweils ein Kapitel zu ‚Labour', das in seinen Grundzügen auf dem NAALC aufbaut. Allerdings weisen sie einige gewichtige Abweichungen auf: Die Verpflichtungen sind enger gefasst und beziehen sich ausdrücklich auf die IAO- Kernarbeitsnormen, schließen aber nicht mehr explizit die Nicht-Diskriminierung ein. Bemer-

kenswert sind die Veränderungen der Beschwerdeprozeduren: Sie folgen in den letzten Stufen den allgemeinen ‚Dispute Settlement Procedures' der Freihandelsabkommen, so dass die Gremien, die Handelskonflikte entscheiden, letztlich auch für im vorgängigen Instanzenzug ungelöste Arbeitskonflikte zuständig sind. Allerdings sind Sanktionen in Arbeitskonflikten nur noch auf Geldstrafen beschränkt (s. www.ustr.gov/Trade_Agreements/Section_Index.html; López 2005).

Insgesamt bleibt sehr fraglich, ob die Arbeitskapitel in den neueren Handelsverträgen als wirksamere Mechanismen der Intensivierung inter- und transnationaler arbeitspolitischer Kooperation, oder gar internationaler Arbeitsregulierung einzuschätzen sind. Zunächst ist fraglich, ob die Regulierungskraft wirklich zunimmt, wenn Handelskonflikte wie Arbeitskonflikte letztlich unter einem institutionellen Dach behandelt werden. Nach den Erfahrungen des NAALC dürfte eine solche Konstruktion die Tendenzen des diplomatischen Umgangs mit Konflikten verstärken, weil stets die Rückwirkungen von Konflikten in einem Handlungsfeld auf andere Handlungsfelder berücksichtigt werden müssen – und im Zweifelsfall handelspolitische Interessen die Oberhand gewinnen. Auch sind die Asymmetrien –und zugleich die geographische Distanz – zwischen den Partnerstaaten der Folgeabkommen noch größer als in der nordamerikanischen Freihandelszone, und dies mindert auch die Chancen reziproker Kooperation und Einflussnahme. Wenn bislang im Rahmen der Nachfolgeabkommen zum NAALC keine Beschwerden eingereicht worden sind, so deutet dies darauf hin, dass Akteure der Zivilgesellschaft kaum mehr regulative Wirkungen von dieser Art der Sozialklauseln erwarten.

Unsere Befunde führen uns aber auch zu einer skeptischen allgemeinen Einschätzung von Sozialklauseln. Selbst wenn eine Sozialklausel in ein multilaterales Handelsregime, wie etwa der WTO, integriert würde, so bleibt fraglich, ob die Verquickung mit Handelskonflikten der Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten gut tun würde – gerade wenn das ungleiche Gewicht der Interessen und die Asymmetrien zwischen den Partnern berücksichtigt werden. Und allgemeiner noch lässt sich in Zweifel ziehen, ob ein nur regulativer Ansatz zur internationalen Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten, der sich vor allem auf Beschwerdeverfahren, Konfliktregelung und Sanktionsdrohungen stützt und nicht in weitergehende kooperationsfördernde politisch-integrative und redistributive Arrangements eingebettet ist, im komplexen Governancesystem der Arbeitsbeziehungen überhaupt ein wirksames Mittel der internationalen Durchsetzung von Arbeitnehmerrechten sein kann.

## Literatur

Brand, D./Hoffmann, R. (1994): 'Sozialdumping' oder Protektionismus? Zur Kontroverse über eine Sozialklausel im internationalen Handelssystem. In: IFO-Schnelldienst, 25-26: 23-33.

Braun, M. (1995): Arbeitnehmerrechte im Welthandel. INEF-Report 14, Duisburg: INEF

Compa, L. A. (1997): Another Look at NAFTA. In: Dissent, 44: 45-50.

Commission for Labour Cooperation – Secretariat (1998): Review of the NAALC. www.naalc.org/english/publications/review.htm.

Damgaard, B. (1999): Cooperación Laboural Transnacional en América del Norte a Finales de los Noventa. In: El Cotidiano, 94, Mexico: 23-37.

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

Dombois, R./Hornberger, E./Winter, J. (2004). Internationale Arbeitsregulierung in der Souveränitätsfalle. Das Lehrstück des North American Agreement on Labour Cooperation zwischen den USA. Mexiko und Kanada. Münster, Lit.

Dombois, R. (2006): Auf dem Wege zur Globalisierung sozialer Rechte? In: Moebius, St./Schäfer, G. (Hg.): Soziologie als Gesellschaftskritik. Hamburg, VSA: 206-225.

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

Frank, V. (1999): Die Durchsetzung internationaler Sozialstandards – Erfolgsbedingungen von Sozialstandards. In: Peripherie, 19(75): 66-82.

Frundt, H. (1998): Trade Conditions and Labour Rights. U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses. University Press of Florida, Gainesville.

Gagnon, M.-J. (2000): Trade Union Cooperation in the NAFTA Area. In: Transfer. European Review of Labour and Research, 6(1): 43-57.

Garza, I. (1997): The Implementation of Workers' Rights in the Framework of NAFTA: An Introduction. In: Malanowski, N. (ed.): Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Münster, Westfälisches Dampfboot: 88-99.

Greven, Th. (2004): Private, staatliche und überstaatliche Interventionen zur Verankerung von Arbeitnehmerrechten. In: Bass, H. H./Melchers, St. (Hg.): Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung. Codes of Conduct, Sozialklauseln, nachhaltige Investmentfonds. Münster, Lit: 139-171.

Harvey, P. J. (1997): The North American Agreement on Labour Cooperation: A Non-Governmental View. In: Malanowski, N. (ed.): Social and Environmental Standards in International Trade Agreements. Münster, Westfälisches Dampfboot: 100-114.

Herkommer, V. (2005): Die Förderung internationaler Arbeitsrechte in Entwicklungsländern durch das europäische Allgemeine Präferenzschema (APS): In: Senghaas-Knobloch, E. (Hg.): Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung. Münster, Lit: 179-202.

Kulessa, M. (1995): Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der 'Dritten Welt'? Zur entwicklungspolitischen Diskussion über Sozialstandards im internationalen Handel. INEF-Report 12, Duisburg: INEF.

López, D. (2005): Derechos Labourales y Acuerdos de Libre Comercio, Friedrich-Ebert-Stiftung. www.fes-sindical.org/publicaciones/.

Mayer, F. W. (1998): Interpreting NAFTA, New York, Columbia University Press.

North American Agreement on Labour Cooperation (1993): www.naalc.org/english/publications.

OECD (2000): International Trade and Core Labour Standards. Paris, OECD.

Scherrer, C./Greven, T. (2001): Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses. Münster, Westfälisches Dampfboot.

Tsogas, G. (2001): Labour Regulation in a Global Economy. Armonk/London.

US Senate 2002: Bipartisan Trade Promotion Authority Act. http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/T?&report=sr139&dbname=107&.