

Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen

Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell?

Evita Schmieg

Die Liberalisierung des Außenhandels hat in der Vergangenheit in vielen Ländern zu Wohlstand und Entwicklung beigetragen. Sie kann aber auch zu Arbeitslosigkeit, Umweltproblemen oder einer Bedrohung der Ernährungssicherung der Bevölkerung führen. Freihandelsabkommen sollten deshalb möglichst so ausgestaltet werden, dass positive Wirkungen schnell spürbar werden. Zudem sollten Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass negative Effekte eintreten. In den vergangenen Jahren sind – insbesondere von der EU und den USA – bereits Freihandelsabkommen abgeschlossen worden, die Klauseln zu Nachhaltigkeit und Menschenrechten enthalten und mit Instrumenten zur Folgenabschätzung und Wirkungsbeobachtung flankiert wurden. Vor allem das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Cariforum enthält Formulierungen, die in dieser Hinsicht als Modell dienen können.

In den letzten Jahren sind die Prozesse der Aushandlung von Freihandelsabkommen zunehmend von der Forderung begleitet worden, verstärkt Menschenrechtsaspekte zu berücksichtigen. Denn die Liberalisierung des Handels bedeutet keineswegs *automatisch*, dass sich in den beteiligten Ländern die Armut verringert und die Lebenssituation der Menschen verbessert. Es gibt vielerlei zahlreiche Fälle, in denen als Folge der Liberalisierung Existenzen bedroht und Menschenrechte verletzt wurden. Die klassische Ökonomie geht zwar davon aus, dass durch Freihandel grundsätzlich alle Länder besser gestellt werden und damit die Grundlage für mehr Wohlstand für alle geschaf-

fen wird. Allerdings ist dieses Ergebnis bereits in der theoretischen Konzeption unter anderem an die Voraussetzung geknüpft, dass keine Arbeitslosigkeit herrscht und generell alle Produktionsfaktoren vollbeschäftigt sind; eine Annahme, die fast nirgendwo und am wenigsten in Entwicklungsländern erfüllt ist.

Das 2008 in Kraft getretene Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement, EPA) der EU mit dem Caribbean Forum (Cariforum) enthält zahlreiche Bestimmungen, die Aspekte der Nachhaltigkeit oder Menschenrechte betreffen. Das Cariforum-EPA ist besonders interessant, weil es explizit den Anspruch erhebt,

dem Oberziel nachhaltiger Entwicklung zu dienen. Sowohl die Verhandlungen über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Ländern aus der Gruppe der AKP-Staaten als auch die Umsetzung der EPAs werden eng von entwicklungspolitischen Maßnahmen begleitet. Dies ist ein Resultat des Vertrags von Cotonou zwischen der EU und den AKP-Staaten, dessen spezifischer Charakter wiederum auf die engen Beziehungen der EU zu ihren ehemaligen Kolonien zurückzuführen ist.

Ansatzpunkte für Menschenrechtsaspekte in Freihandelsabkommen

Es gibt grundsätzlich drei Ansatzpunkte für die Verankerung von Menschenrechten in Freihandelsabkommen. Zuvorderst kann ex ante geprüft werden, welche ökonomischen und sozialen Wirkungen und welche Konsequenzen für die Menschenrechtssituation in den beteiligten Ländern von dem Abkommen zu erwarten sind. Eine solche *Folgenabschätzung* (Human Rights Impact Assessment, HRIA) hat der VN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, vorgeschlagen und dafür bei Menschenrechtsorganisationen viel Zuspruch erhalten. Nach den Vorstellungen De Schutters sollten die HRIAs den folgenden Kriterien genügen: 1. Unabhängigkeit: Die HRIA soll erstellt werden von einer Institution, die von der verhandelnden Exekutive unabhängig ist. 2. Transparenz: Das HRIA soll sich auf eine klare Methode und öffentlich zugängliche Informationen stützen. 3. Inklusive Partizipation: An der Erstellung der HRIA soll sich die Bevölkerung, insbesondere die betroffenen Gruppen, breit beteiligen dürfen. 4. Die Expertise und der finanzielle Aufwand für die Studie sollen den hohen Ansprüchen genügen. 5. Status: Die Ergebnisse der Studie müssen in den Entscheidungsprozess angemessen einbezogen werden, im Idealfall durch eine intensive Diskussion im Parlament.

Liegt eine solcherart objektive und umfassende Folgenabschätzung vor, dann können die Abkommen so ausgestaltet werden,

dass positive Wirkungen maximiert und negative minimiert werden.

Zwei Hauptsorgen sind mit Freihandelsabkommen verbunden. Einerseits kann Handelsliberalisierung zur Verdrängung einheimischer Produktion und damit zu Arbeitslosigkeit und sozialen Problemen führen. Ein Beispiel: Freihandel zieht einen erhöhten Wettbewerbsdruck im Bereich Landwirtschaft nach sich. Infolgedessen kann die Arbeitslosigkeit auf dem Land steigen, die Ernährungssicherheit der ländlichen Bevölkerung bedroht sein und die Landflucht zunehmen. Sind diese Risiken vorher untersucht, so könnten bei der Liberalisierung für den Agrarbereich entsprechende Ausnahmen und/oder angemessene Übergangsfristen oder Begleitmaßnahmen vereinbart werden.

Es ist Aufgabe des Staates, seinen menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen und Maßnahmen zu ergreifen, um benachteiligte Gruppen zu schützen, die Ernährung zu sichern, die soziale Situation zu verbessern usw. Das Abkommen selbst darf die Möglichkeiten des Staates dazu nicht beschneiden. Die zweite große Sorge ist deshalb, dass Freihandelsabkommen den Politikspielraum der Regierungen (policy space) zu sehr einengen und es ihnen dadurch unmöglich machen, ihre menschenrechtlichen Pflichten zu erfüllen. So darf ein Abkommen auch nicht zu einer Bedrohung der Staatseinnahmen führen, indem etwa Importzölle plötzlich wegfallen.

Ob der Staat seinen Politikspielraum zum Wohle der Bevölkerung tatsächlich nutzt, ist eine andere Frage, die ein HRIA nicht beantworten kann. Grundsätzlich ist die Gefahr problematischer Abkommenswirkungen jedenfalls größer in Ländern, deren Regierungen ökonomische Anpassungen nicht mit unterstützenden Maßnahmen begleiten oder ohnehin keine ausreichende soziale Schutzfunktion ausüben.

Instrumente zur Folgenabschätzung von Freihandelsabkommen existieren bereits. So führt die EU-Kommission für alle beabsichtigten Freihandelsabkommen grundsätzlich sogenannte Sustainability Impact

Assessments (SIA) durch. Indes enthalten nur die moderneren SIA explizite Bezüge zu den Menschenrechten, wie sie im Rahmen der Vereinten Nationen diskutiert werden. Manche ältere decken jedoch implizit Menschenrechtsfragen teilweise mit ab.

Der zweite Ansatzpunkt für die Berücksichtigung von Menschenrechtsaspekten in Freihandelsabkommen ist die Regelung von *Menschenrechtsfragen in den Abkommenstexten* selbst. In Form solcher materieller Bestimmungen kann sichergestellt werden, dass Menschenrechte durch Abkommenswirkungen, insbesondere durch Folgen der Handelsliberalisierung, nicht verletzt, sondern durch das Abkommen möglichst sogar gefördert werden. Die Berücksichtigung der Sozialrechte, speziell der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), wird als fundamental angesehen, um zu vermeiden, dass verschärfter Wettbewerb – eine Abkommenswirkung – zu Lasten von Beschäftigung und Arbeitnehmern geht. Aber auch andere Sozialrechte können durch Freihandelsabkommen berührt werden. So haben Regelungen zu Außenhandel und Direktinvestitionen gegebenenfalls unmittelbare Effekte auf die Ansprüche des Individuums auf Nahrung, Obdach, Gesundheitsversorgung, Bildung und soziale Sicherheit. Solche Wirkungen müssen im Rahmen von Handelsverhandlungen geprüft, und Bestimmungen, die negative Folgen vermeiden, können direkt in das Abkommen aufgenommen werden.

Der dritte Ansatzpunkt wäre die Beobachtung der *Wirkungen eines Freihandelsabkommens ex post* (also nach dessen Inkrafttreten) und die Entwicklung von Instrumenten, die es erlauben, gegebenenfalls nachzusteuern oder negative Wirkungen auszugleichen. Solche Regelungen sind in bestehenden Abkommen teilweise schon vorhanden (z.B. die sogenannte Schutzklausel, s.u.). Die Vertreter des Menschenrechtsansatzes fordern allerdings weitergehende Instrumente. Ihnen zufolge wäre grundsätzlich eine *Wirkungsbeobachtung*, also ein Monitoring, vorzusehen, das die Umsetzung von Abkommen begleitet und

eine schnelle, flexible Reaktion auf Situationen ermöglicht, in denen Menschenrechte bedroht sind. Dieses Monitoring könnte zudem zur automatischen Aussetzung von Abkommensbestimmungen führen.

Es gibt keine international vereinbarte Methodik, mit der die Wirkungen von Freihandelsabkommen gemessen werden könnten. Die vom VN-Berichtersteller für das Recht auf Nahrung, Olivier de Schutter, vorgelegten, aber in den Vereinten Nationen nicht verabschiedeten »Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements« geben Anhaltspunkte dafür, wie die verhandelnden Staaten ihrer Aufgabe gerecht werden können, sicherzustellen, dass Freihandelsabkommen Menschenrechte nicht verletzen und bestehende MR-Verpflichtungen beachten.

Das Cariforum-EPA – die Folgenabschätzung

Für die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den AKP-Staaten wurden Folgenabschätzungen (Sustainability Impact Assessments) durchgeführt. In den Schlussberichten wird beispielsweise gefordert, 1. die regionale Integration durch die Abkommen zu fördern; 2. die Märkte der EU für die AKP-Staaten schneller und umfassender zu öffnen, unter anderem durch großzügigere Ursprungsregeln; 3. die Marktöffnung der AKP-Staaten dagegen zu begrenzen (auf 80% des Handels) und sensible Produkte auszuschließen, da Importe aus der EU die lokale Produktion unter anderem von Weizen, Rindfleisch und Geflügel verdrängen könnten.

Im Zusammenhang mit ökologischen und sozialen Aspekten der Nachhaltigkeit wird immer wieder unterstrichen, wie wichtig effiziente Politiken und Institutionen sind und welche besondere Rolle der Entwicklungszusammenarbeit zukommt. Verschiedene gesellschaftliche Gruppen müssen – über die ökonomischen Akteure hinaus – einbezogen werden, um Abkommenswirkungen in ihrer Breite, inklusive sozialer und ökologischer Aspekte, zu erfassen.

Die Folgenabschätzung für das Cariforum-EPA entspricht allerdings nur in geringem Maße den Kriterien, die für eine menschenrechtliche Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment, HRIA) anzulegen sind. Sie wurde zwar (a) von unabhängigen Institutionen bzw. Beratungsunternehmen mit (b) transparenter Methode erarbeitet. Auch eine (c) breite Beteiligung der von dem Abkommen betroffenen Gruppen (einschließlich der lokalen Bevölkerung), wie sie im »Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment« der EU-Kommission vorgesehen ist, hat stattgefunden. Positiv zu vermerken ist zudem, dass von der karibischen Verhandlungsseite, der Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM), in den Cariforum-Mitgliedstaaten umfassende Beteiligungsprozesse durchgeführt wurden, vor allem um zu klären, welche sensiblen Produkte von der Liberalisierung ausgenommen werden sollten. Die Anforderung an Expertise und finanzielle Ausstattung (d) ist ebenfalls erfüllt. Was den Status (e) anbelangt, so sind aber Zweifel angebracht, dass dem Endbericht eine große Rolle zukam. Nach den Ansprüchen eines HRIA müsste die Studie zur Folgenabschätzung im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten diskutiert und bei den Entscheidungsprozessen in der Kommission und im Europäischen Rat eine zentrale Rolle gespielt haben. Zwar hat die Kommission in ihrem Kommentar zur Folgenabschätzung ausgeführt, dass sie alle Empfehlungen für sinnvoll halte und umsetzen wolle. Eine breite Diskussion über die erwarteten Wirkungen und welche Konsequenzen sich daraus für das Abkommen ergeben müssten (z.B. im Hinblick auf die Frage der Exportsteuern), hat aber zumindest in den Gruppen des Europäischen Rats nicht stattgefunden. Auch derzeit kommt den von der EU-Kommission beauftragten Folgenabschätzungen für andere Freihandelsabkommen keine allzu große Aufmerksamkeit zu.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist diese Art der Folgenabschätzung aber auch inhaltlich ungenügend: Sie deckt nur Nach-

haltigkeitsaspekte ab. Eine umfassende Analyse, wie Menschenrechte vom Abkommen berührt sind, findet nicht statt. Soziale und ökologische Gesichtspunkte werden zwar beleuchtet, stehen aber nicht im Zentrum der Untersuchung, sondern bilden eher eine Ergänzung der im Wesentlichen ökonomischen Betrachtung. Die Empfehlungen zu ökologischen und sozialen Aspekten betreffen kleine Einzelpunkte (häufig der Entwicklungszusammenarbeit), während der Menschenrechtsansatz verlangt, das gesamte Abkommen nach menschenrechtlichen Anforderungen zu strukturieren und inhaltlich auszurichten und den Menschenrechten für die Gestaltung eines Freihandelsabkommens eine umfassende normative Funktion zuzubilligen. Zudem bezieht sich das Cariforum-SIA lediglich auf die Wirkungen in den karibischen Staaten, während ein HRIA den Anspruch hat, die Wirkungen in allen beteiligten Ländern ex ante zu untersuchen – also auch in den Mitgliedstaaten der EU.

Das SIA des Cariforum-EPA ist eine der ersten Folgenabschätzungen, die die EU in Vorbereitung von Freihandelsabkommen durchgeführt hat. Die Debatte über menschenrechtliche Implikationen solcher Abkommen trug dazu bei, dass die EU ihren Ansatz für Folgenabschätzungen (SIA) im Jahr 2009 verbreitert hat. Seither umfassen die SIAs (z.B. zum Abkommen mit Marokko) auch ein Menschenrechtskapitel. Dem normativen Anspruch des HRIA-Konzepts entsprechen sie damit jedoch (noch immer) nicht.

Cariforum-EPA: Zusammenhang zwischen seiner Ausgestaltung und Menschenrechten

Da das Cariforum-EPA dem Oberziel der nachhaltigen Entwicklung dienen soll, spiegeln sich Überlegungen in Bezug auf menschenrechtliche Wirkungen implizit in mehreren Bestimmungen wider, die sich mit Fragen von Umwelt- und Sozialstandards sowie Entwicklung beschäftigen.

Asymmetrische Liberalisierung

Das Abkommen verlangt von den karibischen Partnern eine erheblich weniger weitgehende Marktöffnung als sie von der EU gewährt wird. Während die Europäische Union den Cariforum-Ländern einen vollkommen zoll- und quotenfreien Marktzugang ab dem 1. Januar 2008 einräumte, werden die Cariforum-Staaten über einen sehr langen Zeitraum (25 Jahre) nur 86,9 Prozent ihrer Importe aus der EU liberalisieren, 13,1 Prozent des Handels bleiben auf Dauer von der Liberalisierung ausgeschlossen, um sensible Waren zu schützen. Der Verhandlungsführer auf karibischer Seite, der Caribbean Regional Negotiating Mechanism (CRNM), betont zudem, dass in den Prozess der Definition der auszuschließenden sensiblen Waren sehr viel Zeit und Mühe eingeflossen sei.

Erhaltung von Politikspielraum

Den Partnerländern bleibt in einigen Punkten ein weiter Politikspielraum (»policy space«) erhalten:

So wurde in das Cariforum-EPA explizit das Recht der Partnerregierungen aufgenommen, Gesetze zu erlassen, um beispielsweise Umwelt- und Sozialauflagen zu verschärfen (Art. 191). Artikel 27 (4) sieht eine Ausnahme vom Inländerbehandlungsgrundsatz vor, indem er die Zahlung von Beihilfen ausschließlich an inländische Produzenten gestattet und damit die Möglichkeit erhält, nationale wirtschaftspolitische Ziele zu verfolgen. Die durch das Abkommen drohenden Verluste an Zolleinnahmen sind ebenfalls gering, nur im Falle von Guyana und Surinam werden sie sich über die Periode von 25 Jahren auf über 1 Prozent belaufen.

Die Schutzklausel des Cariforum-EPA (Art. 25) ist ebenfalls außergewöhnlich flexibel formuliert. Jedes Freihandelsabkommen enthält eine sogenannte Schutzklausel, die es ermöglicht, Zölle wieder einzuführen in Sektoren, in denen Importe zu ernsthafter Schädigung (»serious injury«, wie es in der WTO-Terminologie heißt) der heimi-

chen Produktion führen. Das Cariforum-EPA gesteht den Partnerländern zu, die Schutzklausel schon bei weniger erheblichen Problemen anzuwenden: Als ausreichend gelten bereits Störungen (disturbances) in benachbarten landwirtschaftlichen Sektoren sowie Bedrohungen junger, noch nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige (»infant industries«). Diese relativ unscharfen Formulierungen erlauben eine erheblich einfachere Inanspruchnahme der Schutzklausel als das WTO-Recht.

Im Hinblick auf die Erhebung von Exportsteuern hat Cariforum allerdings auf seinen Politikspielraum verzichtet. Artikel 14 des Abkommens sieht grundsätzlich vor, dass keine Exportsteuern auf Produkte erhoben werden dürfen, die in die EU exportiert werden. In den noch andauernden EPA-Verhandlungen mit den afrikanischen AKP-Staaten erweist sich genau dieser Punkt als zentrales Problem, da Exportsteuern auf Rohstoffe dort in der Vergangenheit eine wichtige Rolle spielten für die Entwicklung nationaler Wertschöpfungsketten. Die Organisation Cariforum betrachtet diese Formulierung nach wie vor als unproblematisch.

Überprüfung der Abkommensumsetzung

Ein Verfahren der *Wirkungsbeobachtung* (Monitoring) soll sicherstellen, dass negative Entwicklungen, die auf das EPA zurückzuführen sind, frühzeitig erkannt werden, um Gegenmaßnahmen ergreifen zu können. Als derartige Störungen in Betracht kommen zum Beispiel eine Verschlechterung der Ernährungslage durch die Verdrängung lokaler Produktion, Produktionseinbrüche oder ein Anstieg der Arbeitslosigkeit. Auf ein solches Monitoring haben sich die Parteien in Artikel 5 des Cariforum-EU-EPA und an mehreren anderen Stellen mit Bezug auf einzelne Bereiche (z.B. Umwelt in Art. 189) verständigt. In diesem Zusammenhang ist eine außergewöhnlich weitgehende Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Cariforum-EU-Institutionen vorgesehen. So soll ein Beratender Ausschuss geschaffen wer-

den (Art. 232), dem Vertreter der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und der Sozial- und Wirtschaftspartner angehören. Dieser Ausschuss kann auf eigene Initiative Empfehlungen an den EPA-Rat geben, das höchste durch das Abkommen geschaffene Gremium, und verfügt über ein sehr breites Mandat. Wenn diese Bestimmung tatsächlich mit Leben gefüllt wird, könnte sie sich als sehr wirksames Instrument für eine Überwachung menschenrechtlicher Aspekte bei der Umsetzung des Abkommens erweisen.

Die genannten Beispiele zeigen, dass das Cariforum-EPA den Handelspartnern in der Karibik weniger eigene Liberalisierung abverlangt und ihnen mehr Politikspielräume lässt als andere Freihandelsabkommen oder das Welthandelsrecht. Allerdings bleibt es Auslegungssache, ob die erwähnten Regelungen unter Menschenrechtsgesichtspunkten weit genug gehen. Vertreter des Menschenrechtsansatzes würden dies vermutlich verneinen, da sie ohnehin bezweifeln, dass Freihandelsabkommen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation beitragen können. Während sich Sustainability Impact Assessments nur mit den Wirkungen innerhalb der bereits festgelegten Option »Freihandelsabkommen« beschäftigen, wird von einem Human Rights Impact Assessment (HRIA) erwartet, dass es unterschiedliche Politikoptionen untersucht, um positive Wirkungen auf die Menschenrechte zu maximieren.

Menschenrechtsklauseln im Cariforum-EPA

Der Begriff Menschenrechte steht nur in der Präambel des Cariforum-EPA, wo auf sie als »wesentliche Elemente« des Cotonou-Vertrags Bezug genommen wird. In Artikel 3 (»Nachhaltige Entwicklung«) ist aber die Verpflichtung niedergelegt, »bei der Anwendung dieses Abkommens den menschlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und ökologischen Belangen der jeweiligen Bevölkerung und der künftigen Generationen uneingeschränkt Rechnung zu tragen«.

Das ist zwar nicht gleichbedeutend mit einer substantiellen Verankerung der Menschenrechte, doch bietet diese Formulierung immerhin wichtige Bezugspunkte für etwaige Streitfälle im Rahmen des Abkommens.

Einzelne Menschenrechte sind allerdings durchaus in konkreten Formulierungen verankert:

Mit Bezug auf ausländische Direktinvestitionen fordert Artikel 72 (d), lokale Gemeinschaften einzubeziehen, insbesondere in Projekte im Bereich der natürlichen Ressourcen, damit keine Rechte anderer beeinträchtigt werden(!). Auch dürfen ausländische Direktinvestitionen nicht durch eine Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards angezogen werden (Art. 73, ähnlich 193). Es dürfen auch keine Rechtsvorschriften erlassen werden, die »Maßnahmen, die von Vorteil für die Umwelt oder die natürlichen Ressourcen sind, diese schützen oder bewahren sollen, oder Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit scheitern« lassen (Art. 188).

Ein Reihe von Bestimmungen befasst sich ausführlich mit dem Thema Sozial- und Arbeitsstandards: In Artikel 191 bekennen sich die Vertragsparteien zu den ILO-Kernarbeitsnormen, zum Leitbild menschenwürdiger Arbeit, zum Gebot einer aktiven Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie dazu, dass Arbeitsstandards nicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden sollen. Der folgende Artikel 192 betont auch das Recht der Unterzeichnerstaaten, ihre Arbeits- und Sozialstandards selbst zu regulieren, und enthält die Aufforderung, diese Standards weiter zu verbessern. Bestehende Standards sollen nicht abgesenkt werden (Art. 193). Mit diesen Bestimmungen sind Arbeitsstandards grundsätzlich recht gut im Abkommen verankert. Wichtig für die tatsächliche Durchschlagskraft der Klauseln ist aber der in Artikel 195 vorgesehene Mechanismus für Wirkungsbeobachtung und Konsultation. Für den Fall, dass Probleme auftreten, können die Vertragspartner Konsultationen anberaumen, Rat von Seiten der ILO einholen und

die Einberufung eines unabhängigen Expertenkomitees fordern.

Die Arbeitsrechts- und Umweltrechtskapitel des Cariforum-EPA sind somit an das Streitbeilegungsverfahren angeschlossen, und auch die Arbeitsrechtsklausel ist sanktionsbewehrt. Im Vergleich zu anderen EU-Freihandelsabkommen gehen diese Regelungen sehr weit. Dennoch sind höhere Anforderungen in Freihandelsabkommen denkbar. Vor allem die USA haben in manchen Abkommen Bedingungen an die Ratifizierung gestellt (z.B. bei Oman, Panama, Bahrain und Marokko) und damit bereits vor dem Inkrafttreten dieser Vertragswerke gesetzliche Veränderungen erreicht und so dazu beigetragen, die Arbeits- und Gewerkschaftsrechte in den Partnerländern zu stärken.

Schlussfolgerungen

Die von der EU angewandten Methoden der Folgenabschätzung (SIA) sind verbesserungsfähig

Bisherige Freihandelsabkommen und die im Vorlauf erarbeiteten Folgenabschätzungen berücksichtigen Menschenrechte in geringerem Maße als es mit vorhandenen Methoden möglich wäre und eventuell auch gesellschaftspolitisch erwünscht ist. Grundsätzlich sollten Fragen der Menschenrechte in den SIA noch stärker reflektiert werden. Die Richtlinien der EU für Folgenabschätzungen müssten in dieser Hinsicht viel expliziter werden. Aus mehreren Gründen scheint es aber dennoch nicht opportun, die SIAs insgesamt durch einen menschenrechtlichen Ansatz zu ersetzen:

1. Eine pragmatische Herangehensweise wäre, das bereits bestehende und angewandte Instrument des SIA konkret zu verbessern, was leicht möglich wäre. Der Menschenrechtsansatz dagegen ist bisher nicht ausformuliert und es gibt auch noch keinen Konsens darüber, wie er aussehen könnte.
2. Einiges spricht dafür, menschenrechtliche Fragen im Konkreten zu regeln – also genaue Aussagen zu Arbeitsstandards, Investorenpflichten etc. in die Abkommens-texte einzufügen – anstelle genereller

Menschenrechtsklauseln. Bei allgemeinen Formulierungen bleibt es unter Umständen strittig, wie weit Arbeits- und Umweltstandards davon erfasst sind. Selbst bei den ILO-Kernarbeitsnormen besteht dazu kein übergreifender Konsens. Dazu kommt, dass Umweltfragen als solche durch eine Menschenrechtsklausel nicht erfasst werden bzw. nur über den Umweg von Umweltwirkungen auf Menschen. Das Konzept der Nachhaltigkeit beruht dagegen bewusst auf drei Säulen (oder vier, neben der ökonomischen, ökologischen und sozialen wird in letzter Zeit teilweise auch die politische Dimension dazugezählt), da man davon ausgeht, dass nur die Beachtung *aller* dieser Säulen eine nachhaltige Entwicklung erlaubt. Bei einem solchen breiteren Ansatz kann es natürlich eher zu Zielkonflikten kommen (z.B. zwischen menschenrechtlichen und Umweltfragen). Die Lösung derartiger Probleme müsste dann durch einen partizipativen und demokratischen Entscheidungsprozess herbeigeführt werden.

Einige Formulierungen des Cariforum-EPA können als Modell dienen

Nicht nur die asymmetrische Ausgestaltung der Liberalisierung zeugt von dem Anspruch des Cariforum-EPA, zur nachhaltigen Entwicklung der karibischen Partnerländer beizutragen. Diese Zielsetzung hat de facto zu einer relativ breit gefächerten Verankerung menschenrechtlicher Aspekte im Abkommen geführt, obwohl das vorbereitende SIA dafür vergleichsweise wenige Hinweise gab. Die vereinbarten weitgehenden Formulierungen zur Erhaltung des Politikspielraums, die Verpflichtungen von Investoren, die Interessen Dritter zu respektieren, sowie die Ausführungen zu Fragen der Nachhaltigkeit dienen dem Schutz und der Förderung der Menschenrechte und haben durchaus Modellcharakter für andere Freihandelsabkommen. Besonders weit gehen die Bestimmungen zur Wirkungsbeobachtung des Abkommens, die den betroffenen Gruppen, insbesondere der Zivilgesellschaft, eine starke Rolle zuweisen. Wichtig ist, dass solche Systeme im Falle

der Verletzung von Menschenrechten auch tatsächlich dazu führen, dass Maßnahmen ergriffen oder Abkommensbestimmungen (z.B. Liberalisierungsschritte) ausgesetzt werden. Hierzu müssen weitere Erfahrungen gesammelt werden.

Durchgängige Einbeziehung der Stakeholder

Die systematische Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte in Freihandelsabkommen gebietet es, die betroffenen Gruppen an der Vorbereitung, Verhandlung und Umsetzung der Verträge zu beteiligen. Dies ist auch in den SIAs der EU vorgesehen. Die Betroffenen wissen am besten, wo ihre (Menschen-)rechte berührt werden. Ihre Einbeziehung in den Verhandlungsprozess ist daher unverzichtbar. Sie kann sicherstellen, dass wichtige Anliegen im Abkommen tatsächlich geregelt werden. Die Studien zur Folgenabschätzung selbst können wichtige Anstöße zur Diskussion geben. Sie sind aber eine Momentaufnahme und spiegeln letztlich die Meinung der Verfasser und nicht die objektive Realität wider. Je länger Verhandlungen andauern, desto größer ist zudem die Gefahr, dass die Studienergebnisse nicht mehr die Wirklichkeit abbilden. Hinzu kommt, dass der Zeitraum, in dem Studienergebnisse in der Administration wahrgenommen werden, begrenzt ist – vor allem, wenn MitarbeiterInnen schnell wechseln. Die SIAs oder HRIAs können daher zwar eine wichtige Informationsquelle sein, ihre Relevanz sollte aber im Vergleich zur Bedeutung einer fortgesetzten Inklusion der Stakeholder in den Verhandlungsprozess nicht überschätzt werden.

Die Ermächtigung der Betroffenen (empowerment) ist von zentraler Bedeutung

Die wirksame Einbeziehung der durch ein Freihandelsabkommen betroffenen Gruppen setzt voraus, dass diese zum einen über die notwendigen Informationen verfügen, um das in Frage stehende Abkommen beurteilen zu können, und zum anderen die Kapazitäten haben, sich an einem Diskussionsprozess zu beteiligen. Beides ist nicht unbedingt gegeben, muss aber im Prozess

der Vorbereitung, Aushandlung und Umsetzung von Freihandelsabkommen sichergestellt werden, wenn Aspekte der Nachhaltigkeit bzw. von Menschenrechten adäquat berücksichtigt werden sollen. Dafür müssen Zeit und ausreichende Mittel vorgesehen werden. Die Entwicklungspolitik kann hier eine unterstützende Rolle spielen.

Freihandelsabkommen sind Kompromisse

In der EU besteht ein gesellschaftlicher Konsens, dass Prinzipien der Nachhaltigkeit und des Schutzes von Menschenrechten in Abkommen aufgenommen werden sollten. Selbst innerhalb der europäischen Diskussion gibt es aber unterschiedliche Sichtweisen, in welcher Form dies zu tun ist. Afrikanische Verhandlungspartner lehnen die Einbeziehung von Menschenrechtsfragen in Freihandelsabkommen aber meist rundweg ab. Auch in den Verhandlungen über die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit Subsahara-Afrika hat sich gerade die Menschenrechtsklausel als extrem strittig erwiesen. Die Frage, inwiefern menschenrechtliche Aspekte explizit in Abkommen aufgenommen werden können, muss daher politisch, von den Verhandlungspartnern, gelöst werden. Die pragmatische Formulierung von Nachhaltigkeitsanforderungen ist – wiewohl auch schwierig – politisch nicht ganz so sehr aufgeladen. In allen Abkommen werden die Formulierungen anders aussehen. Wichtig ist jedoch, dass eine politische Einschätzung erfolgt, was dies für die Menschen in den beteiligten Ländern konkret bedeutet, und dass in dieser Hinsicht konkrete Verbesserungen erzielt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364