Durchsetzungsunfähig

Der Schutz von Umwelt und Arbeitnehmerrechten durch EU-Freihandelsabkommen

Franz Christian Ebert

26.02.2021 doi: 10.17176/20210227-033945-0

Am 18. Februar hat die EU-Kommission unter dem Titel „An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy“ ihre Handelsstrategie für die kommenden Jahre veröffentlicht. Eine Priorität liegt dabei auf der verbesserten Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel in den EU-Handelsabkommen. Allerdings nehmen EU-Handelsabkommen diese Kapitel ausdrücklich von den üblichen Sanktionsmechanismen aus und eignen sich deshalb und aus anderen Gründen nicht dazu, Arbeitnehmerrechte oder Umweltschutzstandards effektiv durchzusetzen. Doch auch ohne Änderungen an den bestehenden Regelungen könnte die Kommission zeigen, dass sie ihr Versprechen eines nachhaltigen Welthandels ernst meint. Zivilgesellschaftliche Akteure spielen dabei eine wichtige Rolle.

Trade and…

Die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass das internationale Handelsrecht Sozial- und Umweltstandards fördern, statt sie zu unterminieren, wird seit langem kontrovers diskutiert. Mittlerweile enthalten zahlreiche bilaterale und regionale Freihandelsverträge Bestimmungen, die auf den Schutz der Arbeitnehmer abzielen. Die EU hat den Schutz von grundlegenden Arbeitnehmerrechten zum integralen Teil ihrer Handelspolitik erklärt und in vielen ihrer neueren Abkommen Arbeitnehmerschutzbestimmungen – zusammen mit Umweltschutzbestimmungen – in sogenannten Nachhaltigkeitskapiteln niedergelegt.

Die Durchsetzung dieser Kapitel ist derzeit allerdings defizitär, sowohl im Hinblick auf Sanktionsmöglichkeiten als auch auf Verfahrensregeln. Beides wird am Beispiel der EU-Südkorea-Streitsache deutlich, in der die „Sachverständigengruppe“ (im Englischen „Panel of Experts“) Verstöße Südkoreas mit Blick auf die Arbeitnehmerschutzbestimmungen des Abkommens festgestellt hat.

Kein Sanktionsmechanismus, keine Umsetzungspflichten

Am 20. Januar 2021 hat zum ersten Mal ein Streitbeilegungsorgans zu einem Nachhaltigkeitskapitel in einem EU-Freihandelsabkommen entschieden. Es ging dabei um verschiedene von der EU gerügte Verstöße Südkoreas gegen die Arbeitnehmerschutzbestimmungen des EU-Südkorea-Freihandelsabkommens. Im Ergebnis stellt die dreiköpfige Sachverständigengruppe eine Verletzung des Abkommens fest: Sie sah zwar keinen Verstoß gegen die sich aus dem Abkommen ergebenden Pflichten zum Vorantreiben der Ratifikation von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), befand aber, dass die koreanische Gesetzeslage in drei von den vier von der EU gerügten Fällen nicht den Mindeststandards des EU-Südkorea-Freihandelsabkommens entsprach (für eine detaillierte Darstellung siehe hier, hier, und hier).

Die Europäische Kommission deutete den Bericht der Sachverständigengruppe als Beleg für die Wirksamkeit der Nachhaltigkeitskapitel in EU-Freihandelsverträgen. Mit den Worten von EU-Handelskommissar Valdis Dombrovskis: „This panel ruling shows the effectiveness of our cooperation-based approach to trade and sustainable development.“

Die euphorische Einschätzung der Kommission hält einem genaueren Blick jedoch kaum Stand. Zunächst betrifft das die Verfahrensschritte zur Umsetzung des Berichts der Sachverständigengruppe. Wie bereits erwähnt, weichen diese von dem regulären Streitbeilegungsverfahren des EU-Südkorea-Abkommen ab, das als letztes Mittel zur Durchsetzung der schiedsgerichtlichen Entscheidung auch Handelssank-

tionen nach sich ziehen kann (Art. 14.11 EU-Südkorea-FTA). Stattdessen heißt es in Art. 13.15 Abs. 2 Satz 3 EU-Südkorea-FTA:

> *Die Vertragsparteien bemühen sich nach besten Kräften, die Ratschläge oder Empfehlungen der Sachverständigengruppe zur Durchführung dieses Kapitels zu berücksichtigen.*

Nicht die Umsetzung der Empfehlungen – und damit die Abstellung der durch die Sachverständigengruppe festgestellten Rechtsverletzungen – ist demnach gefordert. Vielmehr legt die Formulierung nahe, dass Südkorea den rechtlichen Anforderungen des Abkommens bereits dann genügt, wenn es sich mit den „Ratschlägen und Empfehlungen" der Sachverständigengruppe auseinandersetzt und diese dann verwirft. Aber selbst eine solche Berücksichtigung ist nach dem Wortlaut der Bestimmung nicht tatsächlich erforderlich, solange Südkorea zeigen kann, dass es sich um eine Berücksichtigung redlich bemüht hat. Ähnliche Regelungen finden sich in anderen EU-Handelsabkommen (siehe etwa Art. 301 Abs. 3 EU-Zentralamerika-FTA und Art. 285 Abs. 4 EU-Kolumbien/Peru-FTA, Art. 12.17 Abs. 9 EU-Singapur-FTA, Art. 16.18 Abs. 6 EU-Japan-FTA).

Das Abkommen verpflichtet Südkorea also nicht dazu, die Empfehlungen der Sachverständigengruppe auch tatsächlich umzusetzen. Vielmehr hat es – abgesehen von minimalen prozeduralen Anforderungen – einen extrem weiten Spielraum. Zwar wird „[d]ie Umsetzung der Empfehlungen der Sachverständigengruppe [...] vom Ausschuss ‚Handel und nachhaltige Entwicklung' überwacht" (Art. 13.15 Abs. 2 Satz 4 EU-Südkorea-FTA), der Mehrwert dürfte angesichts der oben beschriebenen Rechtslage jedoch bescheiden ausfallen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die zivilgesellschaftlichen Konsultativgremien über den Bericht der Sachverständigengruppe zu informieren sind (Art. 13.15 Abs. 2 Satz 5 EU-Südkorea-FTA). Auch spricht empirisch bislang kaum etwas dafür, dass die Europäische Union solche Ausschüsse unter diesem und anderen EU-Freihandelsabkommen nutzt, um Druck auf andere Vertragsparteien hinsichtlich der Einhaltung der Bestimmungen der Nachhaltigkeitskapitel auszuüben (siehe z.B. hier und hier).

Gelegentlich wird auf eine sogenannte „nukleare Option" zur Durchsetzung der Nachhaltigkeitsbestimmungen verwiesen. Dies bezieht sich auf die vom EuGH in seinem Gutachten 2/15 zum EU-Singapur-FTA ins Spiel gebrachte vermeintliche Möglichkeit, das Abkommen bei einer „erheblichen Verletzung" nach Art. 60 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zu beenden bzw. ganz oder in Teilen zu suspendieren. Wie Gracia Marín Durán ausführlich dargelegt hat, basiert diese Auffassung jedoch auf einem völkerrechtlichen Missverständnis. Der EuGH übersieht, dass Art. 60 des Wiener Übereinkommens gemäß seinem Abs. 4 nur dann greift, wenn das betreffende Abkommen nicht selbst eine Regelung hierzu trifft. Dies ist bei den Nachhaltigkeitskapiteln der EU-Handelsverträge aber gerade der Fall, die ein spezielles – eben sanktionsloses – Streitbeilegungsverfahren vorsehen. Eine einseitige Sanktionierung scheidet hier somit aus (näher hierzu Bartels). Diese Auffassung dürfte auch die Europäische Kommission teilen, die diese Option auch in ihren jüngeren Positionspapieren zu den Nachhaltigkeitskapiteln nicht erwähnt hat. Über das allgemeine Vertragsvölkerrecht ist der Durchsetzungsschwäche der Nachhaltigkeitskapitel daher kaum beizukommen.

Kein Hebel für die Zivilgesellschaft

Die lange Verfahrensdauer im Fall EU-Südkorea macht einen weiteren Schwachpunkt des Streitbeilegungsverfahrens der Nachhaltigkeitskapitel deutlich. Bereits Anfang 2014 hatten sich Mitglieder der Zivilgesellschaft in einem Brief an die Europäische Kommission gewandt und auf massive Verstöße gegen die gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit in Südkorea hingewiesen. Dennoch dauerte noch fast fünf Jahre, bis die Europäische Union Ende 2018 um formelle Konsultationen ersuchte und im Juli 2019 schließlich beantragte, die dreiköpfige Sachverständigengruppe einzuberufen.

Diese Schwerfälligkeit machen zwei miteinander zusammenhängende Faktoren möglich. Erstens sind die Nachhaltigkeitskapitel der EU-Freihandelsabkommen nicht mit einem formellen Beschwerdemechanis-

mus ausgestattet. Die EU (wie auch die andere Vertragspartei) ist daher nicht verpflichtet, sich mit den Beschwerden zivilgesellschaftlicher Akteure über mutmaßliche Rechtsverstöße der anderen Vertragspartei inhaltlich auseinanderzusetzen. 2018 hat sich die Europäische Kommission zwar selbst dazu verpflichtet, auf Eingaben aus der Zivilgesellschaft bezüglich etwaiger Verstöße gegen die Nachhaltigkeitskapitel innerhalb einer Frist von zwei Monaten inhaltlich zu antworten und ihr weiteres Vorgehen mitzuteilen – allerdings kann diese Frist beliebig verlängert werden. Zudem verbleibt der Kommission ein erheblicher Spielraum mit Blick auf die Untersuchung und den anzulegenden Prüfungsmaßstab.

Zweitens entscheiden die Parteien nach freiem Ermessen darüber, ob – und falls ja, auf welche Weise – sie gegen mutmaßliche Verstöße gegen die Nachhaltigkeitskapitel vorgehen. Das gilt auch, wenn glaubhafte Belege für schwerwiegende Verstöße vorliegen. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass die Entscheidung im Südkorea-Fall der bislang einzige Fall ist, in dem die EU von dem Streitbeilegungsmechanismus Gebrauch gemacht hat – obwohl sich mit Blick auf die Parteien anderer EU-Handelsverträge, wie Guatemala, Honduras oder Kolumbien, ähnliche oder sogar gravierendere Probleme in Sachen Arbeitnehmerrechte ergeben. Es zeigt sich, dass die Vertragsparteien von Handelsverträgen oft kein Interesse haben, die Verstöße der anderen Parteien gegen Arbeitnehmer- und Umweltschutzbestimmungen zu ahnden.

Nachhaltigkeitskapitel durchsetzbar machen

Angesichts dieser Diagnose muss die Verfahrensausgestaltung verbessert werden, wenn die Nachhaltigkeitskapitel effektiv durchgesetzt werden sollen. Zunächst gilt es, zivilgesellschaftliche Akteure im Streitbeilegungsverfahren stärker zu beteiligen. Sie haben meist detailliertes Wissen über relevante Umsetzungsdefizite und ein genuines Interesse daran, dass diese abgestellt werden. Deswegen sollte zunächst ein formaler Beschwerdemechanismus für zivilgesellschaftliche Akteure geschaffen werden. Darüber hinaus spricht viel dafür, diesen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu ermöglichen, den Streitbeilegungsmechanismus eigenständig zu aktivieren. Henner Gött hat hierzu einen ausgewogenen Vorschlag vorgelegt, der deutlich macht, dass ein solcher Mechanismus keineswegs mit einer Flut frivoler Klagen einhergehen muss.

Auch die Umsetzung der Empfehlungen der Sachverständigengruppe sollte effektiver ausgestaltet werden. Hier gilt es zunächst, den Parteien eine Pflicht zur tatsächlichen Umsetzung der sie betreffenden Empfehlungen innerhalb konkreter und verbindlicher Fristen aufzuerlegen. Zudem sollte die Nichtumsetzung der Empfehlungen der Sachverständigengruppe – analog zum regulären Streitbeilegungsverfahren der EU-Freihandelsabkommen – mit Sanktionen bedroht sein. Dabei könnte es sich etwa um die Aussetzung bestimmter Zollpräferenzen oder die Verhängung von Bußgeldern handeln, wie sie bereits die Arbeitnehmerschutz- und Umweltschutzbestimmungen der neueren Freihandelsabkommen der USA und Kanada vorsehen.

Diese Maßnahmen betreffen vor allem die Gestaltung zukünftiger EU-Freihandelsabkommen. Aber es gibt auch Möglichkeiten, die Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel in bereits bestehenden EU-Freihandelsabkommen zu stärken, ohne diese neu verhandeln zu müssen. Die Europäische Kommission könnte etwa formelle Kriterien festlegen, nach denen entschieden wird, wann seitens der EU Konsultationen bzw. ein Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden. Dies könnte sicherstellen, dass solche Verfahren zumindest immer dann angestrengt werden, wenn die zuständigen internationalen Organisationen oder zivilgesellschaftliche Akteure glaubhafte Belege für Verstöße gegen die entsprechenden Normen zusammengetragen haben.

Keine Illusionen

Bislang sehen neuere Studien kaum Anzeichen dafür, dass die in EU-Handelsverträgen enthaltenen Nachhaltigkeitskapitel zur Durchsetzung von Arbeitsstandards in den Partnerländern beitragen (siehe etwa hier, hier und hier). Die EU hat zuletzt betont, dass sie in Zukunft der Durchsetzung der Nachhaltigkeitskapitel höhere Priorität einräumenwill. Zudem will die Kommission zunehmend von den relevanten Streitbeilegungsmechanismen Gebrauch machen. Der neu

eingerichtete Posten des Chief Trade Enforcement Officer soll dabei helfen.

Ohne eine Verbesserung des Durchsetzungsverfahrens bleibt es jedoch unwahrscheinlich, dass sich die Nachhaltigkeitskapitel langfristig als ein wirksames Mittel bewähren werden, um Arbeitnehmerrechts- oder Umweltrechtsverletzungen abzustellen. Nicht zuletzt deshalb sollte man sich keinen Illusionen hinsichtlich des EU-China-Investitionsabkommens hingeben, dessen Nachhaltigkeitskapitel in Sachen Durchsetzungsmechanismen, nach derzeitigem Stand, zum Teil noch hinter dem des EU-Südkorea-Freihandelsabkommens zurückbleibt.

AUTOR*IN

Franz Christian Ebert
Franz Christian Ebert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg.

EMPFOHLENE ZITATION
Ebert, Franz Christian: Durchsetzungsunfähig: Der Schutz von Umwelt und Arbeitnehmerrechten durch EU-Freihandelsabkommen, Verfassungsblog, 26.02.2021, doi: 10.17176/20210227-033945-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20210227-033945-0.