

Das Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru

- Gutachten -

Dr. jur. Reingard Zimmer (Mai 2011)

WSI (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung)

I. Einführung

Die Europäische Union (EU) ist der zweitgrößte Handelspartner der Andenregion nach den USA. Im Juni 2007 begannen Verhandlungen zwischen EU und Ländern der Andengemeinschaft über ein Freihandelsabkommen. Die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union, Peru und Kolumbien waren im März 2010 abgeschlossen, die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union segneten den Text im Mai 2010 ab - nun steht noch die Zustimmung des Europäischen Parlaments aus. Ursprünglich geplant war ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Ländern der gesamten Andengemeinschaft Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien. Nachdem sich Bolivien und Ecuador von den Verhandlungen zurückzogen, wurde aus dem Vorhaben ein bilateraler Handelsvertrag mit Peru und Kolumbien. Das vorliegende Gutachten nimmt Stellung zu dem im Handelsabkommen enthaltenen Nachhaltigkeitskapitel.

Ein Nachhaltigkeitskapitel in dem neuen EU-Handelsabkommen mit den Andenländern Kolumbien und Peru,¹ das neben zu berücksichtigenden Umweltstandards auch Menschen- und Arbeitsrechte festschreibt, ist insofern von besonderer Bedeutung, als in Kolumbien Menschen- und Arbeitsrechte in besonderem Maße verletzt werden. Nicht zuletzt werden in Kolumbien weltweit die meisten GewerkschafterInnen ermordet, allein 2009 lag die Zahl bei 48, zudem registrierte der Internationale Gewerkschaftsbund mindestens 400 Fälle von Anschlägen auf das Leben, die persönliche Freiheit und die körperliche Unversehrtheit von Gewerkschaftsmitgliedern (ITUC, Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten 2010). Damit finden 47 % der weltweiten Morde an GewerkschafterInnen in Kolumbien statt. Mehr als 90 % dieser Verbrechen bleiben straflos (Bundesarbeitskammer Österreich, 2010, S. 5). Auch aus Peru ist die Verletzung von Gewerkschaftsrechten dokumentiert, wenngleich nicht in derart extremer Form wie in Kolumbien (siehe ITUC, a.a.O.).

¹ Trade Agreement between the European Union (and its Member States) and Colombia and Peru, im Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147704.pdf (07.04.2011).

Angesichts dieser Ausgangslage in den südamerikanischen Partnerländern des Abkommens wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob ein EU-Handelsabkommen mit menschenrechtlich derart problematischen Staaten überhaupt sinnvoll ist.² Diese Diskussion soll vorliegend jedoch nicht geführt werden. Untersucht wird vielmehr, ob das Nachhaltigkeitskapitel im Handelsabkommen mit den Andenländern ein zumindest deutlich nutzbares Instrumentarium zur Stärkung von Menschen-, Arbeits- und Umweltrechten bietet, das handelnden Akteuren vor Ort Unterstützung bieten kann und nicht nur als unverbindliche Absichtserklärung ohne praktischen Nutzen bleiben wird. Besondere Berücksichtigung findet dabei die Frage, ob bzw. inwieweit sich das EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru von einem anderen bilateralen Handelsabkommen der Europäischen Union der jüngeren Zeit, dem Abkommen mit Südkorea, unterscheidet oder inhaltlich gar hinter diesem zurückbleibt.

II. Sozialklauseln in Handelsverträgen

Die Sicherung sozialer Mindeststandards durch Sozialklauseln in Handelsverträgen ist seit vielen Jahren ein kontrovers diskutiertes Thema. Kritiker führen an, das Sichern von Mindeststandards sei nur ein vorgeschobener Zweck, die Thematik würde in erster Linie für protektionistische Zwecke genutzt. Länder des Südens befürchten, komparative Kostenvorteile im internationalen Wettbewerb zu verlieren. Zum Teil wird Sozialklauseln eine Alibifunktion nachgesagt, da sie lediglich zur Aufwertung ansonsten insbesondere für die Länder des Südens nachteiliger Handelsverträge eingesetzt würden. Befürworter hingegen, sehen durch Sozialstandards in Handelsverträgen die Möglichkeit eröffnet, dass Importländer exportierende Länder darin unterstützen, die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten zu fördern und durchzusetzen (Lang, 2010, S. 30; siehe auch: Müller/Scherrer, 2007, S. 9 ff.). Sozialklauseln werden von den Befürwortern somit als Ergänzung zu anderen Instrumenten

² Grundsätzlich ablehnend: Columbian Platform for Human Rights, Democracy and Development, Impacts and Tendencies of the Multiparty Agreement between the EU, Peru and Colombia; ablehnend zu diesem Zeitpunkt: Bundesarbeitskammer Österreich, Fortführung von Verhandlungen mit Kolumbien über ein Assoziationsabkommen und zum Verhandlungsstand betreffend nachhaltige Entwicklung, 2010.

eingeorordnet,³ wobei der Effekt von Sozialklauseln schwer messbar ist und in Untersuchungen immer wieder angezweifelt wird (Ebert/Posthuma, 2009, S. 79; Dombois, 2006, S. 245 ff.).

Wurden die Inhalte der Sozialstandards in früheren Handelsabkommen oftmals noch nach eigenem Gutdünken bestimmt, wird seit der WTO-Ministerkonferenz von 1996 in Singapur zunehmend auf ILO-Standards Bezug genommen.⁴

Praktiziert werden zwei unterschiedliche Wirkmechanismen: Unilaterale Präferenzsysteme arbeiten mit positiven Anreizmechanismen, indem bevorzugter Marktzugang an die Einhaltung sozialer Mindeststandards gekoppelt wird (Lang, 2010, S. 31).⁵ Auch in bilateralen Handelsabkommen wird vom Vertragspartner die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards gefordert, die zumeist im Hauptteil des Abkommens enthalten sind. Als bilaterale werden Handelsverträge zwischen zwei oder mehr Ländern bezeichnet, die abgeschlossen wurden um den Handel zwischen den Beteiligten zu liberalisieren und die multilateralen Regeln der WTO zu ergänzen bzw. als „WTO Plus“- Abkommen zu erweitern (Krajewski, 2010, S. 161). Unter „bilaterale“ Handelsverträge werden mittlerweile auch regionale Abkommen gefasst (ITUC, 2008, S. 4), Anfang 2011 sind mehr als 200 bilaterale und regionale Abkommen in Kraft (WTO, Regional Trade Agreements Information System). Die Abkommen differieren erheblich, einige verlangen lediglich Absichtsbekundungen des Handelspartners, das eigene Menschen- und Arbeitsrechtsregime zu verbessern, andere schreiben bestimmte Mindeststandards verbindlich fest und setzen auf negative Anreizmechanismen wie Handelssanktionen oder Strafgebühren, die z.T. zweckgebunden sind und für Maßnahmen des „Capacity-Building“ verwendet werden (Ebert/Posthuma,

³ Zur lange Jahre währenden Diskussion um Sozialklauseln in Handelsverträgen siehe statt vieler: Scherrer/Greven/Frank (1998), Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Wandel, sowie Malanowski (1997), Social- and Environmental Standards in International Trade Agreements, oder Greven (2005), Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements.

⁴ In der Deklaration von Singapur bekräftigt die WTO, die Zuständigkeit für Definition und Auslegung internationaler Arbeitsstandards liege bei der ILO. Der ILO wird zudem Unterstützung ihrer Arbeit und Kooperation angeboten, siehe im Internet: www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm (10.02.11).

⁵ So bspw. das 1995 eingeführte Allgemeine Präferenzsystem (GSP) der EU.

2009, S. 63/66 f.).⁶ Die Nichteinhaltung der vereinbarten Sozial- und Umweltstandards löst entweder einen speziellen Konsultationsmechanismus aus oder aber aktiviert den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens, so dass letztlich auch die im Abkommen festgelegten Sanktionen drohen können.⁷

III. Das Nachhaltigkeitskapitel

Die Sozial- und Umweltstandards des Handelsabkommens zwischen der EU und Kolumbien sowie Peru sind in einem Nachhaltigkeitskapitel (Title IX) in 19 Artikeln zusammengefasst.⁸

1. Inhalt

a) Inhalt der Sozialstandards

Die Parteien verpflichten sich in Art. 267 Abs. 3 des Nachhaltigkeitskapitels⁹ zur Förderung und effektiven Umsetzung der in diesem Kapitel übernommenen Verpflichtungen, international anerkannte Kernarbeitsnormen „as contained in the fundamental conventions of the International Labour Organisation“ im gesamten Land einzuhalten (Art. 269 Abs. 3). Der letzte Halbsatz stellt sicher, dass von den genannten Standards auch in Sonderwirtschaftszonen nicht abgewichen werden kann.

Bei den genannten Arbeitsrechtsstandards handelt es sich um die Kernarbeitsnormen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO):

- Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 87 und 98)
- Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit (Übereinkommen 29 und 105)

⁶ So bspw. die Handelsabkommen zwischen den USA und Australien, Bahrain, den mittelamerikanischen Ländern und der Dominikanischen Republik (CAFTA) sowie mit Chile, Marokko und Singapur.

⁷ Letzteres wurde in den Freihandelsabkommen der USA mit Chile und Singapur vereinbart.

⁸ Trade Agreement between the European Union (and its Member States) and Colombia and Peru, im Internet: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147704.pdf (07.04.2011).

⁹ Alle aufgeführten Artikel sind solche des Nachhaltigkeitskapitels des EU-Freihandelsabkommens mit den Andenländern Kolumbien und Peru, es sei denn, sie sind anderweitig gekennzeichnet.

- Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen 138 und 182)
 - Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit (Übereinkommen 100 und 111).
- Die entsprechenden acht ILO-Übereinkommen wurden sowohl von Peru, als auch von Kolumbien sämtlich ratifiziert.

In dem Abkommen werden jedoch nur die Prinzipien genannt, nicht aber (wie hier im Gutachten) die entsprechenden ILO-Übereinkommen dezidiert aufgeführt. Um zu verhindern, dass die genannten Standards nicht im Sinne der ihnen zugrunde liegenden Übereinkommen der ILO definiert werden, *sollten die entsprechenden Übereinkommen (wie vorliegend) in Klammern aufgeführt sein, es empfiehlt sich a.E. eine klarstellende Formulierung zu wählen, z.B.: „ ... wie in den zugrunde liegenden Übereinkommen der ILO definiert“.*

Um die Bedeutung des Nachhaltigkeitskapitels zu unterstreichen, *sollte zudem in den einführenden Allgemeinen Prinzipien des Abkommens (Art. 1) nicht nur auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Bezug genommen werden, sondern auch auf das weiter hinten im Abkommen angesiedelte Nachhaltigkeitskapitel.*¹⁰

b) Inhalt der Umweltstandards

In Bezug auf Umweltstandards ist das Abkommen mit den Andenländern sehr viel detaillierter ausgestaltet, als das Abkommen mit Südkorea. Die Parteien bekräftigen

¹⁰ Zwar enthält auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte gewisse Arbeitsrechte, so schreibt Art. 23 u.a. neben „gerechte(n) und befriedigende(n) Arbeitsbedingungen“ (Nr. 1) auch „gerechte und befriedigende Entlohnung“ fest, die dem/der Beschäftigten und seiner/ihrer Familie „eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert“ (Nr. 3). Der letzte Halbsatz „gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen“ zeigt jedoch, dass ein existenzsichernder Lohn zwar als wünschenswert, nicht aber als zwingend erachtet wird - auch Niedriglöhne, die durch staatliche Transferleistungen aufgestockt werden, sind nach dieser Norm möglich.

Das in Art. 23 Nr. 4 formulierte Recht, „zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten“, ist zudem nicht nur allgemein formuliert, sondern enthält nur einen Teil der in ILO-Übereinkommen 87 formulierten gewerkschaftlichen Rechte. Auf das Recht auf Kollektivverhandlungen aus ILO-Übereinkommen 98 stellt die allgemeine Erklärung der Menschenrechte gar nicht ab. Diese enthält insgesamt nur einen kleinen Ausschnitt der in dem Nachhaltigkeitskapitel des Handelsabkommens enthaltenen Rechte dar, die sich sämtlich auf in Übereinkommen der ILO definierte Standards beziehen.

in Art. 270 die folgenden multilateralen Abkommen effektiv umsetzen zu wollen: “Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer”, die “Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal”, die Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants”, die “Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora”, die “Convention on Biological Diversity”, das “Cartagena Protocol on Biosafety”, das “Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change” sowie die “Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade”.

c) Schritte zur Umsetzung der Standards des Nachhaltigkeitskapitels

Unter Art 269 Abs. 4 verpflichten sich die unterzeichnenden Parteien zum **Informationsaustausch** über den Stand der Ratifikation prioritärer und weiterer (aktueller) ILO-Übereinkommen. *Es empfiehlt sich einerseits, auch die weiteren zu ratifizierenden Standards (bzw. ILO-Übereinkommen) näher zu definieren.* Abzustellen wäre bspw. auf: *ILO-Übereinkommen 135 (Schutz und Erleichterungen für betriebliche Arbeitnehmervertreter) und ILO-Übereinkommen 154 zur Förderung von Kollektivverhandlungen, ILO-Übereinkommen 26, 99 u. 131 zum Mindestlohn, ILO-Übereinkommen 1, 30 und 47 (Arbeitszeit) sowie auf die ILO-Übereinkommen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (115, 119, 120, 136, 139, 148, 155, 187). Hinzu kämen ferner die ILO-Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht (81,85 und 129), Übereinkommen 144 zur dreigliedrigen Beratung und Übereinkommen 168 zur Beschäftigungsförderung.* Hier gäbe es noch reichlich Entwicklungspotential, da Kolumbien und Peru die meisten der genannten Übereinkommen bislang nicht ratifiziert haben.¹¹ Das Freihandelsabkommen mit Südkorea bspw. schreibt zudem die **Unterstützung der Arbeit der ILO** fest, was im Abkommen mit Kolumbien und Peru fehlt. *Es bietet*

¹¹ Ü 135 wurde von beiden Ländern bislang nicht ratifiziert, ebenso sämtliche Übereinkommen zum Gesundheitsschutz (mit Ausnahme von Ü 139, das Peru bereits ratifiziert hat). Auch Ü 131 wurde von beiden Ländern nicht ratifiziert, ebenso Ü 131 und Ü 147 u. 168 (wobei die beiden letzteren allerdings bislang auch erst von einem kl. Teil der EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert wurden).

sich an, eine solche Formulierung auch in das Abkommen mit den beiden Andenländern aufzunehmen.

d) Bekenntnis zu nachhaltiger Entwicklung

Art. 271 Abs. 1 enthält ein allgemeines Bekenntnis zu **nachhaltiger Entwicklung**, auf die allerdings im Abkommen mit Südkorea „**in all ihren Dimensionen**“ abgestellt wird (Art. 13.6 Abs. 1). Da das Abkommen mit Kolumbien und Peru im Bereich der Umweltstandards detailliertere Bestimmungen enthält, als hinsichtlich der Arbeitsrechte, *wäre ein solcher Zusatz auch im Abkommen mit den Andenländern empfehlenswert*, um einer weiteren Akzentverschiebung von Sozial- zu Umweltstandards vorzubeugen.

e) Förderung von „Best-Practice“ und freiwilligen Mechanismen

Die Parteien vereinbaren in Art. 271 Abs. 3 ferner, im Bereich von Corporate Social Responsibility (CSR) „best-practice“ Beispiele zu fördern. Im Abkommen mit Südkorea wird in diesem Abschnitt zudem festgeschrieben, *auch fairen Handel zu fördern* (Art. 13.6 Abs. 2), was in dem Abkommen mit den Andenländern fehlt.

Art. 271 Abs. 4 fordert die Parteien zudem auf, „flexible, freiwillige und Anreizgesteuerte Mechanismen“ zu entwickeln, um Kohärenz zwischen Handel und den Zielen nachhaltiger Entwicklung herzustellen. *Angesichts der bereits aufgeführten Schwächen des Rechtssystems in den Andenländern sollte jedoch nicht auf unverbindliche und freiwillige Mechanismen, sondern auf die Stärkung der nationalen Rechtssysteme, mithin auf den Aufbau unabhängiger und rechtsstaatlicher Gerichte zur Rechtsdurchsetzung verwiesen werden.*

f) Keine Diskriminierung von „Migrant Workers“

Art. 276 formuliert das Ziel der diskriminierungsfreien Beschäftigung, die explizit auch für „Migrant Workers“ gelten soll, welche einer legalen Beschäftigung nachgehen.

g) Keine Absenkung von Standards

Art. 277 Abs. 1 und 2 schreiben fest, dass bestehende Arbeits- und Umweltstandards nicht gesenkt werden sollen, um ausländische Investitionen zu erleichtern. Allerdings

schränkt Abs. 3 diese Aussage wieder ein, indem das Ermessen der jeweiligen Staaten hinsichtlich der Umsetzung der Arbeits- und Umweltstandards betont wird. Da die nationale Souveränität bereits an anderer Stelle betont wird, sollte Art. 277 Abs. 3 ersatzlos gestrichen werden. *Um zu verhindern, dass im Abkommen formulierte „Minimalstandards“ im Nachhinein als „Maximalstandards“ interpretiert werden, sollte der Charakter der Nachhaltigkeitsstandards als Minimalstandards, die nach oben hin offen sind, deutlicher herausgestellt werden.*¹²

h) Wissenschaftliche Information zu Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz

Die Parteien unterstreichen in Art. 278, dass Maßnahmen des Umweltschutzes oder des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die Auswirkungen auf die Wirtschaft (bzw. den Handel) haben können, nach **Maßgabe wissenschaftlicher und technischer Informationen** sowie der **relevanten internationalen Standards**, Richtlinien und Empfehlungen durchzuführen sind. Bei drohenden oder irreversiblen Schäden soll mangelnde wissenschaftliche Sicherheit kein Hinderungsgrund für Schutzmaßnahmen sein. *Es empfiehlt sich jedoch, die o.g. (weitreichenden) Standards der ILO zu Arbeitssicherheit erneut explizit aufzuführen, damit im Konfliktfall keine Unklarheit darüber besteht, welche Normen maßgeblich sein sollen.*

i) Institutionelles- und Monitoring-System

(1) Überprüfung und Auswertung

Die Parteien verpflichten sich in Art. 279, die Auswirkungen der **Umsetzung** des Freihandelsabkommens auf **Beschäftigung und Umwelt** zu überprüfen und auszuwerten. Diese Verpflichtung wird allerdings durch einen Zusatz eingeschränkt, sie besteht **lediglich „soweit angemessen“** – *ein Zusatz, der sich in dieser Form nicht im Abkommen mit Südkorea findet und mithin gestrichen werden sollte.* Das Handelsabkommen mit Südkorea formuliert für die Überprüfung zudem menschenwürdi-

¹² Siehe Erfahrungen auf europäischer Ebene, wo die in der Entsenderichtlinie formulierten als Ausnahme einzuhaltende Mindeststandards durch den EuGH zu Maximalstandards uminterpretiert wurden.

ge Arbeit („*decent work*“) als Kriterium (Art. 13.10), wodurch die Sozialstandards gestärkt werden.

(2) Einrichtung von Kontaktstelle und „Subcommittee on Trade and Sustainable Development“

Die Parteien verabreden, innerhalb ihrer Verwaltung eine staatliche Kontaktstelle für die Umsetzung der handelsbezogenen Nachhaltigkeitsaspekte einzurichten (Art. 280 Abs. 1), darüber hinaus wird gem. Abs. 2 ein „Subcommittee on Trade and Sustainable Development“ eingerichtet, der sich aus höheren RepräsentantInnen des Verwaltungsapparates der beteiligten Länder zusammensetzt und mit der Umsetzung des Nachhaltigkeitskapitels und den „Follow-Ups“ befasst ist. Er soll in seiner Arbeit Transparenz und Bürgerbeteiligung sicherstellen (Art. 280 Abs. 7), u.a. indem einheimische Arbeitsrechts- und Umweltgruppen konsultiert werden (bzw. ins Leben gerufen, soweit diese noch nicht existieren, Art. 281. Diese dürfen Empfehlungen aussprechen. Das gewählte **Verfahren ist nicht klar ausgestaltet** und lässt den Parteien großen Spielraum – anders das Abkommen mit Südkorea, welches die *Einrichtung von „Domestic Advisory-Groups“ zwingend vorsieht* (Art. 13.14.4) und die Beteiligung von mit der Thematik befassten Gruppen der Zivilgesellschaft somit nicht nur anregt, sondern dazu mittels institutionalisiertem Verfahren verpflichtet.

(3) Stakeholderdialog durch jährliches Treffen

Art. 282 Abs. 1 des Andenabkommens sieht vor, den **Dialog mit der Zivilgesellschaft** (iSv Art. 281) auf einem **jährlichen Treffen** zu führen, an dem **alle relevanten Stakeholder** teilnehmen können (Art. 282 Abs. 2), eine Zusammenfassung dieser Treffen ist öffentlich zugänglich zu machen. Die Bestimmungen im Handelsabkommen mit Südkorea sind jedoch präziser, auch hier sind die „relevanten Stakeholder“ zu beteiligen (Art. 13.13.2), *es obliegt jedoch den „Domestic Advisory-Groups“, die TeilnehmerInnen auszuwählen.*

Das Abkommen mit Südkorea sieht zudem vor, dass die Parteien des Abkommens den *Teilnehmen des jährlichen Dialogtreffens ein „Update“ über die Implementierung des Nachhaltigkeitskapitels zukommen lassen (können), deren Stellungnahmen den Parteien direkt oder über die „Domestic Advisory-Groups“ übermittelt werden (können).* Diese Möglichkeit ist im Abkommen mit den Andenländern nicht vorgesehen,

sollte aber eingefügt werden, möglichst jedoch als Verpflichtung (statt als bloße Option, wie im Abkommen mit Südkorea).

(4) Regierungskonsultationen (Beschwerdeverfahren)

Jede Partei des Abkommens kann durch (schriftliche) Anfrage an die staatliche Kontaktstelle zu Themen des Nachhaltigkeitskapitels **Konsultationen verlangen** und hat **Anspruch** auf eine (schnelle) **Antwort** (Art. 283 Abs. 1), die dann zu Konsultationen zwischen den Parteien führen soll (Art. 283 Abs. 2). Ein direkter Anspruch auf Konsultationen besteht jedoch nicht – im Unterschied zu dem Abkommen mit Südkorea (Art. 13.14.1). Es wäre sinnvoll, auch im Abkommen mit den Andenländern **verpflichtende Konsultationen im Falle einer Beschwerde vorzusehen, statt die angesprochene Partei lediglich zu einer Antwort zu verpflichten.**

Auf Wunsch beider Parteien, kann die **Einschätzung Dritter**, mithin fachkompetenter Personen oder Organisationen eingeholt werden, insofern wird auf die in Art. 269 und 270 des Abkommens angesprochenen Organisationen verwiesen, im Bereich der ArbeitnehmerInnenrechte ist das die ILO. *Zur Klarstellung sollten ILO und entsprechende Umweltorganisationen an dieser Stelle explizit aufgeführt werden.* Es ist allerdings die Frage aufzuwerfen, warum zur Einschaltung der ILO ein *Konsens zwischen den Parteien* vorliegen muss. Das würde es dem Staat, in dem bspw. Arbeitnehmerrechte eklatant missachtet wurden, ermöglichen durch Veto das Einschalten der ILO zu verhindern – was *nicht sinnvoll ist.*

Dem Unterausschuss („Subcommittee“) für Handel und nachhaltige Entwicklung obliegt es, in periodischen Abständen Berichte über die Ergebnisse abgeschlossener Vorgänge zu veröffentlichen, „soweit angebracht“ auch über laufende Verfahren (Art. 283 Abs. 4).

(5) Expertengruppe

Die Partei, welche die Konsultationen angeregt und somit die Verletzung von Sozial- oder Umweltstandards durch eines der anderen Länder thematisiert, kann 90 Tage nach Eingang der Anfrage¹³ verlangen, dass eine **ExpertInnengruppe eingesetzt**

¹³ Die Anfrage bezieht sich darauf, Konsultationen durchzuführen.

wird, die den Vorfall untersucht (Art. 284 Abs. 1) und **feststellt, ob eine Vertragsverletzung vorliegt** (Art. 284 Abs. 2), es sei denn, die Parteien einigen sich auf eine andere Vorgehensweise.

Die ExpertInnengruppe wird „ad-hoc“ gebildet, indem jede Partei aus einem Pool von mindestens 15 Fachleuten (auf die sich mit in Krafttreten des Abkommens geeinigt wurde) eine/n ExpertIn auswählt. Die beiden einigen sich auf ein/e Vorsitzende/r (nicht aus einem der betroffenen Länder). Falls von den Parteien als sinnvoll erachtet, können weitere, nicht gelistete Fachleute für den konkreten Fall hinzugezogen werden (Art. 284 Abs. 4). Die ExpertInnengruppe bezieht in ihre Arbeit Informationen der oben genannten Organisationen und Institutionen ein (Art. 284 Abs. 5) - *es empfiehlt sich, diese Organisationen zur Klarstellung hier erneut aufzuführen und aufgrund der großen Sachkompetenz in Fällen mit arbeitsrechtlichem Bezug zwingend eine/n ExpertIn der ILO hinzuzuziehen.*

Nach einem zeitlich und prozedural festgelegten Verfahren erstellt die ExpertInnen-gruppe einen **Bericht über die Verletzung der Menschen- oder Arbeitsrechte**,¹⁴ der zudem Umsetzungsempfehlungen enthält (Art. 285 Abs. 1 - 3). Die betroffene Partei ist **verpflichtet einen Aktionsplan zu entwickeln** und dem „Subcommittee on Trade and Sustainable Development“ mitzuteilen, wie sie die Empfehlungen der ExpertInnengruppen umsetzen wird (Art. 285 Abs. 4). Der Unterausschuss überprüft dann, ob dieses eingehalten wurde.

Um die Rolle der Zivilgesellschaft und der Stakeholder zu stärken, empfiehlt es sich, ebenso wie im Abkommen mit Südkorea (Art. 13.15.1) festzuschreiben, dass die Expertengruppe sich bei ihrer Untersuchung auch auf Informationen der „Domestic Advisory Groups“ beziehen soll.

Die **Anwendung des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus** des Handelsabkommens wird für Streitigkeiten aus dem Nachhaltigkeitskapitel in Art. 285 Abs. 5 **explizit ausgeschlossen**. Da der Abschnitt über den Streitbeilegungsmechanismus

¹⁴ Bzw. Umweltrechte.

(Title XII) auch das Kapitel zu vorübergehenden Maßnahmen im Fall von „Non-compliance“ enthält (Art. 310), sind diese bei Verletzungen aus Standards des Nachhaltigkeitskapitels ebenfalls nicht zulässig.¹⁵

(6) Zusammenfassende Bemerkungen zur Umsetzung

Die Überprüfung der Einhaltung vereinbarter Sozial- und Umweltstandards ist von zentraler Bedeutung, soll das Nachhaltigkeitskapitel des Handelsabkommens nicht nur auf dem Papier bestehen. Dass sich Organisationen der Zivilgesellschaft nur äußern können,¹⁶ ist daher nicht ausreichend. Auch das Handelsabkommen mit den Andenländern sollte die Einrichtung von „Domestic Advisory Groups“ vorsehen, die zwingend zu kontaktieren sind und die TeilnehmerInnen am jährlichen Austausch-Treffen mit der Zivilgesellschaft auswählen können. Es ist zudem **nicht vorgesehen, dass Akteure wie Gewerkschaften oder NGOs Beschwerden einreichen können** – dieses ist nur durch eine der Vertragsparteien möglich. Akteure, die – so verschiedene Studien – jedoch am ehesten Beschwerden einreichen würden, werden somit daran gehindert (Dombois, 2006, S. 244). Das Auslösen des Konsultationsmechanismus hängt folglich vom Willen der anderen Vertragsstaaten mit all ihren diplomatischen Rücksichtnahmen ab (siehe für weitere Nachweise zu verschiedenen Untersuchungen: Ebert/Posthuma, 2009, S. 79 f.).

2. Problematische Aspekte

a) Kein rechtsverbindlicher Streitbeilegungsmechanismus für das Nachhaltigkeitskapitel

Problematisch ist, dass für das Nachhaltigkeitskapitel **kein rechtsverbindlicher Streitbeilegungsmechanismus** vorgesehen ist. Das Nachhaltigkeitskapitel selbst verweist die Parteien im Falle von (vermuteten) Verstößen gegen die formulierten Sozial- und Umweltstandards lediglich auf unverbindliche Verfahren. Bleibt ein Kon-

¹⁵ Auch wenn Karel de Gucht (Europäische Kommission – Handel) in seiner Rede vom 16.3.2010 vor dem Europäischen Parlament das anders vertreten hat, siehe: On the EU Trade Agreement with Colombia and Peru, S. 4.

¹⁶ Ihre Meinung werden Gewerkschaften und NGOs auch äußern, ohne dass ihnen dieses durch ein Handelsabkommen dezidiert gestattet ist.

sultationsverfahren (nach Art. 283) ergebnislos, besteht lediglich die Möglichkeit, ein ExpertInnenkomitee einzuschalten (Art. 285 f.), das einen abschließenden Bericht verfasst. Diese Aussagen haben jedoch, anders als bei einem Schiedsgericht, keine verbindliche Wirkung.

Der allgemeine **Streitbeilegungsmechanismus** des Handelsabkommens kommt gemäß Art. 285 Abs. 5 **explizit nicht für das Nachhaltigkeitskapitel** zur Anwendung. Es macht zwar durchaus Sinn, Verletzungen von Menschen-, Arbeits- und Umweltrechten nicht von handelsrechtlichen Experten beurteilen zu lassen, sondern ein eigenes Untersuchungsgremium von mit der Thematik vertrauten ExpertInnen zu schaffen. Dieses Verfahren müsste aber letztlich zu den gleichen Sanktionen wie die Verletzung einer handelsrechtlichen Bestimmung führen können und daher auf die Sanktionen des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus verweisen, da sonst bei Verletzung der im Nachhaltigkeitskapitel festgeschriebenen Arbeitsrechte keine Sanktionen verhängt werden können. Verschiedenste Untersuchungen zeigen, dass unverbindliche Mechanismen von Corporate Social Responsibility nur sehr eingeschränkt Wirkung zeigen, wenn der Wirkmechanismus letztlich auf einem „Naming and Shaming“ beruht (Zimmer, 2008, S. 236 f, 312 sowie 323 f; Dombois, 2006, S. 245 ff.). Eine solche Kombination spezieller Konsultationen, die nach einer bestimmten Zeit in den allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus einmünden (können), ist dem Europäischen Handelsregime zudem nicht fremd, kommt eine solche Regelung doch im EG-Cariforum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen von 2008 zur Anwendung (Ebert/ Posthuma, 2009, S. 73 f.). Insbesondere in Bezug auf die angespannte Menschenrechtssituation in Kolumbien (und in Peru), ist es angezeigt, dass die Sanktionsmechanismen des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus auch für das Nachhaltigkeitskapitel gelten (AK, 2010, S. 6). Es wäre daher notwendig, nicht nur bei den allgemeinen Prinzipien in Art. 1. auf das Nachhaltigkeitskapitel Bezug zu nehmen, sondern Art. 285 Abs. 5 des Nachhaltigkeitskapitels zu streichen und vielmehr die explizite Anwendung von Sanktionen aus dem Kapitel zum allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus festzuschreiben.

b) Einschränkungen der im Nachhaltigkeitskapitel übernommenen Verpflichtungen

Art. 267 Abs. 3 des Nachhaltigkeitskapitels stellt die **Verpflichtung zur Einhaltung der Standards unter den Vorbehalt**, dass dieses den **Parteien unter Berücksichtigung ihrer technischen und finanziellen Mittel tatsächlich möglich ist**. Ein solcher Vorbehalt unterhöhlt das gesamte Nachhaltigkeitskapitel und führt letztlich zur kompletten **Unverbindlichkeit der** im Abkommen enthaltenen **Sozial- und Umweltstandards**. Angesichts der eklatanten Menschenrechtsverletzungen (insbesondere in Kolumbien), versagt der kolumbianische Staat offensichtlich und ist nicht in der Lage, auch nur den elementaren Schutzauftrag gegenüber seinen BürgerInnen adäquat wahrzunehmen. Dass mehr als 90 % der Morde an GewerkschafterInnen in Kolumbien nicht aufgeklärt werden, weist auf einen nicht funktionsfähigen Polizei- und Justizapparat hin – ein Exkulpationsgrund aufgrund mangelnder technischer Mittel ist somit leicht gegeben. Absatz drei des Art. 267 sollte daher vollständig gestrichen werden.

Art. 277 Abs. 3 formuliert zudem, dass die Parteien „Umsicht“ bei der Bereitstellung von Mitteln für Untersuchung, Überwachung und Durchsetzung von nationaler Umwelt- und Arbeitsrechtsgesetzgebung walten lassen können. Auch wenn im zweiten Halbsatz formuliert wird, dass im Nachhaltigkeitskapitel übernommene Verpflichtungen dadurch nicht ausgehöhlt werden sollen, so ermöglicht diese Formulierung doch eine Einschränkung der mit dem Abkommen übernommenen Verpflichtungen, indem die dafür notwendigen Ressourcen beschnitten werden. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass andere Abkommen, wie bspw. das mit Südkorea, keine der genannten Einschränkungen enthalten, sollte Art. 277 Abs. 3 ebenfalls ersatzlos gestrichen werden.

c) Keine „Domestic Advisory Groups“ vorgesehen

Die Überprüfung der Einhaltung vereinbarter Sozial- und Umweltstandards ist von zentraler Bedeutung, soll das Nachhaltigkeitskapitel nicht nur auf dem Papier bestehen. Dass für Organisationen der Zivilgesellschaft nur vorgesehen ist, sich zu Nach-

haltigkeitsthemen im Zusammenhang mit dem Handelsabkommen zu äußern und ggfs. konsultiert zu werden, ist daher nicht ausreichend. Das Handelsabkommen mit den Andenländern sollte daher die Einrichtung von „Domestic Advisory Groups“ festschreiben, die zwingend zu konsultieren sind. Es empfiehlt sich zudem, die Beteiligung der Sozialpartner vorzusehen – von Arbeitnehmerseite sollten unabhängige und repräsentative Gewerkschaften in den „Domestic Advisory Groups“ vertreten sein. Als Kriterium hierfür könnte die Mitgliedschaft im Internationalen Gewerkschaftsbund (ITUC) gelten. Sinnvoll ist ferner, die Bereitstellung von Mitteln für Reisekosten für Treffen der „Domestic Advisory Groups“ vorzusehen (sofern diese benötigt werden).

j) Weitere Aspekte zur Ausgestaltung von Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen

Ohne effektive Überwachung und Sanktionierung bei Verstößen lassen sich bestehende Rechte nicht durchsetzen. Sollen Sozial- und Umweltstandards nicht lediglich auf dem Papier bestehen, müssen daher Monitoring-Systeme in den Handelsabkommen verankert sein, die geeignet sind, bestehende Probleme tatsächlich aufzuzeigen. Ein positives Beispiel ist der Überwachungsmechanismus in dem Textilabkommen zwischen den USA und Kambodscha, das bestimmte Einfuhrquoten für Textilien an die Einhaltung von Arbeitsrechten knüpft („Better Factories Programme“). Das Abkommen schreibt fest, dass das Monitoring durch die ILO vorgenommen wird (Ebert/Posthuma, S. 69; Lukas/Steinkellner, 2010, S. 4 f.), sodass hinsichtlich der Ergebnisse ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit gegeben ist.¹⁷

Wäre das Nachhaltigkeitskapitel dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus untergeordnet, könnten bei Verletzung von Sozialstandards auch Sanktionen verhängt werden.¹⁸ Als Sanktion kommen bspw. Strafzahlungen in Frage, die in einen **Fonds** fließen, der zur **Finanzierung von Maßnahmen gegen eine weitere Verletzung**

¹⁷ Das Textilabkommen zwischen den USA und Kambodscha entstand allerdings in einer speziellen historischen Situation und ist daher nur eingeschränkt übertragbar.

¹⁸ S. 12

von Menschen- und Arbeitsrechten eingesetzt wird, bspw. um **Schulungen** für Beschäftigte und ihre Vertretung **durchzuführen**.¹⁹ Auch die Aussetzung des Handelsabkommens wäre eine mögliche Sanktion.

Von großer Bedeutung für die Steigerung der Effektivität bestehender Gesetze ist zudem eine funktionsfähige staatliche Arbeitsaufsicht, in der ausgebildete ArbeitsinspektorInnen mit Überwachung der Einhaltung und mit der Überprüfung vermuteter Verletzungen befasst sind. Die Inspektoren müssen mit ausreichenden Mitteln versehen sein, um auch Inspektionen vor Ort durchführen zu können (siehe ILO-Übereinkommen 81, 85 und 129 zur Arbeitsaufsicht; für weitere Anregungen: Lukas/Steinkellner, 2010, S. 17).

Auch verfahrensrechtliche Garantien zur Sicherstellung fairer, gerechter und transparenter Verwaltungs-, gerichtsähnlichen, gerichtlichen und arbeitsgerichtlichen Verfahren zur Durchsetzung des (nationalen) Arbeitsrechts sollten in das Nachhaltigkeitskapitel eines Handelsabkommens mit Ländern wie Kolumbien und Peru aufgenommen werden (siehe: Lukas/Steinkellner, 2010, S. 18).

Gerade in Ländern mit extrem starker Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten (wie Kolumbien), empfiehlt es sich zudem, Trainingsmaßnahmen nicht erst bei nachgewiesener Verletzung der genannten Rechte vorzusehen, sondern als Maßnahmen des „Capacity-Building“ von Anfang an einzuplanen. Schulungen der Beschäftigten und ihrer Vertretung (Gewerkschaften) sowie des Managements über ArbeitnehmerInnenrechte, Arbeits- und Gesundheitsschutz, etc. können als technische Hilfe bereits bei Abschluss des Abkommens vereinbart werden – notwendig wäre allerdings eine Anschubfinanzierung (bspw. durch den stärkeren Partner des Handelsabkommens). Die weitere Finanzierung könnte über Sanktionen in Form von Geldstrafen bei Verstößen vorgesehen werden, wie es auch die Handelsabkommen zwischen Kanada und Chile, Kanada und Peru oder das NAALC regeln. Bei dokumentierten

¹⁹ S. 16

Menschen- und Arbeitsrechtsverstößen könnten die Schulungsaktivitäten bedarfsabhängig verstärkt werden (siehe auch Lukas/Steinkellner, 2010, S. 12 f.)

Sinnvoll sind zudem Regularien über einen institutionell vorgesehenen Dialog zwischen den Sozialpartnern, der die Voraussetzungen für den Abschluss von Kollektivvereinbarungen zumindest verbessern kann (siehe ILO-Übereinkommen 144).

IV. Fazit

Das Freihandelsabkommen mit Kolumbien und Peru bleibt inhaltlich an vielen Stellen deutlich hinter dem Abkommen mit Südkorea zurück. Problematisch ist insbesondere, dass die Zivilgesellschaft weit weniger beteiligt wird, als bspw. im Abkommen mit Südkorea, ist die Einrichtung von „Domestic Advisory Groups“ doch nicht vorgesehen. Auch dass Akteure aus der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften und NGOs keine Möglichkeit haben, eigene Beschwerden einzureichen, sondern hierbei auf den (guten) Willen der beteiligten Staaten angewiesen sind, die als einzige den Konsultationsmechanismus in Gang setzen können, verdeutlicht die Schwäche des untersuchten Nachhaltigkeitskapitels.

Ohne deutliche Nachbesserungen hat das Nachhaltigkeitskapitel des Handelsabkommens mit Kolumbien und Peru folglich lediglich den Charakter eines unverbindlichen Appells im Sinne eines CSR-Instrumentariums, da das im Abkommen enthaltene Nachhaltigkeitskapitel nicht nur unvollständig, sondern vor allem unverbindlich ist.

V. Literatur

- *Bundesarbeitskammer Österreich (Hrsg.)*, Fortführung von Verhandlungen mit Kolumbien über ein Assoziationsabkommen und zum Verhandlungsstand betreffend nachhaltige Entwicklung (DS 1001/10), Wien 2010.
- *Columbian Platform for Human Rights, Democracy and Development*, Impacts and Tendencies of the Multiparty Agreement between the EU, Peru and Colombia. A view from a human rights perspective, im Internet unter:

- *Denza, E.*, Bilateral Investment Treaties and EU rules on free transfer: Comment on Commission v Austria, Commission v Sweden and Commission v Finland, in: *European Law review*, Vol 35, 2010, p. 263-274.
- *Dombois, R.*, Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen – ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung? In: *Industrielle Beziehungen* 2006, 13. Jg., Heft 3, S. 238-252.
- *Ebert, F./ Posthuma, A.*, Rebalancing globalization: The role of labour provisions in existing international trade arrangements and development finance policies, in: ILO (Hrsg.), *World of Work Report 2009*, S. 63-111.
- *Greven, T.*, *Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements*, FES, 2005.
- *De Gucht, K.*, On the EU Trade Agreement with Colombia and Peru. Speaking points before the International Trade committee of the European parliament, Brüssel, 16.3.2010.
- *ITUC (Hrsg.)*, *Jährliche Übersicht über die Verletzung von Gewerkschaftsrechten 2010*, online: <http://survey.ituc-csi.org/+Peru+.html>.
- *ITUC (Hrsg.)*, *A Trade Union Guide: Trade Unions and Bilaterals: Do`s and Don`ts*, Brüssel 2008.
- *Jacob, M.*, *International Investment Agreements and Human Rights*, INEF Research Paper Series. Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development 03/2010, Duisburg 2010.
- *Krajewski, M.*, Wettbewerbsvorschriften in regionalen Handelsabkommen am Beispiel des EG-CARIFORUM-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, in: *EWS* 2010, S. 161-166.
- *Lang, A.*, *Trade Agreements, Business and Human rights: The case of export processing zones*, Working Paper No. 57, London School of Economics, Department of Law, London 2010.
- *Müller, F./ Scherrer, C.*, *Sozialkapitel in den bilateralen Handelsverträgen der Europäischen Union*, Projektbericht für die Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2007, online: http://www.uni-kassel.de/fb5/globalization/pdf/Projektbericht_Sozialkapital_Apr_08.pdf.

- *Lukas, K./ Steinkellner, A. (2010), Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte/Arbeiterkammer Wien, Wien 2010.*
- *Malanowski, N., Die Auseinandersetzungen um die „soziale Dimension“ im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen, in: WSI-Mitteilungen 4/1996, S. 255-263.*
- *Malanowski, N., Social- and Environmental Standards in International Trade Agreements, Münster 1997.*
- *Scherrer, C./Greven, T./ Frank, V., Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Wandel, Münster 1998.*
- *WTO, Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), im Internet unter: <http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx> (07.02.2011).*
- *Zimmer, R., Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden 2008.*