

Luzern, 12. Juni 2013

Forschung an der Graduate School Lucerne

Wie die USA und die EU in ihren Aussenbeziehungen Arbeitnehmerrechte fördern

Zwei Stockwerke fährt Myriam Oehri mit dem Lift unter die Erde, läuft einen finsternen Gang entlang, um dann, noch ein Stockwerk tiefer, vor riesigen Bücherbeständen zu stehen. „Spooky“, gespenstisch sei es, wenn das Licht dann endlich angehe. Myriam Oehri, Stipendiatin der Graduate School der Universität Luzern, ist für acht Monate an der Harvard Law School in Cambridge (Massachusetts), wo sie sich Wissen für ihr Dissertationsprojekt holt – in der Bibliothek, in Workshops und Vorträgen, im Gespräch mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.

Forschen in Luzern und an der Harvard Law School

Myriam Oehri forscht über Arbeitnehmerrechte. Sie will wissen, wie die USA und die Europäische Union (EU) in ihren Aussenbeziehungen Prinzipien und Rechte wie beispielsweise die Vereinigungsfreiheit, das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit oder den Schutz vor Arbeitsunfällen und -krankheiten fördern und verbreiten. In Harvard trifft sie im interdisziplinären „Labor and Worklife Program“ auf Expertinnen und Experten hinsichtlich globaler Arbeitsrechte.

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern seien arbeitsrechtliche Bestimmungen auf globaler Ebene noch wenig erforscht, umso wichtiger sei der Austausch, erzählt Myriam Oehri im Gespräch. In Harvard müsse sie immer wieder von ihrem Vorhaben erzählen, auf Nachfragen antworten und Erklärungen liefern – mehr als im vertrauten Luzerner Umfeld. Die zahlreichen Begegnungen und Gespräche hätten ihr Projekt weitergebracht,

Luzern, 12. Juni 2013

auch wenn sie zwischendurch die Kolleginnen und Kollegen des Politikwissenschaftlichen Seminars an der Universität Luzern wie auch das Büro der Graduate School vermisste.

Arbeitnehmerrechte in Handelsabkommen

Ausgangspunkt von Myriam Oehris Arbeit sind Handelsabkommen der USA und der EU, der beiden grössten Handelsmächte der Welt. Mit dem internationalen Handel hat in den letzten Jahrzehnten auch die Zahl der Handelsabkommen zugenommen, die den Vertragspartnern ökonomische Vorzugsbehandlungen einräumen. Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA), 1994 abgeschlossen, ist das erste Handelsabkommen, das – in einem Seitenabkommen – auch Bestimmungen des Arbeitnehmerrechts enthält. Seither sind weltweit zahlreiche Handelsabkommen zustande gekommen, die ebenfalls auf Arbeitnehmerrechte oder Arbeitsstandards hinweisen.

An drei Fallbeispielen zeigt Myriam Oehri, wie die USA und die EU Arbeitnehmerrechte in ihren Handelsabkommen aufnehmen: am Beispiel der Abkommen mit Mexiko, mit der Dominikanischen Republik und mit Marokko. Mit allen drei Staaten haben sowohl die USA wie auch die EU Handelsabkommen abgeschlossen, diejenigen mit Mexiko gehören zur „ersten Generation“ der Handelsabkommen mit Arbeitnehmerrechten, diejenigen mit der Dominikanischen Republik und mit Marokko sind jünger.

Externe Governance

Myriam Oehri unterzieht die arbeitsrechtlichen Bestimmungen dieser Abkommen einer systematischen Untersuchung. Sie stützt sich dabei auf den Ansatz der externen Governance, der zwischen der Governance in hierarchischen Konstellationen und der „weicheren“ Governance in Netzwerken unterscheidet. Ausgehend von dieser Unterscheidung erfasst sie in den Abkommen einerseits die vertraglich zwingenden Regeln, deren Verletzung sanktioniert werden kann, andererseits auch „weichere“ Formen politischen Handelns wie Vereinbarungen über regelmässige Dialoge oder Kooperationen der Vertragspartner.

Luzern, 12. Juni 2013

Myriam Oehri analysiert jedoch nicht nur die Abkommenstexte, sondern auch deren Umsetzung. Diese sei in der Forschung noch kaum berücksichtigt worden, das habe sie selbst überrascht. Um der Umsetzung nachzugehen, stützt sie sich auf Sitzungsprotokolle, veröffentlichte und unveröffentlichte Berichte, aber auch auf Interviews mit Regierungsmitgliedern, Beamten, Gewerkschaftsangehörigen und wissenschaftlichen Expertinnen und Experten, das heisst mit Personen, die bei den Verhandlungen der Abkommen beteiligt waren oder mit deren Umsetzung betraut sind.

Erste Ergebnisse: Weder „hard power“ noch „soft power“

Erste Ergebnisse liegen vor, und sie sind bemerkenswert. Die USA, in der politikwissenschaftlichen Forschung wie auch in Debatten oft als „hard power“ beschrieben, würden ähnlich wie die EU in die Handelsabkommen auch „weiche“ Massnahmen einschreiben, in denen es zum Beispiel um die Förderung des Dialogs oder um Kooperationsprojekte gehe. Mehr noch: Wenn man die Seite der Umsetzung betrachte, das, was *de facto* passiere, seien die USA weit weniger hart, als es ihre vertraglichen Formulierungen zulassen würden.

Ein Beispiel: Im arbeitsrechtlichen Seitenabkommen zum NAFTA, dem NAALC oder Nordamerikanischen Abkommen über Arbeitszusammenarbeit, haben sich die Vertragspartner auf ein Beschwerdeverfahren und somit auf klare Durchsetzungsmechanismen geeinigt. Mehrere Dutzend Fälle sind bis anhin gemeldet worden, die gegen Bestimmungen des NAALC verstossen, darunter Fälle von Kinderarbeit und Verstösse gegen die Vereinigungsfreiheit und den Schutz vor Krankheiten und Unfällen. Alle Fälle sind bisher auf der Ebene von Konsultationen erledigt worden. Fast sieht es aus, als habe man alles unternommen, um nicht zu weiteren Mitteln wie etwa Handelssanktionen greifen zu müssen.

Ähnlich differenziert sind Myriam Oehris Befunde, was die Abkommen der EU betrifft. Diese setze bezüglich des Arbeitsrechts nicht bloss auf Dialog und Kooperation, sondern stütze sich ähnlich wie die USA auf „harte“ vertragliche Grundlagen, die *de jure* auch Sanktionen zulassen würden. *De facto* weise die EU jedoch zwingende Massnahmen und

Luzern, 12. Juni 2013

Sanktionen zurück, wenn es um die Durchsetzung der in Handelsabkommen integrierten Arbeitnehmerrechte gehe.

Aufgaben der Politikwissenschaft, Aufgaben der Ethik

Es scheint, als wollten sich die grössten Handelsmächte der Welt mit ihren Handelspartnern nicht ohne weiteres auf Konflikte einlassen – auch dann nicht, wenn es um soziale Rechte geht. – Was bedeuten diese Befunde nun für die Arbeitsbedingungen und die Arbeitnehmerrechte? Sie untersuche zwar die Umsetzung der Abkommen, nicht aber deren Effektivität, erklärt Myriam Oehri. Ihre Studie sei zudem beschreibend angelegt, nicht normativ: Sie frage nach den Prozessen und Mechanismen hinter der Verbreitung von Arbeitnehmerrechten. Sie hoffe deshalb auch, dass ihre Ergebnisse nicht nur für die Forschung, sondern auch für die Expertinnen und Experten in Ministerien, Gewerkschaften oder in der International Labour Organisation interessant seien. Es sei gewiss so, dass eine tatkräftigere Umsetzung der untersuchten Bestimmungen die Arbeitsbedingungen an manchen Orten verbessern könnte. Ob das wichtig und gut wäre, sei jedoch eine andere und in erster Linie eine ethische Frage.

Caroline Schnyder, Wissenstransfer und Öffentlichkeitsarbeit KSF

caroline.schnyder@unilu.ch