

- Empfehlungspapier -

zum Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru

Dr. jur. Reingard Zimmer (April 2011)

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

Im März 2010 wurde ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Ländern der Andengemeinschaft Kolumbien und Peru abgeschlossen, die Zustimmung des Europäischen Parlaments steht noch aus. Das Abkommen enthält Sozial- und Umweltstandards, die in einem Nachhaltigkeitskapitel (Title IX) in 19 Artikeln zusammengefasst sind. Das vorliegende Papier spricht auf Basis des Gutachtens¹ Empfehlungen für Korrekturen des Nachhaltigkeitskapitels aus.

I. Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz

Der Vorbehalt der Parteien, die Verpflichtung zur Einhaltung der Standards unter Berücksichtigung ihrer technischen und finanziellen Mittel einzuhalten, sollte vollständig gestrichen werden.²

Um zu verhindern, dass die Arbeitsrechtsstandards im Abkommen gerade nicht im Sinne der ihnen zugrunde liegenden Übereinkommen der ILO definiert werden, sollten die entsprechenden ILO-Übereinkommen 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“.³

Um einer weiteren Akzentverschiebung von Sozial- zu Umweltstandards vorzubeugen, wäre ein Zusatz empfehlenswert, der auf eine Bekenntnis zur **nachhaltigen Entwicklung** nicht nur in Umwelt- sondern „in allen ihren Dimensionen“ abstellt.⁴

Bezugnehmend auf „**Best-Practice**“ und **freiwillige (CSR-) Mechanismen** sollte angesichts der Schwächen des Rechtssystems in den Andenländern vorrangig die Stärkung der nationalen Rechtssysteme, mithin der Aufbau unabhängiger und rechtsstaatlicher Gerichte zur Rechtsdurchsetzung unterstützt werden. Zusätzlich empfiehlt es sich, auch die Förderung des fairen Handels festzuschreiben.⁵

¹ Zimmer (2011), Das Nachhaltigkeitskapitel im bilateralen Freihandelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru.

² S. 13-14.

³ S. 5.

⁴ S. 7.

⁵ S. 7.

Um zu verhindern, dass die „Minimalstandards“ nicht zur Obergrenze uminterpretiert werden, muss deren Charakter als Minimalstandards deutlicher herausgestellt werden.⁶

Maßnahmen des Umweltschutzes oder des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die Auswirkungen auf die Wirtschaft (bzw. den Handel) haben können, sollen nach Maßgabe wissenschaftlicher und technischer Informationen sowie der relevanten internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen durchgeführt werden. Es empfiehlt sich jedoch, die (weitreichenden) Standards der ILO zu Arbeitssicherheit hierbei erneut explizit aufzuführen, damit im Konfliktfall keine Unklarheit darüber besteht, welche Normen maßgeblich sein sollen.⁷

II. Untersuchung, Überwachung, Durchsetzung

Das **Ermessen** der Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Arbeits- und Umweltstandards sollte ersatzlos gestrichen werden.

Die Formulierung im Abkommen **Umsicht bei der Bereitstellung von Mitteln** für Untersuchung, Überwachung und Durchsetzung von nationaler Umwelt- und Arbeitsrechtsgesetzgebung walten zu lassen, sollte ebenfalls ersatzlos gestrichen werden.⁸

Die Parteien verpflichten sich, die **Auswirkungen der Umsetzung** des Freihandelsabkommens auf Arbeits- und Umweltstandards zu überprüfen und auszuwerten, „**soweit angemessen**“. Diese Einschränkung sollte gestrichen werden.⁹

Es besteht eine gegenseitige Verpflichtung zum **Informationsaustausch** über die Umsetzung der Standards und den Stand der Ratifikation zentraler ILO-Übereinkommen. Es empfiehlt sich einerseits, diese ILO-Übereinkommen näher zu definieren. Abzustellen wäre bspw. auf: Übereinkommen Nr. 135 (Schutz und Erleichterungen für betriebliche Arbeitnehmervertreter) und Nr. 154 zur Förderung von Kollektivverhandlungen, Nr. 26, 99 u. 131 zum Mindestlohn, Nr. 1, 30 und 47 (Arbeitszeit) sowie auf die ILO-Übereinkommen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (115, 119, 120, 136, 139, 148, 155, 187). Hinzu kämen die Übereinkommen zur Arbeitsaufsicht (81,85 und 129), Nr. 144 zur dreigliedrigen Beratung und Nr. 168 zur Beschäftigungsförderung.¹⁰

Es bietet sich darüber hinaus an, die Verpflichtung zur Unterstützung der Arbeit der ILO in das Nachhaltigkeitskapitel aufzunehmen.¹¹

Weiterhin sollte die **Einrichtung von „Domestic Advisory Groups“** festgeschrieben werden, 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

⁶ S. 8.

⁷ S. 8.

⁸ S. 14.

⁹ S. 8.

¹⁰ S. 6.

¹¹ S. 6.

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.¹²

Das Abkommen sieht auch einen **Stakeholderdialog** vor. Die Möglichkeit, dass die Vertragspartner den Teilnehmenden des jährlichen Dialogtreffens ein „Update“ über die Implementierung des Nachhaltigkeitskapitels zukommen lassen (können), deren Stellungnahmen den Vertragspartnern direkt oder über die „Domestic Advisory Groups“ übermittelt werden, ist im Abkommen nicht vorgesehen. Dies sollte jedoch als Verpflichtung eingefügt werden.¹³

Die **Anwendung des allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus** für das Nachhaltigkeitskapitel ist explizit ausgeschlossen, wodurch das **Beschwerdeverfahren** letztlich unverbindlich bleibt. Es sollte jedoch **zu den gleichen Sanktionen wie im Fall der Verletzung einer handelsrechtlichen Bestimmung** führen können und mithin Bezug auf die im allgemeinen Streitbeilegungskapitel angesiedelten Sanktionen nehmen, da sonst bei Verletzung der festgeschriebenen Arbeitsrechte keine Sanktionen verhängt werden können.¹⁴ Als Sanktion kommen bspw. Strafzahlungen in Frage, die in einen Fonds fließen, der zur Finanzierung von Maßnahmen gegen eine weitere Verletzung von Menschen- und Arbeitsrechten eingesetzt wird, bspw. um Schulungen für Beschäftigte und ihre Vertretung durchzuführen.¹⁵ Auch die Aussetzung des Handelsabkommens wäre eine mögliche Sanktion.¹⁶

Da im Beschwerdeverfahren die Parteien lediglich nur zu einer Antwort verpflichtet sind, sollten weiterführend auch **Konsultationen verpflichtend** festgelegt werden.¹⁷

Auf Wunsch beider Parteien kann im Beschwerdeverfahren eine **Einschätzung Dritter** eingeholt werden. Hier empfiehlt sich zur Klarstellung die ILO und entsprechende Umweltorganisationen explizit aufzuführen. Allerdings sollte nicht auf Konsens zwischen den Parteien abgestellt werden, das würde es dem Staat, in dem bspw. Arbeitnehmerrechte eklatant missachtet wurden, ermöglichen durch Veto das Einschalten der ILO zu verhindern.¹⁸

Innerhalb des Verfahrens ist die Einsetzung einer **ExpertInnengruppe** möglich, die in ihre Arbeit Informationen der oben genannten Organisationen und Institutionen einbezieht. Es empfiehlt sich, diese Organisationen zur Klarstellung hier erneut aufzuführen und aufgrund der großen Sachkompetenz in jedem Fall eine/n ExpertIn der ILO hinzuzuziehen.¹⁹

Um die Rolle der Zivilgesellschaft und der Stakeholder zu stärken, sollte ebenfalls aufgenommen werden, dass die ExpertInnengruppe sich bei ihrer Untersuchung auch auf Informationen der „Domestic Advisory Groups“ beziehen soll.²⁰

¹² S. 14-15.

¹³ S. 9.

¹⁴ S. 11.

¹⁵ S. 13, 16.

¹⁶ S. 15.

¹⁷ S. 10.

¹⁸ S. 10.

¹⁹ S. 11.

²⁰ S. 10-11.

Zwingend ist, dass Akteure aus der Zivilgesellschaft wie **Gewerkschaften und NGOs** die Möglichkeit erhalten, **eigene Beschwerden** einzureichen. In der jetzigen Fassung des Abkommens, sind sie auf den (guten) Willen der beteiligten Staaten angewiesen, die als einzige den Konsultationsmechanismus in Gang setzen können.²¹

III. Weitergehende Änderungsvorschläge

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.²²

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).²³

²¹ S. 11, 17.

²² S. 16.

²³ S. 16.