



März 2010
AK Positionspapier

Fortführung von Verhandlungen mit Kolumbien über ein Assoziationsabkommen und zum Verhandlungsstand betreffend nachhaltige Entwicklung (DS 1001/10)

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,2 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Herbert Tumpel
Präsident

Werner Muhm
Direktor

Executive Summary

Die AK fordert die Suspendierung der Verhandlungen und eine umfassende Untersuchung der Lage der Menschenrechte.

Die Europäische Kommission (EK) hat die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen mit Peru und Kolumbien – trotz des Rückzuges von Bolivien und Ecuador – fortgesetzt. Dies widerspricht der ursprünglichen Intention ein Abkommen nur mit der gesamten Andengemeinschaft abzuschließen und gefährdet damit den regionalen Integrationsprozess. Gerade in Kolumbien ist die Situation der Menschenrechte – insb jene grundlegender Arbeits- und Gewerkschaftsrechte – weiterhin äußerst problematisch. Unserer Ansicht nach würde der Abschluss eines Abkommens nicht zur Verbesserung der Situation beitragen, sondern die gegenwärtige Situation der Grundrechte und ihre systematische Missachtung durch die Regierung legitimieren. Die AK fordert daher die Suspendierung der Verhandlungen und eine umfassende Untersuchung der Lage der Menschenrechte. Sollten die Verhandlungen dennoch weitergeführt werden, erachten wir es als absoluten Mindeststandard, dass das vorliegende Nachhaltigkeitskapitel einem rechtsverbindlichen Streitbeilegungsmechanismus unterworfen wird. Darüber hinaus ist es unverzichtbar, dass erreichte Arbeitsrechts- und Umweltstandards in bereits abgeschlossenen Freihandelsverträgen (etwa mit Südkorea) nicht unterlaufen werden. Genau dies ist aber im vorliegenden Abkommenstext über ein Nachhaltigkeitska-

pitel der Fall: Der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und den Organisationen der ArbeitnehmerInnenvertretung im Besonderen werden selbst jene unverbindlichen Instrumente zur Durchsetzung grundlegender Rechte entzogen, die diesen in anderen Freihandelsabkommen zugestanden werden.

Die Position der AK im Einzelnen

Überblick

Seit dem Jahr 2007 führt die Europäische Kommission mit den Ländern der Andengemeinschaft (Bolivien, Ecuador, Peru und Kolumbien) Verhandlungen über den Abschluss eines Assoziierungsabkommens. Im Mittelpunkt steht dabei die Liberalisierung des Handels. In vielen Bereichen werden WTO+ Bestimmungen angestrebt. Damit sind Maßnahmen angesprochen, die über das durch die WTO erzielte Niveau hinausgehen. Nicht zuletzt die offensiven Forderungen der EK – insb zum Schutz geistiger Eigentumsrechte, von Niederlassungen und Investitionen, sowie Bestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen – haben Bolivien und Ecuador dazu veranlasst, sich aus den Verhandlungen zurückzuziehen.

Einseitige Verhandlungsführung als Hindernis für regionale Integration

Zu Beginn der Verhandlungen gab die EK an, das Assoziierungsabkommen mit der gesamten Andengemeinschaft abschließen zu wollen, um den regionalen Integrationsprozess zu fördern. Entgegen dieser Ankündigung setzte die **EK die Verhandlungen** nach dem Ausstieg von Bolivien und Ecuador auf „bilateraler“ Ebene mit **Kolumbien und Peru fort**. Dies hat die bestehenden Spannungen innerhalb der Andengemeinschaft weiter verstärkt

und droht den regionalen Integrationsprozess, der einen wichtigen Beitrag zur Stärkung nachhaltiger Entwicklung im Sinne der ArbeitnehmerInnen leisten könnte, zum Scheitern zu bringen. Die AK hat daher schon bisher die einseitige Fortführung von Verhandlungen kritisiert.

Darüber hinaus hat die AK in ihren Stellungnahmen zu den laufenden Verhandlungen mit den Andenstaaten wiederholt auf die schwerwiegenden Verletzungen von Menschen- und insb ArbeitnehmerInnenrechten hingewiesen.

Lage der Menschen- und Gewerkschaftsrechte in Kolumbien spricht gegen den Abschluss eines Assoziationsabkommens

Wie jüngere Berichte und Studien belegen, ist vor allem in Kolumbien die Lage der Menschenrechte als dramatisch einzuschätzen. Obwohl die **Vereinten Nationen Kolumbien schon 2004 als die „schlimmste humanitäre Katastrophe der westlichen Hemisphäre“ bezeichneten**, hat sich die Situation weiter zugespitzt.

Im **Hinblick auf gewerkschaftliche Arbeit ist Kolumbien das gefährlichste Land der Welt**. Die Zahl der jährlichen **Morde an GewerkschafterInnen stieg zuletzt um 25% an**: Nahezu jede Woche muss ein Mensch aufgrund des

Im Hinblick auf gewerkschaftliche Arbeit ist Kolumbien das gefährlichste Land der Welt; Die Zahl der jährlichen Morde an GewerkschafterInnen ist zuletzt um 25% gestiegen.

Aus Sicht der AK trägt ein Assoziationsabkommen mit Kolumbien nicht zur Verbesserung der Situation bei, sondern legitimiert die gegenwärtige Situation der Menschenrechte und ihre systematische Missachtung durch die Regierung.

Einsatzes für ArbeitnehmerInnenrechte sterben. Zunehmend sind auch die Familien der GewerkschafterInnen von Repressionen betroffen. **Mehr als 90% dieser Verbrechen bleiben straflos.** Dies zeigt, dass dieser Zustand von der Regierung zumindest geduldet wird.

Gesetzliche Bestimmungen und Maßnahmen der Exekutive verstoßen laut der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) gegen das Recht auf gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Tarifvertragsverhandlungen und das Streikrecht.

Wir sind daher besorgt über Berichte, dass gerade die Verhandlungen mit Kolumbien in den kommenden Monaten abgeschlossen werden sollen. Während die USA, Kanada und Norwegen die Ratifikation entsprechender Abkommen aufgrund der momentanen Menschenrechtslage in Kolumbien gestoppt haben, schreitet die EK zügig voran. **Dies widerspricht den Grundsätzen der Union**, die auf Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte beruhen (Art 2 VEU; Art 6 VEU).

Unserer Ansicht nach würde ein **Assoziationsabkommen** mit Kolumbien nicht zur Verbesserung der Situation beitragen, sondern die **gegenwärtige Situation der Menschenrechte und ihre systematische Missachtung durch die Regierung legitimieren**. Wir

sprechen uns daher dafür aus, dass das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend sich dafür einsetzt, **die laufenden Verhandlungen mit Kolumbien zu suspendieren** und eine umfassende **Untersuchung** der menschen- und arbeitnehmerrechtlichen Situation – wie im Rahmen von GSP+ vorgesehen – in die Wege zu leiten.

Sollten die Verhandlungen trotz der negativen Auswirkungen auf den regionalen Integrationsprozess und entgegen der massiven Probleme im Bereich der Menschenrechte – insb im Hinblick auf Kolumbien – fortgeführt werden, erscheint es über die allgemeine Notwendigkeit entsprechender Bestimmungen in Freihandelsverträgen hinaus, als **besondere Dringlichkeit ein umfassendes und verbindliches Nachhaltigkeitskapitel** in den Abkommen zu verankern.

Die AK erlaubt sich daher im Folgenden – trotz ihrer grundsätzlichen Bedenken – **auch zum derzeitigen Verhandlungsstand mit Kolumbien und Peru betreffend nachhaltige Entwicklung (DS 1001/10) Stellung zu nehmen**.

Nachhaltigkeitskapitel muss dem Streitbeilegungsmechanismus unterliegen

Es ist zu begrüßen, dass die präsumtiven Vertragsparteien feststellen, dass ArbeitnehmerInnenrechte und Umwelt-

standards einen notwendigen und unverzichtbaren Bestandteil einer nachhaltigen Handels- und Entwicklungspolitik bilden und daher auf internationale Übereinkommen und Verträge im Bereich Arbeits- und Gewerkschaftsrechte, Umwelt- und Klimastandards und zum Schutz der Biodiversität verweisen (siehe dazu Art 1,3,4,6,7,8 und 10 des Nachhaltigkeitskapitel). Dennoch **sieht das vorliegende Nachhaltigkeitskapitel keinen entsprechenden Rechtsschutz vor**, sondern verweist die Parteien bei entsprechenden Verstößen **ausschließlich auf unverbindliche Verfahren**: Sofern ein Konsultationsverfahren zwischen den Parteien (Art 18) ergebnislos bleibt, besteht nur noch die Möglichkeit ein ExpertInnen-Komitee anzurufen (Art 19f). Diesem kommt aber keine schiedsgerichtliche Funktion mit verbindlicher Wirkung zu: Es kann **ausschließlich einen abschließenden Bericht** über etwaige Verstöße gegen Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels verfassen. Nicht zuletzt mit Blick auf die angespannte Lage der Menschenrechte in Peru und Kolumbien fordert die AK daher, **dass das gesamte Nachhaltigkeitskapitel dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens unterstellt wird**. Wie auch Erfahrungen auf nationaler Ebene zeigen, können nur rechtsverbindliche und sanktionsbewehrte Bestimmungen mit entsprechendem Rechtsschutz die Einhaltung von Arbeits- und Umweltrecht gewährleisten. Die spezifische Menschenrechtssituation in Peru, insb aber in Kolumbien, lässt die **Rechtsverbindlichkeit und den damit verbundenen Rechtsschutz des Nachhaltigkeitskapitels zu einem absoluten Mindeststandard für den**

Die AK fordert, dass das gesamte Nachhaltigkeitskapitel dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens unterstellt wird.

Abschluss eines Abkommens durch die Europäischen Union werden.

Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels

Art 1 Abs 3 (Context and Objectives)

Der Abs 3 des Art 1 des Nachhaltigkeitskapitels enthält eine generelle Einschränkung der **Verpflichtungen** aus diesem Kapitel. So formuliert er, dass die Vertragsparteien die Verpflichtungen aus diesem Kapitel **nur unter Berücksichtigung ihrer technischen und finanziellen Mittel zu erfüllen** haben. Das Nachhaltigkeitskapitel verweist auf grundsätzliche Arbeits- und Umweltrechtsnormen, die weitgehend als Menschenrechte zu qualifizieren sind. Die Erfüllung grundlegender Menschenrechte darf aber nicht von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel abhängig gemacht werden. Daher ist der Abs 3 des Art 1 **ersatzlos zu streichen**.

Art 3 Abs 3.1 (Multilateral Labour Standards and Agreements)

Der jetzige Abs 3.1 fällt teilweise hinter die entsprechende Textierung des Freihandelsabkommens mit Südkorea¹ zurück. Daher sollte in diesen Abs – parallel zum Abkommen mit Südkorea – explizit auf die „ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998)“ verwiesen werden.

¹ Die engl. Fassung des Abkommens ist unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=443&serie=273&langId=en> abrufbar.

Art 3 Abs 4. (Multilateral Labour Standards and Agreements)

In diesem Abs sollte der Text an die aktuelle Sprachregelung der ILO-Deklaration aus 2008 (geänderte Sprache in Bezug auf komparative Vorteile in Kombination mit der Verletzung von Kernarbeitsnormen) angepasst werden. Der bestehende Satz sollte dementsprechend in: „[...] *the violation of fundamental principles and rights at work cannot be invoked or otherwise used as a legitimate comparative advantage and that labour standards should not be used for protectionist trade purposes*“ abgeändert werden.

Art 4 Multilateral Environmental Standards and Agreements

Die AK unterstützt die von der EK vorgeschlagene Aufnahme der Rotterdam Konvention (schädliche Chemikalien und Pestizide) in Art 4.

Art 5 Abs 4 (Trade favouring Sustainable Development)

In diesem Abs verweist der vorgeschlagene Vertragstext auf „flexible, freiwillige und anreiz-gesteuerte Mechanismen“, um Kohärenz zwischen Handel und den Zielen der nachhaltigen Entwicklung herzustellen und fordert die Parteien auf, solche Mechanismen zu entwickeln und einzusetzen. Nicht nur hinsichtlich eines Landes in dem der Grad der Straflosigkeit für Menschenrechtsverbrechen 90% beträgt, ist eine solche Feststellung für die Implementierung eines Nachhaltigkeitskapitels völlig ungeeignet. **Umwelt- und ArbeitnehmerInnenrechte müssen vor unabhängigen und rechtsstaatlichen Gerichten durchgesetzt** und durch

eine Grundrechte beachtende Exekutive effektiv durchgesetzt werden. Daher lehnt die AK eine Erwähnung „flexibler, freiwilliger und anreiz-gesteuerter Mechanismen“ in diesem Kontext ab.

Art 11. (Upholding levels of Protection)

Aus Sicht der AK ist die Verankerung einer „**Not Lowering Standards Clause**“ zu begrüßen. Sie soll vermeiden, dass bestehende nationale Sozial- und Umweltstandards gesenkt werden, um ausländische Investitionen anzuziehen.

Die AK bevorzugt die von der EK vorgeschlagene Formulierung zu Abs 1:

„A Party shall not fail to effectively enforce its environmental and labour laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade or investment between the Parties.“

Der momentan vorgesehene Abs 3 ist ersatzlos zu streichen, da er eine Einschränkung der „**Not Lowering Standards Clause**“ darstellt. Eine entsprechende Bestimmung ist auch nicht im Freihandelabkommen mit Südkorea vorgesehen und stellt daher einen Rückschritt gegenüber bisher erreichten Qualitätsstandards dar.

Review, Monitoring, Konsultation, Dialog mit der Zivilgesellschaft und Bericht des „Panel of Experts“ (Art 15 -21)

In diesem Abschnitt fällt das vorliegende Dokument am weitesten hinter jene Standards zurück, die im Freihandelsabkommen mit Südkorea erreicht worden sind. Auffällig ist, dass insb

Umwelt- und ArbeitnehmerInnenrechte müssen vor unabhängigen und rechtsstaatlichen Gerichten durchgesetzt werden.

die Einbindung der Zivilgesellschaft (ua der Gewerkschaften) sehr viel schwächer ausgestaltet ist. Darüber hinaus werden internationale Organisationen – insb die ILO – weniger in Fragen der Nachhaltigkeit einbezogen. **Damit wird den Gewerkschaften selbst die Möglichkeit genommen, wenigstens durch unverbindliche Mechanismen auf die Situation der Menschenrechte und den Verstoß gegen Kernarbeitsnormen aufmerksam zu machen.**

Im Folgenden werden besonders problematische Lücken behandelt. Daran schließt eine Kritik der Textierung einzelner Bestimmungen an.

Besonders problematisch ist das Unterlassen der Einrichtung sog „Domestic Advisory Groups on sustainable development“.

Als **besonders problematisch** erscheint, dass die Einrichtung von sog „**Domestic Advisory Groups** on sustainable development (environment and labour)“, siehe dazu Art 13 Abs 12 Z 4-5 Freihandelsabkommen EU-Südkorea, **gänzlich unterlassen wird**. Die Domestic Advisory Groups (DAG) sind gem FHA EU-Südkorea aus Organisationen der Zivilgesellschaft zusammzusetzen. Wobei sicherzustellen ist, dass diese eine **ausgeglichene Mischung aus VertreterInnen des Bereiches Arbeit, Umwelt und Wirtschaft umfassen** (Art 13 Abs 12 Z 5 FHA EU-Südkorea). Gemäß dem Abkommen mit Südkorea treffen sich die jeweiligen DAG regelmäßig im Rahmen eines **Civil Society Forums**, um die Nachhaltigkeit der Handelsbeziehungen zu erörtern und übermitteln ihre Ergebnisse an die Vertragsparteien (13 Abs 13 Z 1-3 FHA EU-Südkorea). Darüber hinaus können die Berichte des DAG zum Gegenstand des im FHA vorgesehenen formellen Konsultationsmechanismus zwischen

den Regierungen der Vertragsparteien gemacht werden (13 Abs 14 Z 1 FHA EU-Südkorea). Ebenso kann jede Vertragspartei den Rat der DAG suchen (13 Abs 14 Z 4 FHA EU-Südkorea). **All diese prozedural abgesicherten Einbindungen der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und der ArbeitnehmerInnenvertretung im Besonderen fehlen im vorliegenden Nachhaltigkeitskapitel.** Auf die Einrichtung von Domestic Advisory Groups wird gänzlich verzichtet.

Vor dem **Hintergrund der Menschenrechtssituation**, die von **unabhängigen Organisationen der Zivilgesellschaft in Peru** – aber vor allem Kolumbien – massiv kritisiert wird, erscheint es **auffällig und besonders problematisch**, dass im gegenständlichen Nachhaltigkeitskapitel auf dieses **Instrument unabhängiger Analyse**, Information und horizontaler internationaler Vernetzung **verzichtet werden soll**. Allein im Art 16 des vorliegenden Kapitels wird nebulös darauf verwiesen, dass die Parteien entsprechende VertreterInnen konsultieren **sollen**.

Art 14 (Review of Sustainability Impacts)

Auch die **Nachhaltigkeitsprüfung** (Sustainability Impact Assessment) und das damit einhergehende Monitoring, die Prüfung und Bewertung der Effekte des Abkommens durch die Beteiligung der Sozialpartnerinstitutionen in einem partizipativen Prozess ist im gegenständlichen Nachhaltigkeitskapitel wesentlich schwächer abgefasst, als jene die im Freihandelsabkommen mit Südkorea vorgesehenen ist (siehe dazu Kapitel 13, Art 13.10 EU-Südkorea). Die

Ferner sollte ein Follow Up-Prozess, der den gewonnenen Erkenntnissen aus der Nachhaltigkeitsprüfung Rechnung trägt, vorgesehen werden.

AK schlägt daher die Übernahme folgender Textierung vor:

„The Parties commit to reviewing, monitoring and assessing the impact of the implementation of this Agreement on sustainable development, including the promotion of decent work, through their respective participative processes and institutions, as well as those set up under this Agreement, for instance through trade-related sustainability impact assessments.“

Darüber hinaus ist ein **Follow Up-Prozess**, der den gewonnenen Erkenntnissen aus der Nachhaltigkeitsprüfung Rechnung trägt, aus unserer Sicht vorzusehen, wenn dieses Instrument auch Wirkung zeigen soll.

Art 18 Abs 1 (Government Consultations)

Dieser Abs enthält keine Frist für die Beantwortung bzw Abgabe einer Stellungnahme durch das Committee on Trade and Sustainable Development. Eine zweimonatige Frist ab Eingang eines Falles für die Beantwortung durch die Regierung wäre zielführend.

Art 18 Abs 2 (Government Consultations)

Entgegen dem Abkommen mit Südkorea (siehe dazu Art 13 Abs 14 Z 2) werden die Parteien nicht darauf verpflichtet, sicherzustellen, dass ihre Ansätze zu Lösungen von Streitigkeiten aus dem Nachhaltigkeitskapitel, die Positionen und Aktivitäten der ILO und/oder anderer relevanter Umweltorganisationen reflektieren. Hingegen werden die

Parteien nur darauf verwiesen „Informationen von Organisationen, eingeschlossen internationaler Organisationen“ einzuholen, die zu einer Lösung beitragen können. Diese Bestimmung ist weitgehend bedeutungslos. Die AK fordert daher die Aufnahme folgender Formulierung:

*„The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter. The Parties shall ensure that the resolution **reflects the activities of the ILO** or relevant multilateral environmental organisations or bodies so as to promote **greater cooperation and coherence between the work of the Parties and these organisations**. Where relevant, subject to the agreement of the Parties, they can seek advice of these organisations or bodies.“*

Art 19 Abs 3 (Panel of Experts).

Mindestens ein unabhängiger Experte des Panels sollte ein/eine **VertreterIn der ILO** sein. (Siehe auch ILO Deklaration aus 2008: [...] *that the ILO to effectively assist its Members should “upon request, provide assistance to Members who wish to promote the strategic objectives jointly within the framework of bilateral or multilateral agreements, subject to their compatibility with ILO obligations.”* (Section II, A, (iv)).

Art 20 Abs 3 (Report of the Panel of Experts)

Auch hier fällt die Textierung hinter den bisher erreichten Standard in FHA zurück, da es den Parteien überlassen wird, die „geeigneten Maßnahmen“

zur Umsetzung des Berichtes zu wählen. Die AK fordert daher diese Passage zu streichen und dafür allein folgendes Wording zu verwenden:

„The Parties shall make their best efforts to accommodate advice or recommendations of the Panel of Experts on the implementation of this Chapter. The implementation of the recommendations of the Panel of Experts shall be monitored by the Committee on Trade and Sustainable Development.“

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

Herr Lukas Oberndorfer

(Experte der AK Wien)
T +43 (0) 1 501 65 2368
lukas.oberndorfer@akwien.at

sowie

Herr Frank Ey

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
frank.ey@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22
A-1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0
F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenberg, 30
B-1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73