



Papers on International Political Economy

Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Working Papers by the Center for International Political Economy

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

Julian Wenz

Die EU als Normunternehmer internationaler Arbeitsstandards?

Die politische Praxis der „Sozialklausel“ und die Rolle von NGOs und
Gewerkschaften

No. 4
2010

Freie Universität  Berlin

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy

Julian Wenz

Die EU als Normunternehmer internationaler Arbeitsstandards?
Die politische Praxis der „Sozialklausel“ und die Rolle von NGOs und Gewerkschaften

PIPE Working Paper No. 4/2010
Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Berlin
Center for International Political Economy, Berlin
Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

16 March 2010
Papers on International Political Economy
ISSN 1869-4985 (Print)
ISSN 1869-8468 (Internet)

© 2010 by the author(s)

Papers on International Political Economy are working papers from the current research of the Center for International Political Economy at the Free University of Berlin. They appear in irregular intervals and are available for download free of charge from the homepage of the Center.

Julian Wenz studiert im Masterstudiengang Politikwissenschaften der FU Berlin. Innerhalb des Masters studierte er an der Universidad Complutense de Madrid, wo er sich mit der vergleichenden Analyse von Systemen der Arbeitsbeziehungen beschäftigte. Den Abschluss Bachelor of Arts erwarb er 2007 an der Universität Kassel. Er beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Thema Arbeit sowohl auf internationaler Ebene (Globale politische Ökonomie, internationale Arbeitsstandards und gewerkschaftliche Internationalisierung) als auch auf nationaler und vergleichender internationaler Ebene (Strukturwandel von Erwerbsarbeit und Arbeitsbeziehungen, Sozialpolitik). Momentan bereitet er seine Masterarbeit zum Thema internationale Arbeitsbeziehungen vor.

julian_wenz@web.de

Downloads

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>
PIPE Working Papers

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy
Freie Universität Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin
Germany

Tel. (+49-30) 838-56470
Fax. (+49-30) 838-56474
<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Das allgemeine Zollpräferenzsystem der Europäischen Union und die Sozialklausel	3
3. NGOs in den internationalen Beziehungen: eine theoretische Annäherung	4
3.1. Private Akteure in der Global- Governance- Forschung	4
3.2. Definitorische Abgrenzung: Was ist eine NGO?	5
3.3. NGOs in den Theorien internationaler Beziehungen	5
4. Fallstudien	8
4.1. Burma	8
4.2. Pakistan	10
4.3. Belarus	11
4.4. El Salvador	13
4.5. Sri Lanka	14
5. Diskussion und Analyse der Fallstudien	16
5.1. Die Anwendung der APS- Sozialklausel: Konsistente Praxis der EU zum Schutz von Gewerkschafts- und Menschenrechten?	16
5.2. Legitimität und Konsistenz durch NGOs und internationale Gewerkschaften?	18
6. Zusammenfassung und Hypothesen	19
Literaturverzeichnis	22

1. Einleitung

Die wirtschaftliche „Globalisierung“ ist zu einem der umstrittensten Begriffe in der Wissenschaft als auch in der Öffentlichkeit geworden. Ergibt sich aus dem seit dem Mauerfall exponentiell beschleunigten globalen Austausch von Waren und Kapital für die einen eine Win-Win- Situation, bei der alle beteiligten Akteure einen Vorteil erzielen, weist die häufig von „Globalisierungskritikern“ geäußerte Kritik auf die ökologischen und sozialen Verwerfungen hin, die mit einer deregulierten Weltwirtschaft in Verbindung gebracht wird.

Besonders die Befürchtungen einer Abwärtsspirale sozialer Standards in den Industrieländern und einer entwicklungshemmenden Wirkung des globalen Freihandels in den Entwicklungs- und Schwellenländern führte Mitte der 90er Jahre zur Diskussion um die Implementierung einer Sozialklausel in das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) innerhalb der neu geschaffenen Welthandelsorganisation (WTO).

Sozialklauseln können als „Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten“ und somit als „ein Mechanismus, um Arbeiterrechte international durchzusetzen“ definiert werden (Scherrer/Greven/Frank 1998:12). Über die Verknüpfung der Einhaltung von international anerkannten Arbeiterrechten mit dem erleichterten Zugang zum jeweiligen nationalen bzw. regionalen Markt (z.B. über die Senkung oder Abschaffung von Einfuhrzöllen) soll die Einhaltung dieser Rechte attraktiver gemacht werden, was auch die dadurch u.U. entstehenden Transaktionskosten relativieren würde und somit auch unter Rentabilitätskriterien der Unternehmen sinnvoll sein kann.

Da es bisher nicht gelungen ist, ein globales sanktionsbewehrtes Arbeitsrechtsregime zu etablieren und die Implementierung einer Sozialklausel innerhalb der WTO scheiterte, ist die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung um eine soziale Gestaltung der Globalisierung nach wie vor ein kontrovers diskutiertes Thema.

Neben der angesprochenen Sozialklausel sind vor allem Verhaltenskodizes für multinationale Unternehmen (TNCs), die oft mit der Vergabe sozialer Gütesiegel gekoppelt sind, sowie globale Rahmenvereinbarungen, eine Art globaler Tarifverträge mit sozialen Mindeststandards, in der Debatte.

Der zentrale Vorteil von Sozialklauseln gegenüber diesen beiden voluntaristischen Instrumenten wird darin gesehen, dass sie ein sanktionsbewehrtes Instrument darstellen, welche den Entzug von Zollpräferenzen bei Missachtung der sich unter dem Schutzbereich der jeweiligen Sozialklausel befindlichen Rechten ermöglicht.¹

Sowohl die USA als auch die EU haben in ihren Allgemeinen Zollpräferenzschemata (APS)² eine Sozialklausel implementiert.

Im Folgenden soll die 1995 in das APS eingefügte Sozialklausel der Europäischen Union und die Überprüfungspraxis der Einhaltung (Monitoring) der ihr zugrunde liegenden Bedingungen untersucht werden. Der Fokus liegt dabei auf der Einhaltung der internationalen Kernkonventionen der ILO³, deren Schutz durch die Sozialklausel gewährleistet bzw. gefördert werden soll.

¹ Sozialklauseln sind nach wie vor ein umstrittenes Instrument zur Durchsetzung von Gewerkschaftsrechten. Eine Diskussion über das Pro und Contra kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geführt werden, vgl. dazu z.B. Lerch (2004), Scherrer (1998), Greven/Scherrer 2005, Tsogas 2001:19ff.

² Diese „stellen in der Regel nationale bzw. supranationale Rechtsinstrumente dar, die den Handelswaren bestimmter Entwicklungsländer vorübergehend einen einseitigen und privilegierten Zugang zu den jeweiligen Märkten der Industrieländer verschaffen, in dem diese ganz oder teilweise auf die ihnen zustehenden Zolleinnahmen verzichten“ (Herkommer 2002: 143).

³ „Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work“, <http://www.ilo.org/declaration/lang-en/index.htm>, 5.11.08

Im Zeitraum seit 1995 wurden zwei Ländern aufgrund von Verstößen gegen grundlegende Arbeiterrechte die Zollpräferenzen entzogen. Bei drei weiteren wurden seitens der EU- Kommission Untersuchungen über die Einhaltung der Konventionen eingeleitet. Die Vergabepaxis der Zollpräferenzen und die Praxis der Entscheidungen über die Durchführung einer Untersuchung als auch die der Entscheidungen über den Entzug der Präferenzen seitens der beteiligten EU- Akteure nähren allerdings Zweifel an einer fairen, legitimen und konsistenten Anwendung der Sozialklausel.

Tsogas (2001:126) weist auf die große Offenheit des APS- Regimes bezüglich der Mitwirkung von Interessengruppen und gleichzeitig auf die Verborgenheit derselben hin.

Vor dem Hintergrund solcher Ansätze der Global Governance Forschung, welche die Bedeutung privater, insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteure wie z.B. transnationaler NGOs und Gewerkschaften in internationalen Politikarrangements betonen, wird die Frage interessant, ob diese Mitwirkung nachzuweisen ist, wie sich diese gestaltet und wie sie sich in gängige Theorien zur Erklärung des Handelns internationaler Institutionen einfügen.

Auf Basis der Analyse der bisherigen Fälle im APS, in denen Präferenzen entzogen oder Untersuchungen eingeleitet wurden, soll die Frage bearbeitet werden, ob die Praxis der EU als inkonsistent gelten kann und darauf aufbauend, ob und wie private Akteure die ihr (theoretisch) zugeschriebene Rolle im Rahmen des APS ausfüllen.

Nur sehr wenige wissenschaftliche Studien haben sich bisher mit dem Zollpräferenzsystem der EU und der Sozialklausel auseinandergesetzt. Die erste detaillierte Auseinandersetzung findet sich in einer Dissertationsschrift von Vera Herkommer aus dem Jahre 1998, und stammt damit aus der Anfangsphase der Entwicklung der Sozialklausel. Daneben hat sich Marika Lerch (2004), ebenfalls in einer Dissertation, mit dem APS- System auseinandergesetzt. Darin werden bereits erste Fallbeispiele von Untersuchungseinleitungen und dem Entzug der Präferenzen (Myanmar) analysiert. Obwohl sie aufgrund der geringen Fallzahl keine gültige Aussage treffen kann, äußert sie Zweifel an einer konsistenten Anwendung der Sozialklausel (ibid.:260).

Zusammengefasst bilden folgende Fragestellungen den Rahmen der vorliegenden Arbeit:

Werden die Konditionalitäten der APS- Sozialklausel seitens der EU konsistent angewendet?

Tragen internationale Gewerkschaften und NGOs zu einer konsistenteren Anwendung der Sozialklausel durch die EU bei? Welche Erfolgsbedingungen können hierbei identifiziert werden?

Füllen sie die ihr zugeschriebene Rolle als Träger policy- relevanter Ressourcen aus, die die Effektivität und Effizienz der Anwendung der Sozialklausel positiv beeinflussen? Können sie in relevantem Maße politischen „outcome“ erzeugen und inhaltlich beeinflussen?

Können andere Faktoren identifiziert werden, die die Initiierung einer Untersuchung bzw. den Entzug von Zollpräferenzen begünstigen?

Folglich werden zuerst das APS der EU und seine historische Entwicklung kurz analysiert.

Im Anschluss werden die der Forschungsarbeit zugrunde liegenden theoretischen Implikationen reflektiert, die auf die Analyse der Rolle privater Akteure im Rahmen internationaler Politikprozesse zielen.

Nach diesem Zwischenschritt werden die Fallstudien durchgeführt. Aufgrund der bisher sehr geringen Fallzahl (fünf seit Bestehen der Sozialklausel) werden alle bisherigen Fälle in die Analyse einbezogen. Auf Basis dieser Fallstudien soll die Frage bearbeitet werden, ob die EU- Praxis von einer inkonsistenten Anwendung der Sozialklausel geprägt ist.

Analytisch wird anschließend herausgearbeitet, welche Rolle die privaten Akteure dabei einnehmen (können), an welchen Stellen im politischen Prozess sie relevant werden und ob sie zu einer konsistenteren Anwendung (Legitimität) durch ihre Expertise (Effektivität) unter welchen Bedingungen beitragen können.

Es soll daraufhin versucht werden, sowohl Faktoren heraus zu destillieren, die die Einleitung bzw. den Entzug der Präferenzen seitens der Kommission bedingen als auch den Erfolg der privaten Akteure dabei beeinflussen. Ausgehend von den Erkenntnissen werden unter Bezugnahme auf die theoretischen Vorannahmen Hypothesen entwickelt.

2. Das allgemeine Zollpräferenzsystem der Europäischen Union und die Sozialklausel

Seit 1971 gewährt die EU (bzw. die damalige EG) Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Zollpräferenzschemas (APS) Zollnachlässe bei der Einfuhr vieler Waren in den gemeinsamen Markt als Teil einer gemeinsamen Entwicklungspolitik.

1995 wurde eine Sozialklausel in das APS eingeführt (im folgenden Greven 2005: 17). Diese als negatives Sanktionsinstrument konzipierte Klausel sah die Rücknahme der Zollpräferenzen unter dem APS im Falle von nachweislichen Verstößen gegen das Verbot der Zwangs- und Gefängnisarbeit vor.

1998 wurde eine zusätzliche, positive Anreizklausel in das APS integriert. Danach wurden solchen Entwicklungsländern zusätzliche Zollpräferenzen eingeräumt, welche die ILO- Konventionen Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen und Verbot der Kinderarbeit ratifizieren und effektiv umsetzen. Im Jahre 2002 wurde auch die Konvention zum Diskriminierungsverbot in den Schutzbereich der Sozialklausel aufgenommen, so dass sie ab diesem Zeitpunkt alle ILO- Kernarbeitsstandards abdeckt.

Bis Ende 2005 bestanden fünf unterschiedliche Anreizschemata („Special Incentive Arrangements“), die mit jeweils unterschiedlichen Zielen verbunden waren.⁴ Diese fünf Schemata wurden im Rahmen der APS- Revision 2005 überarbeitet und zusammengeführt. Seit Anfang 1.1.2006 bestehen drei Zollpräferenzschemata⁵:

Das generelle APS, deren Gewährung nach Art. 16 1 (a) der Verordnung an die Einhaltung der 16 in Anhang III Teil A aufgeführten Menschenrechtsübereinkommen (darunter die ILO- Kernkonventionen) geknüpft ist und allen Entwicklungsländern Zollpräferenzen gewährt. Unter dieses Schema fallen 7200 Produkte. Momentan erhalten 176 Entwicklungsländer (verletzliche und wenig diversifizierte Ökonomien) erleichterten oder zollfreien Zugang für Importwaren in den europäischen Binnenmarkt. Der Wert der eingeführten Waren unter allen APS- Schemata belief sich in 2007 auf 57 Milliarden Euro (Townsend 2008:11).

Das APS+ („Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung“), im Rahmen dessen für 6400 Tariflinien („Tariff Lines“) weitere Zollpräferenzen gewährt werden, falls die Länder die zusätzliche Ratifizierung und effektive Umsetzung der in Anhang III (Teil A und B) der

⁴ The general arrangements, the special incentive arrangements for the protection of labour rights, the special incentive arrangements for the protection of the environment, the special arrangements for LDC's, the special arrangements to combat drug production and trafficking;

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/november/tradoc_119696.pdf, 17.2.09;

<http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/gspguide.htm>, 17.2.09

⁵ Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Europäisches Amtsblatt L 169/1, 30.6.2005

Verordnung aufgeführten internationalen Konventionen nachweisen können. Staaten, die Präferenzen unter diesem Schema erhalten wollen, müssen sich um die Aufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt bewerben. Das APS+ berücksichtigt nur wenig diversifizierte Ökonomien, die als „gefährdete Länder“ eingestuft wurden⁶. Bis Ende 2008 erhielten 14 Länder Zollpräferenzen im Rahmen des APS+.⁷ 2004 wurden Waren im Wert von 4,4 Mrd. Euro und 4,7 Mrd. Euro in 2007 unter dem APS+ Schema in die EU importiert.⁸

Das seit 2001 bestehende „Everything- but- Arms“- Schema, das den am wenigsten entwickelten Ländern („Least-Developed-Countries“) die zollfreie Einfuhr aller Waren außer Waffen und Munition gewährt. Reis und Zucker sind hiervon noch ausgenommen. Eine Erhöhung der Einfuhrquoten und die Herabsetzung der Einfuhrzölle auf 0% ist für 2009 geplant (Hemker 2006: 284). Die Quantität der Zollsenkungen ist somit abhängig vom jeweiligen Schema.

3. NGOs in den internationalen Beziehungen: eine theoretische Annäherung

„The embeddedness of NGOs in European Institutions implies that NGOs do matter, because of their roles in the exchange between expertise and societal support (legitimacy and consensus building) and in the balance between pluralism and corporatism“ (Reinalda 2002: 21).

Die Debatte um Global Governance ist in der letzten Dekade zu einem der bestimmenden Referenzpunkte (nicht nur) in den Sozialwissenschaften und im politischen Diskurs geworden. Aufgrund wachsender Problemlagen globalen Ausmaßes, die nationalstaatlich, aber oft auch von regionalen Staatenverbänden nicht adäquat gelöst werden können, wird die Notwendigkeit globaler Kooperation betont, die sich bereits in den Strukturen der internationalen Beziehungen manifestiert. Aufgrund der (theoretisch vorausgesetzten) Abwesenheit einer zentralen Autorität und eines internationalen Sanktionssystems wird nach neuen Wegen internationaler Regulierung und Steuerung gesucht (Spindler 2004:237).

Während sich der primäre Fokus der Governance- Forschung auf Staaten und Internationale Organisationen fokussiert, beleuchtet der gesellschaftszentrierte Teil den Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren auf globale Politiken und Politikprozesse (ibid.). Privaten Akteuren wird in der Gestaltung der Weltwirtschaft zunehmend eine große Bedeutung beigemessen: „The evolution of private authority is one of the most significant recent developments in global economic governance“ (Nölke 2004:156).

3.1. Private Akteure in der Global- Governance- Forschung

Es können grundsätzlich zwei Typen von privaten Akteuren identifiziert werden

(vgl. Higgott et al. 2001: 1):

- (1) profitorientierte Akteure des Privatsektors, wozu vor allem Unternehmen gehören und
- (2) non-profit Akteure wie z.B. nationale und internationale NGOs, Gewerkschaften und soziale Bewegungen.

⁶ Siehe Art. 9 Abs.3 der Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Europäisches Amtsblatt L 169/1, 30.6.2005

⁷ http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/pr211205_en.htm, 17.2.08

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141663.pdf, 17.2.09

Aufgrund des starken Bedeutungsgewinns profitorientierter Akteure in der globalen politischen Ökonomie hat die wissenschaftliche Diskussion über dieses Phänomen in den letzten Jahren stark an Fahrt aufgenommen. Beispielhaft hierfür sind die Diskussionen über den Einfluss multinationaler Unternehmen oder Formen privater Selbstregulierung, die unter dem Begriff Corporate Social Responsibility (CSR) geführt werden.

Auch Einfluss und Tragweite von non-profit Akteuren ist, wenn auch vielleicht nicht in gleichem Ausmaße, Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. Diese relativ neuen Akteure im globalen Politikfeld sind spätestens Ende der 1990'er Jahre zu einem wichtigen Forschungsgegenstand innerhalb der Internationalen Beziehungen geworden, da ihnen darin ein erheblich erweiterter Wirkungsbereich zugeschrieben wird (Lipschutz/Fogel 2002: 115).

Bevor die Rolle von NGOs theoretisch reflektiert und anschließend anhand der europäischen Sozialklausel überprüft werden kann, wird nun zunächst eine definitorische Bestimmung des Begriffes NGO für diese Arbeit vorgenommen.

3.2 Definitorische Abgrenzung: Was ist eine NGO?

Nach wie vor besteht keine einheitliche und allgemein akzeptierte Definition darüber, was eine NGO ausmacht und welche Organisationstypen als NGO gelten. Während innerhalb der Zivilgesellschaftsdebatte eine Gemeinwohlorientierung als das wichtigste Merkmal einer NGO angesehen wird, ist in der UN-Charta (Art.71) ein sehr weiter Begriff von NGO zu finden, der auch Unternehmensverbände und Gewerkschaften mit einschließt. Ob sie eine demokratische Organisation mit libertären Zielsetzungen sein oder lediglich Kompetenzen in dem relevanten Themenfeld besitzen muss, oder wo die Grenze zwischen sozialer Bewegung und NGO zu verorten ist sind weitere Streitpunkte, die zu einer solch inkonsistenten Verwendung des NGO -Begriffes führen (Roth 2001:44ff.). Welche Rolle ihnen beigemessen wird und an welchen Stellen im Mehrebenengeflecht der internationalen Politik sie vermutet werden, hängt jedoch zu einem großen Teil davon ab, aus welcher Perspektive und mit welcher Definition sie betrachtet werden.

Ausgehend von dieser Erkenntnis werde ich mit Bezug auf Reinalda (2002:12) den Begriff NGO beziehen auf Organisationen privater Initiative, die unabhängig von Regierungen und in öffentlichem Interesse handeln. Unter öffentlichem Interesse werden Aktivitäten ohne kommerzielles Interesse und zugunsten gesellschaftlich und politisch relevanter (globaler) öffentlicher Güter verstanden. Zu diesen öffentlichen Gütern können die Kernarbeitsnormen der ILO gezählt werden (vgl. Martens/Hain 2002:10ff.).

Für den Untersuchungsgegenstand der Sozialklausel des APS können so private Akteure des zweiten Typs (siehe oben), also (vor allem internationale) Gewerkschaftsverbände sowie Organisationen zum Schutz von Menschenrechten wie Amnesty International oder Human Rights Watch als NGO definiert werden. Der Terminus „privater Akteur“ gilt im Folgenden als Oberbegriff für diese NGOs und andere organisierte Interessen wie Unternehmen und Unternehmensverbände.

3.3 NGOs in den Theorien internationaler Beziehungen

Welche Rolle wird NGOs in der internationalen Politik beigemessen? Während in der realistischen Schule der internationalen Beziehungen NGOs eher unbedeutende Akteure darstellen, bieten vor allem die theoretischen Hauptströmungen des Pluralismus sowie des Transnationalismus ein Verständnis für die Rolle von NGOs (dazu im Folgenden Reinalda 2002).

Vertreter pluralistischer Theorien gehen von einer breiten Machtstreuung innerhalb der Gesellschaft aus, die wichtig für die Analyse von Politikprozessen ist. Sie verweisen auf die Bedeutung anderer gesellschaftlicher und politischer Gruppen, die Politik im modernen Nationalstaat konstituiert. Vor allem Interessengruppen, Lobbys, NGOs oder Medien sind darin wichtige Akteure, die den politischen Prozess offen halten, den Zugang gesellschaftlicher Gruppen zur Politik sicherstellen und somit helfen, Machtkonzentration zu verhindern. Funktionalistische Ansätze übertragen dies auf die internationale Ebene und betonen die Rolle von NGOs als Akteure mit Konsultativstatus bei internationalen Verhandlungen, als Träger von für Entscheidungen relevantem Expertenwissen, oder indem sie neue Fragen und Probleme aufgreifen und in den Diskurs internationaler Organisationen einspeisen. Über ihre Tätigkeiten erlangen sie einen Einblick in die Entscheidungsvorgänge und eventuelle politische Zwänge, die auch zu einer Änderung der eigenen Position beitragen kann.

Unter dem Begriff Europluralismus werden diesbezüglich Politikprozesse der EU charakterisiert, in dem Ausschüsse, besetzt mit Experten aus privatem und öffentlichem Sektor, für das Problemfeld relevantes Expertise bereitstellt (Komitologie) und ein pluralistisches System konstituieren. Staat und Interessengruppen sind in dieser Sichtweise über einen privilegierten Zugang organisierter Interessen eng miteinander verwoben. Nach dem Model europäischer Integration (Streeck 1992) hat sich ein solches pluralistisches System auf EU- Ebene herausgebildet. Bleibt die Frage nach der Wirkmächtigkeit und den Einflussmöglichkeiten von NGOs in diesem System.

Hierzu bieten sich Ansätze aus der Netzwerk-Forschung an, die Erklärungsansätze hinsichtlich der Rolle von NGOs anbieten.

Die Theorie der policy- Netzwerke zielt auf die Analyse der Interaktionen öffentlich-privater Akteure und ihren Einfluss auf Politikprozesse:

“Transnational policy networks, however, focus on public-private interaction and on policy advocacy or on policy participation of private actors at most (...)”
(Porter and Coleman 2002:3, zit. nach Nölke 2004: 162).

Das Paradigma des Transnationalismus in den Theorien Internationaler Beziehungen, dem dieser Ansatz zuzurechnen ist, ermöglicht ein breiteres Verständnis der Rolle dieser Akteure als pluralistische Theorien (die sich auf vor allem auf Interessenrepräsentation und ihrer Konsultation als Träger von Expertise konzentrieren) und fokussiert stärker auf die Veränderung der politischen Agenda internationaler Organisationen durch die Beeinflussung nicht nur der gesetzgebenden bzw. Standard setzenden Institution, sondern aller politisch relevanter Akteure (Reinalda 2002:22f., 25).

Falkner (1998:43ff.) unterscheidet innerhalb dieses policy-network Ansatzes zwischen drei Idealtypen von Netzwerken:

(1) Issue networks, die als offene und flüssige Netzwerke charakterisiert werden, in denen verschiedene private Akteure mit unterschiedlichen Abhängigkeiten an die Umwelt mit politischen Akteuren interagieren, die für ein spezifisches Politikfeld oder eine bestimmte Frage relevante (Entscheidungs-) Kompetenz besitzen, interagieren. Dies geschieht hauptsächlich über Konsultationen; die formelle Einbindung hierbei ist relativ gering

(2) policy communitys, die eine stärkere Stabilität, Geschlossenheit und Konsensualität zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren aufweisen wie sie z.B. in Ausschüssen und Komitees zu finden ist, und

(3) corporatist policy communities, die bezüglich der qualitativen Einbindung in legislative und exekutive Politikprozesse (über die Delegation politischer Autorität) die Anerkennung eines exklusiven Gruppenstatus genießen.

In ihrer Analyse der EU- Sozialpolitik der 1990er Jahre kommt Falkner zu dem Ergebnis, dass die EU je nach Politikfeld unterschiedliche Ausprägungen netzwerkartiger Interaktion aufweist:

„The EU can be expected to stay a mixed system whose public-private interaction patterns vary according to sectoral or policy-specific regimes”

(ibid.:188)

Sie weist darüber hinaus dennoch auf die generell gestiegenen Einflussmöglichkeiten privater Akteure im Rahmen von politischen Entscheidungsprozessen durch die Öffnung des politischen Prozesses hin.⁹

Für den Untersuchungsgegenstand der Sozialklausel kann vermutet werden, dass die Beteiligung von NGOs am ehesten dem Typus eines Issue- Networks entspricht.

Netzwerk- Ansätze bieten ein Verständnis für Motivation und Grund dieser Kooperationen. Demnach kooperieren Regierungen, internationale Organisationen und NGOs aufgrund des Umstands, dass erstere eine hohe Autorität, aber geringe Legitimität besitzen (da wenige Personen wichtige Entscheidungen treffen), letztere in umgekehrter Weise eine geringe Autorität besitzen, allerdings oftmals als Akteure mit hoher Legitimität betrachtet werden (Reinalda 2002: 23). Über die hohe Aufmerksamkeit, die ihnen von Seiten der Medien zuteil wird, über die Schaffung von Kommunikationswegen und über ihre Rolle als Träger von Informationen und Expertise sind sie in der Lage, Legitimität zu organisieren und ein u.U. vorhandenes Legitimationsdefizit auszugleichen.

Im Verständnis der Ressourcenaustauschtheorie kooperieren Organisationen mit privaten Akteuren, weil sie zur Zielerreichung bzw. Entscheidungsfähigkeit Ressourcen benötigen, die innerhalb der Organisation nur begrenzt verfügbar sind. Voraussetzung ist hierbei eine wechselseitige Interdependenz und eine gemeinsame oder ähnliche Problemdefinition (Take 2001:240). Dies wird als Grundlage und Motivation öffentlich-privater Interaktion betrachtet. Ziel kann dabei eine gemeinsame Interessenformulierung und -durchsetzung oder Problemlösung im Hinblick auf die Herstellung oder Verteidigung eines Kollektivgutes sein (ibid.:241f.). Da sich die zur Lösung globaler Probleme benötigten Ressourcen zunehmend auf unterschiedliche Akteure verteilen, werden nichtstaatliche Akteure in Steuerungsaktivitäten einbezogen, um Ressourcen zu bündeln. Die Kooperationen sind somit häufig durch Interdependenzen geprägt, die strategisch motiviert sind und entlang spezifischer Themengebiete entstehen. Mit Keck und Sikkink (1998) kann auch von „Transnational Advocacy Networks“ gesprochen werden, die verschiedene Akteure einschließen und gemeinsam an der Lösung von Problemen globaler Reichweite arbeiten.¹⁰ Diese Netzwerke schließen oftmals auch Vertreter öffentlicher politischer Institutionen ein.

NGOs können politischen Institutionen Ideen, Informationen oder Interpretationen von Sachlagen liefern, als Bindeglied zwischen lokaler oder individueller Ebene und internationaler Politik fungieren, Wissen über Verhalten und Strategien anderer Akteure bereit stellen, politische Entscheidungen legitimieren oder de- legitimieren oder Untätigkeit anprangern und somit Einfluss auf die politische

⁹ z.B. durch die einheitliche europäische Akte oder den Maastricht- Vertrag.

¹⁰ Transnational advocacy networks werden definiert als “relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.” (Keck & Sikkink, 1998: 2)

Agenda ausüben. Ihnen wird zudem die Fähigkeit zugesprochen, öffentliche Unterstützung oder Ablehnung politischer Vorhaben zu organisieren (Take 2001: 241f.; Nuscheler 2006:558f.).

Ein für den Untersuchungsgegenstand interessantes Beispiel für diese Rolle von NGOs findet sich im APS System der USA, das ebenfalls eine Sozialklausel enthält. Darin haben private Akteure innerhalb des Monitoringverfahrens verschiedene Möglichkeiten der Partizipation und Einflussnahme. Jede Partei kann außerdem einen Antrag auf Überprüfung der Einhaltung der Konventionen beantragen (vgl. dazu Greven 2001: 180ff.). Als Faktoren für eine glaubwürdige Gestaltung des APS insgesamt, als auch der Petitionspraxis der Gewerkschaften nennt Greven Bündnisse mit sozialen Bewegungen sowie eine transnationale gewerkschaftliche Kooperation. Die Einbeziehung der Partnerorganisationen der Gewerkschaften und der NGOs, sowie aktives Lobbying, Öffentlichkeitsarbeit oder auch Konsumentenkampagnen werden als wichtige Faktoren für den Erfolg von Petitionen genannt. Im Rahmen des Entscheidungsprozesses über die Annahme oder Ablehnung von Petitionen weist er ihnen eine bedeutende Rolle für eine transparente und kohärente Praxis zu. Am Fallbeispiel Guatemala kann Greven die Partizipationspotenziale, Arbeitsweise und den Einfluss von Gewerkschaften und NGOs auf die Praxis der US- Sozialklausel nachzeichnen (ibid.:182f.). Eine diesbezüglich eingehende Evaluation der Praxis der EU- Sozialklausel steht bisher noch aus. Ziel ist es nun im Folgenden, durch die Durchführung von Fallstudien diese Forschungslücke zu schließen.

4. Fallstudien

Die ersten beiden Fälle fallen zeitlich unter das erste APS- Schema von 1995 - 1998, das eine Sozialklausel enthielt. Diese galt für die Aufdeckung von Zwangsarbeit und war als negative Klausel konzipiert, wodurch Zollpräferenzen für alle Produkte oder nur für einen Wirtschaftssektor ausgesetzt werden konnten.

In diesem APS- Schema wurde privaten Akteuren explizit Partizipationsmöglichkeiten bei der Überwachung der Klausel hinsichtlich der Übermittlung von relevanten Informationen eingeräumt.¹¹

Da die Fälle Burma und Pakistan bereits Gegenstand wissenschaftlicher Analyse waren, können diese zum Teil auf Basis von Sekundärliteratur analysiert werden; sie werden im Folgenden weitergehend auf die für diese Arbeit interessanten Gesichtspunkte untersucht. Anschließend werden die neueren Fälle Belarus, Sri Lanka und El Salvador analysiert, was einen tieferen Einblick in die Entscheidungsstrukturen, die Einbeziehung von Akteuren und die Konsistenz der Entscheidungen erlaubt.

4.1 Burma

Bereits kurz nach der Einführung der Sozialklausel machten die International Conference of Free Trade Unions (ICFTU, seit 2006 International Trade Union Conference, ITUC) sowie die European Trade Union Conference (ETUC) von diesem Rechtsmittel Gebrauch und reichten im Juni 1995 eine gemeinsame Petition ein, die aufgrund von umfangreichen Informationen über Zwangsarbeit in Burma die Forderung nach einem Entzug der Zollpräferenzen für Industriegüter enthielt.¹² In Konsultation mit dem Ausschuss prüfte die Kommission diese Beschwerde und entschied im Januar 1996 aufgrund der

¹¹ Informationen, die eine Rücknahme der Präferenzen rechtfertigen können, werden „von den Mitgliedsstaaten sowie von jeder natürlichen oder juristischen Person und jeder Vereinigung ohne Rechtspersönlichkeit zur Kenntnis gebracht, die nachweisen können, dass ein Interesse an einer vorübergehenden Rücknahme besteht.“ (94/C 333/06) KOM(94) 337 endg., Art.9

¹² Vgl. <http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199608/msg00127.html>, 12.5.09

vorgelegten umfangreichen Beweise ein ordentliches Untersuchungsverfahren zu eröffnen. Burma wies die Beweise zurück und berief sich auf eine Ausnahmeregelung in der ILO- Konstitution, was von der ILO zurückgewiesen wurde.

Im Januar 1997 gaben ICFTU und ETUC die Erweiterung ihrer Beschwerde auf den Landwirtschaftssektor bekannt und reichten sie bei der Kommission ein. Das Untersuchungsverfahren der Kommission und des Ausschusses bestätigte die Vorwürfe der Gewerkschaftsverbände.¹³ Sie kamen zu dem Schluss, dass Zwangsarbeit weit verbreitet ist und von der Regierung zu Militäroperationen und Infrastrukturprojekten systematisch genutzt wird. Um die Informationen verifizieren zu können bat die Kommission um Zustimmung zur Einreise einer Untersuchungskommission („fact- finding team“), was von der burmesischen Regierung abgelehnt wurde. Da in diesem Fall nach Art. 11 (5) der APS- Verordnung auf Basis der verfügbaren Informationen entschieden werden kann, und der Rat die Ergebnisse der Untersuchung der von ICFTU und ETUC vorgelegten Beschwerde als umfassend und Beweiskräftig genug hielt, um auch für den Landwirtschaftssektor Gültigkeit zu besitzen, verabschiedete der EU- Rat die Aufhebung der Zollpräferenzen im März 1997.¹⁴

Die ICFTU hatte bereits 1993 eine Stellungnahme an die ILO geschickt, in der sie Burma der Verletzung der ILO- Zwangsarbeitskonvention bezichtigte, was die Bestätigung der Vorwürfe und damit die Einsetzung eines längerfristigen Untersuchungsausschusses („Commission of Inquiry“) zur Überprüfung der Situation nach sich zog.¹⁵ Dabei wurden Informationen von einer Vielzahl von Menschenrechtsorganisationen in die Überprüfung einbezogen, wie z.B. fact- finding reports von Amnesty International.¹⁶

Die EU wies in ihrer Entscheidung explizit auf die Informationen und Beweise der beiden Gewerkschaftsorganisationen hin, auf Basis dessen die Untersuchung erfolgte und die Präferenzen zurückgenommen wurden.¹⁷ Vor allem auch Informationen von Human Rights Watch wurden bei der Empfehlung der Kommission an den Rat, die Präferenzen zurückzunehmen, einbezogen (Lerch 2004:259).

Die von Brandtner/Rosas (1999:715) geäußerte Feststellung, dass die Kommission im APS- Verfahren nur in sehr begrenztem Maße Rücksichtnahme auf Stellungnahmen privater Akteure nimmt, kann anhand des Beispiels Burma in Zweifel gezogen werden. Zwar trifft die Kommission die letzte Entscheidung über die Eröffnung oder Weiterführung einer Untersuchung und über den Vorschlag zur Anwendung der Sozialklausel. Die Monitoring- und Beschwerdeaktivitäten der Gewerkschaften als auch die Berichte von Menschenrechtsorganisationen waren im Falle von Burma jedoch wichtige Faktoren für die Eröffnung des Verfahrens sowie für die Entscheidung, die Präferenzen aufzuheben.

Auch nach dieser Entscheidung ist vor allem die ITUC einer der wichtigsten Akteure, der die Entwicklungen in Burma beobachtet und in politischen Entscheidungsprozessen wichtige Informationen

¹³ Dazu im Folgenden Council Regulation (EC) No 552/97 of 24 March 1997 temporarily withdrawing access to generalized tariff preferences from the Union of Myanmar, Europäisches Amtsblatt L 85, 27. März 1997

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Vgl. [http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=51&chapter=16&query=\(Myanmar\)+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=51&chapter=16&query=(Myanmar)+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0), 21.7.09

¹⁶ Vgl. <http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199809/msg00279.html>, 21.7.09

¹⁷ “It (die Kommission, der Verf.) is acting on the basis of a complaint filed jointly in January by the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) and the European Trade Union Confederation (ETUC), which argued that GSP benefits should be ended until the country terminates the routine and widespread use of forced labour”, European Information Service, 12.2.1997;

<http://www.burmalibrary.org/reg.burma/archives/199702/msg00181.html>, 15.7.09. Dies wurde in dieser Form auch in der Formulierung der Ratsentscheidung übernommen.

bereitstellt.¹⁸ Die Präferenzen sind bis heute auf unbestimmte Zeit zurückgenommen, „weil sich die Lage in diesen Ländern, die zu der vorübergehenden Rücknahme der Präferenzen geführt hatte, nicht geändert hat und weil die schweren und systematischen Verletzungen der in den wesentlichen Übereinkommen zu Menschenrechten und Arbeitnehmerrechten verankerten Grundsätze anhalten“ (Europäische Union 2008:53).

4.2 Pakistan

Die Einleitung einer Untersuchung über Verstöße gegen das Verbot von Zwangsarbeit in Pakistan fällt zeitlich mit Burma unter das erste Schema allgemeiner Zollpräferenzen, das lediglich die ILO- Konvention gegen Zwangsarbeit abdeckte. Zeitgleich mit der Klage gegen Burma hatten ICFTU und ETUC sowie die entsprechenden Textilgewerkschaftsverbände ITGLWF und ETUC/TCL 1995 der EU- Kommission Informationen über das andauernde und von der Regierung geduldete Bestehen von Zwangsarbeit und Kinderzwangsarbeit in der pakistanischen Teppichindustrie vorgelegt und die Einleitung einer Untersuchung gefordert (Lerch 2004: 259). Dies wurde auch von einer Entschließung des Europäischen Parlaments unterstützt, das Anfang 1996 forderte „unverzüglich die zweite Phase des Verfahrens gegen Pakistan (...) einzuleiten“.¹⁹ Im Gegensatz zu Burma, und obwohl die USA Anfang 1995 aufgrund dessen die Präferenzen ihres APS- Systems für Pakistan teilweise ausgesetzt hatten, wurde diesmal selbst die förmliche Einleitung einer Untersuchung (der 2. Phase) abgelehnt. Das Verfahren endete bereits mit dem Abschluss der ersten Phase der Untersuchungsprozedur, des Bescheidens der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss darüber, ob die Einleitung einer Untersuchung gerechtfertigt ist oder nicht (Brandtner/Rosas 1999: 716f.). Dies blieb auch so, als im Frühjahr 1998 die Gewerkschaftsverbände erneut umfangreiche Belege und Informationen einreichten und die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens forderten (ICFTU 1998). Die Kommission begründete die Ablehnung einer Untersuchung damit, dass Pakistan sich bereit erklärt habe Maßnahmen zu ergreifen und darüber hinaus bereits Fortschritte feststellbar seien. Innerhalb des laufenden Verfahrens der Prüfung der Informationen verabschiedete die pakistanische Regierung zudem Gesetze zur Bekämpfung von Kinderarbeit und informierte die Kommission regelmäßig über deren Implementierung (Brandtner/Rosas 1999:717), weshalb die Kommission die Eröffnung eines regulären Untersuchungsverfahrens für kontraproduktiv hielt:

„The overriding objective of the Procedure, during which contacts are established with the authorities of the countries concerned, is to bring about progress on the ground by encouraging the countries concerned to pursue a qualitative social development, a process the Community backs up with complementary Schemes. Preferences are withdrawn as a last resort, if the two stages have come to nothing“.²⁰

Auch die Kooperation der ILO mit Pakistan im Rahmen des Kinderarbeitsprogramms, für das Sondermittel der EU- Kommission abgestellt wurden, wurde als Grund für den Verzicht auf eine

¹⁸ Vgl. z.B. Die Aufdeckung einer Informationskampagne der burmesischen Regierung, die gefälschte Briefe von Gewerkschaftern versendete, in denen die Rücknahme der Sanktionen gefordert wurde; <http://www.union-network.org/uniindep.nsf/d4e7daa349de84f5c1256a80002ddfa8/253094535013c880c1256a1d00413dd3?OpenDocument>, 20.7.09

¹⁹ Entschließung zu der Anwendung der Sozialklauseln im Rahmen des Mehrjahresprogramms für die allgemeinen Zollpräferenzen u.a. auf Pakistan und Myanmar (Birma), Amtsblatt Nr. C 017 vom 22.01.1996

²⁰ Antwort der Kommission vom 18. 7. 1997 auf die schriftliche Anfrage 2368/97 von MEP Holm vom 1.7.97, Europäisches Amtsblatt C21/148, 1998

Untersuchung hervorgehoben. Auf Bitte der pakistanischen Regierung hatte die EU- Kommission in Zusammenarbeit mit UNICEF und der ILO beschlossen, Programme gegen Kinderarbeit in Pakistan zu unterstützen.

Die ILO hatte im Falle Pakistans einen gegenüber dem Fall Burma wesentlich engeren Handlungsspielraum aufgrund der Tatsache, dass das Land die ILO- Konventionen gegen Kinderarbeit nicht ratifiziert hatte (Orbie 2009: 16).

Somit konnte sich die EU- Kommission auf keine Resolutionen der ILO oder auf Informationen eines Untersuchungsausschusses der ILO berufen. Ihr kommt in diesem Falle somit wenig Bedeutung zu. Aber auch die EU unterlag einer institutionellen Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten, da Kinderarbeit (zu diesem Zeitpunkt) in der APS- Verordnung nicht explizit als Grund für die Rücknahme von Präferenzen genannt wird und der internationale Konsens über die konstituierenden Merkmale von Kinderarbeit alles andere als eindeutig war (Brandtner/Rosas 1999:717). Kann die Zurückhaltung der Kommission z.T. durch die institutionellen Restriktionen und das „diplomatische Geschick“ Pakistans bezüglich der Kinderarbeit erklärt werden, sind die Gründe für die Aufnahme in das APS- Anreizschema zur Bekämpfung des Drogenanbaus- und Handels Ende 2001²¹ weitaus undurchsichtiger. Obwohl dieses Anreizschema nicht für den Schutz von Arbeitsstandards gilt, riskierte diese Entscheidung doch die Unterminierung der Rechtmäßigkeit des APS- Systems, auch weil das Expertenkomitee der ILO als auch die ICFTU nur ein Jahr zuvor in einer Untersuchung („Individual Observation“)²² resp. Fallstudie (ICFTU/Anti-Slavery International o.J.:11f.) wiederholt weit verbreitete Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft festgestellt hatte. Vor allem aufgrund des zeitlichen Umstands, dass Pakistans die Präferenzen unter dem Anreizschema kurz nach den Anschlägen vom 11. September gewährt wurden, nährte die Vermutung, dass die Kommission die Anreizschemata auch zur Verfolgung geopolitischer Ziele einsetzte (Orbie 2009:8; Lerch 2004:260). Die Tatsache, dass während des gesamten Zeitraums der Beschwerdeprüfung Verhandlungen über ein Kooperationsabkommen zwischen Pakistan und der EU geführt wurden, welches 2001 unterzeichnet wurde, ließ zudem den Verdacht aufkommen, die Untätigkeit der Kommission sei von ökonomischen Interessen geleitet.

Vor allem der Fall Pakistan führte zu starken Zweifeln an der Ernsthaftigkeit der EU, ihren Anspruch als Förderer universeller Menschenrechte gerecht zu werden und die Sozialklausel konsistent und fair anzuwenden.

4.3 Belarus

Im Falle von Belarus, dem nach Burma zweiten Fall der Präferenzrücknahme, ging es um Verstöße gegen die ILO- Kernkonventionen Vereinigungsfreiheit (Art. 87) und das Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 98). Belarus war begünstigtes Land unter dem generellen APS- Schema von 2001, dessen Gewährung zwar nicht die Ratifizierung der ILO- Kernkonventionen voraussetzt, allerdings bei schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen diese den Ausschluss von den generellen APS- Vergünstigungen ermöglicht.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 2501/2001 des Rates vom 10. Dezember 2001, Amtsblatt der EG L346/1, 31.12.2001

²² ILO-ILCCR 2000: Examination of individual case concerning Convention No. 105, Abolition of Forced Labour, 1957 Pakistan, <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=615&chapter=13&query=Pakistan%40ref&highlight=&querytype=bool>, 25.7.09

Im Juni 2000 wurden die Verstöße erstmalig im ILO- Ausschuss für Vereinigungsfreiheit behandelt.²³ Kurz darauf reichte der belarussische Verband demokratischer Gewerkschaften sowie Mitglieder der Konföderation belarussischer Gewerkschaften Beschwerde bei genanntem ILO- Ausschuss ein. Unterstützt wurden sie von einer Delegation der ICFTU, anderer russischer sowie US- amerikanischer Gewerkschaften, die vorher Gespräche mit den belarussischen Gewerkschaften sowie mit der Regierung über die Situation führte.²⁴ Die Beschwerde beinhaltete Kritik an einer autokratischen Regierungsführung, in der durch den Erlass präsidialer Dekrete Gewerkschaftsrechte massiv eingeschränkt wurden.²⁵ Im September 2000 kam eine vergrößerte, gemeinsame Mission der ICFTU und drei gesamtrussischer Gewerkschaftsverbände zu dem Schluss, dass sich die Spannungen zwischen Regierung und freien Gewerkschaften weiter verschärft hatten.²⁶

Nach drei Jahren der Beobachtung der Situation und intensivem Austausch mit den relevanten ILO- Gremien²⁷ reichten ICFTU, ETUC und die World Confederation of Labour (WCL) Ende Januar 2003 bei dem damaligen Handelskommissar Pascal Lamy eine offizielle Beschwerde mit der Forderung an die EU- Kommission ein, ein Untersuchungsverfahren unter Artikel 26 (1b), und Art. 28 einzuleiten.²⁸ Der Hauptgrund dafür war die Nichtbeachtung der vorangegangenen Empfehlungen des ILO- Verwaltungsrates durch die belarussische Regierung und eine rapide Verschlechterung der Situation der Gewerkschaften, die in der Einsetzung eines Regierungsmitglieds an die Stelle des Vorsitzenden einer der größten Gewerkschaftsverbände, der Federation of Trade Unions of Belarus des Landes (FTUB), kulminierte. Diese Forderung wurde von einer Resolution des EU- Parlaments unterstützt.²⁹ Auf Basis der von den Gewerkschaftsorganisationen übermittelten Informationen beschloss die Kommission Ende 2003, eine Untersuchung einzuleiten.³⁰

Bereits kurz zuvor im November 2003 hatte der ILO- Verwaltungsrat einen Untersuchungsausschuss ("Commission of Inquiry") eingesetzt.³¹ Dies ist die weitestgehende Maßnahme, die von der ILO gegen einen ihrer Mitgliedsstaaten ergriffen werden kann.

Der von diesem Ausschuss im Juli 2004 veröffentlichte Bericht bestätigte ernsthafte Verstöße gegen die genannten Kernkonventionen und enthielt einen Empfehlungskatalog an die belarussische Regierung (ILO 2004). Die von der EU- Kommission gesammelten Informationen führten im August 2005 zu dem

²³http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_005299/index.htm, 25.7.09

²⁴ ICFTU: Belarus mission report 20 July 2000, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991210508&Language=EN>

²⁵ <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991210510&Language=EN>, 15.7.09

²⁶ Joint ICFTU, FNPR, VKT, KTR Statement on Belarus, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991211485&Language=EN>, 15.7.09

²⁷ z.B. die Erweiterung von Beschwerden durch die Aufdeckung neuer oder qualitativer veränderter Verstöße, vgl. z.B. ICFTU: Belarus: Complaint to ILO -supplementary information: abolition of check-off, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991214526&Language=EN>, 14.7.09; für eine Übersicht der Tätigkeiten in diesem Zeitraum vgl.

<http://www.icftu.org/list.asp?Type=ALL&Order=Date&Language=EN&STEXT=belarus&start=60&finish=79>

²⁸<http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991217051>; 15.7.09

²⁹Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Belarus: auf dem Weg zu einer künftigen Zusammenarbeit, Europäisches Amtsblatt C 43 E/61, 19.2.2004

³⁰Commission Decision of 29 December 2003 providing for the initiation of an investigation pursuant to Article 27(2) of Council Regulation (EC) No 2501/2001 with respect to the violation of freedom of association in Belarus, (2004/23/EC), Amtsblatt der Europäischen Union L5/90, 9.1.2004. Die von ICFTU, ETUC und WCL übermittelten Informationen wurden als ausreichend für die Eröffnung einer Untersuchung befunden.

³¹ http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_005299/index.htm, 16.7.09

Ergebnis, dass es sich um „schwerwiegende und systematische Verstöße handelt und dass die Rücknahme der Belarus gewährten allgemeinen Präferenzen gerechtfertigt ist“.³²

Dies rechtfertigte den Beschluss, die Situation in Belarus für einen Zeitraum von 6 Monaten zu überwachen und zu beurteilen. Innerhalb dieses Zeitraums verschlechterten sich die Bedingungen für eine freie Gewerkschaftsarbeit, zu einem Großteil aufgrund der im März 2006 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen, weiter. In einem offenen Brief von ICFTU und ETUC an die Kommissarin für Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik, Ferrero-Waldner,³³ sowie von ICFTU, ETUC und WCL an Handelskommissar Peter Mandelson³⁴ wurde über massive Verhaftungen von Gewerkschaftern im Vorfeld der Wahlen berichtet³⁵ und aufgrund der ausbleibenden Reaktion der Regierung auf die ILO-Empfehlungen³⁶ und der allgemeinen Verschlechterung der Situation die Rücknahme der APS-Präferenzen gefordert.

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit der ILO war bereits im November 2005 zu dem Schluss gekommen, dass die belarussische Regierung ihren Empfehlungen nicht entsprach, sondern im Gegenteil die Reste einer unabhängigen Gewerkschaftsbewegung zu beseitigen versuchte. Dies wurde vom Ausschuss für die Anwendung von Standards („ILO Committee on the Application of Standards“) im Juni und nochmals vom Verwaltungsrat im November 2006 bestätigt (ILO 2006).

Der Vorschlag der Kommission, die Präferenzen aufzuheben, wurde Ende 2006 vom EU-Rat bestätigt. Seit 21. Juni 2007 ist Belarus vom APS-System vorläufig ausgeschlossen, bis die Gründe für die Rücknahme nicht weiter bestehen.³⁷

ETUC-Generalsekretär John Monks wertete diese Entscheidung als ein Zeichen, dass die EU gewillt ist, ihrem Anspruch als „Normunternehmer“ internationaler Menschen- und Arbeitsrechte gerecht zu werden und die ihr durch die Handelskonditionalitäten gebotenen Möglichkeiten auch anzuwenden:

“In the past, the EU has made many fine declarations about using its trade strategy to promote fundamental human and trade union rights and core labour standards, but seldom delivered on them. In this case it has shown it is willing to take concrete action in support of workers denied their basic rights.”³⁸

4.4 El Salvador

El Salvador erhält die Präferenzen unter dem APS+-Schema seit Anfang 2006. Im Oktober 2005 hatte das Land einen Antrag um Aufnahme in die Liste der unter dem APS+ begünstigten Länder gestellt und den Nachweis der Ratifizierung und effektiven Umsetzung und Überwachung von 24 der 27 Good-

³² Beschluss der Kommission vom 17. August 2005 (2005/616/EG), Abs. 6, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=de,de&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=406471:cs&page=&hwords=null>, 15.7.09

³³ <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223587&Language=EN>, 20.7.09

³⁴ <http://www.icftu.org/www/PDF/ICFTUWCLLETUClettertoEUComMandelonturviol0406REV.pdf>, 20.7.09

³⁵ Aufgrund der Mitgliedschaft des belarussischen Gewerkschaftsdachverbandes Congress of Democratic Trade Unions of Belarus in der ICFTU konnte diese ihre Stellungnahmen und Beschwerden auf Aussagen direkt Betroffener (über „Spotlight Interviews“ und Stellungnahmen der Mitglieder) stützen, vgl. <http://www.union-network.org/uniindep.nsf/f0fa5a094742095ac12568000253538/7ee0c7e9a328347dc125713a003865ed?OpenDocument>, 17.7.09; <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991223588&Language=EN>, 17.7.09

³⁶ Dies wurde in einem eigens angefertigten Bericht evaluiert; Vgl. ICFTU: Trade Union Rights in Belarus – Implementation of the Recommendations of the ILO Commission of Inquiry, <http://www.icftu.org/www/PDF/ReportforECImplementationILORecommendationsOK.pdf>, 20.7.09

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1933/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 zur vorübergehenden Rücknahme der allgemeinen Zollpräferenzen für Waren aus der Republik, Europäisches Amtsblatt L405/35, 30.12.06

³⁸ <http://www.etuc.org/a/3184>

Governance Kriterien übermittelt. Aufgrund der Inkompatibilität der ILO- Kernkonventionen 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes) sowie 98 (Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen) mit der Verfassung El Salvadors berief sich das Land auf Art. 9 (2) der APS- Verordnung, wonach Länder mit verfassungsrechtlichen Beschränkungen provisorisch in das APS+ aufgenommen werden können, wenn sie nicht mehr als zwei der in Teil A der Verordnung aufgeführten Konventionen nicht ratifiziert und effektiv umgesetzt haben und sich zu dem verpflichten, die ausstehenden Konventionen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu ratifizieren. El Salvador kam dieser letzten Bedingung nach und verpflichtete sich dazu, die betreffenden Konventionen bis Ende 2006 zu ratifizieren und umzusetzen.³⁹

Im August 2006 wurden die beiden Konventionen vom salvadorianischen Parlament ratifiziert; im Oktober erklärte die Regierung ihre Zusage, auch die Vorgaben zur Überwachung und Sicherstellung der Konventionen einzuhalten. Dementsprechend entschied der Rat auf Vorschlag der Kommission Ende 2006, die Präferenzen bis zum Ende des 3-Jahres- Turnus zu gewähren und die Einhaltung der Konventionen weiter zu überwachen und so die „erste Phase“ des Untersuchungsverfahrens weiter laufen zu lassen.⁴⁰

Im Oktober 2007 urteilte der Oberste Gerichtshof El Salvadors, dass einige Bestimmungen der ILO-Konvention 87 unvereinbar mit der Verfassung des Landes sind. Im März 2008 beschloss die Kommission daraufhin, ein Untersuchungsverfahren zur Klärung der Frage einzuleiten, ob diese Konvention weiter gesetzlich implementiert ist und effektiv umgesetzt wird.⁴¹

Da die einzige Möglichkeit, die Konvention in die nationale Gesetzgebung zu implementieren, in einer Verfassungsänderung bestand, beschloss das Parlament eine Verfassungsänderung in die Wege zu leiten (Umaña 2008). Ende Mai 2009 wurde die Verfassungsänderung vom Parlament beschlossen.⁴² Es kann daher davon ausgegangen werden, dass das Verfahren der Kommission bei entsprechender Umsetzung der Konventionen beendet wird.

Auf Grund der Offensichtlichkeit des Falles der Nicht- Ratifizierung der geforderten Konventionen und der Annullierung des Gesetzes nach der Unterzeichnung war bereits eine vollständige Information vorhanden. Im Prozess der Untersuchung spielten Gewerkschaften, NGOs oder andere relevante Institutionen aus diesem Grund keine Rolle.

4.5 Sri Lanka

Sri Lanka erhielt bereits seit 2004 APS- Präferenzen unter dem Anreizschema für den Schutz von Arbeitsrechten. Nach der Revision des APS- Systems 2005 wurde Sri Lanka in die Liste der Länder aufgenommen, die Sondervergünstigungen unter dem GSP+ erhalten.

Da der Fall Sri Lanka aufgrund des Bürgerkrieges in dem Land ein besonderer ist, wird im Folgenden kurz auf die für die Analyse wichtigen Entwicklungen der letzten Jahre eingegangen.⁴³

³⁹ Report from the Commission to the Council on the compliance of El Salvador with the commitments undertaken under Article 9(2) of Council Regulation (EC) No 980/2005 applying a scheme of generalised tariff preferences , 30.11.2006, COM(2006) 731 final

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Bekanntmachung der Einleitung einer Untersuchung gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit und des Schutzes des Vereinigungsrechtes in der Republik El Salvador, Abl. C129/122 vom 27.5.08

⁴² Siehe Presseerklärung des salvadorianischen Parlaments vom 28.5.09, http://www.asamblea.gob.sv/primeraline/2009/mayo/280509_ratificacion_oit_sindicatos.dwt, 30.7.09

⁴³ vgl. International Crisis Group: Detailed Conflict History, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=100, 2.8.09

Ein 2002 ausgehandeltes Waffenstillstandsabkommen zwischen der Regierung Sri Lankas und der tamilischen Separatistengruppe „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE) wurde ab 2004 zunehmend brüchiger. Während der Tsunami-Flutkatastrophe 2004 beschuldigte die LTTE die Regierung, Hilfsgüter nicht in die tamilischen Gebiete zu lassen. Der Bürgerkrieg verschärfte sich, als der sri-lankische Außenminister 2005 bei einem Attentat getötet wurde, für den die Regierung die LTTE verantwortlich machte. Nach einem Anschlag auf einen Reisebus in 2006 und der darauf folgenden Offensive des sri-lankischen Militärs eskalierte der Konflikt weiter. Die in den Monaten und Jahren darauf folgenden Gefechte zwischen dem vorrückenden sri-lankischen Militär und den Rebellen führten zu hohen Verlusten auf beiden Seiten. Der Waffenstillstand wurde im Januar 2008 von Seiten der Regierung offiziell gekündigt. In der darauf folgenden Zeit intensivierten sich die Kämpfe und es wurden vermehrt Kriegsverbrechen, begangen von beiden Seiten, dokumentiert. Geschätzte 10000 Zivilisten wurden seit 2006 bis zum offiziellen Ende des Krieges getötet.

Aufgrund der Berichte über Vertreibungen, Säuberungen durch die sri-lankische Armee und der katastrophalen humanitären Situation in den Kriegsgebieten und den Flüchtlingscamps sowie Berichten über die Rekrutierung von Kindersoldaten durch beide Seiten beschloss die EU-Kommission im Oktober 2008, ein Untersuchungsverfahren wegen des Verstoßes gegen den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes einzuleiten⁴⁴:

“The Commission has received information, including reports, statements of the United Nations (UN), as well as information from other relevant publicly available sources, including non-governmental organisations, that indicate that the national legislation of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka incorporating international human rights conventions, in particular the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and the Convention on the Rights of the Child, is not being effectively implemented”.⁴⁵

Die Entscheidung zur Eröffnung des Untersuchungsverfahrens bezog sich hauptsächlich auf die UN-Berichte des Sonderberichterstatters über Folter⁴⁶, des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen⁴⁷ und der Erklärung des Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte⁴⁸, in denen die Duldung von Folter im Rahmen von Anti-Terrorereinsätzen der sri-lankischen Armee und der Polizei durch die Regierung, Erschießungen sowie die Rekrutierung von Kindersoldaten durch die LTTE als auch durch Sicherheitskräfte der Regierung dokumentiert wurden. Die Berichterstatter griffen in ihren Berichten in hohem Maße auf Aussagen von lokalen Organisationen und NGOs zurück, die auch als Vermittler zwischen Betroffenen und den Berichterstattern fungierten. In der Kommissionsentscheidung wurde zudem explizit auf Informationen von NGOs verwiesen, die zu

⁴⁴ Commission Decision (2008/803/EC) of 14 October 2008 providing for the initiation of an investigation pursuant to Article 18(2) of Council Regulation (EC) No 980/2005 with respect to the effective implementation of certain human rights conventions in Sri Lanka, Europäisches Amtsblatt L277/34, 18.10.2008

⁴⁵ Notice pursuant to Article 19(1) of Council Regulation (EC) No 980/2005 of the initiation of an investigation with respect to the effective implementation of certain human rights conventions in Sri Lanka, C 265/1, 18.10.08

⁴⁶ United Nations Press Release: Special Rapporteur on Torture concludes visit to Sri Lanka, <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/F493C88D3AFDCDBEC1257383006CD8BB?opendocument>, 20.7.09

⁴⁷ Menschenrechtsrat der UN, Dok. A/HCR/8/3/Add.3, 14.5.2008, http://www.extrajudicialexecutions.org/reports/A_HRC_8_3_Add_3.pdf, 28.7.09

⁴⁸ Statement from the Special Advisor on Children and Armed Conflict of 13 November 2006, <http://www.un.org/children/conflict/pr/2006-11-13127.html>, 25.7.09

dieser Entscheidung führten. Obwohl aus den Dokumenten nicht ersichtlich wird, auf Informationen welcher NGO dabei zurückgegriffen wurde, kann vermutet werden, dass es sich hierbei teilweise um Berichte des in Frankreich ansässigen Tamil Centre of Human Rights (TCHR)⁴⁹ handelt, das nachdrücklich die Rücknahme der APS+ Präferenzen auf Grund der Menschenrechtsverstöße forderte.⁵⁰ Trotz der eingeleiteten Untersuchung und der vorgelegten Berichte der UN- Institutionen und NGOs beschloss der EU- Rat im Dezember 2008, Sri Lanka in das APS+ für den Zeitraum 2009-2011 aufzunehmen und die Präferenzen solange zu gewähren, wie die Untersuchungen andauern.⁵¹ Die EU- Kommission beobachtete die Lage in Sri Lanka in diesem Zeitraum. Dies intensivierte sich nochmals in der ersten Hälfte 2009, also die Gefechte zwischen der Regierung und den Rebellen heftiger und sich die Berichte über Menschenrechtsverletzungen dementsprechend häuften.⁵² Dies änderte sich mit dem offiziellen Ende des Bürgerkrieges im Mai 2009. Obwohl das Untersuchungsverfahren zurzeit noch andauert, kann aufgrund des im Mai 2009 offiziell beendeten Konflikts in Sri Lanka davon ausgegangen werden, dass es zu keinem Entzug der Präferenzen kommen wird und das Verfahren mittelfristig beendet wird.

5. Diskussion und Analyse der Fallstudien

Im Folgenden werden die beiden Leitfragen anhand der Fallstudien diskutiert. Zuerst wird die EU- Praxis hinsichtlich der Sozialklausel diskutiert, bevor die Rolle internationaler Gewerkschaften und NGOs ins Blickfeld genommen werden kann. Anschließend werden anhand der Analyse Hypothesen generiert.

5.1. Die Anwendung der APS- Sozialklausel: Konsistente Praxis der EU zum Schutz von Gewerkschafts- und Menschenrechten?

Zur Beantwortung der Frage nach der Konsistenz der Anwendung der Sozialklausel bietet es sich an, die Fälle, in denen die Präferenzen zurückgenommen wurden (Burma und Belarus) von jenen analytisch zu trennen, bei denen die Untersuchung keine Konsequenz zur Folge hatte (Pakistan, El Salvador und Sri Lanka).

Auffällig ist zuerst, dass mit Burma und Belarus zwei Ländern die Präferenzen entzogen wurden, die international als nicht demokratisch gelten und gegen die auf Grund dessen und weiterer Verstöße gegen Menschenrechte bereits wirtschaftliche und politische Sanktionen beschlossen worden waren. Die internationale politische „Reputation“ der Regierung Burmas ist aufgrund der allgemeinen Unterdrückung der Menschenrechte und der außenpolitischen Isolierung des Landes sehr gering. Mit der 1995 implementierten Sozialklausel hatte die EU einen zusätzlichen Hebel, um die Regierung wirtschaftlich zu sanktionieren. Die Präferenzrücknahme war aufgrund der von Menschenrechtsorganisationen, Gewerkschaften und ILO dokumentierten Zwangsarbeit im Zusammenspiel mit der angesprochenen Isolierung des Landes keine strittige Entscheidung und in Einklang mit dem internationalen Druck auf die

⁴⁹ Das Tamil Centre of Human Rights ist eine von der UN anerkannte und akkreditierte NGO, die in keinem Zusammenhang mit tamilischen Rebellengruppe steht. Von dieser Organisation wurde mehrere „Fact- Finding Missions“ durchgeführt, siehe Bericht 2003 http://www.tchr.net/report_studymission_2003.htm und 2004 http://www.tchr.net/reports_visite_2004.htm, 21.7.09

⁵⁰ Vgl. z.B. Presseerklärung vom 22.10.08 „Does Sri Lanka meet the criteria for GSP Plus?“, <http://www.tchr.net/R1-GSP-22-Oct-08.pdf>, 20.7.09

⁵¹ The EC Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance (GSP+) 2009-2011, 9. Dezember 2008, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/december/tradoc_141663.pdf, 1.8.09

⁵² Vgl. Pressemitteilung des Rates: Sri Lanka- Schlussfolgerungen des Rates, 6728/09 (Presse 47), 23.2.09; „EU Troika visit to Sri Lanka 12-13 May 2009“, Pressemitteilung des Rates SN 2652/09, 13.5. 2009

burmesische Regierung. Auch im Falle Belarus ist die Rücknahme im Kontext des internationalen Drucks auf die Regierung Lukaschenko zu sehen, der sich zur Präsidentenwahl, die von der OSZE wegen Wahlfälschung kritisiert wurde, intensivierte. Belarus wurde wegen der Wahlfälschung, des autokratischen Regierungsstils und der Unterdrückung der Oppositionsproteste nach der Wahl von der Regierung der USA und in einer Resolution des EP als „Europas letzte Diktatur“ bezeichnet. Der EU- Rat beschloss nach den Wahlen zudem ein Einreiseverbot für den Präsidenten in die EU.⁵³ Die Rücknahme der APS-Präferenzen war somit auch hier eingebettet in einen breiteren internationalen politischen Kontext, der die Ratsentscheidung entscheidend beeinflusst haben dürfte.

Weiterhin scheint das rechtliche Stadium eines Falles innerhalb der ILO, trotz der beschriebenen eingeschränkten Zusammenarbeit mit der EU, ein relevanter Faktor zu sein. In den Fällen Burma und Belarus, in denen die Präferenzen aufgehoben wurden, war jeweils eine Untersuchungskommission (Mission of Inquiry) eingesetzt worden, die das äußerste Mittel der rechtlichen Möglichkeiten der ILO darstellt, die gegen einen Mitgliedsstaat ergriffen werden kann.

Pakistan ist bisher der Fall, der die Konsistenz der Anwendung der Sozialklausel am stärksten in Zweifel zieht. Während sich in den Fällen Belarus und Burma die dokumentierten Verstöße gegen ILO-Kernkonventionen mit einer politischen Isolierung der Länder verband, blieb die Kommission hier trotz der wiederholt eingereichten umfangreichen Beweise untätig. Dies deutet auf eine Anwendung der Klausel hin, die sich über die bloße Relevanz internationaler Normen erstreckt und in der politische und ökonomische Interessen Eingang finden.

Trotz der über Jahre hinweg dokumentierten Verstöße verzichtete die Kommission auf eine Untersuchung mit dem Hinweis auf die Erklärung Pakistans, Maßnahmen gegen Kinderarbeit und Kinderzwangsarbeit zu ergreifen sowie mit dem Hinweis auf das ILO- Kinderarbeitsprogramm, mit dem Pakistan kooperierte. Zwar spielten auch institutionelle Einschränkungen (das APS deckte Kinderarbeit zu diesem Zeitpunkt noch nicht ab) eine Rolle. Bei politischem Willen wäre es für die Kommission aufgrund der Beweise über Schuldnechtschaft dennoch möglich gewesen, auf Basis der ILO Zwangsarbeitskonvention zu handeln. Während das Scheitern der beiden Klagen der Gewerkschaften 1995 und 1998 mit dem fehlenden Willen der Kommission und dem diplomatischen Geschick Pakistans erklärt werden kann, weisen die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und Pakistan im Zusammenspiel mit der Gewährung der zusätzlichen Präferenzen unter dem Drug-Arrangement nach dem 11. September auf geostrategische Interessen der politischen Einbindung Pakistans hin, die eine weitere Beobachtung der Situation und eine eventuelle Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens verhinderte.

Bei Ländern mit geopolitischer und ökonomischer Bedeutung wie Pakistan scheint die Kommission im Gegensatz zu Ländern wie Burma und Belarus, die hinsichtlich dessen weniger bedeutsam und zudem politisch isoliert sind, nicht Willens zu sein, die Sozialklausel konsequent anzuwenden.

Der Fall Sri Lanka, der unter das APS+ fällt, bestätigt die aus den Fällen Burma und Belarus abgeleiteten These, dass der politische Kontext eines Landes und internationale Zusammenhänge entscheidende Faktoren sind, die das Handeln der Kommission bestimmen.

Berichte der UN- Sonderberichterstatter über die Verletzung von Menschenrechten durch das sri-lankische Militär und die damit einhergehende starke internationale Kritik an der Regierung stellen hier den politischen Kontext, der die Einleitung der Untersuchung maßgeblich begünstigte.

⁵³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20060331IPR06898+0+DOC+XML+V0//EN>, 1.8.09

Im Falle El Salvadors war es die Offensichtlichkeit, dass das Land die geforderten Konventionen aufgrund einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes nicht ratifizieren konnte, die eine Eröffnung eines Untersuchungsverfahrens unumgänglich machte.

Insgesamt weisen die analysierten Fälle darauf hin, dass die Konsistenz der Anwendung der Sozialklausel zum Teil abhängig von Faktoren ist, die außerhalb der Überprüfung der Konventionen liegen.

5.2 Legitimität und Konsistenz durch NGOs und internationale Gewerkschaften?

Bei Betrachtung der Fälle wird als erstes ersichtlich, dass sich die EU- Kommission in den drei Fällen Burma, Pakistan und Belarus bei der Einleitung von Untersuchungen explizit auf Informationen und Beschwerden von NGOs und hauptsächlich von ICFTU und ETUC, im Falle Pakistans und Burma auch von Human Rights Watch, beriefen. Im Falle Sri Lankas spielten NGOs eine wesentlich geringere Rolle, da aufgrund der Kriegssituation die Observation in dem Land auf der politischen Agenda der UN stand und durch die verschiedenen Gremien quasi einer ständigen Untersuchung unterlag. Da die Informationslücke aufgrund dessen sehr klein war und verlässliche Informationen einer international anerkannten moralischen und politischen Autorität vorlagen, spielten Informationen der NGOs nur eine Nebenrolle. Dies lässt sich auch daran ablesen, dass die Untersuchung nicht aufgrund einer Beschwerde initiiert wurde, sondern aufgrund des Urteils der EU- Kommission, das auf Basis der UN- Informationen gefällt wurde. Ähnlich lässt sich das Verfahren bezüglich El Salvadors charakterisieren. Auch hier war aufgrund der Tatsache, dass es sich nicht um Verstöße gegen Konventionen, sondern um die nicht-Implementierung aufgrund verfassungsrechtlicher Zwänge handelte, durch die Öffentlichkeit des Urteils des Obersten Gerichtshofs El Salvadors bereits vollständige Information vorhanden. Weil auch hier keine Informationslücke bestand, spielten NGOs und Gewerkschaften keine Rolle.

An den Fällen Burma, Pakistan und Belarus wird dagegen die Rolle deutlich, die diesen bei der Überwachung der APS- Konditionalitäten zukommt. Mit ihrem „Informationsvorsprung“ (vor allem durch den Zugriff auf direkte Informationen der nationalen Gewerkschaftsverbände und durch die Möglichkeit ohne Beschlusslage Missionen und Besuche in den Ländern durchzuführen, siehe Belarus) können hier vor allem die ITUC und ETUC (letztere aufgrund des engeren Kontaktes mit europäischen Institutionen) und ihre Konföderationen im Hinblick auf die Einhaltung der ILO- Kernkonventionen als die entscheidenden Akteure identifiziert werden, die durch die erstmalige Übermittlung dieser Informationen an die Kommission die politische Agenda maßgeblich beeinflussen. Durch die Bereitstellung von Informationen können sie Informationsdefizite ausgleichen und ermöglichen der Kommission bei entsprechendem politischem Willen eine konsistentere und effizientere Anwendung der Sozialklausel. Wenn hier auch keine klare und eindeutige Kausalität zwischen der Einleitung einer Untersuchung und dem Lobbying der Gewerkschaften bewiesen werden kann, so lässt doch die Tatsache, dass drei der fünf Untersuchungen seit dem Bestehen der Sozialklausel auf Basis von Gewerkschaftspetitionen eingeleitet wurden, den Schluss zu, dass ohne diese Petitionen die Sozialklausel politisch weniger konsequent angewandt worden wäre. Kommt den Gewerkschaften und NGOs aufgrund der unvollständigen Information der Kommission vor allem beim Agenda- Setting entscheidende Bedeutung zu, kann sich die Kommission im weiteren Verlauf des Politikprozesses zunehmend auf eigene Ressourcen beziehen (Durchführung von Kontrollbesuchen, Auswertung der Beschlüsse anderer internationaler Organisationen).

Die drei Fälle Burma, Pakistan und besonders Belarus sind auch ein interessantes Beispiel für die veränderte Zusammenarbeit und informative Reziprozität von ITUC und ILO auf der einen Seite, und ITUC/ETUC und EU auf der anderen Seite. Die EU-Kommission berief sich in den ersten beiden Fällen in nur sehr geringem Maße auf Untersuchungen und Berichte der ILO. In der Entscheidung zur Rücknahme der Präferenzen für Burma wurde keinerlei Referenz zu den Ergebnissen der Untersuchungskommission (Mission of Inquiry) der ILO gemacht, sondern hauptsächlich auf die beiden Untersuchungsergebnisse von ITUC/ETUC verwiesen, welche wiederum ihre Informationen und Bewertungen in enger Zusammenarbeit mit der ILO einholte. NGOs und Gewerkschaften können deshalb auch als „Transmissionsriemen“ von relevanten Bewertungen und Untersuchungen der ILO an die EU-Kommission gesehen werden, die die fehlende institutionelle und informationelle Zusammenarbeit von ILO und EU-Kommission „überbrücken“ und ein auch hier bestehendes Informationsdefizit ausgleichen können. In einer Analyse machen Orbie/ Tortell (2009: 5, 9f.) einen Wandel hin zu einem stärkeren Austausch und intensiverer Zusammenarbeit zwischen EU und ILO im Rahmen des APS seit 2001 aus, was sich in der rechtlichen Festlegung in der APS-Verordnung von 2006, die Ergebnisse der entsprechenden ILO-Ausschüsse zu berücksichtigen, manifestierte. Dieser Wandel kann am Beispiel Belarus nachvollzogen werden, wo neben den Informationen von ITUC und ETUC auf die Empfehlungen und Ergebnisse der ILO-Untersuchungskommission und auf die Nichtbeachtung derselben rekuriert wurde, was bei Burma und Pakistan nicht der Fall war. Trotzdem können auch hier in der Phase des Agenda-Setting die ITUC und ETUC als wichtigste Akteure identifiziert werden, da sie ihre Beschwerde bereits vor der Einsetzung des ILO-Untersuchungsausschusses bei der EU-Kommission einreichten.

Die Relevanz der Informationen und Petitionen der Gewerkschaftsverbände dürfte zumindest im Rahmen des laufenden Untersuchungsverfahrens in Zukunft jedoch an Gewicht verlieren, wenn die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen ILO und EU weiter zunimmt.

6. Zusammenfassung und Hypothesen

Die Fragestellung leitete sich zum einen aus der ausstehenden Analyse der Politikprozesse in einer zunehmend politisierten Handelspolitik (aufgrund einer zunehmenden Präsenz sozialpolitischer Akteure) die sich aus dieser relativ neuen Verknüpfung von sozialpolitischen Zielen und Handelspolitik ergibt (vgl. Müller/Scherrer 2008: 4; Orbie 2007; 2008: 41) und zum anderen aus der vorgenommenen theoretischen Vorstrukturierung des Forschungsfeldes ab. Aufgrund der geringen Fallzahl, und weil bisher keine systematische Analyse dieser Fälle vorgenommen wurden, war die Studie zudem explorativ angelegt, um auf Basis der Differenz der Fälle die Frage nach der Konsistenz der Anwendung der Klausel zu beantworten und daraus Hypothesen zu generieren, die eine Erklärung für das Handeln der EU-Kommission anbieten.

Die bisherige Praxis der Anwendung der Sozialklausel durch die EU Kommission ist zum einen durch ihren sehr geringen Gebrauch (fünf Fälle seit 1995) gekennzeichnet. Zum anderen liefert der Fall Pakistan ein Beispiel für seine inkonsistente Anwendung. Auch wenn die schmale Fallbasis keine generell gültigen verallgemeinerungs- oder prognosefähigen Schlüsse zulässt, scheinen neben der Bewertung der Verstöße gegen die Konventionen andere Faktoren eine gewichtige Rolle zu spielen.

Anhand der Analyse der Fälle kann die Hypothese aufgestellt werden, dass vor allem:

(1) die politische „Reputation“

- (2) der Status innerhalb der ILO, d.h. auf welcher Ebene ein Fall verhandelt wird
- (3) das ökonomische Gewicht und die geostrategische Bedeutung
- (4) sowie das diplomatische Verhalten der Regierung (bzgl. der Kooperation in einem

Untersuchungsverfahren sowie der Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen)

des betreffenden Landes die bestimmenden Faktoren sind, die die Anwendung der Sozialklausel bedingen. Die Analyse der Fälle macht deutlich, dass sich entsprechend der theoretischen Vorannahmen für das jeweilige Normfeld Akteursgruppen bilden, die als Issue- Networks bzw. Transnational Advocacy-Networks charakterisiert werden können. NGOs, internationale Gewerkschaftsverbände und teilweise das europäische Parlament setzen als Normunternehmer die Verletzung der Konventionen über Beschwerden und Petitionen auf die politische Agenda. Die ihnen theoretisch zugeschriebenen Funktionen als Träger von Informationen und Expertise, die relevant für politische Prozesse und Entscheidungen sind, können anhand der Fallstudien eindeutig bestätigt werden; der Grad der formalen politischen Einbindung ist dabei sehr gering.

Während sie in der Phase des Agenda- Settings eine tragende Rolle spielen, verringert sich ihr Einfluss nach der Beschließung eines Untersuchungsverfahrens und die oben genannten Variablen werden dominant für den Entscheidungsprozess.

Trotzdem sind die eine relevante Größe (als Mitglieder in der ILO) für die EU- Kommission, da sie ein bestehendes Kooperationsdefizit zwischen ILO und EU ausgleichen. Sie können bei Beschwerden und Beweisübermittlung zudem schneller und dynamischer handeln als die ILO, die durch ihre dreigliedrige Struktur oft an sehr langwierige Entscheidungsprozesse gebunden ist und die ohne eigene Untersuchungen (wozu die Einsetzung einer Kommission notwendig ist) oftmals über verzerrte Informationen verfügt.⁵⁴

Es können daraus die Hypothesen abgeleitet werden, dass Gewerkschaften und NGOs im Politikprozess des APS:

- (1) Effizienz und Effektivität durch die Bereitstellung von relevantem Wissen und Bewertungen erhöhen
- (2) die konsistente Anwendung durch ihre Petitionspolitik (Einflussnahme auf politische Agenda) positiv beeinflussen und
- (3) das Kooperationsdefizit zwischen EU- Kommission und ILO ausgleichen und diesbezüglich die ILO- Informationen mit wichtigen Details ergänzen können.

Die von Orbie (2008: 60) geäußerte Kritik, dass die EU hauptsächlich die Ratifizierung und weniger die effektive Umsetzung der Konventionen bei ihrer Bewertung berücksichtigt, mag in manchen Fällen zutreffen. Die beschriebenen externen Faktoren scheinen dafür allerdings eine wichtigere Rolle zu spielen. Für die APS- Sozialklausel waren weniger pluralistische als viel mehr die theoretischen Ansätze fruchtbar, die dem Paradigma des Transnationalismus zugeordnet werden können. Modifiziert werden können die theoretischen Ansätze im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dahingehend, dass der Erfolg der NGOs und Gewerkschaften durch das Verhalten der relevanten policy- Akteure in Zusammenhang mit den beschriebenen kontextuellen Faktoren bestimmt wird. Der Erfolg ihrer Petitionen im Sinne einer konsistenten EU-Praxis wird wahrscheinlicher, je weniger ökonomische und politische Interessen der EU

⁵⁴ Das Kontrollsystem der ILO beruht auf Stellungnahmen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter und eines von der Regierung einzureichenden Länderreports. Diese Berichte sind häufig unvollständig und werden verspätet eingereicht, was eine fundierte Bewertung erschwert. Werden Gewerkschaftsrechte in einem Land unterdrückt, ist die Beschwerdeführung der Arbeitnehmerverbände um so schwieriger und trägt zu einer unwahrheitsgemäßen Darstellung bei (vgl. Kuschnerit 2001; Senghaas- Knobloch 2003)

bestehen, je weniger konzilient die Regierung des betreffenden Landes auftritt und je isolierter das Land außenpolitisch ist.

Wie sich ihre Rolle und Bedeutung sowie die Praxis der Sozialklausel durch die EU weiter entwickelt, bietet interessanten Stoff für die weitere Beschäftigung mit dem Thema. Dies zum einen, da es ein recht neuer Ansatz der EU darstellt, handels- und sozialpolitische Ziele zu verfolgen, und zum anderen, da einige der Länder, die seit 2009 Präferenzen unter dem APS+ erhalten, hinsichtlich der Arbeitnehmer- und Menschenrechte Potenzial für weitere Auseinandersetzungen bieten.

Literaturverzeichnis

- Beisheim, Marianne/Liese, Andrea/Ulbert, Cornelia (2007): Transnationale öffentlich-private Partnerschaften in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Determinanten der Effektivität ihrer Governance-Leistungen. Draft-Version für die offene IB-Sektionstagung der DVPW, http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung_IB/Beisheim_Liese_Ulbert_IB-Sektionstagung_2007.pdf, 1.8.09
- Blatter, Joachim/Jannig, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden
- Brandtner, Barbara/Rosas/Allan (1999): Trade preferences and human rights, in: Alston, Philip (Hg.): The EU and human rights, New York
- Commission on Global Governance/Kommission für Weltordnungspolitik (1996): Nachbarn in einer Welt, hrsg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
- EU Direction General Trade (2008): An Introduction to the EU Scheme of Generalised Tariff Preferences, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/139962.htm>, 20.1.09
- EU Commission/ Direction General Trade (2004): The European Union's Generalised System of Preferences (GSP), http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116448.pdf, 10.7.09
- Europäische Union (2008): EU- Bericht 2008 zur Menschenrechtslage, http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=NFAD08001DEC_002.pdf&eubphfUid=10024876&catalogNbr=NF-AD-08-001-DE-C, 10.7.09
- Falkner, Gerda (1998): EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community, London
- Hajduk, Kirill/Silitski, Vitali (2007): After the GSP withdrawal: The Case for the Revision of the EU Policy towards Belarus, Belarusian Institute for Strategic Studies, <http://pdc.ceu.hu/archive/00003465/>, 12.7.09
- Hemker, Fabian (2006): Handelspolitik und Menschenrechte: Das Allgemeine Präferenzsystem Plus (APSplus) der Europäischen Union, in: MRM - MenschenRechtsMagazin, Heft 3/2006
- Greven, Thomas (2001): Die Auseinandersetzung um Internationale Arbeiterrechte: Möglichkeiten und Grenzen demokratischer Partizipation in: Sack, Detlef/Berndt, Michael (Hg.): Glocal Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung, Opladen
- Greven, Thomas (2004): Private, staatliche und überstaatliche Interventionen zur Verankerung von Arbeitnehmerrechten, in: Bass, Hans/ Melchers, Steffen: Neue Instrumente zur sozialen und ökologischen Gestaltung der Globalisierung. Codes of Conduct, Sozialklauseln, nachhaltige Investmentfonds, Münster

- Greven, Thomas (2005): Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions. Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf
- Herkommer, Vera (2002): Die europäische Sozialklausel. Zollpräferenzen zur Förderung von Kernarbeitsstandards in Entwicklungsländern, Baden Baden
- Higgott, Richard E. /Underhill, Geoffrey/Bieler, Andreas (2000): Introduction. Globalisation and non-state actors, in: dies. (Hg.): Non-State Actors and Authority in the Global System, London/New York
- ICFTU/Anti-Slavery International (o.J.): Forced Labour in the 21th Century, Sussex; <http://www.icftu.org/www/pdf/forcedEN.pdf>, 20.7.09
- International Labor Organisation (2006): Measures taken by the Government of Belarus to implement the recommendations of the Commission of Inquiry established to examine the observance of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) and the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_297_9_en.pdf, 20.7.09
- International Labor Organisation (2004): Trade Union Rights in Belarus, Report of the Commission of Inquiry, <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb291/pdf/ci-belarus.pdf>, 20.7.09
- ITUC/WCL/ETUC (2005): Reports on core labor standards in the countries applying for the GSP- Plus, <http://www.icftu.org/www/PDF/GSP.pdf>
- Keck, Margaret E./ Sikkink, Kathryn (1998): Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, Ithaca and London
- Kuschnereit, Julia (2001): Handelspolitik gegen Kinderarbeit? Die begrenzte Wirksamkeit von Sozialklauseln, http://www.fes.de/ipg/ipg3_2001/artkuschnereit.htm, 20.2.09
- Lerch, Marika (2004): Menschenrechte und europäische Außenpolitik. Eine konstruktivistische Analyse, Wiesbaden
- Lipschutz, Ronnie D./ Fogel, Cathleen (2002): „Regulation for the Rest of us?“ Global civil society and the privatization of transnational Regulation, in: Hall, Rodney B. (Hg.): The Emergence of Private Authority in Global Governance, Cambridge
- Marten, Jens/Hain, Roland (2002): Globale öffentliche Güter: Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit, Bonn, <http://www2.weed-online.org/uploads/gpg2002.pdf>, 30.7.09
- Müller, Franziska/ Scherrer, Christoph (2008): EU- Handelspolitik/EPA´s: Soziale Ausgestaltung durch Sozialkapitel? In: Informationsbrief Weltwirtschaft und Entwicklung, April 2008
- Nölke, Andreas (2004): Transnational Private Authority and Corporate Governance, in: Schirm, Stefan A. (Hg.): New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy, Houndmills

- Nuscheler, Franz (2006): Entwicklungspolitik, Bonn
- Orbie, Jan/Vos, Hendrik/Taverniers, Liesbeth (2005): EU Trade Policy and a social clause: a question of competences? <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-p-159.htm>, 5.1.09
- Orbie, Jan (2008): The European Union's Role in World Trade: Harnessing Globalisation? In: ders. (Hg.): Europe's Global Role – External Policies of the European Union, Hampshire/Burlington
- Orbie, Jan/ Tortell, Lisa (2009): The New GSP- Plus Beneficiaries: Ticking the Box or Truly Consistent with ILO Findings? Paper prepared for the European Union Studies Association (EUSA) 11th Biennial, International Conference, Marina del Rey/ California, http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/orbie_07I.pdf, 20.7.09
- Reinalda, Bob (2002): Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory in: Arts, Bas/Noortmann, Math/ders.: Non-State Actors in International Relations, Aldershot
- Roth, Roland (2001): NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer Weltzivilgesellschaft? In: Brand, Ulrich et al. (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster
- Scherrer, Christoph et al. (1998): Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welthandel, Münster
- Scherrer, Christoph (2002): Arbeiterrechte im Spannungsfeld zwischen unternehmerischer Initiative und internationalen Abkommen – ein Überblick in: Rau, Johannes; Eichler, Bertin; Cortes, Gabriel; Wiczorek- Zeul et al.(Hg.): Arbeitnehmerrechte in einer globalisierten Welt, Hamburg
- Scherrer, Christoph/Greven Thomas (2005): Globalisierung gestalten. Weltökonomie und soziale Standards, Bonn 2005
- Senghaas-Knobloch, Eva (2003): Globale Wirtschaftsstrukturen und "Global Governance" im Politikfeld Arbeit - Auftrag und Möglichkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), artec-paper Nr. 106
- Spindler, Manuela (2004) New Regionalism and Global Economic Governance, in: Schirm, Stefan (Hg.): Public and Private Governance in the World Economy: New Rules for Global Markets, Basingstoke/New York
- Streeck, Wolfgang (1992): Social Institutions and Economic Performance, London
- Take, Ingo (2001): Allianzbildungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen im Nord-Süd-Verhältnis, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.): Legitimationsressource NGO. Politischer Protest und Protestmobilisierung im Zeitalter der Globalisierung, Opladen
- Townsend, Ian (2008): EU trade preferences for developing countries: the GSP and 'Everything But Arms', <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snep-03369.pdf>, 5.1.09

Tsogas, George (2001): Labor regulation in a global economy, New York

Umaña, Claudia Beatriz (2008): Integración centroamericana: un proyecto en proceso de construcción, Instituto Elcano, ARI 68/2008, Madrid

Internetquellen:

<http://www.asamblea.gob.sv/>

<http://www.burmalibrary.org/>

<http://www.eurofound.europa.eu>

<http://www.icftu.org>

<http://www.etuc.org/>

<http://www.crisisgroup.org/>

<http://www.unhchr.ch>

<http://www.extrajudicialexecutions.org/>

<http://www.europarl.europa.eu>

<http://www.ilo.org/>

<http://trade.ec.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://www.europa-digital.de>

<http://www.union-network.org>

<http://www.un.org>

<http://www.tchr.net>