

## Arbeitsstandards in Handelsabkommen - ein Weg zu mehr Nachhaltigkeit? Der Fall Kolumbien zeigt Potential und Grenzen bilateraler Vertragsklauseln

Schmieg, Evita

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmieg, E. (2018). *Arbeitsstandards in Handelsabkommen - ein Weg zu mehr Nachhaltigkeit? Der Fall Kolumbien zeigt Potential und Grenzen bilateraler Vertragsklauseln*. (SWP-Aktuell, 19/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56995-7>

### Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

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

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## Arbeitsstandards in Handelsabkommen – ein Weg zu mehr Nachhaltigkeit?

Der Fall Kolumbien zeigt Potential und Grenzen bilateraler Vertragsklauseln

*Evita Schmiege*

Ökologische und soziale Anliegen werden immer häufiger in Freihandelsabkommen verankert. Von Seiten der EU geschieht dies im Rahmen eines Dialogansatzes (»soft approach«); die USA wiederum setzen dabei auf die Drohung mit Handelssanktionen. Ein interessanter Fall in diesem Zusammenhang ist Kolumbien. Das Land hat Abkommen mit den USA, Kanada und der EU geschlossen, die von den jeweiligen Parlamenten erst ratifiziert wurden, als in den Verträgen auch festgeschrieben war, dass die Situation von Gewerkschaften und Arbeiterschaft zu verbessern sei. In den letzten Jahren war das Verhältnis von Handelspolitik, Nachhaltigkeit und Menschenrechten aber grundsätzlich umstritten. Die bislang gemachten Erfahrungen mit Arbeitsklauseln erlauben Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung handelspolitischer Instrumente, auch jener der EU. Dabei bestätigt sich, wie wichtig Nachhaltigkeitsbestimmungen in Handelsabkommen und die Stärkung landesinterner Institutionen sind.

Während der letzten Jahre wurde in Europa mit zunehmender Intensität darüber diskutiert, ob Bestimmungen zu Ökologie und Arbeitsstandards in Freihandelsabkommen (FHA) aufgenommen werden sollen, um so das Thema Nachhaltigkeit stärker zu verankern. Die Europäische Kommission benannte in einem Optionenpapier von Juli 2017 unterschiedliche Ziele, die sich damit verfolgen lassen: (1) die Umsetzung internationaler Konventionen, (2) faire internationale Wettbewerbsbedingungen (»level playing field«) sowie (3) eine nachhaltige Ressourcennutzung. Zur Debatte steht nun, ob die EU ihren Dialogansatz in verbesserter Form

weiterführen soll oder ob anzustreben wäre, Handelsabkommen mit Sanktionsmöglichkeiten auszustatten.

Kolumbien ist ein interessantes Beispiel, weil das Thema Arbeit in wichtigen Handelsabkommen des Landes – mit den USA, der EU und Kanada – unterschiedlich geregelt ist. Als Handelspartner Kolumbiens spielen die USA und die EU mit einem Anteil von 29,5 Prozent (USA) bzw. 13,2 Prozent (EU) eine wichtige ökonomische Rolle, Kanada mit 1,5 Prozent eine deutlich geringere. Welche Erfahrungen mit den betreffenden Arbeitsklauseln bislang vorliegen, soll im Folgenden untersucht werden. Die

*Dr. Evita Schmiege ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU/Europa.*

*Das Papier entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Außenwirtschaft und Entwicklungsländer im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung«.*

SWP-Aktuell 19  
März 2018

Darstellung enthält auch Ergebnisse einer Feldforschung, die von der Autorin in Kolumbien durchgeführt wurde und in deren Rahmen zahlreiche Interviews stattfanden.

### **Arbeitsklauseln in den Abkommen Kolumbiens**

Das kolumbianisch-kanadische Freihandelsabkommen von 2008 wurde im August 2011 ergänzt durch ein bilaterales Abkommen zur Zusammenarbeit in Arbeitsfragen. Das FHA mit den USA von 2011 sieht einen Aktionsplan zu Arbeitsstandards vor. Dieser wurde notwendig, weil die Mehrheit des US-Kongresses das FHA erst ratifizieren wollte, nachdem Kolumbiens Regierung sich bereit erklärt hatte, das Problem der Attentate auf Gewerkschafter und der Straflosigkeit in diesem Kontext anzugehen. Das Abkommen mit der Europäischen Union von 2012 wiederum enthält, wie inzwischen bei allen FHA der EU üblich, ein umfassendes Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung, das auch den Bereich Arbeit einschließt. Im Europäischen Parlament (EP) sowie in den Parlamenten der Mitgliedstaaten hielt man diese Vorgaben allerdings für zu schwach, vor allem angesichts der schwierigen Lage von Kolumbiens Gewerkschaften und wegen des Fehlens eines Sanktionsmechanismus. Das EP verabschiedete daher im Juni 2012 eine Resolution, die ergänzend zum EU-Kolumbien/Peru-Abkommen von den Handelspartnern »transparente und verpflichtende Stufenpläne zu Menschenrechten, Umwelt und Arbeitsrechten« fordert.

### **Unterschiedliche Verankerung des Themas**

In der Hauptsache verlangen EU und Kanada von Kolumbien, die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) umzusetzen. Die Abkommen beider Länder mit Kolumbien sehen zugleich einen weiteren Informationsaustausch sowie einen Dialog zum Thema Arbeitsstandards vor, wobei das Kanada-Abkommen sehr viel konkretere Forderungen an die beteiligten Institutionen enthält.

Der Aktionsplan nach dem US-Abkommen bezieht sich im Kern auf die IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Laut der amerikanischen Forscherin Kimberly Elliott lehnten die US-Verhandler den Vorschlag Kolumbiens ab, sich auf die IAO-Kernarbeitsnormen zu beziehen – nicht alle davon wurden von den USA ratifiziert. Man fürchtete, damit mehr Widerstand als Unterstützung im Kongress zu schaffen. Dennoch ist der mit Washington ausgehandelte Aktionsplan mit 37 konkreten Maßnahmen inhaltlich sehr viel detaillierter, als es die Abkommen Kanadas oder der EU sind. Einige Schlüsselemente wurden sogar als Bedingung für das Inkrafttreten des Abkommens formuliert, so etwa die – 2011 erfolgte – Wiedereinführung eines Arbeitsministeriums.

Um den US-Aktionsplan kam eine innerkolumbianische Diskussion in Gang, die im Mai 2011 zu einem Drei-Parteien-Abkommen führte. Es aktualisierte eine Vereinbarung der kolumbianischen Regierung mit der Gewerkschaft CGT und dem Unternehmerverband ANDI aus dem Jahr 2006. Mit der Übereinkunft will man, so deren Formulierung, den Verpflichtungen aus dem US-Aktionsplan, dem Nachhaltigkeitskapitel im FHA mit der EU und den Vorgaben der Internationalen Arbeitsorganisation nachkommen. Die interne Debatte um dieses Abkommen dürfte die politische Verbindlichkeit der entsprechenden Forderungen erheblich gestärkt haben. Dasselbe gilt für die Tatsache, dass das Thema auf höchster politischer Ebene diskutiert wurde; noch heute wird in Kolumbien der Aktionsplan – nach den amtierenden Präsidenten zur Zeit seiner Verabschiedung – als »Obama-Santos-Plan« bezeichnet.

In seiner Resolution aus dem Jahr 2012 fordert das Europäische Parlament einen Stufenplan von Kolumbien, der sich auf den US-Aktionsplan beziehen soll. Verlangt werden unter anderem Gewerkschaftsfreiheit, ein Ende der Behinderung gewerkschaftlicher Tätigkeit – einschließlich Verbots der Gewerkschaften umgehender Gemeinschaftsverträge – sowie die Been-

digung der Straflosigkeit für Morde an Gewerkschaftern. Die Resolution ist damit sehr viel konkreter als das Nachhaltigkeitskapitel des EU-Abkommens. Der Zivilgesellschaft misst man große Bedeutung für die Umsetzung des Abkommens bei; gefordert wird ein institutionalisierter Beschwerde-mechanismus. Mitte 2012 kam das Papier jedoch zu spät, um noch einen Diskussionsprozess auslösen zu können. Von kolumbianischer Seite wurde auf konkrete Forderungen (auch nach Beteiligung der Zivilgesellschaft) nicht mehr explizit eingegangen.

Im Prozess seines OECD-Beitritts setzt Kolumbien einen Stufenplan um, der zu weiten Teilen mit dem US-Aktionsplan, den Forderungen Kanadas sowie jenen der EU bzw. des EP übereinstimmt. Die kolumbianische Regierung misst dem Beitritt zur OECD hohe Priorität bei; sie betrachtet den Schritt als Ergänzung zum Friedensvertrag, mit dem 2016 der bewaffnete Konflikt in Kolumbien endete. Zugleich gilt die OECD-Mitgliedschaft als Instrument zur Modernisierung des Landes – auch weil man sich davon mehr ausländische Direktinvestitionen verspricht.

### **Überprüfungsverfahren**

Alle Abkommen sehen vor, dass überprüft wird, ob Kolumbien den gestellten Anforderungen genügt. Dabei ist das System der USA am stärksten ausdifferenziert; es umfasst mehrmalige Regierungskonsultationen im Jahr sowie Gespräche und Kontrollen auch in den einzelnen Regionen Kolumbiens. Auf ihrer Website berichtet die US-Regierung jährlich über den Umsetzungsstand. Der Kongress wiederum verfolgt die Fortschritte durch häufige parlamentarische Anfragen. Die US-Gewerkschaften sind im Nationalen Beratungsausschuss zur Umsetzung von FHA vertreten; sie arbeiten dort aktiv mit und haben im Fall Kolumbien bereits eine Klage erhoben.

Im Rahmen des EU-Abkommens wurden regelmäßig tagende Ausschüsse geschaffen, in denen die Vertragsparteien alle das Abkommen betreffenden Fragen diskutieren;

das Thema Arbeit wird im Unterausschuss Nachhaltige Entwicklung behandelt.

Kolumbiens Regierung berichtet dort über Gesetzesänderungen; auf diesem Feld wurden bereits Fortschritte erzielt. Allerdings nimmt die EU-Kommission keine eigenen Prüfungen vor. Daher sind im europäisch-kolumbianischen Verhältnis die Intensität der Diskussion über Arbeitsthemen und der politische Druck, tatsächlich Veränderungen anzupacken, sehr viel geringer als im Rahmen des US-Prozesses.

### **Sanktionsmechanismen**

Die einzelnen Abkommen geben sehr unterschiedliche Möglichkeiten vor, Sanktionen zu verhängen, falls gegen festgelegte Arbeitsbestimmungen verstoßen wird. Im US-Abkommen gilt der für Handelsmaßnahmen vorgesehene Streitschlichtungsmechanismus auch für das Arbeitskapitel. Verletzungen der Arbeitsbestimmungen können so mit Handelssanktionen geahndet werden. Die Übereinkunft mit Kanada erlaubt es, finanzielle Sanktionen zu verhängen. Das zuständige Gremium kann eine Buße von bis zu 15 Millionen US-Dollar pro Jahr festsetzen, wenn eine Vertragspartei ihren Verpflichtungen nicht nachkommt. Dies gilt, wenn sie eigene Arbeitsgesetze mangelhaft umsetzt oder gegen fünf international anerkannte Prinzipien und Rechte der Arbeit verstößt und die betreffende Verfehlung sich auf den Handel auswirkt. Die Strafzahlungen fließen in einen Fonds, aus dem Projekte auf dem Feld der Arbeit im beklagten Land finanziert werden.

Das Abkommen mit der EU sieht für Streitfälle vor, eine Expertengruppe einzuberufen. Dieser können auch externe Sachverständige angehören, etwa von Seiten der IAO. Die Expertengruppe erstellt einen Bericht mit Empfehlungen, zu deren Erfüllung das beklagte Land einen Aktionsplan erarbeitet. Das Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung ist aber explizit vom allgemeinen Streitschlichtungssystem des Abkommens ausgenommen; Handelssanktionen oder finanzielle Sanktionen sind demnach

nicht möglich. Damit folgt die EU ihrem traditionellen Dialogansatz.

### **Fortschritte bei der Lage der Arbeiterschaft**

Für Handelspartner und OECD ist es mit erheblichen Problemen verbunden, näher zu bewerten, ob vereinbarte Reformschritte tatsächlich erfolgt sind. Dies soll im Folgenden anhand einiger zentraler Einzelthemen gezeigt werden.

#### **Arbeitsverwaltung und Arbeitsrecht**

Von Kolumbien wird verlangt, seine Arbeitsverwaltung zu stärken, die »Informalität« in Beschäftigungsfragen (Schwarzarbeit, informelle Firmen und Arbeitsverträge) zu bekämpfen und das Arbeitsrecht effizient umzusetzen. Laut kolumbianischem Arbeitsministerium hat man dafür die Zahl der Arbeitsinspektoren seit 2010 mehr als verdoppelt und ihre Löhne angehoben. In der Folge habe sich seit 2014 auch die Höhe der Strafen verdoppelt, die für Verstöße gegen das Arbeitsrecht verhängt wurden. Das Trade Union Advisory Committee (TUAC), der gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD, macht indes geltend, dass trotz der gestiegenen Zahl an Inspektoren weniger Überprüfungen von Unternehmen erfolgten, vor allem in ländlichen Gebieten. Nur 62 Prozent der Inspektoren nahmen tatsächlich Inspektionen vor. Und nach wie vor würden verhängte Strafen meist nicht eingetrieben. Unternehmen könnten Widerspruch gegen die Buße einlegen, den Prozess verzögern und die Verjährung nach fünf Jahren abwarten. Aus Sicht kolumbianischer Gewerkschaften zeigt sich daran die mangelnde Effizienz der Arbeitsverwaltung und der fehlende politische Wille zur Veränderung.

Für die kolumbianische Regierung ist es eine gewaltige Herausforderung, die Arbeitsinspektion zu stärken. Während des jahrzehntelangen bewaffneten Konflikts waren Teile des Landes dem staatlichen Zugriff entzogen – was sich mit dem Frie-

densvertrag 2016 nicht schlagartig geändert hat. Es fehlt die administrative, aber auch physische Infrastruktur, um staatliche Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die USA haben ihren Aktionsplan daher von Anfang an mit einem Entwicklungsprojekt flankiert, das von der IAO betreut wird. Ein elektronisches Informationssystem soll den Rahmen zur Durchführung von Inspektionen bilden und die Prüfungen dokumentieren. Die Dauer von Inspektionen, die heute bei zwei bis drei Jahren liegt, soll damit auf sieben Monate sinken.

Bisher erfolgten Inspektionen individuell auf lokaler Ebene; somit bestand weder Vergleichbarkeit noch Transparenz. Daher sind auch die kursierenden Zahlen über frühere Inspektionen nicht überprüfbar. Dies könnte erklären, warum es so scheint, dass heute trotz einer höheren Zahl an Inspektoren weniger Inspektionen stattfinden. Das Informationssystem ist bis jetzt in Kolumbiens Departments und großen Städten eingeführt, nicht aber bei unteren Verwaltungen, zumal solchen ohne Internetzugang. Eine zusätzliche Herausforderung besteht darin, dass Strafen für Gesetzesverstöße zwar vom Arbeitsministerium erlassen, aber vom Nationalen Ausbildungswesen (Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA) eingetrieben werden. Dessen Informationssystem ist mit dem neu etablierten der Arbeitsinspektion noch nicht verbunden. Dies soll sich bis Herbst 2018 ändern. Damit wird eine größere Transparenz entstehen, die auch den Druck erhöhen könnte, Strafen tatsächlich einzutreiben.

Gewerkschaften und Regierung bewerten dieselben Fakten sehr unterschiedlich. Die Regierung verweist darauf, dass wichtige Prozesse in Gang gekommen seien. Dagegen sehen die Gewerkschaften nur dort echte Erfolge, wo sich die Situation der Arbeiterschaft tatsächlich verbessert; bloße institutionelle oder gesetzliche Veränderungen zählen für sie nicht. Dies gilt auch deshalb, weil es in Kolumbien eine traditionelle Ankündigungskultur gibt – vielfach werden Verträge unterschrieben oder Gesetze erlassen, ohne je umgesetzt zu werden.

## **Kollektivverhandlungen und Gewerkschaftsfreiheit**

Sowohl im Bereich Kollektivverhandlungen als auch bei der Gewerkschaftsfreiheit generell werden von Kolumbien Veränderungen erwartet. Die Gewerkschaften erkennen an, dass ein 2017 geschlossenes Abkommen zwischen Regierung und den Gewerkschaften im öffentlichen Sektor für mehr als eine Million Beschäftigte eine Verbesserung brachte. Problematisch sei aber nach wie vor die Situation in privaten Unternehmen, wo die Praxis firmeninterner Gemeinschaftsverträge – »pactos colectivos« – weiterbestehe. Die Bezeichnung Kollektivabkommen ist hier irreführend, da sie im Deutschen die Konnotation von kollektiven Verhandlungen mit Gewerkschaften hat, was dem Sachverhalt in Kolumbien nicht entspricht. »Pactos colectivos« sind vielmehr Instrumente, die die Gewerkschaftsfreiheit untergraben, indem sie eine gemeinschaftliche Aktion nur vorgaukeln. Ein Interviewpartner umschrieb das Problem treffend mit der Formulierung »Weder ist es ein Vertrag, noch ist er kollektiv« (Ni es un pacto, ni es colectivo). In Wirklichkeit gehe jeder Mitarbeiter einzeln zum Personalchef der betreffenden Firma und unterschreibe den »Kollektivvertrag«.

Selbst wenn es bei der kolumbianischen Regierung den starken politischen Willen geben sollte, dieser Praxis Herr zu werden – es bleibt eine große Herausforderung, eindeutig zu definieren, wann es in einem Unternehmen wirklich eine freie Gewerkschaft gibt und wo dies nur so scheint. Nach Angaben der Nationalen Gewerkschaftsschule (Escuela Nacional Sindical, ENS) sind seit 2013 mehr als zweitausend neue gewerkschaftliche Organisationen gegründet worden. Um deren tatsächliche Rolle beurteilen zu können, muss man die jeweiligen Verträge und ihr Zustandekommen überprüfen. Die ENS kam zu dem Schluss, dass viele Kollektivverträge in Gewerkschaften umbenannt worden seien, die nicht den IAO-Kriterien entsprächen. Dies zeigt, dass die Partner von Freihandelsabkommen – etwa Vertreter des US-Arbeits-

ministeriums – mit Kontrollen an Grenzen stoßen. Um etwaige Fortschritte wirklich einschätzen zu können, müssten sie tief in interne Daten und Prozesse einsteigen.

## **Gewalt gegen Gewerkschafter**

Eine wichtige Forderung lautet, die noch immer existierende Gewalt gegen kolumbianische Gewerkschafter zu beenden, ebenso die herrschende Straflosigkeit in diesem Zusammenhang. Zwar sank die Zahl der Morde an Gewerkschaftern seit 2010 um etwa die Hälfte (auf unter 20 pro Jahr); auch verweist die Regierung auf ein nationales Schutzprogramm, in dem sich 475 Gewerkschafter befänden (2016). Doch haben Fälle von Drohungen gegen Gewerkschafter und Akteure im Gewerkschaftsumfeld laut TUAC sogar zugenommen, von 118 Vorkommnissen im Jahr 2015 auf 181 im Jahr darauf.

Auch Straflosigkeit ist weiter ein Thema. Die Zahl der Verurteilungen ist laut Regierung zwar gestiegen; doch weisen USA, Kanada und TUAC auf die anhaltend hohe Zahl von Fällen hin, in denen keine Bestrafung erfolge. Das Problem wird noch verschärft durch die in Kolumbien nach fünf Jahrzehnten des bewaffneten Konflikts existierende Gewaltkultur. Auch gesellschaftliche Führungspersonlichkeiten, die sich für Indigene, den Umweltschutz oder soziale Anliegen engagieren, sind Ziel von Gewalt und Morddrohungen.

## **Gesellschaftlicher Dialog**

Andere Erfolge der Handelsabkommen lassen sich leichter nachvollziehen. So tragen sie dazu bei, die Kultur des Stakeholder-Dialogs und die Rolle der Zivilgesellschaft zu verändern. Das Abkommen mit der EU und – in besonderem Maße – die Resolution des Europäischen Parlaments verlangen, die Zivilgesellschaft der Partnerländer intensiv an der Umsetzung des FTA zu beteiligen. Die kolumbianische Regierung hatte dafür den Ausschuss für Arbeitsfragen (Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, CPCPSL) vor-

gesehen. Es handelt sich dabei um einen Drei-Parteien-Ausschuss – analog zur Struktur der IAO –, der die Regierung einschließt und von dieser vor allem genutzt wird, um die Zivilgesellschaft zu informieren. Die Debatten um die Handelsabkommen haben jedoch bewirkt, dass eine zusätzliche, von der Regierung unabhängige interne Konsultationsgruppe (grupo consultivo interno) geschaffen wurde. Eine wichtige Rolle spielte dabei vor allem der Dialog zwischen europäischen und kolumbianischen Gewerkschaften. Auf einem Treffen von Vertretern der Zivilgesellschaft aus EU, Kolumbien, Peru und Ecuador in Lima wurde dann im November 2017 eine Resolution verabschiedet, die die Interessen der Zivilgesellschaft unterstreicht. Gefordert wurde unter anderem, Gesetze effektiv umzusetzen, die Zivilgesellschaft stärker zu beteiligen und eine Klagemöglichkeit für sie zu schaffen.

### **Empfehlungen zum Thema Arbeit in Freihandelsabkommen**

#### **Starke Rolle für Arbeitsstandards:**

Grundsätzlich können Arbeitsklauseln in FHA dabei helfen, die Lage von Arbeitnehmern zu verbessern. Im Jahr 2016 enthielten 76 FHA – von über 260 bei der Welthandelsorganisation notifizierten Abkommen – solche Bestimmungen. Wie sich diese Klauseln auswirken, wurde von der IAO in einer Studie untersucht. Eher wenig überraschend, wurden auf hochaggregierter Ebene keine Folgen für den Arbeitsmarkt festgestellt, abgesehen von einer Steigerung der Erwerbsquote. Doch zeigen Fallbeispiele, dass die Kombination von technischer Zusammenarbeit, Überprüfungsmechanismen und der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen dazu beigetragen hat, die Arbeitssituation in unterschiedlichen Sektoren zu verbessern. Dies ist auch die Erfahrung in Kolumbien, wie die Feldforschung vor Ort bestätigt. Etwa die Hälfte der Maßnahmen, die der US-Aktionsplan für das Land vorsieht, sind

mittlerweile umgesetzt. Sie betreffen zwar überwiegend Strukturen und Gesetze; zum Teil zeigen sich aber auch erste Erfolge in der Praxis.

**Mehr Hebel durch Konditionalität und (finanzielle) Sanktionen:** Die USA haben gute Erfahrungen damit gemacht, den Abschluss von Abkommen an Bedingungen zu knüpfen, also Konditionalität einzusetzen. Große, ökonomisch gewichtige Handelspartner können dieses Instrument nutzen, damit international bereits vereinbarte Ziele erreicht werden. Die EU sollte daher künftig von Ländern, die dazu in der Lage sind, die Ratifizierung der Kernarbeitsnormen der IAO verlangen.

Sanktionsmechanismen sollen den Anreiz erhöhen, vereinbarte Regeln einzuhalten – ob Letzteres dann tatsächlich geschieht, ist allerdings unklar. Die USA sehen seit der Jahrtausendwende in vielen FHA die Möglichkeit von Handelssanktionen vor, auch um die Verletzung von Arbeitsrechten zu ahnden. Allerdings existiert mit Guatemala bisher nur ein einziger Fall, den Washington bis in die letzten Instanzen der Streitschlichtung brachte, und er ist wenig ermutigend. Der Prozess dauerte insgesamt neun Jahre und war am Ende erfolglos. Das eingesetzte Panel kam zum Schluss, dass Guatemala zwar seine Arbeitsgesetze nicht ausreichend umsetze, der Fall aber nicht handelsrelevant sei und damit auch keine Sanktionen verhängt werden könnten.

Ohnehin sind Handelssanktionen ein zweischneidiges Schwert. Weil sie Marktchancen reduzieren und dadurch womöglich Jobs verlorengehen, wird die Situation der Arbeitnehmerschaft eher verschlechtert. Dies trifft in der Regel Entwicklungsländer, die schwächeren Partner von Handelsabkommen. Ob man eine solche Wirkung als »erfolgreich« betrachtet, hängt von der Zielsetzung ab. Sollen Arbeitsklauseln ein »level playing field« schaffen und die eigenen Arbeitnehmer vor unfairem Wettbewerb schützen, könnten Handelssanktionen durchaus entsprechende Resultate zeitigen. Aber das Instrument ist nicht geeig-

net, um die Arbeitssituation im Partnerland zu verbessern. Dies lässt sich eher durch finanzielle Sanktionen erreichen, vor allem wenn verhängte Geldbußen für Projekte genutzt werden, die der Arbeitnehmerschaft zugutekommen – wie dies etwa im Kanada-Kolumbien-Abkommen vorgesehen ist. Für Verstöße gegen Arbeitsstandards sollte die EU daher im Streitschlichtungsmechanismus der Nachhaltigkeitskapitel auch künftig keine Handelssanktionen, wohl aber finanzielle Sanktionen anstreben.

**Dialogmechanismen:** Gesellschaftliche Veränderung erfordert, dass Normen und Institutionen sich wandeln. Kolumbien etwa fehlt es an Übung in der Aushandlung von Kompromissen zwischen gesellschaftlichen Gruppen. Die Tatsache, dass Gewerkschaften keinen Einfluss auf die Regierungspolitik nehmen (können), erleichtert es ihnen zugleich, extreme Positionen zu beziehen – wie die völlige Ablehnung von FHA. Echte Einflussnahme auf den politischen Prozess ist aber nur dann möglich, wenn es funktionierende Institutionen für den Stakeholder-Dialog gibt, ebenso praktische Erfahrung mit diesem Dialog sowie die Fähigkeit zum Kompromiss. Das EU-Abkommen und die EP-Resolution konnten in bescheidenem Maße dazu beitragen, den gesellschaftlichen Dialog in Kolumbien zu fördern.

Die EU muss in ihren FHA weiter verlangen, dass die Zivilgesellschaft in den Partnerländern auf organisierte Weise daran beteiligt wird, Handelsabkommen auszuformulieren und umzusetzen. Ein wichtiges Instrument dafür wären Beschwerdemechanismen für zivilgesellschaftliche Gruppen. Als Vorbild könnte ein OECD-Instrument dienen, nämlich die nationale Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Dies hätte den Vorteil, dass man ein plurilaterales Mittel nutzt und für den Dialog nicht einseitig nur die Vorstellungen des stärkeren Handelspartners durchgesetzt werden. Auch wäre dann das Instrument der OECD bereits eingeführt, sollte das Partnerland daran interessiert sein, der Organisation beizutreten.

**Kohärenz der Forderungen:** Die an das Partnerland gestellten Vorgaben müssen kohärent sein. Unterschiedliche bilaterale Handelsabkommen sollten nicht unterschiedliche Forderungen an die interne Politik des Landes richten. Vor allem bei großen Handelsakteuren besteht die Gefahr, dass sie durch Abkommen ihre eigenen Arbeits- und Umweltstandards im schwächeren Partnerland durchsetzen wollen. Eine solche Konstellation kann vermieden werden, wenn sich die Anforderungen auf international vereinbarte Standards beziehen. Die EU sollte sich daher im Bereich der Arbeitsstandards weiterhin auf Vereinbarungen unter dem Dach der IAO stützen.

#### **Erfahrungen der Entwicklungspolitik:**

Die Handelspartner sollten sich abstimmen und idealerweise einen multilateralen Ansatz verfolgen, wenn sie von ihrem Gegenüber fordern, interne Politiken zu ändern. Partnerländer werden vor große Herausforderungen gestellt, wenn sie – wie im Falle Kolumbiens – mit mehreren Seiten bilaterale Handelsverträge schließen, die unterschiedliche Vorgaben für politische Veränderungen und die dazugehörigen Überprüfungsmechanismen enthalten. Positiv war, dass sich im Falle Kolumbiens die Forderungen der Handelspartner überwiegend am US-Aktionsplan orientierten. Aber auch für Kolumbien vervielfacht sich der administrative Aufwand, der nötig ist, um die Vereinbarungen umzusetzen. Es entstehen parallele Berichtspflichten und Diskussionsprozesse; verschiedene Überprüfungsmissionen sind teils zeitgleich zu betreuen. Die oft schwachen Administrationen in Entwicklungsländern drohen so überfordert zu werden. Daher ist es wichtig, dass die künftige Handelspolitik nicht jene Fehler wiederholt, welche die Entwicklungspolitik zu überwinden sucht.

2005 haben die Geberländer die Paris-Deklaration zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit verabschiedet. Im Kern war darin vorgesehen, dass die Partnerländer ihren jeweiligen Entwicklungsplan selbst definieren (Ownership), wäh-



rend die Geber diesen unterstützen und zugleich ihre eigenen Verfahren koordinieren und vereinfachen. Am Fall Kolumbiens lässt sich zeigen, was dies idealerweise verlangen würde: Man vereinbart gemeinsam die gleichen Reformschritte im Bereich der Arbeitsklauseln – basierend auf internationalen Vereinbarungen –, überprüft zusammen die erzielten Fortschritte und tauscht Informationen sowie Bewertungen aus. Am einfachsten wäre ein solches Vorgehen zu verwirklichen, wenn die Handelspartner auf die Kompetenzen internationaler Organisationen zurückgreifen und diesen bei der Umsetzung eine wichtige Rolle einräumen – beim Thema Arbeit also der IAO.

**Kontrolle der Umsetzung:** Politischer Druck, die Arbeitsklauseln tatsächlich umzusetzen, entsteht vor allem durch konkrete Forderungen und Vereinbarungen, bei denen man auch überprüft, ob sie erfüllt werden. Eine entsprechende Kontrolle verlangt von bilateralen Handelspartnern erheblichen administrativen und finanziellen Aufwand; dabei stoßen sie an Grenzen, wie weiter oben das Beispiel der Umsetzung von Gewerkschaftsrechten in Kolumbien zeigte. Effizienter ist daher ein gemeinsames, abgestimmtes Vorgehen der verschiedenen Handelspartner.

**Kooperation der europäischen Institutionen:** Mit seiner Resolution von 2012 nutzte das EP die zusätzliche Macht, die ihm der Lissabon-Vertrag eingeräumt hatte. Die EU-Kommission vertrat allerdings von Anfang an die Haltung, mit dem von ihr ausgehandelten Kapitel zur Nachhaltigkeit sei das Thema – einschließlich Arbeit – ausreichend berücksichtigt. Kommission bzw. Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) zeigten auch in der Folge wenig Interesse, sich mit den Inhalten der Resolution und des kolumbianischen Stufenplans auseinanderzusetzen – obwohl die Kommission in der Resolution aufgefordert wurde, Kolumbien bei der Umsetzung zu unterstützen und regelmäßig über Fortschritte zu berichten. Die geringe Neigung von Kommission

und EAD, proaktiv mit der Parlamentsresolution umzugehen, ist bedauerlich. Europa nimmt damit in Kolumbien bei diesem wichtigen Thema nicht so viel Einfluss, wie es könnte. Zu wünschen ist, dass die EU-Institutionen künftig kooperativer handeln (und dabei natürlich die Arbeitsteilung zwischen Exekutive und Legislative beachten).

**Unterstützung für Partnerländer:** Europa muss nachhaltige Veränderungen in Partnerländern finanziell und technisch unterstützen. Geringe administrative Kapazitäten, mangelhafte Umsetzung von Gesetzen, schwache institutionelle Infrastruktur – all dies sind typische Entwicklungsprobleme, die eine effiziente Regierungsführung beeinträchtigen. Oftmals bedarf es externer Unterstützung, damit weitreichende Reformen verwirklicht und gesetzliche Vorgaben, auch im Bereich Arbeit, konsequent implementiert werden können. Traditionell gefragt ist hier die Entwicklungspolitik. Wenn die Handelspolitik heute ebenfalls in interne Politikbereiche vorstößt, sollte sie auf die Instrumente der Entwicklungspolitik zurückgreifen, um Reformprozesse zu begleiten und staatliche oder private Kapazitäten zu stärken.

**Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum:** Arbeitsklauseln in FHA sind nur eine »second best«-Lösung, weil der Außenhandel heute nicht nachhaltig ist. Das ist nicht der Fehler der Handelspolitik oder der betreffenden Abkommen, sondern die logische Konsequenz von Produktions- und Konsummustern, die auf Preisen basieren, welche nicht die wahren Kosten für die Gesellschaft widerspiegeln. Die internationalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) zeigen auf, wo Veränderungen nötig wären. Das Ziel, langfristig Produktion und Konsum nachhaltig zu gestalten, darf nicht aus den Augen verloren werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364