

DOI: 10.5771/0342-300X-2020-2-83

# Das neue Nordamerikanische Freihandelsabkommen mit besserem Sozialkapitel?

Das Sozialkapitel des neuen Nordamerikanischen Freihandelsabkommens enthält zwei innovative Elemente: vereinbart sind ein Mindestdurchschnittslohn in der Kraftfahrzeugherstellung (Arbeitswertgehaltsklausel) und eine Reform des mexikanischen Arbeitsrechts. Können diese Elemente Lohndumping vermindern, also zur Anhebung der Löhne in Mexiko beitragen und damit zugleich die Lohnabhängigen in den USA vor weiteren Verlagerungen schützen? Die Antwort ist zweigeteilt. Die konkrete Ausgestaltung der Arbeitswertgehaltsklausel konterkariert ihre Intention und macht sie letztlich unwirksam. Die von den US-Demokraten im Kongress durchgesetzte Nachverhandlung des Abkommens wiederum erhöht deutlich die Umsetzungschancen der mexikanischen Arbeitsrechtsreform.

CHRISTOPH SCHERRER

## 1 Einleitung

Präsident Trump versucht, sein Wahlkampfversprechen, in den Handelsabkommen mit anderen Ländern bessere Bedingungen für die Beschäftigten der USA herauszuholen, Schritt für Schritt einzulösen. So hat er kurz nach Amtsantritt mit der Androhung, das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zu kündigen, Verhandlungen mit Kanada und Mexiko über die Aktualisierung dieses Abkommens begonnen, die im November 2018 mit der Unterzeichnung durch das jeweilige Staatsoberhaupt der drei beteiligten Länder des nun *United States – Mexico – Canada Agreement* (USMCA) genannten Abkommens ihren Abschluss fanden. Der dem US-Kongress vorgelegte Vertragstext enthielt bereits etliche Regeln, die gegenüber NAFTA einen besseren Schutz für die Arbeiter\*innen in der Freihandelszone bedeutet hätten. Darunter befanden sich zwei innovative Ansätze zur Erhöhung der Löhne in Mexiko, nämlich eine Arbeitswertgehaltsklausel (*Labor Value Content*), die einen Mindestdurchschnittslohn in der Kraftfahrzeugherstellung vorschreibt, und einen Anhang, der Mexiko zur Reform des Arbeitsrechts verpflichtet.

Seitens der US-amerikanischen Gewerkschaften bestanden jedoch erhebliche Bedenken, inwieweit die vorgesehenen Reformen des mexikanischen Arbeitsrechts tatsächlich umgesetzt und durchgesetzt würden. Darüber hinaus enthielt das USMCA einen außerordentlich umfangreichen Schutz des geistigen Eigentums der im We-

sentlichen in den USA beheimateten Pharma-Unternehmen. Die Möglichkeit, in das Vertragswerk noch weitergehende Forderungen der US-Gewerkschaften und Konsument\*innen aufzunehmen, eröffnete sich dann aufgrund des Wahlerfolges der Demokratischen Partei bei den Zwischenwahlen zum Kongress im November 2018.

Die im Folgenden näher beschriebenen Änderungen am Abkommen führten dazu, dass der US-amerikanische Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO und die meisten, wenngleich nicht alle, US-Gewerkschaften die Verabschiedung des für das Abkommen notwendigen Umsetzungsgesetzes (*USMCA Implementation Act*) befürworteten. Parteiübergreifend wurde dieses Umsetzungsgesetz am letzten Sitzungstag des Repräsentantenhauses im Jahr 2019 mit 381 Ja-Stimmen zu 41 Nein-Stimmen verabschiedet. Am 16. Januar 2020 folgte der Senat mit 89 zu zehn Stimmen, und am 29. Januar unterzeichnete Präsident Trump das Abkommen als Gesetz (Public Law No. 116–113).

Der Verabschiedung im Repräsentantenhaus ging wenige Tage zuvor die Unterzeichnung eines Ergänzungsprotokolls zum USMCA (*Protocol of Amendments*) durch die Handelsbeauftragten der drei Länder voraus. Damit haben die Regierungen Mexikos und Kanadas dem Nachverhandlungsergebnis zugestimmt. Die Ratifizierung durch das kanadische Parlament wird für April 2020 erwartet, das Inkrafttreten des Abkommens ist für 1. Juli 2020 vorgesehen.

Sowohl die Arbeitswertgehaltsklausel als auch die Verpflichtung zur Arbeitsgesetzreform könnten Modellcharakter für weitere Handelsabkommen besitzen. Denn die

Liberalisierung des Handels hat in den bisherigen Hochlohnländern zur Abkopplung des Lohnniveaus von den Produktivitätsfortschritten in vielen Bereichen des verarbeitenden Gewerbes geführt, ohne dass in den Niedriglohnländern (mit Ausnahme vor allem Chinas) die Löhne in den sogenannten Weltmarktfabriken angestiegen wären (Anner 2019). Letzteres trifft auch auf das verarbeitende Gewerbe in Mexiko zu (Blecker et al. 2017). Deshalb fordern Gewerkschaften seit Jahrzehnten, mittels sanktionsbewährter Sozialkapitel das Handelsregime mit dem auf den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beruhenden Arbeitsregime zu verbinden (Greven 2012). Innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) ist bisher ein solches Sozialkapitel nicht durchsetzbar, doch seit dem unter Präsident Reagan ausgehandelten Freihandelsabkommen mit den karibischen Staaten (*Caribbean Basin Initiative*) werden in vielen Präferenzabkommen sowie bi- und plurilateralen Freihandelsabkommen Sozialkapitel vereinbart, die allerdings bisher als wenig wirksam erachtet werden (Moore 2017; Janusch 2015).

Die potenzielle Wirksamkeit der im USMCA enthaltenen Paragrafen zugunsten der Lohnabhängigen soll im Folgenden an den mit ihnen verbundenen Erwartungen gemessen werden (Abschnitte 2–4). Im Ergebnis zeigt sich ein gespaltenes Bild. Die verabschiedete Version der Arbeitswertklausel dürfte kaum zu Lohnerhöhungen in Mexiko führen. Dagegen versprechen die von den Demokraten ausgeklügelten Mechanismen zur Umsetzung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform, die Rechte der mexikanischen Beschäftigten zu stärken. Gleichwohl bleibt es erklärungsbedürftig, warum ein Präsident, der auf vielen Gebieten Errungenschaften der Arbeiter\*innenbewegung beschneidet, beim Handelsabkommen zu Zugeständnissen bereit ist. Deshalb werden im Anschluss an die Analyse des Abkommens die politischen Beweggründe der Trump-Regierung dargestellt (5) wie auch die politischen Konfliktlinien des Abkommens aufgezeigt (6). Der Beitrag schließt mit der Frage, was die europäische Handelspolitik vom USMCA-Sozialkapitel übernehmen sollte (7).

## 2 Die Schwachstellen des NAFTA-Nebenabkommens zu Arbeitsbeziehungen

Auf Druck der US-Gewerkschaften wurde dem NAFTA ein Nebenabkommen für Arbeit (*North American Agreement on Labor Cooperation; NAALC*) hinzugefügt. Es enthält keinen Bezug zu transnationalen Standards, sondern verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich zur Einhaltung ihres jeweiligen nationalen Arbeitsrechts (NAALC 1993).

Die Sanktionsmöglichkeiten des Nebenabkommens für Arbeit sind sehr begrenzt und mit umständlichen Ver-

fahren verbunden. Beschwerdeführer müssen nachweisen, dass die jeweilige Regierung fortdauernd die Einhaltung der nationalen Gesetze nicht gewährleistet. Der Nachweis *andauernder* Verstöße kann aber schon dann nicht mehr erbracht werden, wenn nur eine der verschiedenen Durchsetzungsmaßnahmen umgesetzt wird (ausführlich zum Beschwerdeverfahren vgl. Greven 1998).

In den USA wurden (Stand 2019)<sup>1</sup> 25 von insgesamt 42 Petitionen wegen arbeitsrechtlicher Verstöße eingereicht, 23 davon betrafen Mexiko. Jedoch nur acht der US-Verfahren initiierten entsprechende Beratungen der Arbeitsminister. Allein eine in Mexiko eingereichte Petition hinsichtlich der Nicht-Einhaltung der US-Mindestlohngesetze für Arbeitsmigrant\*innen mit einem H-2B-Visum führte zu einer gemeinsamen Absichtserklärung beider Arbeitsminister im Jahre 2014, Maßnahmen zur Einhaltung des Mindestlohnes einzuleiten (U.S. Department of Labor 2014). Insgesamt kommen Studien zum NAALC zu dem Schluss, dass es vor allem auf das Interesse der jeweiligen US-Regierung ankommt, ob einem Verstoß gegen die Arbeitsgesetze der Nachbarländer überhaupt nachgegangen wird (Greven 2012, S. 87ff.).

Die geringe Wirksamkeit des Nebenabkommens könnte vernachlässigt werden, wenn sich das Versprechen der Befürworter von NAFTA, die mexikanischen Löhne dem US-amerikanischen Lohnniveau anzugleichen, erfüllt hätte. Doch während sich das Handelsvolumen zwischen Mexiko und den USA seit dem Inkrafttreten von NAFTA im Jahre 1994 verdreifacht hat und sich auch die ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko gemessen am Brutto-sozialprodukt (BIP) mehr als verdoppelt haben, lagen 2016 die mexikanischen Reallöhne im verarbeitenden Gewerbe unter dem Niveau von 1994 (Blecker et al. 2017, S. 98f.).

Ein Grund für die schwache Lohnentwicklung sind die systematischen Rechtsverletzungen der Kernarbeitsnormen der ILO (ITUC 2019, S. 10). Der Arbeitsrechte-Indikator des *Center for Global Workers' Rights* differenziert zwischen Arbeitsgesetzgebung und arbeitsrechtlicher Praxis, wobei Letztere in Mexiko erheblich schlechter abschneidet (CGWR 2019).

Das mexikanische Arbeitsrecht sieht zwar sowohl die Koalitionsfreiheit als auch das Streikrecht vor, doch diese Rechte werden durch viele Einzelbestimmungen eingeschränkt. Gewerkschaften können nur dann Tarifpartner werden, wenn sie vom Arbeitsministerium anerkannt sind. Die enge Verbindung zwischen den traditionellen Gewerkschaften und der langjährigen autoritären Staatspartei *Partido Revolucionario Institucional (PRI; Partei der Institutionalisierten Revolution)* führte zur Ausgrenzung unabhängiger Gewerkschaften. Das Streikrecht ist folglich nur den anerkannten Gewerkschaften vorbehalten.

1 Die letzte Petition stammt von 2015. Siehe <https://www.dol.gov/agencies/ilab/submissions-under-north-american-agreement-labor-cooperation-naalc-print>

Von gewerkschaftlicher Organisierung sind auch sogenannte Vertrauensangestellte ausgeschlossen, zu denen die Firmenleitungen möglichst viele ihrer Angestellten zählen. Die Arbeitsgerichtsbarkeit basiert auf tripartistischen Schiedsstellen, die von Regierungsvertretern dominiert werden. Aufgrund der Vielzahl von Gewerkschaften herrschen Betriebstarifverträge vor. Diese haben häufig den Charakter von „Schutzverträgen“, sprich Verträgen zwischen der Unternehmensleitung und ihnen angenehmer Personen ohne Beteiligung der Beschäftigten (Manz 2014; Goebel/Pries 2000). Experten schätzen den Anteil von solchen „Schutzverträgen“ auf bis zu 90 % aller offiziell registrierten Tarifverträge (Cisneros 2019, S. 2). Nur wohl maximal 2 % der mexikanischen Lohnabhängigen sind Mitglieder einer unabhängigen Gewerkschaft, und nur für 1 % von ihnen gilt ein Tarifvertrag, der von der betreffenden Belegschaft geprüft und angenommen wurde (Xelhuantzi 2018).

Diese Defizite in der arbeitsrechtlichen Praxis Mexikos sind seit Langem von den US-amerikanischen Gewerkschaften angeprangert worden. Entsprechend haben sie, soweit sie NAFTA nicht grundsätzlich abgelehnt hatten, eine Stärkung der Arbeitsrechtsklauseln gefordert.

### 3 Die neuen Paragraphen zu Arbeitsbeziehungen im USMCA<sup>2</sup>

Das neue Vertragswerk USMCA berücksichtigt einige Forderungen der US-amerikanischen Gewerkschaften. Hier ist zum einen ein direkter Schutz gegen Betriebsauslagerungen nach Mexiko zu nennen, der mittels einer Erhöhung des Wertschöpfungsanteils in den USA bewirkt werden soll. Maßnahmen hierfür sind vor allem verschärfte Ursprungsregeln (*rules of origin*), die auf 234 Seiten spezifiziert werden. Der USMCA sieht vor, den regionalen Wertschöpfungsanteil für den zollfreien Vertrieb von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen von bisher 62,5 % schrittweise auf 75 % im Jahre 2023 anzuheben.

Des Weiteren wurden Arbeitsrechte gestärkt, und zwar durch

- die Aufnahme eines Kapitels zu Arbeitsbeziehungen im Hauptvertrag, und nicht mehr im Nebenabkommen (NAALC), was unter anderem den Zeitraum für die Einleitung von Sanktionsmaßnahmen (wie den Entzug von Handelsprivilegien) deutlich verkürzt;
- den Verweis auf ILO-Kernarbeitsnormen (*ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up* 1998), allerdings ohne die konkreten ILO-Übereinkommen zu nennen;
- einen Anhang zur Reform der Arbeitsgesetze in Mexiko;
- eine Arbeitswertgehaltsklausel.

Indem Arbeitsfragen nunmehr im Hauptvertrag behandelt werden, wird die Möglichkeit geschaffen, Beschwerde gegen nicht eingehaltene Verpflichtungen im Rahmen des allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus zu führen. Allerdings: Bevor der allgemeine Streitschlichtungsmechanismus genutzt werden kann, sollen zunächst Konsultationen zwischen den betroffenen Arbeitsministerien stattfinden. Folglich können sich – wie schon zuvor – die Beschwerde führenden zivilgesellschaftlichen Parteien nicht direkt an den anderen Staat wenden. Die Aufforderung zur Konsultation kann nur von einem der Vertragsstaaten ausgehen (Art. 23.7).

Vor den Nachverhandlungen gab es noch weitere Restriktionen. So beschränkte der USMCA (wie zuvor auch der NAALC) Beschwerdemöglichkeiten bei Verstößen gegen die ILO-Kernarbeitsnormen und die jeweilige nationale Gesetzgebung, die wiederholt erfolgt sind und die einen Bezug zum grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen sowie Investitionen aufweisen (Art. 23.3, 23.5). Zudem bestand Unklarheit darüber, inwieweit die Bildung eines Streitschlichtungspanels von einer der beteiligten Regierungen blockiert werden kann.

Die letztgenannten Einschränkungen wurden in den Nachverhandlungen aufgehoben. Nunmehr soll bereits auf einzelne Gewaltakte reagiert werden können. Die Novellierung verschiebt die Beweislast auf die beklagte Partei, die nun nachweisen muss, dass kein Bezug zu „Handel und Investitionen“ besteht, und damit der Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens außer Kraft gesetzt wäre. Diese Umkehrung der Beweislast ist für die Rechtsprofessorin Kathleen Claussen die zentrale Verbesserung im Bereich „Arbeit“ (Claussen 2019). Ferner soll ein Streitschlichtungspanel auch dann eingerichtet werden können, wenn eine Streitpartei sich weigert, am Prozess der Auswahl der Schiedsrichter teilzunehmen. Die im Anhang (Annex 23-A) vereinbarte Reform der mexikanischen Arbeitsgesetze sieht vor:

- Eine unabhängige Schlichtungsstelle zu schaffen, die zudem die Tarifverträge registriert. Sie soll auch das Recht erhalten, bei Verstößen gegen ihre Entscheidungen Sanktionen zu erlassen. Ihre Entscheidungen sollen aber vor einem unabhängigen Gericht angefochten werden können;
- die Einrichtung unabhängiger Arbeitsgerichte;
- die Schaffung eines effektiven Systems, um sicherzustellen, dass gewerkschaftliche Wahlen frei und geheim stattfinden;
- die Einschaltung von Arbeitsgerichten zur Sicherstellung geheimer Wahlen bei Anfechtungen der gewerkschaftlichen Vertretung von Belegschaften;

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt entstammt einer von der Arbeiterkammer Wien geförderten Studie (vgl. Scherrer 2019a).

- eine Gewährleistung, dass die Belegschaften in freien und geheimen Wahlen über die Tarifverträge abstimmen können;
- die Neuverhandlung aller bestehenden Tarifverträge innerhalb von vier Jahren, um zu gewährleisten, dass auch diese zur Belegschaftsabstimmung gestellt werden;
- die Verpflichtung, die Inhalte von Tarifverträgen allen betroffenen Arbeiter\*innen bekannt zu geben.

Der 2018 ins Präsidentenamt gewählte Andrés Manuel López Obrador (AMLO) war ebenso wie die von ihm gegründete Morena-Partei mit einem Wahlprogramm angetreten, das eine progressive Reform des Arbeitsgesetzes versprach. Dieses Versprechen wurde am 2. Mai 2019 weitgehend im Einklang mit dem Anhang 23-A des USMCA eingelöst (siehe Sadka 2019). Der US-amerikanische Gewerkschaftsdachverband AFL-CIO und viele Abgeordnete der Demokratischen Partei zweifelten jedoch an der Fähigkeit des mexikanischen Staates, die Reformen tatsächlich umzusetzen. Insbesondere fürchteten sie, dass die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel nicht ausreichend zur Verfügung gestellt werden würden (Feingold 2019). Deshalb drängten sie auf eine Nachverhandlung des Arbeitskapitels. Folgende ergänzende Überwachungsmechanismen wurden vom Repräsentantenhaus verabschiedet:

(1) Bildung eines *Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement (ILCME)*; Interministerieller Ausschuss zur Überwachung und Durchsetzung von Arbeitsrecht). Dieser Ausschuss unter der gemeinsamen Leitung des Handelsbeauftragten und des Arbeitsministers (USMCA Implementation Act, Art. 711) soll halbjährlich beurteilen, inwieweit Mexiko seinen Verpflichtungen bezüglich der vereinbarten Arbeitsrechtsreformen nachkommt und „ob Mexiko Mittel in Übereinstimmung mit seiner Verpflichtung bereitgestellt hat“ (Art. 714; eigene Übersetzung). Der Ausschuss wird von einem unabhängigen mexikanischen Arbeitssachverständigenausschuss unterstützt (Art. 714), dessen zwölf Mitglieder von beiden Parteien im Kongress und dem gewerkschaftlich dominierten Beratenden Ausschuss für Arbeit im Büro des Handelsbeauftragten ernannt werden (Art. 732). Stellt der Ausschuss nach einem mehrstufigen Verfahren mit vorgeschriebenen Fristen für jede Stufe fest, dass Mexiko seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist, soll er dem Handelsbeauftragten empfehlen, Durchsetzungsmaßnahmen zu initiieren. Diese können die Aufnahme von Konsultationen, die Einleitung eines Streitschlichtungsverfahrens oder Maßnahmen in Bezug auf das *Rapid Response Labor Panel* (siehe unten) beinhalten. Darüber hinaus wird eine Hotline für mexikanische Arbeiter\*innen eingerichtet (Art. 717). Zusätzlich wird das Arbeitsministerium fünf Arbeitsattachés an der US-Botschaft in Mexiko anstellen, die den Interministeriellen Ausschuss bei der Überwachung und Durchsetzung der arbeits-

rechtlichen Verpflichtungen Mexikos unterstützen sollen (Art. 721–23). Schließlich soll sich eine dem Ministerium für Heimatschutz unterstehende *Task Force* mit Kinder- und Zwangsarbeit befassen (Art. 741–744). Der ILCME ist gegenüber den entsprechenden Ausschüssen des Kongresses in festgelegten Zeitabschnitten berichtspflichtig.

(2) Ein *Rapid Response Labor Mechanism – RRLM* (Schnellreaktionsmechanismus; Annex 31-A) zielt darauf ab, rasch Abhilfe zu schaffen, wenn in einer Fabrik bzw. in einem Callcenter (*facility*) das im neuen mexikanischen Arbeitsgesetz verankerte Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen verletzt wird. Der Fokus auf eine bestimmte Arbeitsstelle ist beispiellos. Frühere Arbeitsrechtsklauseln in Freihandelsabkommen betrafen das Versagen einer Regierung, Arbeitsgesetze effektiv durchzusetzen. Konkrete Verstöße in einer bestimmten Fabrik lagen außerhalb des Geltungsbereichs dieser Abkommen. Dieser Mechanismus kann in Mexiko allerdings nur im Rahmen des bestehenden Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen (s. Abschnitt 2) in Anspruch genommen werden.

Die Novellierung sieht die Einrichtung eines *Rapid Response Labor Panel* (Schiedsgerichts) vor, das sich aus einer vorab vereinbarten Liste von Arbeitsexpert\*innen zusammensetzt. Ursprünglich hatten einige Demokratische Senator\*innen vorgeschlagen, dass US-Arbeitsinspektor\*innen Vorwürfe vor Ort prüfen sollten. Die mexikanische Regierung widersetzte sich jedoch dieser Verletzung ihrer Souveränität. Der Kompromiss war dieses gemeinsam zu bildende Expert\*innengremium. Dessen Einrichtung soll nicht davon abhängig sein, ob ein Land entsprechende Expert\*innen vorab nominiert hat. Damit wird vorgebeugt, dass das Land, in dem eine Verletzung der Arbeitsrechte vermutet wird, die Einrichtung des Schiedsgerichtes durch Unterlassung blockieren kann.

Beschwerden über eine Verletzung der Rechte können direkt von einer Gruppe von Arbeiter\*innen vorgebracht werden. Nach Erhalt der Beschwerde soll, wenn „in gutem Glauben davon ausgegangen werden kann, dass den Arbeiter\*innen in einer betroffenen Fabrik die Rechte verweigert werden“ (Protocol Article 31-A.4.2; eigene Übersetzung), zunächst das betroffene Land aufgefordert werden, den Sachverhalt zu prüfen. Falls das beklagte Land nichts unternimmt, kann das klageführende Land mittels des *Rapid Response Labor Panels* eine Untersuchung einleiten. Falls die Verweigerung der Rechte nicht innerhalb von etwa 120 Tagen behoben wird, kann der US-Handelsbeauftragte den Finanzminister (zuständig für den US-Zoll) anweisen, die Waren der inkriminierten Fabrik mit einem Zoll zu belegen oder ihre Einfuhr gänzlich zu verweigern (Art. 753). Bereits zu Beginn des Prozesses können die Waren aus einer verdächtigten Fabrik „nicht liquidiert“ werden (Art. 752), d. h. die zu zahlenden Zölle werden nicht endgültig festgelegt, sodass auch später noch Strafen auf die Waren erhoben werden können. Während

des gesamten Prozesses werden die entsprechenden Kongresskomitees vom Handelsbeauftragten konsultiert, um sicherzustellen, dass der Prozess nicht allein in den Händen der Exekutive liegt, die möglicherweise die Interessen der Arbeiter\*innen weniger im Blick hat.

Aus einer der Gewerkschaftsbewegung freundlich gesinnten juristischen Sicht wird das Ergebnis der Nachverhandlungen positiv bewertet (Charnovitz 2019; Claussen 2019; Lester/Manak 2019; Posner 2019), wobei allerdings folgende Lücken und Unklarheiten in den Vertragstexten identifiziert werden:

- Das konkrete *Procedere des Rapid Response Labor Mechanism* bedürfe noch weiterer Konkretisierungen. Dies trifft auf das Überprüfungsverfahren bei einem Verdacht auf Verstoß gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen bei einer Arbeitsstelle zu, da insbesondere die Einhaltung dieser Rechte bzw. die Möglichkeiten ihrer Umgehung schwer zu überprüfen seien (Icso 2019). Auch sei unklar, wie die Verantwortlichkeiten für mögliche Behinderungen bei der Überprüfung identifiziert werden können (Claussen 2019).
- Bei den Fristen für die einzelnen Stufen des RRLM bestünden Lücken, sodass derzeit die maximale Dauer des Verfahrens noch nicht genau festzustellen sei (ebd.).
- Unklar seien auch die Art von Strafmaßnahmen im Falle von grenzüberschreitenden Dienstleistungen; ebenso ungelöst sei die Frage, wie von der US-Zollbehörde die von einer inkriminierten Fabrik hergestellten Güter identifiziert werden können (Posner 2019).

Meines Erachtens besteht ein Hauptmanko des gesamten Beschwerdeverfahrens darin, dass es, wenngleich der Kongress konsultiert wird, letztlich in der Hand der Exekutive liegt. Erfahrungen mit bisherigen Arbeitsrechtsklauseln in den Handelsverträgen der USA haben gezeigt, dass ihr Gebrauch, insbesondere die Nutzung von Strafmaßnahmen, letztlich den politischen Kalkülen der Exekutive unterliegt (Grevén 2012).

#### 4 Labor-Value-Content-Klausel<sup>3</sup>

Ein weiteres interessantes Element zur Verhinderung eines Lohnunterbietungswettlaufs in der Automobilindustrie ist die Vorgabe, dass für einen gewissen Teil der Produktion die Löhne mindestens 16 US-\$ pro Stunde betragen müssen, ansonsten fällt ein Zoll in Höhe von 2,5 % bei der Einfuhr in eines der anderen USMCA-Länder an (Art. 4-B.7). Diese sogenannte Arbeitswertgehaltsklausel (*Labor Value Content*, im Folgenden abgekürzt: LVC) soll dazu beitra-

gen, dass die Löhne in den mexikanischen Produktionsstätten angehoben werden.

Die LVC-Klausel betrifft nur die in Nordamerika tätigen Hersteller von Personenkraftwagen (Pkw), Kleinlastern (LT; z.B. *Sport Utility Vehicles*) und schweren Lastkraftwagen (wobei Letztere nur erwähnt werden, aber im Unterschied zu Pkws und LTs ohne eigene Paragraphen). Die Klausel ist sehr komplex und zum Teil nicht eindeutig. Sie schreibt keinen Mindestlohn vor, sondern einen Mindestdurchschnittslohn für einen gewissen Teil der Herstellungskosten (USMCA, Kapitel 4, Appendix, Art. 7.). Schrittweise soll im dritten Jahr ein LVC von 40 % für Pkws und für Kleinlasten von 45 % erreicht sein (Absatz 1 (a) bis (d)).

Der Arbeitswertgehalt (LVC) ist die Summe von drei unterschiedlichen Berechnungen. Den größten Teil der LVC-Berechnung eines Fahrzeugherstellers stellen die Kosten für den Bezug von Werkstoffen und Teilen sowie die Lohnkosten in der Endmontage als Teil der Nettoherstellungskosten dar. Zu diesen Kosten zählen alle Werkstoffe und Teile, die von fremden oder eigenen Zulieferfirmen mit Standort in einem der drei nordamerikanischen Vertragsländer stammen, die im Durchschnitt 16 US-\$ pro Stunde (ohne betriebliche Sozialleistungen) oder mehr ihren Beschäftigten in der Produktion (Gehälter für Management, Ingenieure etc. sind ausgenommen) zahlen und die Lohnkosten in der eigenen Endmontage, sofern im Durchschnitt 16 \$ pro Stunde oder mehr gezahlt wird, dividiert durch die Nettoherstellungskosten des Fahrzeugs. Der Anteil dieser Kosten muss mindestens 25 % an den Nettoherstellungskosten von Pkws und 30 % von Kleinlasten betragen.

Falls ein Hersteller auf Basis dieser Berechnung bereits einen LVC von 40 % (45 % für Kleinlasten) erreicht, dann erübrigen sich die weiteren Berechnungen. Sofern dies aber nicht der Fall ist, kann er zusätzlich unter bestimmten Bedingungen die Lohnkosten für Forschung und Entwicklung (F&E), für Informationstechnologien (IT) sowie für Motoren-, Getriebe- und oder Batteriewerke zur Erfüllung der 40/45 %-Quote geltend machen.

Die Löhne und Gehälter für F&E und IT können die Fahrzeughersteller im Ausmaß von bis zu 10 % ihrer gesamten nordamerikanischen Lohnkosten für den LVC in Rechnung stellen. Zudem können sie sich weitere fünf Prozentpunkte zur Erfüllung der 40 bzw. 45 %-LVC-Quote anrechnen lassen, wenn sie nachweisen, dass sie in Nordamerika ein Motoren-, Getriebe- oder Batteriewerk besitzen (bzw. über langfristige Lieferverträge verfügen), in dem mindestens ein durchschnittlicher Stundenlohn von 16 US-\$ bezahlt wird. Diese Zulieferer müssen nicht ausschließlich die Werke beliefern, für deren hergestellte Fahrzeuge der LVC-Nachweis erbracht wird.

<sup>3</sup> Siehe Fußnote 2.

Der LVC kann für eine Modelllinie, Fahrzeugklasse oder Produktionsstandort für Pkws oder Kleinlastwagen berechnet werden, wobei unklar ist, ob die Kosten für Pkws und Kleinlastwagen gemittelt werden dürfen, wenn sie in derselben Fabrik hergestellt werden (USMCA, Appendix 4-B, Art. 7, Paragraph 4). Zudem können die Firmen wählen, ob sie die gesamte Produktion oder nur die für den Export ins nordamerikanische Nachbarland bestimmten Fahrzeuge in die LVC-Berechnung aufnehmen. Allerdings müssen die Berechnungen getrennt für die Standorte in den jeweiligen Ländern des Freihandelsabkommens vorgenommen werden.

Die LVC-Klausel trifft die Hersteller in unterschiedlichem Maße (AAPC 2018). Insbesondere die traditionellen US-amerikanischen Hersteller können von der Anrechnung der Löhne in F&E und im IT-Bereich sowie von der 5%-Regel für vorhandene Motoren-, Getriebe- und Batteriewerke eher Gebrauch machen als Hersteller mit einem Firmensitz (und zumeist F&E und IT-Abteilungen) außerhalb Nordamerikas. Die Motorenwerke dieser Hersteller befinden sich zudem eher in Mexiko als in den USA. Darüber hinaus werden den Autozulieferern verhältnismäßig mehr Kosten für die Erbringung der Nachweise für die Erfüllung der Ursprungsregeln und der LVC-Klausel entstehen, da sie über das entsprechende Personal noch nicht verfügen (USTR 2019, FN 133).

Die Einführung der LVC-Klausel versteht sich vor dem Hintergrund der durch NAFTA begünstigten Verlagerung der Automobilproduktion nach Mexiko. Während 1986 in Mexiko 2,5% der nordamerikanischen Produktion hergestellt wurden, waren es 2018 ungefähr 20% (CRS 2019, S. 15). Die Stundenlöhne der Beschäftigten in der mexikanischen Automobilproduktion lagen 2017 bei durchschnittlich 7,3 US-\$ in der Endmontage und bei 3,4 US-\$ in den Zulieferbetrieben; in den USA und Kanada hingegen bei über 20 \$ (INEGI 2017).

Die US-Gewerkschaften halten aus folgenden Gründen die Arbeitswertgehaltsklausel für unzureichend:

- Der vorgeschriebene durchschnittliche Stundenlohn von 16 US-\$ sei zu gering, um die Autokonzerne von weiteren Produktionsauslagerungen nach Mexiko abzuhalten, zumal kein Inflationsausgleich vorgesehen ist.
- Der 16-\$-Stundenlohn sei kein Mindestlohn, sondern nur ein Durchschnittslohn, sodass es weiterhin Niedriglöhne geben kann, insbesondere dann, wenn andere Beschäftigte einen höheren Lohn erhalten (Drake 2018; Gruenberg 2018; Hart 2018; LAC 2018).

Von diesen Kritikpunkten erscheinen mir zum einen der Verweis darauf, dass lediglich nur ein Durchschnittslohn, aber kein Mindestlohn zugrunde gelegt wird, wie zum anderen die Komplexität der Anrechnungen auf die LVC-Quote, die die Überprüfung der Erfüllung der Anforderungen erschwert, als besonders stichhaltig.

## 5 Trumps Beweggründe für die Berücksichtigung von Interessen der Lohnabhängigen in Handelsabkommen

Präsident Trump ist keinesfalls bekannt für gewerkschaftliche Sympathien, weder als Unternehmer noch als Präsident. Seine Regierung greift auf vielen Fronten Errungenschaften der Arbeiter\*innenbewegung an, angefangen bei der arbeiter\*innen-feindlichen Besetzung der *National Labor Relations Board* über den Angriff auf die Ausweitung der Krankenversicherung, die sein Vorgänger Obama veranlasst hatte, bis hin zur drastischen Umverteilung zugunsten der sozial Starken und Einkommensreichen und zulasten der sozial Schwachen, die mit der neuen Gesetzgebung an einem Pol und der Einschränkung des Zugangs zu Lebensmittelhilfen (*Food Stamps*) am anderen Pol ihren Ausdruck gefunden hat (Greenhouse 2019). Warum setzt sich dann sein Handelsbeauftragter für eine Stärkung der gewerkschaftlichen Rechte in Mexiko ein?

Die Liberalisierung des Außenhandels wurde in der Nachkriegszeit nie von einer *Bevölkerungsmehrheit* befürwortet, wenngleich es immer schon unterschiedliche Positionen zwischen jüngeren und älteren Generationen wie auch zwischen der demokratischen und republikanischen Wählerschaft gab und gibt. Gleichwohl schritt die Liberalisierung des Außenhandels voran (Scherrer 1999). Anders sehen die Vorzeichen bei den US-Konzernen aus. Wie an ihrer großen Zustimmung zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) abzulesen ist (USTR 2016), sind sie mehrheitlich für eine weitere Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik und für eine Öffnung fremder Märkte, insbesondere für ihre digital unterstützten Dienstleistungen. Allerdings finden sie für ihre Politik in der US-Bevölkerung keine hinreichende Unterstützung. Zwar werden Freihandelsabkommen im letzten Jahrzehnt mehrheitlich befürwortet, insbesondere von der jüngeren Generation, doch wie sich anhand der Auseinandersetzungen um TPP gezeigt hat, sind in der Bevölkerung die Gegner\*innen von Freihandelsabkommen leichter mobilisierbar als die Befürworter\*innen. Im konservativen Spektrum lassen sich Abschottungstendenzen gegenüber anderen Ländern leichter mobilisieren; bei NAFTA war Mexiko, derzeit ist China stärker im Fokus. Im progressiven Spektrum wird hingegen die Begünstigung von Konzernmacht durch solche Abkommen kritisiert (Hendrix 2016). Der durch Automatisierung, Abwanderung in südliche Bundesstaaten und ausländische Konkurrenz bedingte Verlust von Industriearbeitsplätzen, der in einigen Regionen weder durch sozialpolitische Maßnahmen noch durch vergleichbar entlohnte Arbeitsplätze im Dienstleistungsgewerbe aufgefangen wurde, lässt besonders die von diesen Verlusten bedrohten bzw. betroffenen gering qualifizierten Arbeitskräfte weitere Freihandelsabkommen ablehnen.

Im US-Wahlkampf von 2016 konnte erstmalig die Freihandelskepsis innerhalb der Bevölkerung erfolgreich politisch mobilisiert werden, und zwar von den Präsidentschaftskandidat\*innen beider Parteien. Im Rahmen der Präsidentschaftswahlen kam hinzu, dass der infolge eines liberalisierten Außenhandels drohende Arbeitsplatzverlust besonders in solchen Bundesstaaten ausgeprägt ist, in denen die parteipolitischen Mehrheiten von Zeit zu Zeit wechseln (*swing states*). Deshalb hatte deren Stimme im Wahlkampf mehr Gewicht. Dies erklärt auch Trumps Bereitschaft, gerade den protektionistischen Forderungen der Stahl- und Aluminiumindustrie nachzukommen, da diese in den *swing states* besonders präsent ist (Jensen et al. 2016).

Insgesamt jedoch initiierte Trump ein großes Täuschungsmanöver: Er kritisierte die bisherigen Handelsabkommen zwar scharf, versprach, „unfairen“ Praktiken schärfer zu begegnen, konfrontierte aber letztlich die Handelspartner mit den alten Forderungen der Konzerne nach besserem Schutz des geistigen Eigentums und freiem Datenverkehr. Somit könnte es den US-Konzernen – trotz der scharfen Kritik an den bisherigen Handelsabkommen – noch gelingen, die bisherige „Freihandelspolitik“ politisch fortzusetzen. Ergebnisse der Neuverhandlungen könnten als Erfolge für die US-Wirtschaft angepriesen werden, ebenso wie der bessere Schutz einiger politisch gut vernetzter, in der Importkonkurrenz stehenden Industriezweige wie beispielsweise der Stahlindustrie (Scherrer 2019a).

## 6 Die politische Auseinandersetzung um die Verabschiedung des USMCA

Der vom US-Handelsbeauftragten, Robert Lighthizer, ausgehandelte USMCA wird von vielen gesellschaftlichen Organisationen und Kongressabgeordneten prinzipiell als eine Verbesserung gegenüber NAFTA begrüßt. Doch zunächst eine kurze Darstellung der Befürworter und der Kritiker des USMCA, bevor die politischen Dynamiken analysiert werden.

Die meisten Unternehmensverbände werben für die Ratifizierung des USMCA<sup>4</sup>, da sich die Neuerungen gegenüber NAFTA weitgehend mit ihren seit Langem erhobenen handelspolitischen Forderungen decken. Insbesondere werden die Hersteller pharmazeutischer Produkte durch einen längeren Patentschutz bessergestellt, aber auch die IT-Konzerne, da der USMCA ihnen freien Datenfluss zusichert. Die Agrarindustrie, die seit Jahren große Überschüsse im Handel mit Mexiko erzielt, ist am fortgesetzten Zugang zum dortigen Markt interessiert. Die drei US-amerikanischen Autokonzerne, die gegen eine Erhöhung des US-amerikanischen Wertschöpfungsanteils

protestierten, haben sich mit der vereinbarten Regel abgefunden und befürworten ebenfalls die Verabschiedung des USMCA (AAPC 2019). Ihre Befürwortung weist auch darauf hin, dass sie die neue Arbeitswertgehaltsklausel nicht als Bedrohung ihres Geschäftsmodells ansehen. Ein Beweggrund ihrer Zustimmung ist allerdings auch die Befürchtung, dass die Trump-Regierung, falls USMCA nicht verabschiedet wird, zu weiteren protektionistischen Maßnahmen greifen könnte, die ihre grenzüberschreitenden Produktionssysteme empfindlich stören könnten.

Republikanische Abgeordnete und Gouverneure unterstützen die Ratifizierung des USMCA mittels einer finanziell gut ausgestatteten Lobby-Kampagne *Trade Works for America* und dem *Pass USMCA Committee*, dem auch einige Demokraten beigetreten sind.

Die Gewerkschaften der Hafentarbeiter\*innen unterstützen ebenfalls die Verabschiedung von USMCA (Monteverde 2019, S.1). Während der kleinere Gewerkschaftsdachverband *Change-to-Win* handelspolitische Stellungnahmen seinen Mitgliedsgewerkschaften überlassen hat, nahm der größere gewerkschaftliche Dachverband AFL-CIO im Juni 2017 ausführlich zur Neuverhandlung von NAFTA Stellung. Neben der alten Forderung, die Nebenabkommen zu Arbeit und Umwelt in das Hauptabkommen zu integrieren und mit effektiven Sanktionen auszustatten, forderte der AFL-CIO folgende Änderungen am bestehenden NAFTA-Abkommen, die von der Trump-Administration zum Teil aufgegriffen wurden:

- Stärkung der Ursprungsregeln und Erhöhung des nordamerikanischen Anteils an der Wertschöpfung, wobei explizit auf die Autoindustrie Bezug genommen wurde. Dies wird im USMCA erfüllt, in dem er auf 75 % angehoben wird;
- die Anwendungsmöglichkeiten der Schutzvorschriften der Handelsgesetzgebung sollen verbessert werden. Dies ist zum Teil im USMCA berücksichtigt worden;
- die Streichung des Investor-Staat-Streitschlichtungsmechanismus (ISDS). Zwischen Kanada und den USA ist dies erfolgt, im Verhältnis USA zu Mexiko ist dieser Streitschlichtungsmechanismus auf spezifische Tatbestände (vor allem Ölindustrie) eingegrenzt worden (Art.14);
- ein sanktionsbewährter Schutz gegen Währungsmanipulationen. USMCA erwähnt als erstes Handelsabkommen Währungsmanipulationen und sieht regelmäßige Konsultationen im Rahmen eines gemeinsamen Makroökonomischen Komitees vor. Allerdings schließt es den Zugang zum Streitschlichtungsmechanismus aus und verweist vornehmlich auf die Verpflichtungen der beteiligten Länder gegenüber dem Internationalen Währungsfonds (Kapitel 33).

4 Siehe die Auflistung der Mitglieder unter <https://pass.usmca.org>

Darüber hinaus erhob der AFL-CIO Forderungen, die keinen Eingang ins USMCA fanden, wie z. B.:

- Abwägung des Patentschutzes in der Medizin mit den für die Patienten entstehenden finanziellen Belastungen;
- Erweiterung der Ausnahmen für öffentliche Dienste;
- Aufhebung aller Beschränkungen des öffentlichen Beschaffungswesens hinsichtlich der Bevorzugung einheimischer oder lokaler Güter und Dienstleistungen;
- Möglichkeit zur Einschränkung des Kapitalverkehrs im Falle (a) offener Verpflichtungen gegenüber Beschäftigten und (b) Gefährdung der Finanzstabilität;
- Regeln zur Verhinderung von Steuervermeidung;
- Prüfung von ausländischen Direktinvestitionen hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte;
- Verpflichtung eines jeden Mitgliedslandes, jährlich 3 % des BIP für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen auszugeben, wobei die Bevorzugung einheimischer Güter und Dienstleistungen möglich sein muss (AFL-CIO 2017).

Da im neuen Handelsabkommen sich nur wenige seiner Forderungen wiederfanden und insbesondere die Sanktionsmechanismen im Kapitel für Arbeitsrechte für unzureichend befunden wurden, hat der AFL-CIO für die Erlangung seiner Zustimmung zum USMCA deren Nachverhandlung verlangt (Drake 2019). Dank der neuen Mehrheit der Demokratischen Partei im Repräsentantenhaus konnten, wie oben berichtet, durch Nachverhandlungen die Sanktionsmechanismen verbessert werden. Von den anderen weiteren Forderungen wurde nur die Streichung des übertriebenen Schutzes der Pharmaindustrie übernommen. Die Novellierung des USMCA schließt nun die Verfügbarkeit von Patenten für neue Anwendungen, Methoden oder Prozesse eines bestehenden Produktes aus und begrenzt die Umstände, unter denen der Patentschutz aufgrund verzögerter Marktzulassung verlängert werden kann. Diese Änderungen sollen aus Sicht der Demokraten im Kongress vor allem dazu dienen, Preisanstiege bei Medikamenten zu bremsen. Die Forderung nach Streichung kam aber auch der mexikanischen und kanadischen Regierung entgegen. Seitdem unterstützt allerdings die US-Pharmaindustrie nicht mehr das Abkommen (Public Citizen 2019).

## 7 Bewertung

### 7.1 Der potenziell bessere Schutz des neuen Handelsabkommens

Die Analyse der zentralen neuen Bestandteile des USMCA, die auf die Zustimmung der US-Gewerkschaften abzielen, kommt zur folgenden Beurteilung: Die schär-

feren Ursprungsregeln schützen eventuell einen kleinen Teil der US-amerikanischen Arbeiterschaft, nämlich die Beschäftigten in der Autoindustrie, doch sie tragen wenig dazu bei, die Stellung der Lohnabhängigen in Nordamerika insgesamt zu stärken. Sie könnten sogar diesem Ziel abträglich sein, indem sie gemeinsames solidarisches Handeln unterminieren. Die Arbeitswertklausel LVC erweist sich als viel zu komplex, um wirksam umgesetzt und kontrolliert werden zu können. Sie lässt keine Anhebung der Löhne in Mexiko erwarten.

Die Aufnahme des Arbeitskapitels in den Hauptvertrag ebenso wie der Verweis auf die ILO-Kernarbeitsnormen stellt jedoch zusammen mit den in den Nachverhandlungen durchgesetzten Sanktionsmöglichkeiten eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem NAFTA-Nebenabkommen NAALC dar. Die Unterstützung der mexikanischen Arbeitsrechtsreform durch das Abkommen wird die Kräfte der unabhängigen Gewerkschaften sicherlich stärken. Doch allein der Druck seitens des US-amerikanischen Kongresses wird nicht ausreichen, um die Arbeitsgesetzreform für die Lohnabhängigen Mexikos wirksam werden zu lassen. Dazu wird es einer umfassenden Mobilisierung der Lohnabhängigen und anderer Teile der Zivilgesellschaft bedürfen.

Das neue USMCA stärkt nicht nur die Rechte der Lohnabhängigen im Vergleich zum NAFTA, sondern auch die der Internetkonzerne. Letzteren wird der freie Datenverkehr innerhalb Nordamerikas garantiert und Online-Plattformen sind von der Haftung für die Inhalte auf ihren Plattformen befreit. Trotz dieser Schattenseite des Abkommens befürwortet die Mehrheit der US-Gewerkschaften seine Ratifizierung. Die Gründe liegen auf der Hand: Gegenüber NAFTA sind ihre Rechte gestärkt worden, d. h. ein Fortschritt gegenüber dem Status quo wurde erreicht. Die Nachteile sind weniger unmittelbar spürbar. Die langjährigen Kritiker von Freihandelsverträgen, Thea M. Lee und Robert E. Scott brachten es auf den Punkt: "As a result, it is better than the alternatives." (Lee/Scott 2019)

### 7.2 Übertragbarkeit des USMCA auf Handelsabkommen der EU

Abschließend bleibt die Frage, ob das USMCA Elemente bietet, die auch für Handelsabkommen der EU eine Blaupause sein könnten. Auch hierauf fällt die Antwort gespalten aus:

- (1) Ungeachtet der allgemeinen Kritik an der LVC-Klausel im USMCA ist deren Übertragung auf europäische Handelsabkommen auch aus anderem Grunde nicht vielversprechend. Eine vergleichbar enge Verzahnung der Lieferketten, wie es sie im nordamerikanischen Raum zwischen Kanada, Mexiko und den USA gibt, besteht für die Autoindustrie vornehmlich innerhalb der Europäischen Union. Jedoch würde es für die EU nicht reichen, mit zwei Ländern zu verhandeln, sie müsste vielmehr mit

einer Vielzahl von Ländern eine solche Klausel vereinbaren. Die erwartbare Komplexität würde nicht nur die Verhandlungen erschweren, sondern auch – im Falle ihrer Vereinbarung – die Kontrolle ihrer Umsetzung.

(2) Gleichwohl gibt es einen nachahmenswerten Ansatz im USMCA: Die dort legitimierte Idee, Lohnhöhe, und nicht nur Arbeitsrechte, in ein Handelsabkommen aufzunehmen, sollte auch in die Handelsabkommen der Europäischen Union einfließen. Dies sollte in Form eines an die Lebensunterhaltskosten der jeweiligen Länder angepassten Mindestlohns in den Exportbranchen geschehen. Ein solcher Mindestlohn stellt sicher, dass die am Arbeitsmarkt schwächsten Beschäftigten die erforderliche Unterstützung erhalten. Zudem ist ein Mindestlohn leichter kontrollierbar und vermeidet die unterschiedliche Behandlung von alten und neuen Herstellern. Es ist davon auszugehen, dass der Mindestlohn sich auch auf die Entlohnung der anderen Beschäftigten positiv auswirkt. Da Unternehmen in der Regel an den Abständen zwischen den einzelnen Lohngruppen festhalten, werden bei der Erhöhung der untersten Lohngruppen die anderen Lohngruppen auch angehoben (Herr et al. 2017).

(3) Vorbildhaft könnte auch ein zweiter Punkt sein: Der umfassende Charakter der Durchsetzungsmechanismen zur Umsetzung der mexikanischen Arbeitsrechtsreformen macht es, wie ausgeführt, wahrscheinlich, dass die Rechte der Arbeiter\*innen in Mexiko gestärkt werden. Daher sollten diese Mechanismen auch für andere Handelsabkommen in Betracht gezogen werden. Jedoch ist zu bedenken: Sie wurden durch eine Kombination von Faktoren ermöglicht, die nicht immer vorliegen mögen. Zwar verfügt die EU über eine ähnlich starke Verhandlungsposition wie die USA, doch kann sie aufgrund der heterogenen Interessenlage ihrer Mitgliedstaaten nicht (und sollte auch nicht) so rabiät gegenüber Handelspartnerländern auftreten, wie dies zurzeit die Trump-Regierung inszeniert. Zudem ist fraglich, ob die den Interessen der Lohnabhängigen zugewandten Parteien in Europa zu einer gemeinsamen handelspolitischen Position finden und diese auch ähnlich geschlossen wie die Demokraten im US-Kongress vertreten werden. Schließlich bedarf es bei der Partnerregierung des Freihandelsabkommens ihrer Zustimmung zu einer progressiven Arbeitsrechtsreform. Denn solange im betreffenden Land auf staatlicher Seite kein Wille zur Verbesserung der rechtlichen Situation der Lohnabhängigen besteht, wird auch der Druck von außen wenig gegen den Unwillen einer Bürokratie ausrichten können, abgesehen von den Unterlaufungsstrategien der betroffenen Unternehmen.

Die geäußerten Bedenken hinsichtlich der Übertragbarkeit der innovativen Elemente des USMCA-Sozialkapitels sollen die europäische Handelspolitik jedoch keinesfalls davon abhalten, sich von den US-Erfahrungen inspirieren zu lassen und den eigenen Instrumentenkasten für die Einhaltung von Menschenrechten entlang der Lieferketten mit deutlich wirksameren Instrumenten als bisher zu füllen. ■

## LITERATUR

**AAPC (American Automotive Policy Council)** (2018): Post hearing submission submitted to the U. S. International Trade Commission in connection with inv. no. TPA-105-003, United States-Mexico-Canada agreement: Likely impact on the U. S. economy and on specific industry sectors, December 21

- AAPC** (2019): Passing USMCA should be a bipartisan priority, Washington D. C., <http://www.americanautocouncil.org/content/passing-usmca-should-be-bipartisan-priority> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- AFL-CIO (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations)** (2017): NAFTA negotiations recommendations docket No. USTR-2017-0006, Washington, D. C.
- Anner, M.** (2019): Squeezing workers' rights in global supply chains: purchasing practices in the Bangladesh garment export sector in comparative perspective, in: Review of International Political Economy, DOI: 10.1080/09692290.2019.1625426
- Blecker, R. A. / Moreno-Brid, J. C. / Salat, I.** (2017): Trumping the NAFTA renegotiation: an alternative policy framework for Mexican-US cooperation and economic convergence, in: Real-World Economics Review No. 82, S. 94–121
- CGWR (Center for Global Workers' Rights)** (2019): Labour rights indicators. Pennsylvania State University
- Charnovitz, S.** (2019): The labor rights rationale to approve the USMCA, in: International Economic Law and Policy Blog, <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/the-labor-rights-rationale-to-approve-the-usmca.html> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- Cisneros, G.** (2019): Testimony for Mexico's labor reform: Opportunities and challenges for an improved NAFTA. Presented to the Committee of Ways and Means, US Congress, June 25
- Claussen, K.** (2019): A first look at the new labor provisions in the USMCA protocol of amendment, in: International Economic Law and Policy Blog, <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/a-first-look-at-the-new-labor-provisions-in-the-usmca-protocol.html> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- CRS (Congressional Research Service)** (2019): Draft – NAFTA renegotiation and the proposed United States – Mexico – Canada agreement (USMCA), updated February 26, 2019, Washington D. C.
- Drake, C.** (2018): AFL-CIO pre-hearing brief for the U. S. International Trade Commission's Investigation No. TPA-105-003, United States-Mexico-Canada Agreement: Likely Impact on the U. S. Economy and on Specific Industry Sectors, Washington, D. C.
- Drake, C.** (2019): Testimony for a hearing on Trade and Labor: Creating and Enforcing Rules to Benefit American Workers before the House Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, March 25
- Feingold, C.** (2019): Testimony for Mexico's labor reform: Opportunities and challenges for an improved NAFTA, Committee of Ways and Means, US Congress, June 25
- Goebel, D. / Pries, L.** (2000): Kein Verlass mehr auf die Staatspartei. Mexikos Gewerkschaften suchen nach einer neuen, selbstständigen Rolle, in: Der Überblick 02/2000, S. 30ff.
- Greenhouse, S.** (2019): The worker's friend? Here's how Trump has waged his war on workers, August 30, in: The American Prospect, <https://prospect.org/power/worker-s-friend-trump-waged-war-workers> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- Greven, T.** (1998): Sozialklauseln in US-amerikanischen Handelsgesetzen, in: Scherrer, C. / Frank, V. / Greven, T. (Hrsg.): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welt-handel, Münster, S. 82–183
- Greven, T.** (2012): Anforderungen an Legitimität und Effektivität von Sozialkapiteln in Handelsverträgen, in: Scherrer, C. / Hänlein, A. (Hrsg.): Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden, S. 83–99
- Gruenberg, M.** (2018): AFL-CIO to Feds: 'New NAFTA' Enforcement Unknown, 27. November, in: People's World, <https://www.peoplesworld.org/article/afl-cio-to-feds-new-nafta-enforcement-unknown> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- Hart, H.** (2018): USW looks forward to working with USTR to continue to improve new NAFTA- USMCA, October 1, in: United Steelworkers, <https://www.usw.org/news/media-center/releases/2018/usw-looks-forward-to-working-with-ustr-to-continue-to-improve-new-nafta-usmca> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)
- Hendrix, C.** (2016): Protectionism in the 2016 election: Causes and consequences, truths and fictions. Peterson Institute for International Economics: Policy Brief 16-20
- Herr, H. / Herzog-Stein, A. / Kromphardt, J. / Logeay, C. / Nüß, P. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R.** (2017): Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter Perspektive. IMK Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf
- Icso, I.** (2019): Unpacking USMCA labor tweaks: Some praise, some questions about a new tool's effectiveness, December 16, in: Inside US Trade, <https://insidetrade.com/daily-news/house-overwhelmingly-approves-usmca-sending-bill-senate> (letzter Zugriff: 16. 01. 2020)

- INEGI (Mexico Instituto Nacional de Estadística y Geografía)** (2017): Encuesta mensual de la industria manufacturer, <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/358> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- ITUC (International Trade Union Confederation)** (2019): 2019 ITUC Global Rights Index. The world's worst countries for workers, Brussels
- Janusch, H.** (2015): Labor standards in U.S. trade politics, in: *Journal of World Trade*, 49 (6) S. 1047–1071
- Jensen, J. B. / Quinn, D. P. / Weymouth, S.** (2016): Winners and losers in international trade: The effects on U.S. presidential voting. *The National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper No. 21899*
- LAC (Labor Advisory Committee on Trade Negotiations and Trade Policy)** (2018): Addendum to 2018 LAC Report, October 25
- Lee, T. / Scott, R. E.** (2019): US-Mexico-Canada Agreement – weak tea, at best: *Economic Policy Institute*, <https://www.epi.org/press/u-s-mexico-canada-agreement-weak-tea-at-best> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- Lester, S. / Manak, I.** (2019): The NAFTA/USMCA panel blocking issue looks like it has been fixed (probably), in: *International Economic Law and Policy Blog*, <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/the-naftausmca-panel-blocking-issue-looks-like-it-has-been-fixed.html> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- Manz, T.** (2014): Gewerkschaften in Mexiko – fern der Basis, nahe der Macht, in: Schröter, B. (Hrsg.): *Das Politische System Mexikos*, Wiesbaden, S. 315–334
- Monteverde, S. J.** (2019): Testimony of Susan J. Monteverde, Vice President of Government Relations, American Association of Port Authorities, Hearing before the U.S. House of Representatives Ways and Means Subcommittee on Trade, March 26, 2019
- Moore, M.** (2017): The enforcement of workers' rights through conditional or promotional trade agreements: A comparison of US and EU social chapters, in: Scherrer, C. (Hrsg.): *Enforcement instruments for social human rights along supply chains*, Augsburg, S. 155–185
- NAALC (North American Agreement on Labor Cooperation):** USA – Mexico – Canada, September 1993, Washington, D.C.
- Posner, T.** (2019): Comments on K. Claussen, 'A First Look at the New Labor Provisions in the USMCA Protocol of Amendment', in: *International Economic Law and Policy Blog*, <https://ielp.worldtradelaw.net/2019/12/a-first-look-at-the-new-labor-provisions-in-the-usmca-protocol.html> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- Public Citizen** (2019): 1994 NAFTA vs. Trump 2018 NAFTA 2.0 vs. 2019 New NAFTA, <https://www.citizen.org/article/comparing-nafta-side-by-side> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- Sadka, J.** (2019): Testimony: The labor reform transition in Mexico: 2019–2023, presented to the Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, June 25
- Scherrer, C.** (1999): *Globalisierung wider Willen? Die Durchsetzung liberaler Außenwirtschaftspolitik in den USA*, Berlin
- Scherrer, C. (unter Mitwirkung von E. Segura)** (2019a): Trumps neues Handelsabkommen mit Mexiko: Besserer Schutz für Arbeiter\*innen?: *Arbeiterkammer Wien*, Working Paper 195
- Scherrer, C.** (2019b): Direkte Konfrontation statt Umzingelung. US-Handelspolitik unter Trump mit China, in: *PROKLA* 49 (194), S. 35–57
- U. S. Department of Labor** (2014): Work plan for activities under the April 2014 joint declaration concerning public communications MEX 2003-1, MEX 2005-1, and MEX 2011-1, Washington D.C.
- USMCA (United States Mexico Canada Agreement)** (2019): Agreement between the United States of America, Mexican States, and Canada, 05/30/19 Text, 30. November 2019, Washington D.C., Implementation Act: <https://www.congress.gov/congressional-record/2019/12/19/house-section/article/H12221-1> (letzter Zugriff: 16.01.2020)
- USTR (United States Trade Representative)** (2016): *The Trans-Pacific Partnership. Voices of support*
- USTR** (2019): U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely impact on the U.S. economy and on specific industry sectors, Washington D.C.
- Xelhuantzi, M.** (2018): zitiert in: Los sindicatos independientes son en realidad palero y botín de caciques: especialistas, 12. Dezember, in: *sinembargo*, <https://www.sinembargo.mx/12-12-2018/3508228> (letzter Zugriff: 16.01.2020)

---

**AUTOR**

**CHRISTOPH SCHERRER**, Prof. Dr., ist Leiter des Fachgebiets Globalisierung und Politik an der Universität Kassel. Forschungsschwerpunkte: Governance des Weltmarkts mit Fokus auf Handel, US-Amerikanische Außenwirtschafts- und Industriepolitik.

 [scherrer@uni-kassel.de](mailto:scherrer@uni-kassel.de)

---