



# MENSCHENRECHTE ALS UNEINGELÖSTES VERSPRECHEN

Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards  
in EU-Handelsabkommen

Thomas Fritz

Eine Studie im Auftrag von:

**Brot**  
für die Welt

  
Forum Umwelt  
und Entwicklung

  
UnternehmensGrün  
Bundesverband der grünen Wirtschaft

  
ver.di

## Impressum

### Herausgeber:

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.  
Caroline-Michaelis-Str. 1, 10115 Berlin  
Telefon: 030/ 65 21 10  
[www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

Forum Umwelt und Entwicklung  
Marienstraße 19–20, 10117 Berlin  
Telefon: 030/ 678 17 75 93  
E-Mail: [info@forumue.de](mailto:info@forumue.de)  
[www.forumue.de](http://www.forumue.de)

UnternehmensGrün e. V.  
Bundesverband der grünen Wirtschaft  
Unterbaumstraße 4, 10117 Berlin  
Telefon: 030/ 32 59 96 83  
E-Mail: [info@unternehmensgruen.de](mailto:info@unternehmensgruen.de)  
[www.unternehmensgruen.de](http://www.unternehmensgruen.de)

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft  
Bundesvorstand  
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin  
Telefon: 030/ 695 60  
E-Mail: [info@verdi.de](mailto:info@verdi.de)  
[www.verdi.de](http://www.verdi.de)

### Autor:

Thomas Fritz

### Redaktion:

Hannes Koch

### Layout:

STUDIO114.de | Michael Chudoba

### Titelbild:

March Plenary Session is on (Foto: © European Parliament BY-NC-ND 2.0)

### Haftungsausschluss:

Diese Studie basiert ausschließlich auf öffentlich zugänglichen Quellen.

Berlin, Februar 2017

# **MENSCHENRECHTE ALS UNEINGELÖSTES VERSPRECHEN**

Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards  
in EU-Handelsabkommen

Thomas Fritz

# Inhalt

<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
Zur Menschenrechtsklausel Human rights clauses	3
Zum allgemeinen Präferenzsystem The Generalised Scheme of Preferences (GSP)	3
Zu den Nachhaltigkeitskapiteln Sustainable development chapters	4
<b>1 Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2 Rechtliche und politische Verpflichtungen der EU</b>	<b>6</b>
<b>3 Die Menschenrechtsklausel in EU-Handelsabkommen</b>	<b>7</b>
Menschenrechte: Ein „wesentlicher Bestandteil“ der Handelsverträge	8
Varianten: Die Integration der Menschenrechtsklausel	10
Schwankend: Der Regelungsumfang	12
Restriktiv: Die Ausgestaltung der Suspensionsklausel	15
Uneinheitlich: Zugang zum Streitschlichtungsverfahren	17
Erratisch: Die Aktivierung der Menschenrechtsklausel	18
Mangel: Monitoring und Schutz gegen Vertragsbestimmungen	19
<b>4 Sozial- und Umweltstandards im Allgemeinen Präferenzsystem</b>	<b>21</b>
Zuckerbrot und Peitsche: Die APS-Konditionalität	21
Das „Flaggschiff der Nachhaltigkeit“: APS+	23
Monitoring: Die Macht der Kommission	24
Sporadisch: Sanktionen unter dem APS	25
<b>5 Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen</b>	<b>28</b>
Kaum neue Verpflichtungen: Bausteine der Nachhaltigkeitskapitel	29
Riskante Redundanz: Das Verhältnis zur Menschenrechtsklausel	31
Konflikt: Die Nichtabsenkungsklausel unter dem Sparzwang	31
Risiko: Mangelnder Schutz für das Vorsorgeprinzip	32
Experimentelle Governance: Die Einbindung der Zivilgesellschaft	34
Reproduktion der Defizite: Die EU-Südkorea Beratungsgruppe	35
Abschirmung: Die Grenzen der Partizipation	36
<b>6 Schlussfolgerungen</b>	<b>38</b>
<b>Ausführliche Zusammenfassung</b>	<b>41</b>
Zur Menschenrechtsklausel	41
Zum allgemeinen Präferenzsystem	42
Zu den Nachhaltigkeitskapiteln	43

# Executive Summary

Die Europäische Union (EU) hat das Instrumentarium, mit dem sie die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen in ihren Handelsabkommen umzusetzen versucht, über die Jahre fortentwickelt. Sie folgt dabei einem kooperativen Ansatz, der Anreizen den Vorzug vor Sanktionen gibt. Zu den wichtigsten Bausteinen zählen Menschenrechtsklauseln, Regeln des Allgemeinen Präferenzsystems und Nachhaltigkeitskapitel. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten sind allerdings ernüchternd.

The European Union (EU) has, over the years, continuously developed the range of instruments at its disposal to support the realisation of social, environmental and human rights commitments through trade agreements. It pursues a cooperative approach, prioritising incentives over sanctions. Human rights clauses, the arrangements under the Generalised Scheme of Preferences (GSP) and sustainable development chapters are its main building blocks. Reviewing the effectiveness of these instruments is a sobering experience, however.

## Zur Menschenrechtsklausel

- Seit Anfang der 1990er Jahre entwickelte sich die Menschenrechtsklausel zu einem „wesentlichen“ Bestandteil von EU-Handels- und Kooperationsverträgen. Sie wird ergänzt durch eine Suspensionsklausel, die bei Verstößen gegen Menschenrechte und demokratische Prinzipien die einseitige Anwendung „angemessener Maßnahmen“ erlaubt. Die Aussetzung von Präferenzen ist jedoch nur als „letztes Mittel“ zulässig.
- Die Menschenrechtsklauseln sind uneinheitlich ausgestaltet. Die Voraussetzungen ihrer Aktivierung sind restriktiv, ihre Anwendung erfolgt sehr selektiv.
- Die Menschenrechtsklausel ist bisher in 23 Fällen angewendet worden. Auslöser waren stets schwere Ereignisse wie Staatsstriche, während tagtägliche Menschenrechtsverletzungen unberücksichtigt blieben. Zur Aussetzung von Handelspräferenzen kam es dabei nie. In mindestens 17 weiteren Fällen schwerer Verstöße verzichtete die EU auf eine Aktivierung der Klausel.
- Zudem wird ihre Wirksamkeit dadurch eingeschränkt, dass es keine Monitoring- und Beschwerdeinstanzen gibt. Auch kann die Suspensionsklausel nicht zur Vermeidung solcher Menschenrechtsverletzungen aktiviert werden, die durch Liberalisierungsverpflichtungen der Handelsverträge selbst ausgelöst werden.

## Human rights clauses

- The human rights clause has evolved into one of the “essential elements” of the EU’s international trade and cooperation agreements since the early 1990s. It is supplemented in each case by suspension clauses, which permit the EU to adopt “appropriate measures” on a unilateral basis in the event that the other party violates human rights or democratic principles. However, withdrawal of preferences is permissible only as a last resort.
- The human rights clauses vary in their wording and applicability. Their activation is subject to restrictive conditions and they are applied in a highly selective manner.
- To date, the human rights clauses have been activated in 23 cases, always in response to major disruptive events such as coups. Routine human rights violations, on the other hand, have been ignored. On no occasion has activation led to the withdrawal of trade preferences. In at least 17 other cases of serious violations, the EU refrained from activating the clauses.
- The effectiveness of the human rights clauses is limited by the absence of any monitoring and complaint mechanisms. The suspension clause may not be activated as a means of preventing human rights violations that stem from the liberalisation commitments set forth in the trade agreements themselves.

## Zum allgemeinen Präferenzsystem

- Seit Anfang der 1990er Jahre integriert die Europäische Gemeinschaft (EG) Konditionalität in Form positiver und negativer Anreize in ihr Allgemeines Präferenzsystem (APS). Es setzt sich

## The Generalised Scheme of Preferences (GSP)

- Since the early 1990s, the Community has incorporated conditionality, in the form of positive and negative incentives, into its Generalised Scheme of Preferences (GSP). There are three main variants

aus den drei Varianten Standard-APS, APS+ und Everything but Arms (EBA) zusammen.

- Für alle drei Varianten gilt, dass die Präferenzen bei „ernsthaften und systematischen Verstößen“ gegen eine Liste von 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen ganz oder teilweise ausgesetzt werden können. Die APS+-Begünstigten müssen zusätzlich 12 weitere internationale Abkommen ratifizieren.
- Die Kommission genießt großen Ermessensspielraum beim Monitoring des APS und der Entscheidung darüber, gegen welche Länder sie Untersuchungen anstrengt. Die Hürden, die sie dabei errichtet, sind sehr hoch.
- Nur in drei Fällen schwerwiegender Verstöße kam es bisher zur Aussetzung von APS-Präferenzen. Viele Länder indes, die sich Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen zuschulden kommen ließen, blieben von Untersuchungen verschont.
- Die Effizienz der APS-Sanktionen wird durch die Gesamtheit der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen der betreffenden Länder mit der EU bestimmt. Eine Aussetzung von APS-Präferenzen allein kann wirkungslos bleiben.

## Zu den Nachhaltigkeitskapiteln

- Seit 2008 integriert die EU Nachhaltigkeitskapitel in ihre Handelsverträge, die jedoch in der Regel von den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismen ausgeklammert sind.
- Die Nachhaltigkeitskapitel enthalten kaum neue Verpflichtungen. Stattdessen bestätigen sie lediglich die durch die Ratifizierung von ILO-Konventionen und multilateralen Umweltabkommen bereits eingegangenen Verpflichtungen.
- Die Überschneidungen zwischen Nachhaltigkeitskapitel und Menschenrechtsklausel können eine enge Interpretation der Menschenrechtsklausel begünstigen, die ihre Anwendung auf schwere Verstöße gegen politisch-bürgerliche Rechte beschränkt.
- Sowohl manche Varianten der Nichtabsenkungsklausel als auch das Vorsorgeprinzip sind in diesen Kapiteln derart unzureichend ausgestaltet, dass eine Absenkung von Umwelt- und Arbeitsstandards dennoch möglich wäre.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die zivilgesellschaftlichen Monitoring-Instanzen der Nachhaltigkeitskapitel kaum in der Lage sind, die Defizite der Abkommen zu kompensieren. Hinzu kommt, dass die zivilgesellschaftlichen Kapazitäten der Teilnahme an diesen Gremien an Grenzen stoßen können.

of the GSP: the standard/general GSP arrangement, the “GSP+” enhanced preferences, and “Everything but Arms” (EBA).

- All three variants provide for the full or partial withdrawal of trade preferences in the event of “serious and systematic violations” of the principles laid down in 15 international human rights and labour conventions. To qualify for GSP+, beneficiaries must ratify an additional 12 international conventions.
- The Commission enjoys considerable discretion in monitoring the GSP and in deciding which countries should be the subject of an investigation, and sets the bar for this process very high.
- To date, GSP preferences have been withdrawn in just three cases of serious violations. Many other countries which have committed human rights and labour law violations have not been investigated.
- The effectiveness of GSP sanctions is determined by the totality of the affected countries’ bilateral economic relations with the EU. Suspension of GSP preferences may be ineffective on its own.

## Sustainable development chapters

- The EU has included sustainable development chapters in its trade agreements since 2008. However, they are generally excluded from the usual dispute settlement mechanisms.
- The sustainable development chapters include very few new commitments. Instead, they merely restate existing commitments arising from the ratification of ILO conventions and multilateral environmental agreements.
- The overlaps between the sustainable development chapters and the human rights clauses may favour a narrow interpretation of the latter, restricting their application to serious violations of civil and political rights.
- The wording of some variants of the non-lowering of standards clauses is too vague and the precautionary principle is poorly integrated in these chapters, meaning that a lowering of environmental and labour standards may still occur.
- Experience shows that the civil society monitoring mechanisms provided for in the sustainable development chapters are scarcely able to compensate for the deficiencies of the agreements. Furthermore, participation in these bodies may stretch civil society capacities to their limits.



Wachsen ohne Grenzen? Die gegenwärtigen Ausmaße des Welthandels sind historisch einmalig hoch.  
(Foto: © kees torn BY-SA 2.0)

# 1 Einleitung

Die europäische Handelspolitik tritt mit dem Versprechen an, die Liberalisierung des Handels erzeuge Wohlstandsgewinne für alle. Das setzt aber voraus, dass die Liberalisierung die Durchsetzung und Fortentwicklung hoher Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards nicht unterminiert. Hinzu kommt, dass die Europäische Union verschiedenen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen unterliegt, die sie in ihrer Handelspolitik zu berücksichtigen hat. Um nun sowohl ihrem Wohlfahrtsversprechen als auch ihren Verpflichtungen zu genügen, fügt die EU seit mehreren Jahren spezifische Instrumente in ihre Handelsabkommen ein. Deren Effektivität ist jedoch umstritten.

Zu den wichtigsten Instrumenten der Integration sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Aspekte in EU-Handelsverträge zählen Menschenrechtsklauseln, die Regelungen des Allgemeinen Präferenzsystems sowie seit jüngerer Zeit auch spezifische Nachhaltigkeitskapitel. Hinzu kommen mitunter sogenannte allgemeine Ausnahmen für Maßnahmen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, die die EU aus den WTO-Verträgen in ihre Handelsabkommen überführt.

Jenseits der Frage nach ihrer Effektivität haben all diese Instrumente auch eine legitimatorische Funktion. Die EU sucht nach Zustimmung für ihre Handelspolitik, die Entwicklungs-, Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen zunehmend kritisieren. Von der Verankerung von Nachhaltigkeitskapiteln und ähnlichen Regelungen erhoffen sich die Liberalisierungsbefürworter der EU daher auch grünes Licht für ihre handelspolitische Agenda. Deren Umfang wächst seit rund zehn Jahren erheblich an. Hintergrund ist der weitgehende Stillstand der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO). Um diesen zu umgehen, haben vor allem Industriestaaten wie die USA und die

EU begonnen, zahlreiche bilaterale Handels- und Investitionsabkommen auszuhandeln.

Nicht auszuschließen ist, dass manche EU-Verhandler die legitimatorische Funktion der Nachhaltigkeitskapitel mehr schätzen als deren Wirksamkeit. Für zivilgesellschaftliche Akteure wie Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen oder nachhaltig wirtschaftende Unternehmen gilt dies jedoch nicht. Denn sie sind nicht nur darauf angewiesen, dass einmal erreichte Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen durch Liberalisierungsverpflichtungen im Rahmen von Handelsabkommen nicht unter Druck geraten, sondern dass ihre Weiterentwicklung gefördert wird.

Umso wichtiger erscheint also die Frage, inwieweit Instrumente wie die Menschenrechtsklauseln und die Nachhaltigkeitskapitel die mit ihnen geweckten Erwartungen erfüllen. Antworten darauf will die vorliegende Publikation geben. Sie leistet eine Analyse der Ausgestaltung, der Reichweite und der Effizienz dieser Ansätze. Bewertungsmaßstab sind dabei unter anderem die sozialen, menschenrechtlichen und ökologischen Verpflichtungen der Europäischen Union.

Daneben beleuchten die folgenden Kapitel auch die praktischen Erfahrungen, die mit diesen Ansätzen bisher gemacht wurden. Ihre Wirksamkeit steht dabei ebenso auf dem Prüfstand wie die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Akteure, auf deren Ausgestaltung Einfluss zu nehmen. Ausführlich werden die Genese und die praktische Anwendung der Menschenrechtsklauseln, der Sozial- und Umweltstandards des Allgemeinen Präferenzsystems sowie der Nachhaltigkeitskapitel nachgezeichnet. Die Schlussfolgerungen bieten schließlich einige Anregungen, wie zivilgesellschaftliche Gruppen mit dem hier vorgestellten EU-Ansatz und seinen spezifischen Defiziten umgehen können.

## 2 Rechtliche und politische Verpflichtungen der EU

Die Ausgestaltung der Freihandelsabkommen der EU muss daran gemessen werden, inwieweit sie die Erfüllung der internationalen rechtlichen und politischen Verpflichtungen der EU gewährleistet. Wesentliche rechtliche Verpflichtungen sind im Vertrag über die Europäische Union niedergelegt (Artikel 21.2 EUV), der die EU in ihrem auswärtigen Handeln unter anderem dazu verpflichtet

- „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern“
- „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen“
- „zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Qualität der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen“.



Die EU ist in ihrem auswärtigen Handeln auch Nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. (Foto: © Mr. TinDC BY-NC-ND 2.0)

Daneben verdeutlicht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), dass diese Ziele auch für die Handels- und Investitionsabkommen der Union gelten. In Artikel 207 AEUV heißt es: „Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.“ Alle Handelsabkommen der EU müssen also zur Förderung der Menschenrechte, der Armutsbekämpfung und zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Hinzu kommen bindende Verpflichtungen der EU-Mitgliedsstaaten, die sie mit der Ratifizierung internationaler Abkommen eingegangen sind, darunter des UN-Pakts über bürgerliche und politische Rechte, des UN-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sowie multilateraler Umweltabkommen wie der UN-Klimarahmenkonvention, der Biodiversitätskonvention, des Wiener Abkommens zum Schutz der Ozonschicht oder des Internationalen Tropenholz-Übereinkommens.

Weitere – wenn nicht rechtlich bindende, so doch normative – Bewertungsmaßstäbe liefern politische Abkommen wie etwa die im September 2015 von der Staatengemeinschaft angenommenen Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDGs). In dieser Entwicklungsagenda setzen sich Industrie- und Entwicklungsländer 17 umfassende Ziele, die sie bis zum Jahr 2030 erreichen möchten, darunter die Beendigung von Armut und Hunger, die Versorgung mit Basisdienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser- und Energieversorgung), Geschlechtergerechtigkeit, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster, die Bekämpfung des Klimawandels und den Schutz der Ökosysteme.<sup>1</sup>

Die wichtigsten Instrumente, mit denen die EU diese internationalen Verpflichtungen in ihren Handelsabkommen umzusetzen versucht, sind eine Menschenrechtsklausel, Sozial- und Umweltstandards in Präferenzabkommen sowie in jüngster Zeit Nachhaltigkeitskapitel, die sowohl Arbeits- als auch Umweltstandards enthalten.

<sup>1</sup> United Nations, General Assembly: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Seventieth Session, 21 October 2015, A/RES/70/1



Die wirtschaftliche Globalisierung ist gekennzeichnet von der Auslagerung der industriellen Produktion in den globalen Süden, wie z. B. Kasachstan. (Foto: © Asian Development Bank BY-NC-ND 2.0)

### 3 Die Menschenrechtsklausel in EU-Handelsabkommen

Durch die Integration von Menschenrechtsklauseln in ihre Handelsabkommen versucht die EU, menschenrechtliche Defizite ihrer Handelspolitik abzumildern. Diese Instrumente sind unter anderem eine Reaktion auf das generelle Problem, dass Handelsverträge nur sehr unzureichende Ausnahmen von den grundsätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen erlauben. So importieren die EU-Handelsabkommen zumeist die allgemeinen Ausnahmen des Artikels XX des GATT-Abkommens, das 1994 in die Verträge der Welthandelsorganisation WTO übernommen wurde.<sup>2</sup> Dieser Artikel aber bezieht sich weder auf Menschenrechte im Allgemeinen noch auf Arbeitsrechte im Besonderen.

GATT Artikel XX (*General Exceptions*) erlaubt Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral, zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen, zum Schutz der erschöpflichen natürlichen Ressourcen, oder Maßnahmen, die sich auf Produkte aus Gefängnisarbeit beziehen.<sup>3</sup> Mit Ausnahme des Bezugs auf die Gefängnisarbeit aber enthält er keine Verweise auf Menschen- oder Arbeitsrechte.

Hinzu kommt, dass staatliche Maßnahmen, die sich auf diesen Artikel stützen, sehr restriktive zusätzliche Anforderungen erfüllen müssen. So dürfen sie keine „willkürliche oder nicht zu rechtfertigende Diskriminierung“ (*arbitrary or unjustifiable discrimination*) zwischen Ländern darstellen,

in denen vergleichbare Bedingungen herrschen. Auch dürfen sie keine „verdeckte Behinderung des internationalen Handels“ darstellen (*disguised restriction on international trade*). Ferner müssen sie „notwendig“ (*necessary*) sein, um ihre jeweiligen Zwecke zu erfüllen. All diese Bedingungen erzeugen erhebliche Unsicherheit für Regierungen, ob ihre Maßnahmen mit den Liberalisierungsverpflichtungen des Handelsrechts übereinstimmen.

In den späten 1970er Jahren geriet die Europäische Gemeinschaft unter Druck, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen auch in der Handelspolitik zu erfüllen. Diese Auseinandersetzung entzündete sich an Massakern, die unter dem Regime von Idi Amin in Uganda begangen wurden. Die EG wurde damals kritisiert, weil das ostafrikanische Land automatische Zahlungen aus dem STABEX-Fonds der Lomé-Konvention erhielt. Unter der Lomé-Konvention und ihrem im Jahr 2000 unterzeichneten Nachfolgevertrag, dem Cotonou-Abkommen, gewährte die EG 79 Ländern der AKP-Gruppe (ehemalige europäische Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik) einseitige Handelspräferenzen.

Vor dem Hintergrund der Massaker gab der Europäische Rat 1977 eine Erklärung ab, in der er Schritte ankündigte, um künftig sicherzustellen, dass die Hilfe für Uganda nicht zur Verletzung der Menschenrechte führt. Diese Erklärung, die später

<sup>2</sup> Siehe zum Beispiel CETA-Artikel 28.3 über „General Exceptions“, der explizit Artikel XX des GATT inkorporiert.

<sup>3</sup> Siehe: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_07\\_e.htm#article20](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_07_e.htm#article20)

als „Uganda Guidelines“ bekannt wurde, gab den Anstoß für die Entwicklung von Menschenrechtsklauseln, die in die internationalen Verträge der Gemeinschaft integriert werden sollten.<sup>4</sup>

Doch bis zur Verankerung derartiger Klauseln vergingen noch über zehn Jahre. Erst die 1989

verabschiedete Lomé IV-Konvention enthält in ihrem Artikel 5 eine Klausel, die zwar den „Respekt und die Förderung der Menschenrechte“ erwähnt, diese aber noch nicht zu einem grundlegenden Element des Abkommens erhebt.<sup>5</sup> In der Folge blieb sie wirkungslos.

## Menschenrechte: Ein „wesentlicher Bestandteil“ der Handelsverträge

Das 1990 abgeschlossene Rahmenabkommen für Handel und Kooperation zwischen der EG und Argentinien gehört zur einer Gruppe von EG-Abkommen mit südamerikanischen Ländern (Chile, Uruguay, Paraguay), die erstmals eine sogenannte „Basis-Klausel“ aufweisen. Das heißt, diese Verträge „gründen“ auf dem Respekt vor demokratischen Prinzipien und Menschenrechten. In Artikel 1.1 des Abkommens mit Argentinien heißt es:

*“Cooperation ties between the Community and Argentina and this Agreement in its entirety are based on respect for the democratic principles and human rights, which inspire the domestic and external policies of the Community and Argentina”.*<sup>6</sup>



Aufgrund neuer und sich überlappender Handels- und Investitionsabkommen schränken zunehmend (Schieds-)Gerichte die politischen Spielräume von Staaten ein.  
(Foto: © Bbloomsberries BY:ND 2.0)

In diese Zeit fällt auch die erste Formalisierung der Menschenrechtspolitik für die EG-Außenbeziehungen. Diese manifestiert sich 1991 in der Annahme der Kommissionsmitteilung über „Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy“.<sup>7</sup> Die Mitteilung enthält allgemeine Leitlinien über die Integration menschenrechtlicher Aspekte in die Beziehungen mit Entwicklungs- und Transformationsländern. Das Dokument betont, dass die EU den bürgerlichen und politischen Rechten eine „große Bedeutung“ beimessen werde. Hingegen sei die Einhaltung wirtschaftlicher und sozialer Rechte schwierig zu überprüfen. Gleichwohl würde deren Förderung auch anderen Menschenrechten zu Gute kommen. Auf Menschenrechtsverstöße könne zwar auch mit einer „negativen Antwort“, etwa Sanktionen, reagiert werden, die EU werde aber „wo immer möglich dem positiven Ansatz von Unterstützung und Ermunterung den Vorzug geben“. Diese grundsätzliche Orientierung auf einen kooperativen Ansatz bleibt letztlich bis heute bestimmend für die Integration sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Standards in EU-Handelsverträge.<sup>8</sup>

Den nächsten Schritt markierten 1992 Handels- und Kooperationsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Estland, Lettland, Litauen und Albanien, in denen die Menschenrechtsklausel erstmals zu einem „wesentlichen Bestandteil“ („essential element“) der Verträge erklärt wurde. Die entsprechende Formulierung in Artikel 1 des Abkommens mit Albanien etwa lautet:

*“Respect for the democratic principles and human rights established by the Helsinki Final Act and the Charter of Paris for a new Europe inspires the domestic and external policies of*

4 Cuyckens, Hanne 2010: Human Rights Clauses in Agreements between the Community and Third Countries: The Case of the Cotonou Agreement, Katholieke Universiteit Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 147 – March 2010

5 Fourth ACP-EEC Convention, signed at Lomé on 15 December 1989, ACP-EEC Council of Ministers, Brussels, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992

6 Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic, unterzeichnet am 2. April 1990, OJ, No L 295, 26.10.1990

7 Commission of the European Communities: Commission Communication to the Council and Parliament, Human Rights, Democracy and Development Cooperation Policy, SEC(91) 61 final, Brussels, 25 March 2011

8 Ebd, S. 6

*the Community and Albania and constitutes an essential element of the present agreement.*<sup>9</sup>

Die „essential element“-Klausel ist bedeutsam, da sie im Einklang mit der Wiener Vertragsrechtskonvention die Beendigung oder Suspendierung eines Vertrags ermöglicht, wenn es zur „Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung“ kommt.<sup>10</sup> Die „essential element“-Klausel öffnet damit grundsätzlich die Tür für Sanktionen.

Entsprechend wurde in die Abkommen mit den baltischen Ländern und Albanien eine weitere Klausel eingefügt, die die Aussetzung der Verträge bei Nichteinhaltung ermöglicht (sogenannte „non-compliance“- „non-execution“ oder „suspension“-Klauseln). Diese Regelung ist recht scharf, denn sie sieht die „sofortige“ Aussetzung vor, wenn es zu einer „schwerwiegenden Verletzung“ der „wesentlichen Bestandteile“ des Vertrags kommt. Sie wurde später auch als „baltische Klausel“ bezeichnet. Im Abkommen mit Albanien lautet sie:

*„The parties reserve the right to suspend this Agreement in whole or in part with immediate effect if a serious violation occurs of the essential provisions of the present Agreement.”<sup>11</sup>*

Seit den EG-Assoziierungsabkommen mit Bulgarien und Rumänien im Jahre 1993 indes milderte die Gemeinschaft diese Regelung ab, indem vor einer Aussetzung ein Konsultationsverfahren zu durchlaufen ist. An dieser Regelung, die auch als „bulgarische Klausel“ firmiert, orientierten sich künftig alle EU-Suspensionsklauseln, die die ganze oder teilweise Aussetzung von Handelsverträgen ermöglichen. In Artikel 118.2 des Assoziationsabkommens mit Bulgarien heißt es dazu:

*“If either Party considers that the other Party has failed to fulfil an obligation under this Agreement, it may take appropriate measures. Before so doing, except in cases of special urgency, it shall supply the Association Council with all relevant information required for a thorough examination of the situation with a view to seeking a solution acceptable to the Parties.*

*In the selection of measures, priority must be given to those which least disturb the functioning of the Agreement. These measures shall be notified immediately to the Association Council and shall be the subject of consultations within the Association Council if the other Party so requests”.*<sup>12</sup>

Verstöße gegen das Abkommen können demgemäß durch „angemessene Maßnahmen“ geahndet werden, was Handelssanktionen einschließen kann, aber nicht muss. Priorität soll dabei jenen Maßnahmen gegeben werden, die das Abkommen „am wenigsten beeinträchtigen“, was für die Aussetzung von Präferenzen eine relativ hohe Hürde darstellt. Die Maßnahmen sind dem Assoziierungsrat zu notifizieren und müssen zu Konsultationen führen, wenn die betroffene Partei dies verlangt. Nur „in Fällen von besonderer Dringlichkeit“ kann von diesem Verfahren abgewichen werden.

Eine voll funktionsfähige Menschenrechtsklausel fand 1995 schließlich Eingang in die revidierte Lomé-IV-Konvention, die im Jahr 2000 in das Cotonou-Abkommen übernommen wurde.<sup>13</sup> Das Cotonou-Abkommen gilt seither als jener EU-Vertrag mit der umfassendsten Menschenrechtsklausel. In seinem Artikel 9 erklärt er Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit zu den „essential elements“ sowie die „gute Regierungsführung“ („good governance“) zum „fundamental element“ des Abkommens. Die Kooperation soll dem Ziel „nachhaltiger Entwicklung“ dienen, zu der die Unterzeichner explizit auch den Respekt vor „grundlegenden sozialen Rechten“ zählen.

Artikel 96 des Cotonou-Abkommens legt ausführlich den Konsultationsprozess im Fall von Verstößen dar, der erst „nach Ausschöpfung aller möglichen Optionen des Dialogs“ begonnen werden darf. Im Falle des Scheiterns der Konsultationen dürfen, ähnlich wie im EU-Abkommen mit Bulgarien, nur „angemessene“ beziehungsweise „verhältnismäßige“ Maßnahmen ergriffen werden. Vorrang müssen dabei jene Maßnahmen ha-

9 Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and commercial and economic cooperation, unterzeichnet am 11. Mai 1992, OJ, No L 343, 25.11.1992

10 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, abgeschlossen am 23. Mai 1969, Artikel 60(3)

11 Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and commercial and economic cooperation, unterzeichnet am 11. Mai 1992, OJ, No L 343, 25.11.1992, Artikel 21

12 Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, Brüssel, 8. März 1993

13 Das Cotonou-Abkommen wurde 2005 und 2010 revidiert. Siehe: Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group Of States of the one part, and the European Community and its Member States of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005, Revised in Ouagadougou on 22 June 2010: Eine konsolidierte Fassung findet sich hier: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03\\_01/pdf/mn3012634\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf)

ben, „die die Anwendung dieses Abkommens am wenigsten stören“. Dessen Aussetzung wird dabei nur als „letztes Mittel“ („last resort“) akzeptiert.

Im gleichen Jahr verabschiedete der Europäische Rat eine Kommissionsmitteilung, die nunmehr die offizielle Grundlage für die Integration operationalisierbarer Menschenrechtsklauseln in EU-Kooperations- und Handelsabkommen mit Drittstaaten schuf.<sup>14</sup> Die Mitteilung enthält konkrete Standardformulierungen für die Menschenrechtsklausel, die Suspensionsklausel sowie interpretative Erklärungen, die Termini wie „angemessene Maßnahmen“ näher definieren. Ergänzend listet Annex II der Mitteilung die folgenden Maßnahmen auf, die die Vertragsparteien in Reaktion auf schwerwiegende Verstöße gegen Menschenrechte oder demokratische Prinzipien ergreifen können:

- *alteration of the contents of cooperation programmes or the channels used*
- *reduction of cultural, scientific and technical cooperation programmes*
- *postponement of a Joint Committee meeting*
- *suspension of high-level bilateral contacts*
- *postponement of new projects*
- *refusal to follow up partner's initiatives*
- *trade embargoes*
- *suspension of arms sales, suspension of military cooperation*
- *suspension of cooperation.*<sup>15</sup>

Deutlich wird, dass die Aussetzung von Präferenzen durch Handelsembargos nur eine Möglichkeit unter mehreren, teils deutlich weicheren Maßnahmen darstellt, wie etwa die Modifikation von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit oder die Verschiebung bilateraler Treffen. Bemerkenswert ist weiterhin, dass die Sanktionen sich auch auf gänzliche Weise andere bilaterale Abkommen



Grundsätzlich gibt es Möglichkeiten Maßnahmen für Verstöße gegen Menschenrechte in Handelsabkommen aufzunehmen - dies geschieht jedoch auf eine sehr uneinheitliche, teils widersprüchliche Weise. (Foto: © Christoph Krackhardt/ Brot für die Welt)

und Verträge beziehen können als jene, unter denen der Verstoß gegen die Menschenrechtsklausel erfolgte.

Seither wurde die Menschenrechtsklausel bis in die Gegenwart hinein in zahlreiche Handelsabkommen der EU integriert. Dies geschieht jedoch auf eine sehr uneinheitliche, teils widersprüchliche Weise, was die Kritik nährt, die EU wende Doppelstandards in ihren Außenbeziehungen an.

## Varianten: Die Integration der Menschenrechtsklausel

Die Menschenrechtsklausel wird keineswegs identisch in sämtliche Handelsabkommen der EU integriert. Vielmehr lassen sich zahlreiche Varianten identifizieren. Teilweise fehlt die Klausel, oder sie wird durch frühere Rahmenkooperationsabkommen in Handelsverträge eingebaut, wenn auch nur in eingeschränkter Form.

In zahlreichen sektorspezifischen EU-Abkommen, die den Handel mit einzelnen Produkten betreffen (etwa Holz, Fisch, Wein, Stahl und Textili-

en), gibt es keine Menschenrechtsklausel. Dies gilt etwa für die FLEGT-Initiative (Forest Law Enforcement Governance and Trade), in deren Rahmen die EU sogenannte Freiwillige Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements) mit bisher sechs Ländern in Afrika und Asien abgeschlossen hat, um den illegalen Einschlag und Export von Holz einzudämmen.<sup>16</sup> Obgleich die Partnerschaftsabkommen variierende Bezugnahmen auf Menschenrechte aufweisen, einschließlich

14 Communication from the Commission on the inclusion of respect for democratic principles and human rights in agreements between the Community and third countries, Brüssel, 23.5.1995, COM(95) 216 final

15 A.a.O., Annex 2, S. 17

16 Siehe die offizielle Webseite der EU-FLEGT Initiative: <http://www.euflegt.efi.int/home/>

der Nennung von ILO-Konventionen, enthalten sie keine „essential elements“-Klausel.<sup>17</sup>

Eine weitere gewichtige Einschränkung kann sich bei sogenannten gemischten Abkommen ergeben, die Materien enthalten, die noch nicht vollständig vergemeinschaftet sind, und die nationale Mitratifizierung erfordern (zusätzlich zur Zustimmung durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament). Bevor diese nationale Mitratifizierung abgeschlossen ist können gemischte Abkommen jedoch vorläufig in Kraft gesetzt werden – ein Zustand, der mitunter Jahre andauert. Das Problem ist, dass die Menschenrechtsklausel zu jenen Vertragsbestandteilen gehören kann, die nicht vorläufig in Kraft gesetzt werden. Dies ist etwa beim Assoziationsabkommen mit Zentralamerika der Fall, das im Juni 2012 unterzeichnet wurde.<sup>18</sup>

Das Assoziationsabkommen mit Zentralamerika besteht, neben der Präambel und zahlreichen An-



Handelsabkommen, wie CETA, umfassen mitunter weit über 1.000 Seiten: Bürger/innen aber auch Politiker/innen können sich in diesem Paragraphenschungel nicht zurecht finden. (Foto: © Dennis Skley BY-ND 2.0)

hängen, Protokollen und Erklärungen, im Kern aus fünf Teilen. Die Menschenrechtsklausel findet sich im Teil I des Abkommens (Artikel 1.1) und lautet:

*Respect for democratic principles and fundamental human rights, as laid down in the Universal Declaration of Human Rights, and for the rule of law, underpins the internal and international policies of both Parties and constitutes an essential element of this Agreement.*<sup>19</sup>

Nachdem der Rat und das Europaparlament einerseits sowie die zentralamerikanischen Staaten (Nicaragua, Honduras, Panama, El Salvador, Costa Rica, Guatemala) andererseits ihre Zustimmung zur Unterzeichnung gaben, trat der Teil IV des Abkommens, der mit den handelspolitischen Regeln dessen bedeutenden Kern ausmacht, am 1.8.2013 vorläufig in Kraft.<sup>20</sup> Dieses ermöglichte Artikel 353.4 des Abkommens, der ein vorläufiges Inkrafttreten ausschließlich für den Teil IV vorsieht. Unternehmen beider Seiten genießen seither die Handelsvergünstigungen des Assoziationsabkommens, ohne dass die Menschenrechtsklausel vorläufig in Kraft getreten ist; Teil I des Abkommens gehört nicht zu den vorläufig angewandten Säulen des Vertrags. Dieser Zustand kann noch weitere Jahre andauern, da neun EU-Mitgliedstaaten bisher (Stand: 1. November 2016) noch nicht die nationale Ratifizierung bei der EU notifiziert haben: Österreich, Belgien, Bulgarien, Großbritannien, Griechenland, Litauen, Malta, Portugal und Slowenien.<sup>21</sup>

Bemerkenswert ist dabei, dass die EU in anderen Fällen vorläufiger Anwendung diese menschenrechtliche Leerstelle vermieden hat. Zwei Varianten hat sie dabei gewählt. Im Fall des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens mit dem Irak wurden nicht nur handelsrelevante Abschnitte im August 2012 vorläufig in Kraft gesetzt, sondern auch Artikel 2, der die Menschenrechtsklausel als „essential element“ des Vertrags beinhaltet, sowie die Suspensionsklausel des Artikels 121.<sup>22</sup> Auch dieses Abkommen ist noch nicht vollständig in Kraft getreten, da die Ratifizierungsnotifizierungen

17 Beke, Laura, et al. (2014): The integration of human rights in EU development and trade policies, Work Package No. 9 – Deliverable No. 1, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017

18 Agreement establishing an Association between Central America, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other, signed 29/06/2012

19 Ebd.

20 Auf zentralamerikanischer Seite zunächst nur für Nicaragua, Honduras und Panama. Zwei Monate später, am 1.10.2013, trat es auch für El Salvador und Honduras vorläufig in Kraft und am 1.12.2013 schließlich auch für Guatemala. Siehe: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2012001>

21 Siehe den Stand der Ratifizierung auf der Internetseite des Europäischen Rates: <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2012001>

22 Partnership and Cooperation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Iraq, of the other part

von Österreich, Großbritannien, Irland, Italien und Malta ausstehen.<sup>23</sup> In der zweiten Variante schloss die EU zum Zweck der vorläufigen Anwendung Interimsabkommen mit den Partnern ab, die neben

den handelsrelevanten Teilen auch die Menschenrechtsklausel umfassten. Dieses Verfahren wählte sie etwa bei ihren Abkommen mit Bosnien und Turkmenistan.<sup>24</sup>

## Schwankend: Der Regelungsumfang

Wesentliche Unterschiede lassen sich auch bei der Formulierung und damit dem rechtlichen Regelungsumfang der Menschenrechtsklausel identifizieren. So variiert bereits die Liste dessen, was als „essential element“ aufgeführt wird. Während „demokratische Prinzipien“ und „Menschenrechte“ grundsätzlich erfasst werden, kommen nur in manchen Fällen weitere Materien hinzu, so etwa die „Rechtsstaatlichkeit“ (rule of law) oder der Respekt vor Prinzipien des „internationalen Rechts“

(international law) oder der „Marktwirtschaft“ (market economy).

Diskutiert wird dabei unter anderem, inwieweit der geforderte Respekt vor den marktwirtschaftlichen Prinzipien, der sich meist in Abkommen mit ehemals planwirtschaftlich verfassten Staaten beziehungsweise Transitionsökonomien<sup>25</sup> findet, einen potenziellen Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht aus Artikel 1(1) des WSK-Pakts darstellen könnte. Dieses räumt allen Völkern das Recht ein, „in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ zu gestalten.<sup>26</sup> Eine Festlegung auf marktwirtschaftliche Prinzipien stellt jedoch eine mögliche Einengung dieses Gestaltungsspielraums dar. Zudem findet sich diese Anforderung auch nicht in allen EU-Abkommen mit ehemaligen Planwirtschaften. So enthalten die beiden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Sozialistischen Republik Vietnam, unterzeichnet in den Jahren 1995 und 2012, keine Anforderung, marktwirtschaftliche Prinzipien einzuhalten.<sup>27</sup> Wieder anders verfährt die EU in den 2014 unterzeichneten Assoziationsabkommen der neueren Generation mit der Ukraine, Georgien und Moldawien.<sup>28</sup> Hier werden die marktwirtschaftlichen Prinzipien zwar nicht in die „essential elements“-Klausel integriert, doch betonen die Vertragsparteien in einem separaten Artikel, dass die „Prinzipien einer freien Marktwirtschaft ihre Beziehung untermauern“.<sup>29</sup>



Die Rolle des EU-Parlaments wurde (durch den Lissabon-Vertrag, 2009) gestärkt – eine weitere Demokratisierung der europäischen Handelspolitik ist aber dringend notwendig! (Foto: © European Parliament BY-NC-ND 2.0)

23 Siehe den Stand der Ratifizierung auf der Internetseite des Europäischen Rates

24 Beke, Laura, et al. (2014): The integration of human rights in EU development and trade policies, Work Package No. 9 – Deliverable No. 1, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017

25 Im EU-Assoziationsabkommen mit Bulgarien aus dem Jahr 1993 heißt es etwa im Artikel 7.2: „...the principles of market economy are essential to the present association...“. Die starke Betonung der marktwirtschaftlichen Prinzipien ist zweifellos auch dem seinerzeitigen Bestreben geschuldet, Bulgarien in die EU aufzunehmen. Das Assoziationsabkommen stellte dazu den ersten Schritt dar. Vgl.: Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, Brüssel, 8. März 1993, Artikel 7.2

26 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1976 II, 428

27 Siehe: Cooperation Agreement between the European Community and the Socialist Republic of Vietnam, signed on 17 July 1995. Sowie: Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part, signed on 27 June 2011 [http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/eu\\_vietnam/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/vietnam/eu_vietnam/political_relations/index_en.htm)

28 Siehe dazu: Velluti, Samantha, 2016: The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations', 32(83), Utrecht Journal of International and European Law 41, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/ujiel.342>

29 Siehe beispielhaft Artikel 3 des EU-Assoziationsabkommens mit der Ukraine: The Parties recognise that the principles of a free market economy underpin their relationship. Vgl.: Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, signed 21 March 2014, Brüssel, Artikel 3



Nicht erst seit den Debatten um TTIP und CETA ist die europäische Handelspolitik heftig umstritten.  
(Foto: © Global Justice Now BY 2.0)

Die Menschenrechtsklauseln unterscheiden sich auch hinsichtlich der internationalen Menschenrechtsinstrumente, auf die sie Bezug nehmen, was zu erheblicher Unsicherheit über deren Reichweite führt. Während in einigen Abkommen ein Bezug auf internationale Instrumente gänzlich fehlt, taucht in den meisten zumindest der Verweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) auf, so etwa in jenem mit Zentralamerika (siehe oben). In anderen Abkommen können regionalspezifische Instrumente erwähnt werden, die zum Beispiel nur für Mitglieder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder europäische Staaten relevant sind, so die Schlussakte von Helsinki der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) von 1975, die Paris Charta der KSZE von 1990 oder die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats.

In einigen neueren Abkommen findet sich daneben eine Formulierung, die neben der AEMR auch „andere relevante internationale Menschenrechtsinstrumente“ in die Liste der „essential elements“ aufnimmt. So heißt es etwa im Artikel 2 des

EU-Ukraine-Assoziationsabkommens, dass auch „other relevant human rights instruments“ einen wesentlichen Bestandteil der Menschenrechtsklausel darstellen.<sup>30</sup> Hingegen fehlt dieser Verweis in den beiden ebenfalls 2014 unterzeichneten Assoziationsabkommen mit Georgien und Moldawien.

Daneben ist der Verweis auf „andere relevante Menschenrechtsinstrumente“ auch in einige Rahmenabkommen mitaufgenommen worden, die die Beziehungen zwischen der EU und Drittstaaten ausgestalten und ebenfalls für Handelsabkommen mit den gleichen Staaten gelten. Nach diesem Muster verfährt die EU etwa bei den Handelsabkommen mit Südkorea, Vietnam und Kanada. So enthält das EU-Handelsabkommen mit Südkorea selbst keine Menschenrechtsklausel, verweist aber auf das Rahmenkooperationsabkommen, das beide Seiten 1996 unterzeichneten, und welches durch ein novelliertes Rahmenabkommen aus dem Jahre 2010 ersetzt wurde. Das Rahmenabkommen von 2010 (seit 1. Juni 2014 in Kraft) enthält in seinem Artikel 1.1 die Menschenrechtsklausel mit explizitem Verweis auf „andere relevante internationale Menschenrechtsinstrumente“:

*“The Parties confirm their attachment to democratic principles, human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. Respect for democratic principles and human rights and fundamental freedoms as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other relevant international human rights instruments, which reflect the principle of the rule of law, underpins the internal and international policies of both Parties and constitutes an essential element of this Agreement.”<sup>31</sup>*

Diese Erweiterung ist insofern bedeutsam, als nunmehr nicht nur Verletzungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), sondern auch anderer relevanter Menschenrechtsinstrumente entweder zu angemessenen einseitigen Maßnahmen oder auch zu Streitverfahren unter dem EU-Südkorea Handelsabkommen führen könnten. Herangezogen werden könnten nicht nur potenzielle Verstöße gegen die Menschenrechtspakte (Zivil- und Sozialpakt), sondern möglicherweise auch solche gegen die ILO-Kernarbeitsnormen, die nach vielfacher Auffassung zu den Menschenrechten zählen (siehe Box).<sup>32</sup>

30 Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part, signed 21 March 2014, Brüssel, Artikel 2

31 Framework Agreement between the European Union and its Member States, on the one part, and the Republic of Korea, on the other part, signed on 10 May 2010, Artikel 1.1

32 Zur Diskussion über den Status von Arbeitsrechten als Menschenrechten siehe: Mantouvalou, Virginia, 2012: Are Labour Rights Human Rights?, Forthcoming in the 2012 European Labour Law Journal, UCL Labour Rights Institute On-Line Working Papers – LRI WP X/2012

## Fallen Arbeitsstandards unter die Menschenrechtsklausel?

Debattiert wird, ob Arbeitsstandards, vor allem die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation – ILO), a) unter die Menschenrechtsklausel und b) damit auch unter die Streitschlichtungsmechanismen der EU-Handelsabkommen fallen. Manche AutorInnen sind eher skeptisch und verweisen dabei auf die Gesamtheit der arbeitsrelevanten Regelungen der einzelnen Verträge. In jenen Abkommen, die neben Menschenrechtsklauseln auch Nachhaltigkeitskapitel (mit separaten Abschnitten zu internationalen Arbeits- und Umweltnormen) enthalten, wären bei arbeitsrechtlichen Konflikten die Nachhaltigkeitskapitel und nicht die Menschenrechtsklausel maßgeblich. Die Nachhaltigkeitskapitel aber sind in der Regel vom Streitschlichtungsmechanismus der EU-Handelsabkommen ausgeschlossen. So schreibt etwa Reingard Zimmer mit Bezug auf das EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru:

*„Zum Teil wird die Auffassung vertreten, dass aufgrund der Bezugnahme auf die AEMR bei der Verletzung fundamentaler Arbeitsrechte, die auch als Menschenrechte einzuordnen sind, der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus nicht gesperrt sei. Dieses mag für reine Menschenrechte gelten, bei arbeitsrechtlichen Verstößen wird wohl auf das Nachhaltigkeitskapitel als *lex specialis* zu verweisen sein, für das der allgemeine Streitbeilegungsmechanismus gesperrt ist.“<sup>33</sup>*

Zimmer tendiert folglich zu der Annahme, dass in Abkommen mit Nachhaltigkeitskapiteln die fundamentalen Arbeitsrechte weder unter die Menschenrechtsklausel noch unter den Streitschlichtungsmechanismus fallen. Anders ist die Einschätzung von Lorand Bartels, der auf „signifikante Felder der Überschneidung zwischen der Menschenrechtsklausel und den Regelungen zu Arbeits- und Umweltstandards“ verweist.<sup>34</sup> So seien die ILO-Kernarbeitsnormen, auf die explizit erst in den Nachhaltigkeitskapiteln verwiesen wird, Teil der Menschenrechte; zudem habe die EU-Kommission selbst eingeräumt, dass die Kernarbeitsnormen durch die Menschenrechts-

klausel abgedeckt seien. Tatsächlich heißt es in der Kommissionsmitteilung von 2001 über die „Förderung von Kernarbeitsnormen“ im Hinblick auf die mit den EU-Kooperationsabkommen begonnene Praxis:

*„Since 1992 all agreements concluded between the EC and third countries have been required to incorporate a clause defining human rights as a basis element. This clause encompasses also core labour standards as set out in the eight core ILO Conventions.“<sup>35</sup>*

Die Kommission ist also selbst der Meinung, dass die Menschenrechtsklausel zumindest die Kernarbeitsnormen mitumfasst. Ähnlich argumentieren auch Stevens, Kean, Bartels und Woolcock in einer Studie über das EU-Abkommen mit Kolumbien und Peru im Auftrag des Europaparlaments (EP). Sie sind der Auffassung, die Menschenrechtsklausel dieses Abkommens erfasse „bürgerliche, wirtschaftliche und soziale Rechte, einschließlich Arbeitsstandards“, soweit sie für die Vertragsparteien bindend sind:

*„The human rights and democratic principles referred to in this clause are not further defined. They include all recognized human rights and democratic principles, and would be interpreted in light of relevant human rights norms binding on the parties. They also cover civil, economic and social rights, including labour standards that come under the Agreement’s provisions on sustainable development.“<sup>36</sup>*

Die AutorInnen der EP-Studie betonen hier zudem, dass die Arbeitsstandards, die im Nachhaltigkeitskapitel aufgelistet werden, auch unter die Menschenrechtsklausel fallen.

Die nun in die neueren Rahmenabkommen mit Vietnam, Südkorea und Kanada sowie in das Assoziationsabkommen mit der Ukraine eingefügte Erweiterung der Menschenrechtsklausel um „andere relevante internationale Menschenrechtsinstrumente“ dürfte insofern eher jene Interpretation stützen, die internationale Arbeitsstandards als eine durch diese Klausel mit erfasste Materie betrachtet.

33 Zimmer, Reingard, 2012: Sozialklauseln im Nachhaltigkeitskapitel des Freihandelsabkommens der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hg.), 2012: Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden, S. 141-156

34 Bartels, Lorand, 2012: Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, University of Cambridge, Faculty of Law, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 24/2012, September, S. 18

Der Verweis auf „relevante“ Menschenrechtsinstrumente legt dabei zunächst keine Beschränkung bei der Auswahl entsprechender Instrumente nahe, solange sie für den Streitfall „relevant“ erscheinen. Zudem ist die Formulierung auch offen für internationale Menschenrechtsinstrumente, die zukünftig

beschlossen werden.<sup>37</sup> Einschränkung ist aber im konkreten Fall zu berücksichtigen, dass Südkorea vier der acht ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert hat, darunter die beiden bedeutsamen Konventionen 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen.

## Restriktiv: Die Ausgestaltung der Suspensionsklausel

Um die Wirksamkeit zu beurteilen, ist ferner das Zusammenspiel der Menschenrechtsklausel mit der Suspensionsklausel und den allgemeinen Streit-schlichtungsmechanismen der Abkommen zu berücksichtigen, denn auch hier gibt es erhebliche Variationen. Grundsätzlich ermöglicht es die Suspensionsklausel, einseitig Maßnahmen gegen einen Vertragspartner zu ergreifen, von dem angenom-

men wird, er habe gegen Verpflichtungen verstoßen, etwa jene aus der Menschenrechtsklausel. Das Spektrum möglicher Maßnahmen ist breit (s. o.) und kann theoretisch auch die teilweise oder vollständige Aussetzung eines Abkommens nach sich ziehen.

Indes verfügen nicht alle EU-Abkommen, die eine Menschenrechtsklausel enthalten, auch über eine Suspensionsklausel, so etwa das EU-Kooperationsabkommen mit Indien aus dem Jahr 1993. Dies enthält zwar im Artikel 1 die übliche „essential elements“-Klausel, die den Respekt vor Menschenrechten und demokratischen Prinzipien verlangt, ermöglicht aber keinerlei einseitige Maßnahmen bei Verstößen. Artikel 23 des Indien-Abkommens sieht lediglich „freundschaftliche Konsultationen“ zwischen beiden Vertragsparteien vor, sollte es zu Problemen kommen.<sup>38</sup>

Dort wo sie vorhanden sind, unterscheiden sich die Suspensionsklauseln und andere dahingehend, ob sie vor dem Ergreifen „angemessener Maßnahmen“ Konsultationen mit der betroffenen Partei vorschreiben oder nicht. Das 2012 unterzeichnete EU-Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru erlaubt es den Vertragsparteien in seinem Artikel 8.3, „sofort“ angemessene Maßnahmen zu ergreifen, wenn eine andere Partei gegen die „wesentlichen Bestandteile“ des Vertrags verstößt, wozu die Menschenrechtsklausel des Artikels 1 gehört:

*“Without prejudice to the existing mechanisms for political dialogue between the Parties, any Party may immediately adopt appropriate measures in accordance with international law in case of violation by another Party of the essential elements referred to in Articles 1 and 2 of this Agreement. The latter Party may ask for an urgent meeting to be called to bring the Parties*



Während Investoren immer mehr Rechte zugesprochen werden, fehlt es an einer transnationalen Gerichtsbarkeit für Menschen- und Umweltrechte.

(Foto: © Markus Daams BY-NC 2.0)

- 35 European Commission 2001: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE PROMOTING CORE LABOUR STANDARDS AND IMPROVING SOCIAL GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF GLOBALISATION, Brussels, 18.7.2001 COM(2001) 416 final, S. 12
- 36 Stevens, Christopher/Kean, Jody/Bartels, Lora/Woolcock, Stephen, 2012: European Union: „Trade Agreement“ with Colombia and Peru, European Parliament, EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot 7/ 20-21, März, S. 48
- 37 Hachez, Nicolas, 2015: „Essential elements“ clauses in EU trade agreements making trade work in a way that helps human rights?, KU Leuven, Leuven Centre for Globale Governance Studies, Working Paper No. 158, April
- 38 Cooperation Agreement between the European Community and the Republic of India on partnership and development, signed 20 December 1993, Brussels, OJ, No L 223, 27.8.1994



Die Vereinigungsfreiheit gehört zu den acht wichtigen ILO-Kernarbeitsnormen. (Foto: © peoplesworld BY-NC 2.0)

*concerned together within 15 days for a thorough examination of the situation with a view to seeking an acceptable solution.*<sup>39</sup>

Die einzige Gegenmaßnahme, die eine betroffene Partei ergreifen kann, besteht in der Beantragung einer Dringlichkeitssitzung, die innerhalb von 15 Tagen einberufen werden müsste.<sup>40</sup>

Anders ist die Suspensionsklausel im EU-Rahmenabkommen mit Südkorea von 2010 konzipiert, welches das Handelsabkommen zwischen beiden Seiten begleitet. Das Rahmenabkommen schreibt Konsultationen im gemischten Ausschuss des Vertrags vor, bevor „angemessene Maßnahmen“ in Reaktion auf Verstöße gegen die Menschenrechtsklausel ergriffen werden dürfen. Nur im Fall „besonderer Dringlichkeit“ (special urgen-

cy) kann ein beschleunigtes Verfahren angewandt werden, das bereits nach 20-tägigen bilateralen Konsultationen zu angemessenen Sanktionen führen mag.<sup>41</sup>

Eine gemeinsame Auslegungserklärung des Rahmenabkommens aber schränkt die Wirksamkeit dieses Verfahrens wieder ein. Die Erklärung definiert – dem üblichen EU-Ansatz folgend – zum einen die angemessenen Maßnahmen als jene, die das Abkommen am „wenigsten stören“. Zum anderen liegt eine besondere Dringlichkeit nur dann vor, wenn es zu einem „materiellen Bruch“ des Abkommens kam, der in einer „besonders schweren und substanziellen Verletzung eines wesentlichen Bestandteils des Abkommens“ besteht.<sup>42</sup> Insgesamt bietet das EU-Rahmenabkommen mit Südkorea also ein gemischtes Bild: Zwar erlaubt es die Berücksichtigung einer größeren Zahl internationaler Menschenrechtsinstrumente, zugleich legt es aber effektiven Sanktionen durch die Anforderungen der Suspensionsklausel vergleichsweise hohe Hürden in den Weg.

Das EU-Kanada Abkommen CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) erweist sich in dieser Hinsicht sogar als noch restriktiver. CETA selbst enthält ebenfalls keine Menschenrechtsklausel, sondern verweist nur in seinem Artikel 1.5 allgemein auf die Verpflichtungen aus anderen Verträgen:

*“The Parties affirm their rights and obligations with respect to each other under the WTO Agreement and other agreements to which they are party.”<sup>43</sup>*

Zu diesen Verpflichtungen würde künftig im Prinzip auch das Strategische Partnerschaftsabkommen (Strategic Partnership Agreement – SPA) gehören, das der Europäische Rat und die kanadische Regierung am 30. Oktober 2016 gemeinsam mit CETA in Brüssel unterzeichneten.<sup>44</sup> Die Menschenrechtsklausel des SPA erweitert ebenfalls die Liste der Rechtsinstrumente, die neben der Allgemeinen

39 Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part, signed 26 June 2012, Brussels

40 Allerdings ist etwas unklar, ob vor der Anwendung der „angemessenen Maßnahmen“ nicht erst ein Streitschlichtungsverfahren initiiert werden muss. Denn in Artikel 8.2 heißt es zugleich, dass eine Partei, die meint, eine andere habe gegen den Vertrag verstoßen, „ausschließlich“ den Streitschlichtungsmechanismus anrufen darf. Diese Formulierung steht im Widerspruch zu Artikel 8.3, der es erlaubt, „sofort“ angemessene Maßnahmen bei Verstößen gegen die „essential elements“ zu ergreifen. Siehe dazu auch: Stevens, Christopher et al., 2012: European Union: „Trade Agreement“ with Colombia and Peru, European Parliament, EXPO/B/INTA/FWC/2009-01/Lot 7/ 20-21, März

41 Framework Agreement between the European Union and its Member States, on the one part, and the Republic of Korea, on the other part, signed on 10 May 2010, Artikel 45.3 und 45.4

42 A.a.O., Joint Interpretative Declaration Concerning Articles 45 and 46

43 Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, on the other part, signed 30 October 2016, Brussels

44 Strategic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Canada, of the other part, signed 30 October 2016, Brussels

Erklärung der Menschenrechte zu den „essential elements“ zählen (Artikel 2(1)):

*“Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms, as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and existing international human rights treaties and other legally binding instruments to which the Union or the Member States and Canada are party, underpins the Parties’ respective national and international policies and constitutes an essential element of this Agreement.”<sup>45</sup>*

Doch die Suspensionsklausel des SPA ist noch restriktiver als jene des Rahmenabkommens mit Südkorea. Sie enthält eine überaus enge Definition der „schwerwiegenden und substantiellen Verletzungen“ der Menschenrechtsklausel, die im Dringlichkeitsfall Sanktionen rechtfertigen könnten:

*“The Parties consider that, for a situation to constitute a ‘particularly serious and substantial violation’ of Article 2(1), its gravity and nature would have to be of an exceptional sort such as a coup d’État or grave crimes that threaten the peace, security and well-being of the international community.”<sup>46</sup>*

Nur außergewöhnliche Ereignisse wie Staatsstreich oder Verbrechen, die die internationale Sicherheit beeinträchtigen, betrachten die Vertrags-

parteien demnach als schwerwiegende Verletzung der Menschenrechtsklausel. Tagtägliche Menschenrechtsverletzungen, wie die Missachtung von Gewerkschafts- und Arbeitsrechten, bleiben damit außerhalb der Reichweite der Suspensionsklausel des SPA.

Obgleich die Menschenrechtsklausel des SPA möglicherweise auch für CETA Geltung hätte, wird ihr Nutzwert durch die überaus enge Definition potenzieller Verstöße erheblich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass das SPA namentlich weder im CETA-Text selbst noch in dem beigefügten Gemeinsamen Auslegungsinstrument (Joint Interpretative Instrument) überhaupt erwähnt wird. Damit erscheint auch seine tatsächliche Bedeutung für CETA zumindest fraglich. Diese skeptische Einschätzung wird auch durch Analysen der kanadischen und europäischen Verhandlungsposition gestützt. Die konservative Regierung Kanadas unter Premierminister Stephen Harper artikuliert generelle Vorbehalte gegen die Menschenrechtsklausel und vertrat die Auffassung, dass das SPA „vollständig unabhängig von CETA“ sei.<sup>47</sup> Umgekehrt demonstrierte die EU-Seite durch die Akzeptanz der restriktiven Menschenrechtsklausel und die fehlende Nennung des SPA im CETA-Vertrag und dem begleitenden Auslegungsinstrument, dass sie ihre Ansprüche an Menschenrechtskonformität opportunistisch an die jeweiligen Verhandlungspartner anpasst.

## Uneinheitlich: Zugang zum Streitschlichtungsverfahren

Grundsätzlich läge die Vermutung nahe, dass Verstöße gegen die Menschenrechtsklausel als einem „essential element“ von EU-Handelsverträgen auch zu Verfahren unter deren allgemeinen Streitschlichtungsmechanismen führen können. Dies aber ist ebenfalls nur teilweise der Fall.

Verstöße gegen die Menschenrechtsklausel und daran anschließende einseitig ergriffene Sanktionen sind zum Beispiel verhandelbar unter den Streitschlichtungsverfahren der meisten Euro-Mediterranen-Assoziationsabkommen (EU-Verträge mit Tunesien, Marokko, Israel, Jordanien, Ägypten, Algerien und Libanon). Gleiches gilt für das Cotonou-Abkommen, das Handelsabkommen mit Südafrika oder das Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen mit dem CARIFORUM. In all diesen

Fällen enthält das Kapitel über die Streitschlichtung meist einen Artikel, der explizit bestätigt, dass „jegliche Streitigkeit über die Interpretation und Anwendung dieses Abkommens“ unter dem allgemeinen Streitschlichtungsverfahren verhandelbar ist. Im Kapitel über „Dispute Avoidance and Settlement“ des CARIFORUM EPA etwa heißt es in Artikel 203.1:

*„This Part shall apply to any dispute concerning the interpretation and application of this Agreement.”<sup>48</sup>*

Ganz anders jedoch operiert die EU in ihren Assoziationsabkommen mit Mexiko, Chile, Syrien, Mazedonien und Zentralamerika, bei denen Verstöße gegen die „essential elements“ nicht dem

45 Ebd.

46 Ebd.

47 Yencken, Edward, 2016: Lessons from CETA: Its implications for future EU Free Trade Agreements. Paper presented at the International Conference ‘EU Trade Policy at the Crossroads: Between Economic Liberalism and Democratic Challenges. Wien, 4.-6. Februar

48 Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed 15 October 2008, Bridgetown

Streitschlichtungsverfahren unterworfen sind.<sup>49</sup> Im Zentralamerika-Abkommen beispielsweise ist das Streitschlichtungsverfahren auf den handelspolitischen Teil (Part IV) beschränkt, so dass Verstöße gegen die Menschenrechtsklausel im Part I außer Reichweite dieses Verfahrens bleiben. Ergreift eine

Vertragspartei Maßnahmen aufgrund eines „materiellen Bruchs“ der Verpflichtungen aus der Menschenrechtsklausel, so kann die betroffene Partei lediglich die Ansetzung einer Dringlichkeitssitzung beantragen. Das Streitschlichtungsverfahren selbst bleibt aber außen vor.<sup>50</sup>

## Erratisch: Die Aktivierung der Menschenrechtsklausel

Die Maßnahmen, die die EU auf Grund von Verstößen gegen die Menschenrechtsklausel ergriffen hat, richten sich fast ausschließlich gegen Staaten der AKP-Gruppe. Die am häufigsten praktisch angewandte Menschenrechtsklausel ist damit jene des Cotonou-Abkommens, das heißt eines Präferenzabkommens, mit dem die EU den ehemaligen

europäischen Kolonien der AKP-Gruppe einseitig Handelsvergünstigungen einräumte.

Das Cotonou-Abkommen ist zwar als ein Rahmenabkommen weiterhin in Kraft, die darunter gewährten Handelspräferenzen liefern jedoch in einem mehrjährigen Übergangsprozess seit 2008 aus. An die Stelle der handelsrelevanten Teile des Cotonou-Abkommens treten seither sukzessive WTO-konforme Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs), die keine einseitig gewährten Präferenzen, sondern beidseitig zu gewährende Marktöffnungsverpflichtungen für „im Wesentlichen den gesamten Handel“ („substantially all trade“) beinhalten. Ein Teil der AKP-Staaten, die bis zur Übergangsfrist im Oktober 2014 keine EPAs unterzeichneten, erhält Zugang zum Allgemeinen Präferenzsystem der EU (siehe unten).<sup>51</sup>

Auswertungen zeigen, dass die Kritik an der Selektivität und Inkonsistenz der EU bei der Anwendung der Menschenrechtsklausel nicht unberechtigt ist. Nach einer Untersuchung der Universität Oslo wandte die EU die Menschenrechtsklausel des Lomé- und späteren Cotonou-Abkommens im Zeitraum 1995 bis 2012 insgesamt in 23 Fällen an – darunter zweimal gegen die Republik Fidschi, ansonsten nur gegen afrikanische Staaten. In 15 dieser Fälle war ein Staatsstreich Auslöser von Konsultationen unter der Klausel. In den übrigen acht Fällen gaben den Anstoß Unregelmäßigkeiten bei Wahlen oder eine Verschlechterung der Menschenrechtssituation und der Rechtsstaatlichkeit. Nur in vier Fällen spielte eine verschlechterte Menschenrechtssituation eine Rolle; in drei dieser Fälle allerdings nicht als alleiniger Grund, sondern im Zusammenhang mit Wahlunregelmäßigkeiten.<sup>52</sup>

Die Zahlen verdeutlichen, dass alltägliche Menschenrechtsverletzungen ganz offensichtlich außer-



Handelsabkommen stärken die auf Export ausgerichtete industrielle Landwirtschaft – und schwächen idR die kleinbäuerliche Landwirtschaft. (Foto: © CIFOR BY-NC 2.0)

49 Bartels, Lorand, 2008: The application of human rights conditionality in the EU's bilateral trade agreements and other trade arrangements with third countries, European Parliament, EXPO-B-INTA-2008-57, Brussels, November

50 Siehe Artikel 309 und 355.5 des Zentralamerika-Abkommens: Agreement establishing an Association between Central America, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other, signed 29/06/2012

51 Siehe: Bierbrauer, Elfriede, 2016: Trade Regimes Applicable to Developing Countries, European Parliament, Fact Sheets on the European Union – 2016, Juni [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_6.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuld=FTU_6.2.3.html)

52 Saltnes, Johanne D., 2013: The EU's Human Rights Policy, Unpacking the literature on the EU's implementation of aid conditionality, University of Oslo, Centre for European Studies, ARENA Working Paper No. 2, March 2013

halb der Reichweite der unter der Menschenrechtsklausel angestregten Konsultationen bleiben. Vielmehr thematisieren diese nahezu ausschließlich schwerwiegende Ereignisse wie Staatsstriche und Wahlmanipulationen oder massive Übergriffe durch staatliche Sicherheitskräfte.

Wie ein Non-Paper der EU-Kommission aus dem Jahr 2012 zudem bestätigt, ist es bei den unter der Menschenrechtsklausel ergriffenen Maßnahmen auch nie zur Aussetzung von Handelspräferenzen gekommen: „*The clause has, however, never been invoked to justify restrictive trade measures...*“.<sup>53</sup> Tatsächlich umfassten die Maßnahmen zumeist nur Konsultationen; und wenn es zu Sanktionen kam, blieb es meist bei der Aussetzung von Treffen oder technischen Kooperationsprogrammen.<sup>54</sup> Die Priorisierung dieser vergleichsweise weichen Maßnahmen unterhöhlt insofern die Wirksamkeit der Menschenrechtsklausel.

Auch die Aktivierung der Klausel selbst erfolgt wenig konsequent. So identifizierte die Oslo-Studie für den Zeitraum 1995 bis 2012 in den AKP-Staaten 17 Verletzungen der Menschenrechtsklausel, in denen die EU nicht reagierte – weder mit Konsultationen noch mit anderen angemessenen Maßnahmen. Die Studie legte dabei einen sehr engen Maßstab an, indem sie sich nur auf Staatsstriche und Wahlunregelmäßigkeiten beschränkte – und damit auf das von der EU selbst angewandte überaus enge Auswahlkriterium für

die Aktivierung der Menschenrechtsklausel.<sup>55</sup> Der Befund der Untersuchung verdeutlicht, dass sich die inkohärente Implementierung der Menschenrechtsklausel nicht auf Einzelfälle reduzieren lässt. Offensichtlich zieht eine große Zahl von Verstößen keine angemessene Reaktion der EU nach sich.



Der Abbau von Zöllen sowie die Liberalisierung von Handelsregeln bildeten die Grundlage für den ‚Siegesszug‘ des Containers – dem Symbol für die Globalisierung. (Foto: © astrid westvang BY-NC-ND 2.0)

## Mangel: Monitoring und Schutz gegen Vertragsbestimmungen

Ein weiteres Manko, das die erratische Aktivierung der Menschenrechtsklausel begünstigt, besteht in dem Mangel institutionalisierter Instanzen des Monitorings. Für eine verbesserte Wirksamkeit wäre es erforderlich, die Implementierung der Menschenrechtsklausel sowie die Menschenrechtssituation in den Unterzeichnerstaaten – sowohl in den EU-Mitgliedstaaten als auch in den jeweiligen Partnerländern – systematisch und kontinuierlich

zu beobachten. Ferner bedürfte es einer regelmäßigen Evaluierung der Effektivität der unter der Klausel ergriffenen Maßnahmen. Gremien, die diese umfangreichen Aufgaben wahrnehmen, sind jedoch häufig nicht oder nur in unzureichender Form vorgesehen.<sup>56</sup>

Hinzu kommt, dass es auch keine Beschwerdeinstanzen gibt, die es Einzelpersonen, zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Akteuren ermöglichen

53 European Commission 2012: Non-Paper: Using EU Trade Policy to promote fundamental human rights, Current policies and practices: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc\\_149064.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149064.pdf)

54 Hachez, Nicolas, 2015: ‘Essential elements’ clauses in EU trade agreements making trade work in a way that helps human rights?, KU Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 158, April

55 Saltnes, Johanne D., 2013: The EU’s Human Rights Policy, Unpacking the literature on the EU’s implementation of aid conditionality, University of Oslo, Centre for European Studies, ARENA Working Paper No. 2, March 2013

56 Zu den wenigen Abkommen mit derartigen Gremien gehören die EU-Assoziationsabkommen mit Marokko, Tunesien und Jordanien, unter denen nachträglich spezifische Unterausschüsse (Subcommittees) für Demokratie und Menschenrechte eingerichtet wurden. Siehe etwa den Vorschlag zur Einrichtung des diesbezüglichen Subcommittees unter dem EU-Marokko-Abkommen: Proposal for a COUNCIL DECISION on a Community position in the Association Council on the implementation of Article 84 of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Kingdom of Morocco, of the other part, Brussels, 15.6.2004, COM(2004) 426 final. Ähnlich wurden unter den EU-Kooperationsabkommen mit Bangladesch und Kambodscha Untergruppen (Subgroups) für u. a. Menschenrechte eingerichtet. Problematisch ist jedoch, dass diese Gremien kein regelmäßiges Monitoring vornehmen und mitunter nur auf einer ad-hoc-Basis operieren.

würden, die EU-Kommission oder Regierungen der Partnerländer zu Untersuchungen über die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen aufzufordern.<sup>57</sup>

Diese Mängel sind besonders frappant angesichts des in den jüngeren Handelsabkommen etablierten Ausschusssystem, das meist neben einem Gemeinsamen Ausschuss, der das gesamte Abkommen betreut, auch bilaterale Unterausschüsse für diverse handelsrelevante Themen vorsieht (Güterhandel, Investitionen/ Dienstleistungen, geographische Herkunftsbezeichnungen, Zollkooperation, sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, öffentliches Beschaffungswesen und weitere mehr). Den Respekt vor demokratischen Prinzipien und den Menschenrechten jedoch behandeln die Abkommen als nachrangig. Obgleich diese Bereiche „wesentliche Bestandteile“ sind, bedenken die Abkommen sie meist nicht mit einem eigenen Ausschuss.

Dieser Mangel gilt auch für CETA, das die Kommission als das bisher „fortschrittlichste“ Handelsabkommen der EU bezeichnet.<sup>58</sup> Obgleich das gemeinsam mit CETA unterzeichnete Strategische Partnerschaftsabkommen eine Menschenrechtsklausel enthält (siehe oben), gibt es keinen Ausschuss für deren Monitoring.<sup>59</sup>

Bartels weist auf ein weiteres grundsätzliches Defizit hin.<sup>60</sup> Menschenrechtsverletzungen können auch durch die Umsetzung der Liberalisierungsverpflichtungen aus den Handelsabkommen selbst verursacht werden. Die Verträge können durch den erhöhten Wettbewerbsdruck Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten vernichten und die Armut erhöhen oder durch unzureichende Sozialklauseln grundlegende Gewerkschaftsrechte unterlaufen. In solchen Fällen müsste eine Menschenrechtsklausel die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen im eigenen Territorium trotz der Liberalisierungsanforderungen der Handelsabkommen erlauben. Dies aber ist so nicht möglich.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass die begleitenden Suspensionsklauseln den Rückgriff auf „angemessene Maßnahmen“ an einen Verstoß gegen die „essential elements“ im Territorium der jeweiligen Vertragspartner koppeln. Die Klausel erlaubt es mithin nicht, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, sollte die Umsetzung des Abkommens zu

Menschenrechtsverletzungen im eigenen Territorium führen.

Aber auch in extraterritorialer Hinsicht erweisen sich die Suspensionsklauseln als unzureichend. So sind Regierungen der jeweiligen Partnerländer, in denen es zu Verstößen kommt, möglicherweise nicht selbst verantwortlich zu machen, sondern andere Akteure wie etwa transnationale Konzerne, die sich mangelnde staatliche Aufsichts- und Durchsetzungskapazitäten zunutze machen. Auch in solchen Situationen ermöglicht die Suspensionsklausel keine angemessenen Maßnahmen, da sie den Nachweis einer staatlichen Verantwortung auf Seiten der Vertragspartner verlangt.

Schließlich fehlen in der Regel auch Verfahren, die dann greifen, wenn sich die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen als unvereinbar mit den Handelsabkommen erweist. In solchen Fällen bedürfte es entweder einer Aussetzung problematischer Vertragsbestimmungen oder auch ihrer Änderung.

57 Beke, Laura, et al. (2014): The integration of human rights in EU development and trade policies, Work Package No. 9 – Deliverable No. 1, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017

58 European Commission: EU-Canada summit: newly signed trade agreement sets high standards for global trade, Press Release, Brussels, 30 October 2016, IP/16/3581

59 Strategic Partnership Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Canada, of the other part, signed 30 October 2016, Brussels

60 Bartels, Lorand, 2014: A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements, German Institute for Human Rights/MISEREOR, Berlin/Aachen, Februar



Die Handelspolitik des 21. Jahrhunderts darf nicht länger zu Lasten der Umwelt gehen.  
(Foto: © Jörg Böhling/Brot für die Welt)

## 4 Sozial- und Umweltstandards im Allgemeinen Präferenzsystem

Seit 1971 gewährt die Europäische Gemeinschaft Entwicklungsländern Handelspräferenzen unter ihrem Allgemeinen Präferenzsystem (APS), in der Regel Zollerleichterungen. Die Präferenzen werden, wie auch einst unter den Lomé-Konventionen und dem Cotonou-Abkommen, einseitig gewährt. Es handelt sich insofern um ein nicht-reziprokes System, das den Begünstigten keine entsprechenden Marktöffnungen abverlangt.

Das System ist über die Zeit mehrfach reformiert worden. Die jüngste Revision trat Anfang 2014 in Kraft. Im Zuge der letzten Reform wurde der Kreis der APS-Begünstigten drastisch eingeschränkt. All jene Staaten, die nach der Weltbank-Klassifikation als höhere Mitteleinkommensländer gelten (ein Bruttonationaleinkommen pro Kopf von derzeit mehr als 4.036 US\$ aufweisen)<sup>61</sup>, fallen seither aus dem APS heraus. Kamen vor 2014 noch 178 Länder in den Genuss des APS, waren es im Dezember 2015 nur noch 92 Begünstigte – und die Zahl schrumpft weiter.<sup>62</sup> Länder, die ihre Präferenzen verlieren würden, drängte die EU stattdessen

dazu, WTO-konforme Verträge zu unterzeichnen, zumeist Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs). Das Risiko des Verlusts der Präferenzen wirkte insofern als ein Druckmittel zur Unterzeichnung reziproker Abkommen.

Seit 2014 besteht das System aus drei Varianten unterschiedlicher Reichweite: dem Standard-APS, dem APS+ und Everything but Arms EBA („Alles außer Waffen“). Das Standard-APS gewährt Zollsenkungen auf rund 66 Prozent der Produktlinien aus rund 30 Ländern. Das APS+ besteht aus einem speziellen Anreizsystem, das bis Ende 2015 13 als besonders „verwundbar“ eingestufte Länder begünstigte. Es bezieht sich auf die gleichen Produktlinien wie das Standard-APS, gewährt auf diese aber Zollfreiheit. Zusätzlich müssen diese Länder 27 internationale Konventionen über Arbeitsnormen, Menschenrechte und Umweltschutz unterzeichnet haben. EBA schließlich gewährt der Gruppe der 49 Least Developed Countries („am wenigsten entwickelte Länder“) zoll- und quotenfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen und Munition.<sup>63</sup>

### Zuckerbrot und Peitsche: Die APS-Konditionalität

Konditionalität wurde in Form positiver Anreize erstmals 1991 in das APS eingeführt. Damals erhielten mehrere lateinamerikanische Länder zu-

sätzliche Präferenzen, wenn sie im Gegenzug Maßnahmen zur Bekämpfung der Produktion und des illegalen Handels mit Drogen ergriffen.

61 Siehe: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

62 European Commission, 2016: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015, Brussels, 28.1.2016, COM(2016) 29 final

63 Ebd.



Der Schutz der öffentlichen Dienstleistungen ist nicht erst seit TTIP und CETA ein Streitthema.  
(Foto: © peoplesworld BY-NC 2.0)

Ab 1994 integrierte die EU sukzessiv erweiterte Sozial- und Umweltstandards in das APS, und zwar in der Form positiver und negativer Konditionalität. Die Unterzeichnung und Umsetzung internationaler Konventionen berechnete zu erweiterten Präferenzen, während Verstöße zu Konsultationen und zur Aussetzung der Präferenzen führen konnten.<sup>64</sup>

Die APS-Ratsverordnung vom Dezember 1994 erlaubte die vollständige oder teilweise Ausset-

zung der Präferenzen bei Verstößen gegen das Verbot der Zwangsarbeit (Genfer Konventionen von 1926 und 1956 sowie die ILO-Konventionen 29 und 105), beim Export von durch Gefangenarbeit produzierten Gütern, defizitären Kontrollen bei Drogenhandel und Geldwäsche, bei mangelhaften Herkunftszertifikaten sowie unfairen Handelspraktiken (Verstößen gegen die aus der Uruguay-Runde erwachsenen WTO-Verpflichtungen).<sup>65</sup> Die Sanktionsmöglichkeit beschränkte sich also von vornherein nicht nur auf Sozialstandards, sondern erstreckt sich auch auf handelspolitische Verpflichtungen.

Im Jahr 1998 traten erweiterte Varianten der positiven Konditionierung durch das „special incentive arrangement“ hinzu, welches zusätzliche APS-Präferenzen bei Unterzeichnung und effektiver Umsetzung der ILO-Konventionen 87 und 98 (Recht auf Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen) sowie der ILO-Konvention 138 über das Mindestalter für die Beschäftigung ermöglichten. Daneben nahm die Gemeinschaft mit den Standards der Internationalen Tropenholzorganisation (International Tropical Timber Organisation – ITTO) erstmals auch multilaterale Umweltnormen in die Abkommen auf, die APS-Zollvergünstigungen ermöglichten.<sup>66</sup>

Nach der Annahme der ILO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) erweiterte die EU 2001 die Rechtsgrundlage für das APS und bot nun zusätzliche Präferenzen bei der effektiven Umsetzung aller acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (siehe Box). Zudem können seither auch Verstöße gegen alle Kernarbeitsnormen zum Entzug von APS-Präferenzen führen. Ferner wurde die Liste der Gründe für die Aussetzung der Präferenzen um Verstöße gegen Standards internationaler Fischereiorganisationen erweitert, die der Erhaltung und Nutzung von Fischgründen dienen.<sup>67</sup>

2004 verlor die EG einen WTO-Streitfall, den Indien gegen das APS anstrebte, nachdem die Gemeinschaft Pakistan in den Kreis der insgesamt 12 Länder aufnahm, die zusätzliche Präferenzen

64 Portela, Clara/Orbie, Jan, 2014: Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: coherence by accident?, *Contemporary Politics*, 20:1, 63-76, DOI: 10.1080/13569775.2014.881605

65 COUNCIL REGULATION (EC) No 3281/94 of 19 December 1994 applying a four-year scheme of generalised tariff preferences (1995 to 1998) in respect of certain industrial products originating in developing countries

66 Siehe die 1998 in Kraft getretene Kommissionsverordnung: Proposal for a COUNCIL REGULATION (EC) applying the special incentive arrangements concerning labour rights and environmental protection provided for in Articles 7 and 8 of Council Regulations (EC) Nos 3281/94 and 1256/96 applying the scheme of generalised tariff preferences in respect of certain industrial and agricultural products originating in developing countries, Brussels, 29.10.1997, COM(97) 534 final

67 COUNCIL REGULATION (EC) No 2501/2001 of 10 December 2001 applying a scheme of generalised tariff preferences for the period from 1 January 2002 to 31 December 2004

für den Kampf gegen die Produktion und den Handel mit illegalen Drogen erhalten (unter den sogenannten „special arrangements to combat drug production and trafficking“ der APS-Verordnung). Indien engagierte sich ebenfalls in der Drogenbekämpfung, gehörte aber nicht zum Kreis der Begünstigten, denen das Drogen-Arrangement des APS Zollfreiheit für eine Reihe bestimmter Produkte einräumte. Die Berufungsinstanz der WTO urteilte, dass das Drogen-Arrangement gegen das Meistbegünstigungsprinzip und die Ermächtigungsklausel des GATT verstößt.<sup>68</sup> Die Ermächtigungsklausel ist die Rechtsgrundlage, die es WTO-Vertragsparteien erlaubt, Entwicklungsländern günstigere Präferenzen einzuräumen als den übrigen WTO-Parteien. Zu den Voraussetzungen gehört allerdings, dass sie Entwicklungsländer nicht untereinander diskriminieren, es sei denn diese gehören zur

Gruppe der Least Developed Countries, denen noch weitreichendere Vergünstigungen gewährt werden dürfen.

Nach dem verlorenen Streitfall reformierte die Gemeinschaft das APS im Jahr 2005<sup>69</sup> abermals und schuf die Drei-Säulen-Struktur, die mit der letzten Reform aus dem Jahr 2012 nur noch leicht modifiziert wurde.<sup>70</sup> Seither setzt sich das System aus den drei Varianten Standard-APS, APS+ und Everything but Arms EBA zusammen. Für alle drei Varianten gilt, dass die Präferenzen bei „ernsthaften und systematischen Verstößen“ gegen eine oder mehrere von 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen ganz oder teilweise ausgesetzt werden können. Neben den acht Kernarbeitsnormen sind dies der Zivil- und Sozialpakt der UN sowie die Konventionen gegen Völkermord, Rassismus, Diskriminierung, Folter und für Kinderrechte.<sup>71</sup>

## Das „Flaggschiff der Nachhaltigkeit“: APS+

Zusätzliche Präferenzen genießen die derzeit neun Begünstigten unter dem APS+ und die 49 Least Developed Countries unter EBA. Letzteren räumt

die EU zollfreien Zugang für alle Produkte außer Waffen ein. Nur die Begünstigten unter dem APS+ jedoch müssen als Voraussetzung für weitere Zollerleichterungen zusätzlich zu den 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen noch 12 internationale Abkommen zum Umweltschutz und zur guten Regierungsführung ratifizieren und „effektiv umsetzen“. Diese umfassen das Artenschutzabkommen CITES, das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, die Baseler Abfall-Konvention, die Konvention über Biologische Vielfalt, das Klimarahmenabkommen, das Cartagena-Protokoll zur biologischen Sicherheit, die Stockholmer Konvention über persistente organische Schadstoffe, das Kyoto-Protokoll, die drei UN-Drogenkonventionen von 1961, 1971 und 1988 sowie die UN-Konvention gegen Korruption.<sup>73</sup>

Bis Ende 2015 kamen noch 13 Länder in den Genuss des APS+. Doch die Zahl schrumpfte 2016 auf neun, und ab 2017 werden es voraussichtlich nur noch acht Staaten sein. Die Handelsbeziehungen der ausgeschiedenen fünf Länder (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panama und Peru) unterliegen nun zwei reziproken Handelsverträgen, dem EU-Assoziationsabkommen mit Zentralamerika und dem EU-Handelsabkommen mit Kolumbien

### Die Kernarbeitsnormen

Mit der Annahme der ‚Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit‘ bekannten sich 1998 alle Mitgliedstaaten der ILO zu den Kernarbeitsnormen, die in acht Konventionen niedergelegt sind.

- Konvention 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948
- Konvention 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949
- Konvention 29: Zwangsarbeit, 1930
- Konvention 105: Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957
- Konvention 100: Gleichheit des Entgelts, 1951
- Konvention 111: Verbot der Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958
- Konvention 138: Mindestalter, 1973
- Konvention 182: Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999<sup>72</sup>

68 WTO 2004: European communities – Conditions for the granting of tariff preferences to developing countries, AB-2004-1, Report of the Appellate Body, World Trade Organisation, WT/DS246/AB/R, 7 April 2004

69 COUNCIL REGULATION (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences

70 REGULATION (EU) No 978/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008

71 A.a.O., Annex VIII, Part A

72 Siehe die Übersicht der ILO: <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>

73 A.a.O., Annex VIII, Part A und B

und Peru.<sup>74</sup> Die EU-Kommission bezeichnet das APS+ als ihr „Flaggschiff“-Instrument zur Förderung von Nachhaltigkeit und guter Regierungs-

führung in Entwicklungsländern.<sup>75</sup> Angesichts der geringen und schrumpfenden Zahl der Begünstigten ist dessen faktische Bedeutung jedoch gering.

## Monitoring: Die Macht der Kommission

Die Kontrolle des APS und der Einhaltung der Verpflichtungen obliegt der Kommission, die dabei durch ein Generalised Preferences Committee unterstützt wird.<sup>76</sup> Diesem Ausschuss gehören Mitglieder der EU-Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes (European External Action Service – EEAS), des Handelspolitischen Ausschusses des Europaparlaments (Committee on International Trade – INTA) und der Mitgliedstaaten an.<sup>77</sup> Ferner muss die Kommission ab Januar 2016 alle zwei Jahre dem Europaparlament und dem Europäischen Rat einen Bericht über das APS zukommen lassen.

Ein Blick in den ersten Bericht vom Januar 2016 verdeutlicht, dass ein dezidiertes Monitoring der Einhaltung der 27 internationalen Konventionen zu Menschenrechten, Arbeit und Umwelt nur für den kleinen Kreis der APS+-Begünstigten stattfindet.<sup>78</sup> Hingegen unterliegt die menschenrechtliche Situation des Großteils der Begünstigten, der 30 Standard-APS- und 49 EBA-Staaten, keiner dezidierten Kontrolle. Für die Überprüfung der Umsetzung der 15 internationalen arbeits- und menschenrechtlichen Konventionen, denen auch diese Länder verpflichtet sind, gibt es kein dem APS+ vergleichbares Monitoringverfahren.

Ein den APS-Bericht begleitendes Arbeitspapier der Kommissionsdienste (Joint Staff Working Document) beschreibt das Verfahren des APS+-Monitorings und liefert die Ergebnisse für die einzelnen Partnerländer.<sup>79</sup> Das Verfahren besteht im Wesentlichen aus zwei Elementen: eine sogenannte „Scorecard“, die die Defizite bei der Umsetzung der 27 Konventionen dokumentiert, sowie sich daran anschließende APS+-Dialoge mit den begünstigten Staaten. Für die Scorecards

wertet die Kommission die offiziellen Berichte der jeweiligen Sekretariate der einzelnen internationalen Konventionen aus. Sie räumt dabei jedoch selbst ein, dass nicht alle Konventionen über Monitoring-Mechanismen verfügen. Und wenn es Umsetzungsberichte gibt, sind diese häufig lückenhaft. Daher beschränke sich die Kommission nicht allein auf die Sekretariate der Konventionen, sondern berücksichtige „ein breites Spektrum von Quellen“, einschließlich der Einschätzungen von Zivilgesellschaft, Sozialpartnern, Europäischem Parlament und Rat. Ebenso würden Stakeholder in den Partnerländern konsultiert, neben Regierungsstellen auch Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Büros internationaler Organisationen. Ergänzend

### Begünstigte des APS+

#### Dezember 2015

Armenien  
Bolivien  
Kap Verde  
Costa Rica  
El Salvador  
Georgien  
Guatemala  
Mongolei  
Pakistan  
Panama  
Paraguay  
Peru  
Philippinen

#### November 2016

Armenien  
Bolivien  
Kap Verde  
Georgien (bis  
31.12.2016)  
Kirgisische Republik  
(seit 27.1.2016)  
Mongolei  
Pakistan  
Paraguay  
Philippinen

74 European Commission, 2016: Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015, Brussels, 28.1.2016, COM(2016) 29 final

75 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, Trade, growth and development, Tailoring trade and investment policy for those countries most in need, Brussels, 27.1.2012, COM(2012) 22 final

76 REGULATION (EU) No 978/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, Artikel 8

77 Beke, Laura, et al. (2014): The integration of human rights in EU development and trade policies, Work Package No. 9 – Deliverable No. 1, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017

78 European Commission, 2016: REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015, Brussels, 28.1.2016, COM(2016) 29 final

79 JOINT STAFF WORKING DOCUMENT: 'The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') covering the period 2014 – 2015, Brussels, 28.01.2016, SWD(2016) 8 final, S. 16f.



Internationaler Handel wird (fast) nur nach dem Preis bewertet, nicht aber nach den sozialen und arbeitsrechtlichen Bedingungen unter denen die Waren und Dienstleistungen hergestellt werden. (Foto: © Jeremiah Roth BY-SA 2.0)

könnten auch Workshops und Besuchsreisen hinzukommen.<sup>80</sup>

Kennzeichnend für das Monitoring des gesamten APS ist vor allem der hohe Ermessensspielraum, der der Kommission übertragen wird. Sie genießt große Freiheit bei der Entscheidung, ge-

gen welche Länder sie Untersuchungen anstrengt, welche Gründe für etwaige Sanktionen sie dabei zu Grunde legt und ob sie dem Rat letztlich die Aussetzung von Präferenzen empfiehlt.<sup>81</sup> So bieten die recht allgemein gehaltenen Anforderungen der APS-Verordnung für die Einleitung von Untersuchungen breiten Raum für Interpretationen. Was eine „schwerwiegende und systematische Verletzung“ der 15 Arbeits- und Menschenrechtskonventionen darstellt, lässt sich unterschiedlich auslegen. Als ähnlich unpräzise erweisen sich die APS+-Kriterien. Um das Verfahren zur Aussetzung von APS+-Präferenzen zu initiieren soll die Kommission einen „begründeten Zweifel“ an der Einhaltung der 27 Konventionen hegen – eine Formulierung, die ebenfalls den breiten Ermessensspielraum unterstreicht.<sup>82</sup>

Dabei hat die APS-Verordnung von 2012 die Macht der Kommission noch erhöht, indem sie ihr das Recht einräumt, „delegierte Rechtsakte“ zu erlassen, die unter anderem die Aufnahme von Ländern oder die Einleitung von Untersuchungen betreffen. Das Instrument der delegierten Rechtsakte wurde mit dem Lissabon-Vertrag eingeführt und ermöglicht es dem Rat und dem Parlament, bestimmte Gesetzgebungsbefugnisse wie etwa die Änderung von Verordnungen oder Richtlinien an die Kommission zu delegieren. Rat und Parlament behalten sich in der APS-Verordnung allerdings das Recht vor, einem vorgeschlagenen delegierten Rechtsakt zu widersprechen und einen in Kraft getretenen delegierten Rechtsakt jederzeit zu widerrufen.<sup>83</sup>

## Sporadisch: Sanktionen unter dem APS

Die Aktivierung der APS-Konditionalität erweist sich bis heute als erratisch. Nur in drei Fällen kam es bisher überhaupt zur Aussetzung von Präferenzen. Wegen der verbreiteten Anwendung von Zwangsarbeit unter der Militärdiktatur verlor Myanmar 1997 den Zugang zum APS. Der Entzug ging auf Beschwerden des Internationalen und Europäischen Gewerkschaftsbunds im Jahr 1995 zurück. Beide Gewerkschaftsdachverbände reichten 2003 auch Beschwerden über Weißrussland ein, die zu Untersuchungen durch die EU-Kommission führten. Verstöße gegen die ILO-Konventionen 87 und 98 führten schließlich 2007

zum Ausschluss von Weißrussland aus dem APS. Der dritte Fall betrifft Sri Lanka, das 2010 die weitergehenden APS+-Präferenzen wegen Menschenrechtsverletzungen beim Kampf der Regierung gegen die Rebellen der Tamil Tigers verlor. Die Aussetzung begründete die EU mit Verstößen gegen den Zivilpakt, die Anti-Folter-Konvention und die Kinderrechtskonvention. Doch die Sanktion bedeutete für Sri Lanka nur eine Herabstufung vom APS+ zum APS, so dass das Land weiterhin in den Genuss von Präferenzen kam. In allen drei Fällen vergingen vom Zeitpunkt der Einreichung der Beschwerden beziehungsweise dem Beginn

80 Ebd.

81 Portela, Clara/Orbie, Jan, 2014: Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: coherence by accident?, *Contemporary Politics*, 20:1, 63-76, DOI:10.1080/13569775.2014.881605

82 REGULATION (EU) No 978/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 applying a scheme of generalised tariff preferences and repealing Council Regulation (EC) No 732/2008, Artikel 8

83 A.a.O., Artikel 36 und 37

der Untersuchungen bis zur Aussetzung der Präferenzen mehrere Jahre. Im Fall Weißrusslands waren es vier Jahre.<sup>84</sup>

In einigen weiteren Fällen kam es zwar zu Untersuchungen, Sanktionen blieben aber aus. So untersuchte die Kommission 1997 Vorwürfe von Kinderarbeit in Pakistan, 2008 Verstöße gegen ILO-Konvention 87 in El Salvador und 2012 die mangelhafte Implementierung der UN-Konvention über narkotische Drogen in Bolivien. Viele Länder, die sich Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen zuschulden kommen lassen, blieben jedoch von Untersuchungen verschont und genießen seit vielen Jahren APS-Präferenzen, so etwa Usbekistan oder Turkmenistan.<sup>85</sup>

Auch das Vorzeigesystem des APS+ blieb dahingehend nicht von Kritik verschont. So wurde Guatemala 2014 trotz zahlreicher Arbeitsrechtsverletzungen in das APS+ aufgenommen und verließ es 2016 nur, weil es zu den Mitunterzeichnern des EU-Zentralamerika-Abkommens gehört.<sup>86</sup> Ebenso führte die Aufnahme der Kirgisischen Republik im Januar 2016 in das APS+ zu Kritik von Europaabgeordneten angesichts der mangelhaften Erfüllung der Anforderungen an die Umsetzung diverser menschenrechtlicher Konventionen.<sup>87</sup> Menschenrechtsorganisationen bestätigen, dass in dem zentralasiatischen Staat noch immer Folter und Straflosigkeit anzutreffen sind.<sup>88</sup> Wie hoch die Hürden sind, um die EU zu angemessenen Maßnahmen zu bewegen, zeigt auch ein Versuch unter der dritten Säule des APS, der Everything But Arms-Initiative (siehe Box).

Die beiden einzigen Fälle von Arbeitsrechtsverletzungen, die zur Aussetzung von APS-Präfe-

renzen in Myanmar und Weißrussland führten, verdeutlichen ebenfalls die hohe Schwelle, die die EU für Sanktionen setzt. In beiden Fällen hatte die ILO zeitgleich Untersuchungskommissionen eingesetzt, das heißt die höchste Ermittlungsinstanz der Organisation. Zu diesem Mittel greift die ILO nur in extremen Fällen, wenn einem Land „andauernde und schwerwiegende Verletzungen“ der ILO-Normen vorgeworfen werden und es sich wiederholt geweigert hat, Abhilfe zu schaffen. Bisher hat die ILO in ihrer Geschichte überhaupt erst elf Untersuchungskommissionen eingesetzt.<sup>89</sup>

Schließlich bedürfte es auch eines Monitorings der Effizienz von Sanktionen, wenn sie denn beschlossen werden. Sollten sie sich als unzureichend erweisen, müssten sie im Zweifel ergänzt oder angepasst werden. Auf diese Notwendigkeit verweist das Beispiel Myanmars. Denn trotz der Aussetzung der APS-Präferenzen hatten sich die Exporte Myanmars in die EU zwischen 1990 und 2012 insgesamt fast verdoppelt.<sup>90</sup>

Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch eine Aussetzung von APS-Präferenzen nur ein Teil der bilateralen wirtschaftlichen Beziehungen betroffen ist. Im Fall Myanmars etwa zogen sich trotz Sanktionen nur einige EU-Konzerne vom dortigen Markt zurück, andere blieben. Dies führte dazu, dass die EU von 1995 bis 2005 der größte Investor in Myanmar war, mit kumulierten ausländischen Direktinvestitionen von 1,8 Milliarden US-Dollar. Auch blieb der Ölsektor des Landes von Sanktionen verschont, was den Investitionen von EU-Konzernen wie Total zugute kam.<sup>91</sup> Die Effizienz des APS wird insofern durch die Gesamtheit der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mitbestimmt.

84 Portela, Clara/Orbie, Jan, 2014: Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and foreign policy: coherence by accident?, *Contemporary Politics*, 20:1, 63-76, DOI:10.1080/13569775.2014.881605

85 Velluti, Samantha, 2016: The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations', 32(83), *Utrecht Journal of International and European Law* 41, DOI:http://dx.doi.org/10.5334/ujiel.342

86 Ebd.

87 Siehe den Entschließungsantrag der GUE/NGL-Fraktion im Europaparlament: MOTION FOR A RESOLUTION pursuant to Rule 105(4) of the Rules of Procedure on the Commission delegated regulation of 25 November 2015 amending Annex III to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council applying a scheme of generalised tariff preferences (C(2015)08213, B8-0044/2016, 16.1.2016 – 2015/2995(DEA))

88 Siehe die diesbezüglichen Landesberichte von Amnesty International und Human Rights Watch: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/kyrgyzstan/report-kyrgyzstan/>; <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/kyrgyzstan>

89 Siehe die Liste der bisher eingesetzten Untersuchungskommissionen (Commissions of Inquiry) der ILO: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011\\_ARTICLE\\_NO:26](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26)

90 Beke, Laura/Hachez, Nicolas, 2015: The EU GSP: A Preference for Human Rights and Good Governance? The Case of Myanmar, KU Leuven, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 155, March 2015

91 Ebd.

92 Siehe European Commission, DG Trade, 2009: EBA: end of transitional quotas for sugar and rice, Brussels, 1 October 2009: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc\\_144966.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/october/tradoc_144966.pdf)

93 Borrás, Saturnino M. et al., 2016: Land grabbing and human rights: The involvement of European corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, EP/EXPO/B/DROI/2015/02, May 2016

## Everything But Arms: APS und Landgrabbing in Kambodscha

Seit dem 1. Oktober 2009 gewährte die EU den Least Developed Countries unter der dritten Säule des APS, der Everything But Arms Initiative (EBA), zoll- und quotenfreien Zugang auch für Zucker.<sup>92</sup> Dies machten sich umgehend kambodschanische Unternehmer zu Nutze, darunter auch Regierungsmitglieder. Sie investierten in Zuckerrohrplantagen, um den EU-Markt nunmehr zollfrei zu beliefern. Seit der Freigabe stiegen die Zuckerexporte in die EU sprunghaft an. Rund 100.000 Hektar dienen seither der agro-industriellen Zuckerrohrproduktion. Nichtregierungsorganisationen aber machten die EU seit 2010 auf die menschenrechtlichen Folgen der durch EBA ausgelösten Zuckerrohrexpan­ sion in Kambodscha aufmerksam, die zu massenhaftem Landgrabbing führte. Laut einer menschenrechtlichen Folgeabschätzung (Human Rights Impact Assessment) sind rund 10.000 Menschen in Kambodscha durch die Expansion betroffen. Zu den „schwerwiegenden und systematischen Menschenrechtsverletzungen“, die auch durch staatliche Sicherheitskräfte begangen wurden, gehören demnach gewaltsame Vertreibungen und die Kriminalisierung von Menschenrechtsverteidigern.<sup>93</sup>

Das Europaparlament (EP) forderte die Kommission in einer Resolution im Jahr 2012 auf, die mit dem Zuckerrohrboom und den Agrar­ exporten nach Europa einhergehenden Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und „die EBA-Präferenzen für Agrarprodukte aus Kambodscha in Fällen, bei denen Menschenrechtsverletzungen identifiziert werden, befristet auszusetzen.“<sup>94</sup> In einer weiteren Resolution forderte das EP 2014 die Kommission auf, vor dem Hintergrund des Human Rights Impact Assessments dringend Maßnahmen zu ergreifen und die Integration eines zusätzlichen EBA-Kriteriums zu prüfen, das Exporteuren einen Nachweis ab-

verlangt, keine Vertreibungen ohne angemessene Entschädigungen vorgenommen zu haben.<sup>95</sup>

Die Kommission weigerte sich jedoch, eine offizielle Untersuchung unter dem APS zu beginnen. Stattdessen gab sie ein Audit in Auftrag, um Forderungen und etwaige Entschädigungen der Vertriebenen zu prüfen. Die zivilgesellschaftliche „Clean Sugar Campaign“ hingegen forderte die EU auf, das Audit mit einer offiziellen APS-Untersuchung und der Aufhebung der Präferenzen zu koppeln, bis die beteiligten Unternehmen den Vertriebenen Entschädigungen geleistet haben.<sup>96</sup>

Derweil dauern die Auseinandersetzungen um einen teilweise von der EU vermittelten Entschädigungsplan für die Vertriebenen in Kambodscha an, der von der kambodschanischen Regierung geprüft wird. Die Konditionen des Plans sind der Öffentlichkeit jedoch nicht bekannt. Erste Entschädigungsangebote einzelner Unternehmen bezeichneten Betroffene und Nichtregierungsorganisationen zwischenzeitlich als unzureichend.<sup>97</sup>

Dieses Beispiel für EBA-Präferenzen verdeutlicht gleich mehrere Probleme des APS:

1. Ähnlich wie viele Liberalisierungen unter Handelsabkommen können auch einseitige Präferenzen zu Menschenrechtsverletzungen führen.
2. Die Hürden für die Initiierung einer APS-Untersuchung sind überaus hoch.
3. Die EU-Kommission nutzt ihren hohen Ermessensspielraum, um Untersuchungen unter dem APS zu blockieren.
4. Sie fühlt sich dabei auch nicht an Forderungen des Europaparlaments gebunden.
5. Die Kommission greift eher zu weichen Maßnahmen, wie etwa einem Audit, als zu offiziellen Untersuchungen mit Sanktionsoption.
6. Die weichen Alternativmaßnahmen, wie das Audit und der Entschädigungsplan, entziehen sich weitgehend einer öffentlichen Kontrolle.

94 European Parliament, 2012: Situation in Cambodia, European Parliament resolution of 26 October 2012 on the situation in Cambodia, (2012/2844(RSP)), P7\_TA(2012)0402 European Parliament 2014: Situation of rights defenders and opposition activists in Cambodia and Laos, European Parliament resolution of 16 January 2014 on the situation of rights defenders and opposition activists in Cambodia and Laos (2014/2515(RSP)), P7\_TA(2014)0044

95 European Parliament, 2014: Situation of rights defenders and opposition activists in Cambodia and Laos, European Parliament resolution of 16 January 2014 on the situation of rights defenders and opposition activists in Cambodia and Laos (2014/2515(RSP)), P7\_TA(2014)0044

96 FIAN Deutschland 2014: Entscheidender Schritt zur Gerechtigkeit für Tausende von KambodschanerInnen, 19.12.2014: <https://www.fian.de/artikelansicht/2014-12-19-entscheidender-schritt-zur-gerechtigkeit-fuer-tausende-von-kambodschanerinnen/>

97 Paviour, Ben, 2016: Land Evictees Left Waiting as EU Plan Stalls, The Cambodia Daily, 8 October 2016: <https://www.cambodiadaily.com/news/land-evictees-left-waiting-eu-plan-stalls-119030/>. Davies, Jack/Sengkong, Bun, 2016: Sugar Company's compensation deals leave families bitter in Kampong Speu, The Phnom Penh Post, 16 June 2016: <http://www.phnompenhpost.com/national/sugar-companys-compensation-deals-leave-families-bitter-kampong-speu>



Protest gegen TTIP und CETA am 11. Oktober 2014. (Foto: © Mehr Demokratie BY-NC 2.0)

## 5 Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen

Seit 2008 integriert die Europäische Union sogenannte Nachhaltigkeitskapitel in ihre Handelsabkommen, die spezifische Unterkapitel oder Artikel zu internationalen Arbeits- und multilateralen Umweltnormen enthalten. Zwar erweitern sie vordergründig den Kanon der arbeits- und umweltrechtlichen Verpflichtungen, sind aber gemessen an den Menschenrechtsklauseln sowie der Konditionalität des Allgemeinen Präferenzsystems das bisher schwächste Instrument. Dies liegt unter anderem daran, dass sie – mit einer Ausnahme – grundsätzlich keinen Zugang zu den allgemeinen Streitlichkeitsmechanismen der Handelsabkommen ermöglichen. Verstöße gegen die Nachhaltigkeitskapitel können also nicht zu Handelsanktionen führen, wie zum Beispiel der teilweisen oder vollständigen Aussetzung präferenzzieller Zölle.

Es existieren zur Zeit elf EU-Handelsabkommen mit Nachhaltigkeitskapiteln (siehe Box). Drei davon haben die Ratifizierung durchlaufen und sind bereits vollständig in Kraft getreten (Südkorea, Georgien und Moldawien). Bei vier weiteren

ist die Ratifizierung noch nicht abgeschlossen, sie werden jedoch schon vorläufig angewendet (CARIFORUM, Kolumbien/Peru, Zentralamerika, SADC). Ein weiterer Vertrag, das Kanada-Abkommen CETA, ist zwar unterzeichnet, wird aber noch nicht vorläufig angewendet, da die Zustimmung des Europaparlaments noch aussteht. Bei zwei weiteren Abkommen mit Nachhaltigkeitskapiteln wurden bisher lediglich die Verhandlungen abgeschlossen, es kam aber noch nicht zur Unterzeichnung (Singapur<sup>98</sup>, Vietnam).

Daneben führt die EU eine Reihe weiterer Verhandlungen über Handelsabkommen, die Nachhaltigkeitskapitel enthalten sollen, darunter mit dem Mercosur, Mexiko, Japan, den USA, Indonesien, den Philippinen, Tunesien, sowie mit vier afrikanischen Staatengruppen über Wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs).<sup>99</sup> Hervorzuheben ist dabei das EU-US-Abkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), zu dem die EU im November 2015 ihren Vorschlag für das Nachhaltigkeitskapitel veröffentlichte.<sup>100</sup>

98 Die Unterzeichnung des EU-Abkommens mit Singapur, dessen Verhandlungen bereits im Oktober 2014 abgeschlossen wurden, ist zur Zeit nicht möglich, weil die Kommission am 10.7.2015 eine Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofs beantragt hat, die die Einstufung des Abkommens (als reinem EU- oder gemischtem Abkommen) klären soll. Die Antwort des EuGH steht bisher noch aus.

99 European Commission: Overview of Economic Partnership Agreements, Updated October 2016. European Commission: Overview of FTA and Other Trade Negotiations, Updated October 2016.

100 European Commission 2015: EU TEXTUAL PROPOSAL, TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, initial proposal for legal text on 'Trade and Sustainable Development' in TTIP, made public on 6 November 2015

## EU-Handelsabkommen mit Nachhaltigkeitskapiteln

	Unterzeichnet	Vorläufige Anwendung	Vollständig in Kraft
CARIFORUM	Oktober 2008	Dezember 2008	
Südkorea	Oktober 2010	1.7.2011	13.12.2015
Kolumbien/Peru/ (Ecuador)	Juni 2012 Ecuador Beitritt: 11.11.2016 Juni 2012	Peru: 1.3.2013, Kolumbien: 1.8.2013	
Zentralamerika	Juni 2012	Honduras, Nicaragua, Panama: 1.8.2013 Costa Rica, El Salvador: 1.10.2013 Guatemala: 1.12.2013	
Ukraine	Juni 2014	1.1.2016	
Georgien	Juni 2014	1.9.2014	1.7.2016
Moldawien	Juni 2014	1.9.2014	1.7.2016
Südafrikanische Entwicklungs- gemeinschaft (SADC)	Juni 2016	Botswana, Lesotho, Namibia, Swasiland, Südafrika: 10.10.2016	
Kanada	30.10.2016		
Singapur	(Verhandlungen abgeschlossen: Oktober 2014)		
Vietnam	(Verhandlungen abgeschlossen: Dezember 2015)		

### Kaum neue Verpflichtungen: Bausteine der Nachhaltigkeitskapitel

Die Nachhaltigkeitskapitel enthalten zwar einen großen Bestand an gemeinsamen Regeln, sind aber durchaus unterschiedlich strukturiert. So variieren sie unter anderem dahingehend, ob sie eigene Unterkapitel für Arbeits- und Umweltnormen vorsehen oder alternativ ein Nachhaltigkeitskapitel, das lediglich spezielle Artikel zu Arbeits- und Umweltfragen enthält.

Das erste Abkommen dieser Art, das EPA mit den Staaten des CARIFORUM aus dem Jahr 2008, enthält zwei spezielle Kapitel zu Umwelt und sozialen Aspekten (Title IV, Chapter 4 und Chapter 5). Es ist zugleich eine Ausnahme, da es das einzige EU-Abkommen ist, dessen Nachhaltigkeitskapitel unter den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus fallen.

Artikel 203.1 des CARIFORUM EP bestimmt, dass „jegliche Streitigkeit“ unter dem Vertrag dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus unterworfen werden kann. Allerdings dürfen Streitigkeiten unter den beiden Kapiteln zu Umwelt und sozialen Aspekten laut Artikel 213.2 nicht zur Aussetzung von Handelspräferenzen führen:

*“In cases involving a dispute under Chapter 4 and 5 of Title IV, appropriate measures shall*

*not include the suspension of trade concessions under this Agreement.”<sup>101</sup>*

Für alle anderen EU-Abkommen hingegen gilt, dass deren Nachhaltigkeitskapitel nicht sanktionsbewehrt sind. Im Kern weisen die Kapitel die folgenden Elemente auf:

- **Bekennnis zu nachhaltiger Entwicklung:** In allen Kapiteln bekennen sich die Vertragspartner zu dem Ziel nachhaltiger Entwicklung und verweisen auf eine Reihe internationaler Instrumente, darunter die Rio-Erklärung und Agenda 21 von 1992 oder die UN-ECOSOC-Erklärung über Vollbeschäftigung und gute Arbeit von 2006.
- **Recht zu regulieren:** Die Vertragsparteien bestätigen das Recht zu regulieren sowie das Recht, das eigene Niveau des Arbeits- und Umweltschutzes zu definieren. Zugleich „streben“ sie an, diesbezügliche Gesetze und Regulierungen zu verbessern.
- **Protektionismusklausel:** Die Nachhaltigkeitskapitel in Handelsverträgen mit Ländern des Südens beinhalten eine Klausel, die bestimmt, dass Arbeits- und Umweltstandards nicht zu protektionistischen Zwecken dienen sollen. Der „kom-

<sup>101</sup> Siehe Artikel 213.2: Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed 15 October 2008, Bridgetown



Handelsverträge bezogen sich schon zuvor auf multilaterale Umweltabkommen, bislang ist aber eine Ratifizierung dieser nicht verpflichtend. (Foto: © Brot für die Welt)

parative Vorteil“ der jeweiligen Parteien solle „in keiner Weise in Frage gestellt werden“.<sup>102</sup> Diese Klausel gibt es hingegen nicht in CETA und dem TTIP-Entwurf der Kommission.

- **Bekennnis zu internationalen Arbeitsnormen:** Die Vertragsparteien bekennen sich dazu, ihre ILO-Verpflichtungen umzusetzen, die sich aus der Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), aus der Decent Work Agenda (2008) und ihren jeweiligen Ratifizierungen einzelner Konventionen ergeben. Die Ratifizierung weiterer ILO-Konventionen ist jedoch nicht verbindlich. Stattdessen verpflichten sich die Parteien lediglich dazu, „Anstrengungen“ zu unternehmen, um fehlende ILO-Kernarbeitsnormen und andere ILO-Konventionen zu ratifizieren.
- **Bekennnis zu multilateralen Umweltabkommen:** Ähnlich bekennen sich die Parteien zur Umset-

zung jener multilateraler Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements – MEA), die sie bereits ratifizierten. Die Zahl der explizit genannten MEA schwankt dabei sehr: In manchen Handelsverträgen wird nur eines genannt (in jenem mit Südkorea beispielsweise nur die Klimarahmenkonvention), in anderen mehrere (jenes mit Kolumbien und Peru listet acht Umweltabkommen auf). Auch hier gibt es jedoch keine Verpflichtung, MEA zu ratifizieren.

- **Kooperation:** Ergänzend streben die Parteien mitunter verschiedene sektorale Kooperationsprojekte zur Förderung nachhaltiger Handelsbeziehungen an (etwa beim Handel mit Holz- und Fischprodukten, Biodiversität, Klimaschutz, Energieeffizienz, Öko-Label, Fair Trade und Corporate Social Responsibility).
- **Nichtabsenkungsklausel:** Die Parteien verpflichten sich, ihr nationales Arbeits- und Umweltrecht und diesbezügliche Regulierungen weder abzuschwächen noch zu umgehen, um Handel und Investitionen zu begünstigen.
- **Monitoring-Instanzen:** Die Nachhaltigkeitskapitel sehen offizielle und zivilgesellschaftliche Monitoring-Instanzen vor, wobei Letztere sowohl regional, auf Seiten der jeweiligen Partner, wie auch biregional eingesetzt werden sollen. Typischerweise gibt es einen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung (Committee on Trade and Sustainable Development), dem Kommissions- und Regierungsvertreter der Vertragsparteien angehören. Ergänzend soll jede Seite inländische Beratungsgruppen zu Arbeit und Umwelt konsultieren oder, falls nicht vorhanden, einrichten. Diese umfassen Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Gruppen, im wesentlichen Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen. Schließlich soll einmal im Jahr ein biregionales zivilgesellschaftliches Forum zu Arbeit und Umwelt veranstaltet werden, das dem Austausch unter zivilgesellschaftlichen Akteuren der beiden jeweiligen Vertragspartner dient.
- **Konsultative Streitbearbeitung:** Da die Nachhaltigkeitskapitel, mit Ausnahme des CARIFORUM EPAs, vom allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus ausgeklammert sind, sehen sie ein alternatives Streitbearbeitungsverfahren vor, das in der Regel aus drei Stufen besteht. Im Streitfall gibt es zunächst Regierungskonsultationen. Bleiben diese erfolglos, wird der im Rahmen der jeweiligen Handelsabkommen etablierte Aus-

<sup>102</sup> So lautet etwa Artikel 13.2(2) des EU-Abkommens mit Südkorea: „The Parties stress that environmental and labour standards should not be used for protectionist trade purposes. The Parties note that their comparative advantage should in no way be called into question“, vgl: FREE TRADE AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, Brussels, signed on 6 October 2010

schuss für Handel und nachhaltige Entwicklung befasst, der auch externe Beratung einholen kann. Ist der Ausschuss ebenfalls erfolglos, kann ein dreiköpfiges Expertenpanel eingerichtet werden, das einen Berichtsentwurf verfasst. Nach Berücksichtigung von Kommentaren durch die

Vertragsparteien erstellt das Panel den Endbericht mitsamt Empfehlungen und einem Aktionsplan. Werden diese Empfehlungen allerdings nicht umgesetzt, bleibt das Verfahren folgenlos. Eine Version des Endberichts kann veröffentlicht werden. Dies muss aber nicht geschehen.

## Riskante Redundanz: Das Verhältnis zur Menschenrechtsklausel

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Nachhaltigkeitskapitel im Hinblick auf internationale Arbeits- und Umweltstandards keine neuen Verpflichtungen für die Vertragsparteien generieren. Sie bestätigen lediglich die durch die Ratifizierung von ILO-Konventionen und MEAs bereits eingegangenen Verpflichtungen. Manche AutorInnen aber erblicken hierin nicht einfach eine harmlose Redundanz, sondern ein Problem im Verhältnis zur Menschenrechtsklausel.

So fallen die fundamentalen Arbeitsrechte, niedergelegt in den Kernarbeitsnormen, nicht nur in den Regelungsbereich der Nachhaltigkeitskapitel, sondern nach verbreiteter Auffassung auch unter jenen der sanktionsbewehrten Menschenrechtsklausel (siehe oben, Box). Diese Dopplung aber kann zu konkurrierenden Interpretationen darüber führen, wie bei einem Verstoß gegen Kernarbeitsnormen zu verfahren ist. Wer sich auf die breit zu interpretierende Menschenrechtsklausel beruft, kann die Behandlung dieses Verstoßes unter dem allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus verlangen. Andere aber können nun mit Verweis auf das nicht sanktionsbewehrte Nachhaltigkeitskapitel den Zugang dieses arbeitsrechtlichen Disputs zum allgemeinen Streitschlichtungsmechanismus ablehnen.

Eine Studie der Katholischen Universität Leuven befürchtet daher, dass die Nachhaltigkeitskapitel mit ihrer ausführlicheren Auflistung arbeitsrechtli-

cher Verpflichtungen dazu beitragen könnten, eine enge Interpretation der Menschenrechtsklausel zu begünstigen, die ihre Anwendung auf „begrenzte politische Sachverhalte“ beschränkt.<sup>103</sup> Eine solche Beschränkung des Anwendungsbereichs der Menschenrechtsklausel würde dabei nicht nur die fundamentalen Arbeitsrechte negativ betreffen, sondern auch andere wirtschaftlich-soziale Menschenrechte, die potenziell unter die Klausel fallen könnten (etwa das Recht auf Nahrung oder das Recht auf Wasser).

Dies kann praktische Konsequenzen haben. Dieselben staatlichen Verstöße, etwa die unter dem Zwang der Troika (EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds (IWF)) in Griechenland erfolgten Eingriffe in die Tarifautonomie, könnten unter der Menschenrechtsklausel theoretisch zu Sanktionen führen, unter dem Nachhaltigkeitskapitel aber nicht.<sup>104</sup>

Lorand Bartels weist darauf hin, dass die Überlappung von Menschenrechtsklausel und Nachhaltigkeitskapitel folglich das Risiko birgt, Menschenrechtsverletzungen nach völlig ungleichen Verfahren zu behandeln: Manche würden unter die Menschenrechtsklausel fallen, andere unter die Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels. Wenn Menschenrechte aber derart ungleich behandelt werden, könne dies unter Umständen gegen Artikel 21.1 des EU-Vertrags verstoßen, der die EU zur Unteilbarkeit der Menschenrechte verpflichtet.<sup>105</sup>

## Konflikt: Die Nichtabsenkungsklausel unter dem Sparzwang

Doch auch andere Regelungen des Nachhaltigkeitskapitels werfen Fragen auf. So gilt die Nichtabsenkungsklausel als eine der wenigen stärkeren Verpflichtungen. In Artikel 227.1 des EU-Abkommens mit Kolumbien und Peru findet sich eine Formulierung dieser Klausel, die so

ähnlich auch in anderen Abkommen enthalten ist, etwa in CETA und dem TTIP-Entwurf der EU-Kommission:

*“No Party shall encourage trade or investment by reducing the levels of protection afforded in its environmental and labour laws. Accordingly,*

103 Beke, Laura, et al. (2014): The integration of human rights in EU development and trade policies, Work Package No. 9 – Deliverable No. 1, Large-Scale FP7 Collaborative Project, GA No. 320000, 1 May 2013-30 April 2017, S. 75

104 Der ILO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit kritisierte in seiner Sitzung vom November 2012 u.a. „wiederholte und extensive Interventionen“ Griechenlands in das Recht zu Kollektivverhandlungen, das in der ILO-Konvention 98 festgeschrieben ist. Vgl.: ILO 2012: Reports of the Committee on Freedom of Association, 365th Report of the Committee on Freedom of Association, ILO, Governing Body, 316th Session, Geneva, 1–16 November 2012, GB.316/INS/9/1, S. 271

105 Bartels, Lorand, 2012: Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, University of Cambridge, Faculty of Law, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 24/2012, September, S. 18

*no Party shall waive or otherwise derogate from its environmental and labour laws in a manner that reduces the protection afforded in those laws, to encourage trade or investment.*<sup>106</sup>

Die Parteien sollen demnach ihr Arbeits- und Umweltrecht weder abschwächen noch aussetzen oder umgehen, „um Handel und Investitionen anzuregen“. In einer Studie für die Arbeiterkammer Wien weisen Stoll, Holterhus und Gött auf das Risiko hin, dass andere Begründungen aber möglicherweise doch eine Absenkung von Arbeits- und Umweltstandards rechtfertigten könnten:

*„Diese Klauseln sollen einen ‚roll back‘ verhindern. Allerdings verhindern sie wohl nicht eine Standardabsenkung aus anderen Motiven, was insbesondere dann Probleme aufwerfen kann, wenn für eine Standardabsenkung gleichzeitig*

*mit handelspolitischen auch „erlaubte“ andere, etwa haushaltspolitische Motive geltend gemacht werden.“*<sup>107</sup>

Haushaltspolitische Motive aber können häufig ins Feld geführt werden, um Schwächungen des Arbeits- und Umweltrechts oder diesbezüglicher Regulierungen zu rechtfertigen. So fanden etwa die Eingriffe Griechenlands in das fundamentale Recht auf Kollektivverhandlungen vor dem Hintergrund statt, unter dem Druck der Troika hohe Haushaltsüberschüsse erwirtschaften zu müssen, um den Schuldendienst zu leisten. Angesichts hoher öffentlicher Schuldenstände und den in vielen Ländern herrschenden Zwängen zur Haushaltssanierung bieten die schwammigen Formulierungen der Nichtabsenkungsklausel mithin Schlupflöcher, eine Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards zu rechtfertigen.

## **Risiko: Mangelnder Schutz für das Vorsorgeprinzip**

Um eine Abschwächung von Arbeits- und Umweltstandards zu verhindern und damit einer Nichtabsenkungsklausel Relevanz zu verleihen, müssten die Nachhaltigkeitskapitel unmissverständlich die Anwendung des Vorsorgeprinzips schützen. Dies ist aber nicht der Fall. Obgleich das Vorsorgeprinzip im Lissabon-Vertrag verankert ist (Artikel 191 AEUV), bieten die Nachhaltigkeitskapitel keinen hinreichenden Schutz, um dessen Umgehung zu verhindern. Das Vorsorgeprinzip erlaubt es, auch dann Schutzmaßnahmen zu ergreifen, wenn noch wissenschaftliche Unsicherheit über die Risiken bestimmter Produkte oder Verfahren herrscht. Hingegen sind bei dem etwa in Nordamerika praktizierten „wissenschaftsbasierten Ansatz“ solche Maßnahmen erst dann gerechtfertigt, wenn bereits ein Schaden eingetreten ist und ein wissenschaftlicher Nachweis über die Schadensursache erbracht wurde.

Die Nachhaltigkeitskapitel in CETA und dem TTIP-Entwurf enthalten zwar Referenzen zum Vorsorgeprinzip, diese aber sind völlig unzureichend, um eine Absenkung zu verhindern. So verpflichten sich die Vertragsparteien etwa in CETAs Arbeitskapitel (eines der beiden Unterkapitel des Nachhaltigkeitskapitels) eine Sicherheits- und Gesundheitskultur zu entwickeln, „in der dem Prinzip der

Prävention die höchste Priorität eingeräumt wird“ (Artikel 23.3(2)). In Situationen, die ein Verletzungs- oder Krankheitsrisiko bergen, dürfen die Parteien jedoch nur „kosteneffektive“ Maßnahmen ergreifen:

*“The Parties acknowledge that in case of existing or potential hazards or conditions that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person, a Party shall not use the lack of full scientific certainty as a reason to postpone cost-effective protective measures.”*<sup>108</sup>

Schutzmaßnahmen dürfen also nur dann ergriffen werden, wenn es an „vollständiger“ wissenschaftlicher Sicherheit über das Risiko mangelt und diese Maßnahmen „kosteneffizient“ sind. Doch gehört es zum Wesen der Unsicherheit, dass im Vorgriff auf ein mögliches Risiko kaum abschätzbar ist, ob eine Maßnahme „kosteneffizient“ ist oder nicht. Auch fehlen Kriterien, mit denen die geforderte „Kosteneffizienz“ überhaupt bestimmt werden könnte. Diese Formulierungen können folglich dazu führen, dass Unternehmen, denen von staatlicher Seite kostenintensive Schutzmaßnahmen auferlegt werden, einen Verstoß gegen die Anforderungen des Arbeitskapitels geltend machen.

106 Artikel 227.1, vgl: Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part, signed 26 June 2012, Brussels

107 Stoll, Peter-Tobias/Holterhus, Till Patrik/Gött, Henner, 2015: Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, Juni 2015, S. 20

108 CETA, Article 23.3(2), vgl: Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between Canada, of the one part, and the European Union and its Member States, on the other part, signed 30 October 2016, Brussels

Noch größeren Restriktionen unterliegt das Vorsorgeprinzip in CETAs Umweltkapitel. Zwar räumt auch dieses in Artikel 24.8 beim „Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Sicherheit“ die Möglichkeit ein, „kosteneffiziente Maßnahmen“ zur Vermeidung von Umweltschäden zu ergreifen. Doch müssen umweltpolitische Schutzmaßnahmen laut Artikel 24.3 zugleich im Einklang mit CETA selbst stehen.<sup>109</sup> Dies aber wirft das Problem auf, dass CETA, wie andere EU-Handelsabkommen auch, die WTO-Verträge über technische Handelshemmnisse (TBT) sowie pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (SPS) explizit übernimmt (siehe CETA Artikel 4.2, 5.4 und 21.2(1)).

Damit aber importiert CETA auch die überaus restriktiven Auflagen dieser beiden Verträge, die einer Anwendung des Vorsorgeprinzips erhebliche Hürden in den Weg stellen. So erlauben beide Abkommen nur solche Maßnahmen, die „nicht handelsbeschränkender sind als notwendig“, um die angestrebten Schutzziele zu erreichen (SPS Artikel 5.6, TBT Artikel 2.2). Das TBT-Abkommen verlangt daneben, dass technische Regulierungen „keine unnötigen Hindernisse für den internationalen Handel errichten“ (TBT Artikel 2.2).<sup>110</sup>

Noch problematischer ist das SPS-Abkommen, das Schutzmaßnahmen grundsätzlich nur auf Basis wissenschaftlicher Risikoprüfungen zulässt (SPS, Artikel 2.2, 3.3 und 5.1). Zwar erlaubt SPS-Artikel 5.7 auch Vorsorgemaßnahmen bei wissenschaftlicher Unsicherheit, diese aber dürfen nur „vorläufig“ (provisionally) angewendet werden. In einer angemessenen Zeitspanne müssen die Vertragsparteien die wissenschaftlich tragfähigen Beweise für die Notwendigkeit ihrer Schutzmaßnahmen nachliefern. Gelingt ihnen dieser Nachweis nicht, müssten sie ihre Maßnahmen wieder aufheben. Da häufig viele Jahre vergehen, bis wissenschaftliche Nachweise über die Risiken bestimmter Produkte erbracht werden können, und diese dabei vielfach gar keinen wissenschaftlichen Konsens darstellen, liefert das SPS-Abkommen also hinreichend Munition, um das Vorsorgeprinzip zu unterminieren.

Und so überrascht es nicht, dass die EU bereits zwei WTO-Streitfälle verlor, bei denen die Anwendung des Vorsorgeprinzips letztlich keinen Bestand hatte. Das Importverbot für Rindfleisch, das mit Wachstumshormonen erzeugt wurde, erklärten das WTO-Schiedsgericht und dessen Berufungsinstanz als unrechtmäßig aufgrund eines fehlenden wissenschaftlichen Nachweises über das Risiko der fraglichen Hormone. Ähnlich scheiterte die EU bei der WTO mit ihrem von 1998 bis 2004 währenden Moratorium für die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO). Bereits die Verhängung des Moratoriums erachtete das WTO-Schiedsgericht als Verstoß gegen das SPS-Abkommen.<sup>111</sup>



Haushaltspolitische Motive werden häufig ins Feld geführt, um Arbeits- und Umweltrechte nicht beachten zu müssen. (Foto: © Dennis Skley BY-NC-ND 2.0)

<sup>109</sup> Die Formulierung in Artikel 24.3 lautet: „The Parties recognise the right of each Party to set its environmental priorities, to establish its levels of environmental protection, and to adopt or modify its laws and policies accordingly and in a manner consistent with the multilateral environmental agreements to which it is party and with this Agreement (eigene Hervorhebungen).“

<sup>110</sup> Siehe die Vertragstexte des SPS- und das TBT-Abkommens auf der Webseite der WTO: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm)

<sup>111</sup> Stoll, Peter-Tobias/Douma, Wybe Th./de Sadeleer, Nicolas/Abel, Patrick, 2016: CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip: Eine Untersuchung zu den Regelungen zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen, technischen Handelshemmnissen und der regulatorischen Kooperation in dem CETA-Abkommen und nach den EU-Vorschlägen für TTIP, erstellt im Auftrag von foodwatch, Juni 2016

Indem CETAs Umweltkapitel explizit verlangt, dass Schutzmaßnahmen im Einklang mit dem übrigen CETA-Vertrag stehen müssen, dieser aber die restriktiven Regelungen des SPS- und TBT-Abkommens importiert, unterhöhlt das Nachhaltigkeitskapitel de facto selbst das Vorsorgeprinzip. Statt es zu schützen, liefert es die erforderlichen Angriffspunkte zu seiner Schwächung. Die Nichtabsenkungsklausel des Nachhaltigkeitskapitels wird im selben Kapitel schon wieder unterlaufen.

Ein Rechtsgutachten im Auftrag von foodwatch zieht ein entsprechend ernüchterndes Fazit über die beiden Nachhaltigkeitskapitel des CETA-Vertrags:

*„Im Ergebnis ist festzuhalten, dass mit der spezifischen Berücksichtigung des Vorsorgeprin-*

*zips in den beiden Kapiteln über Handel und Arbeit beziehungsweise Handel und Umwelt die mit dem europäischen Vorsorgeprinzip verfolgten Schutzziele keineswegs so umfassend abgedeckt werden, wie dies seinem Anwendungsbereich im europäischen Recht entspricht.“<sup>112</sup>*

Besonders kritisieren die Autoren des Gutachtens, dass die menschliche Gesundheit, der im europäischen Verfassungsrecht höchste Priorität zukomme, „nur ganz beschränkt erfasst wird“. Der mangelhafte Schutz des Vorsorgeprinzips in CETAs Nachhaltigkeitskapitel birgt mithin Risiken für zahlreiche Maßnahmen, die dem Gesundheitsschutz von ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen dienen.

## Experimentelle Governance: Die Einbindung der Zivilgesellschaft

Da die Nachhaltigkeitskapitel a) nicht sanktionsbewehrt sind, b) keine zusätzlichen Verpflichtungen im Bereich der Arbeits- und Umweltstandards generieren, und c) die wenigen verbindlichen Verpflichtungen (etwa die Nichtabsenkungsklausel) unterlaufen werden können, gelten die verschiedenen Monitoring-Instanzen als das eigentliche Novum dieser Kapitel. Damit aber stellt sich die Frage, ob die Monitoring-Instanzen, die nunmehr auch eine verbindliche zivilgesellschaftliche Partizipation vorsehen, die sonstigen Schwächen der Nachhaltigkeitskapitel und der Handelsverträge kompensieren können.

Für die Beurteilung dieser Frage ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass bisher kaum praktische Erfahrungen mit den Nachhaltigkeitskapiteln vorliegen, da sie erst in jüngerer Zeit etabliert wurden. Von den acht EU-Abkommen mit derartigen Kapiteln, die vorläufig oder vollständig in Kraft getreten sind, werden die meisten erst wenige Jahre angewendet (siehe oben, Box). Die einzigen Abkommen, die schon etwas länger angewendet werden, sind jene mit CARIFORUM (acht Jahre), mit Südkorea (fünf Jahre), Zentralamerika und Kolumbien/Peru (jeweils drei Jahre).

Eine Auswertung der zivilgesellschaftlichen Beteiligungsstrukturen (regionale Domestic Advisory Groups und biregionale Civil Society Foren) zeigt,

dass bisher noch relativ wenige Treffen dieser Gremien stattgefunden haben. Die EU-Domestic Advisory Group zum EU-Südkorea-Abkommen traf sich bisher elfmal<sup>113</sup>, die des Zentralamerika-Abkommens siebenmal<sup>114</sup> und jene des Abkommens mit Kolumbien und Peru viermal.<sup>115</sup> Die biregionalen Civil Society Foren fanden im Fall des EU-Südkorea-Abkommens viermal statt<sup>116</sup>, beim Zentralamerika-Abkommen dreimal<sup>117</sup> und beim Kolumbien/Peru-Abkommen erst einmal.<sup>118</sup> Im Fall des CARIFORUM dauerte es sechs Jahre bis 2014 das erste biregionale zivilgesellschaftliche Treffen stattfand (hier CARIFORUM-EU Consultative Committee genannt).<sup>119</sup>

Erste Analysen deuten darauf hin, dass sich die Domestic Advisory Groups (DAGs) auf EU-Seite tendenziell häufiger treffen als die entsprechenden inländischen Gruppen in den Partnerländern. Dies verweist auf Schwierigkeiten bei der Zusammensetzung und beschränkte Ressourcen für die Teilnahme und Ausrichtung dieser Treffen, auch wenn die EU mitunter Mittel dafür zur Verfügung stellt.

Die südkoreanische Regierung beispielsweise weigerte sich, den Gewerkschaftsbund KCTU in die nationale DAG aufzunehmen. Erst Proteste der Gewerkschaften in der EU-DAG sorgten dafür, dass Südkorea nachgab. In manchen Ländern wie etwa Honduras gab es Schwierigkeiten, unab-

112 A.a.O., S. 23

113 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.external-relations-international-trade-monitoring-korea-dag>

114 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.international-trade-monitoring-eu-central-america-eu-dag>

115 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.international-trade-monitoring-eu-colombia-peru-eu-dag>

116 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.external-relations-international-trade-monitoring-korea-csf>

117 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.international-trade-monitoring-eu-central-america-joint-meetings>

118 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.international-trade-monitoring-eu-colombia-peru-joint-meetings>

119 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-cariforum-jcc-1>

hängige zivilgesellschaftliche Akteure in die DAG aufzunehmen. Im Fall des Civil Society-Treffens unter dem Kolumbien/Peru-Abkommen wurden nur sehr wenige Teilnehmer eingeladen. Grundsätzlich zeigt sich: Während Unternehmensverbände vor allem auf EU-Seite wenig Probleme haben, an den Treffen teilzunehmen, ist die Ressourcenknappheit ein Hinderungsgrund für viele Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften. Hinzu kommt, dass auf europäischer Seite Umweltorganisationen in den DAGs unterrepräsentiert zu sein scheinen.<sup>120</sup>

Für Ländergruppen (Zentralamerika, Kolumbien/Peru, CARIFORUM) kommt als weitere Schwierigkeit hinzu, dass die DAGs sich untereinander

abstimmen müssten, um gemeinsame Positionen gegenüber der EU einzubringen. Auch dies ist ein Prozess, der mangels Ressourcen nur unbefriedigend verläuft. So konnten peruanische NRO nicht an Treffen in Kolumbien teilnehmen, und umgekehrt. Nichtregierungsorganisationen und EU-Funktionäre stimmen offenbar darin überein, dass die ersten zivilgesellschaftlichen Treffen unter dem Kolumbien/ Peru- und dem Zentralamerika-Abkommen Misserfolge waren. Angesichts ihrer logistischen und politischen Defizite werden die zivilgesellschaftlichen Foren insofern auch als eine Form „experimenteller Governance“ der EU bezeichnet, die im weiteren Verlauf noch modifiziert werden dürfte.<sup>121</sup>

## Reproduktion der Defizite: Die EU-Südkorea Beratungsgruppe

Gleichwohl können die unter den Nachhaltigkeitskapiteln etablierten Monitoring-Instanzen nicht da-

rüber hinwegtäuschen, dass sie aus sich selbst heraus nur sehr schwer in der Lage sind, strukturelle Defizite des EU-Ansatzes auszugleichen. So machten Gewerkschaften im Rahmen der DAG und des Civil Society Forums wiederholt auf die massiven Verstöße Südkoreas gegen die Kernarbeitsnormen aufmerksam: notorische Eingriffe in das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Verfolgung und Inhaftierung zahlreicher Gewerkschafter, Verbote von Streiks, die Kriminalisierung von Arbeitskämpfmaßnahmen sowie gewalttätige Übergriffe der Sicherheitsbehörden. Zudem hat die koreanische Regierung zahlreiche Ermahnungen und Empfehlungen des ILO-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit ignoriert.<sup>122</sup>

Vor diesem Hintergrund forderte der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) den damaligen Handelskommissar De Gucht 2013 auf, offizielle Regierungskonsultationen nach Artikel 13.14 (1) des EU-Südkorea-Abkommens zu initiieren. De Gucht aber weigerte sich. 2015 trug der EGB seiner Nachfolgerin Cecilia Malmström das gleiche Anliegen vor – bisher ohne erkennbaren Erfolg.<sup>123</sup> Die EU DAG forderte die Kommission Anfang 2014 ebenfalls auf, offizielle Regierungskonsultationen mit Südkorea unter dem Abkommen zu beginnen. Dies führte zwar zu einem regen Briefwechsel, die Forderung blieb aber unerfüllt.<sup>124</sup> Stattdessen führt die Kommission technische Diskussionen mit Südkorea über die Ratifizierung und Implementierung von ILO-Konventionen im Rahmen des Ausschusses



Konzerne lobbyieren intensiv für ihre Interessen in internationalen Handelsverträgen – die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft sind hingegen eher beschränkt.  
(Foto: © Global Justice Now BY 2.0)

120 Orbie, Jan/Martens, Deborah/Van den Putte, Lore, 2016: Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation, TMC Asser Instituut, CLEER Papers 2016/3, Den Haag

121 A.a.O., S. 47

122 Siehe das Dokument des Internationalen Gewerkschaftsbunds für das letzte EU-Südkorea DAG-Treffen: International Trade Union Confederation, 2016: Update on Core Labour Standards in South Korea, EU Domestic Advisory Group of the EU-Korea FTA, ITUC, 5 October 2016

für nachhaltige Entwicklung (Committee on Trade and Sustainable Development – CTSD).<sup>125</sup>

Das zentrale Problem des EU-Ansatzes tritt durch die bisherigen Erfahrungen deutlich hervor. Die EU hat ein Freihandelsabkommen mit Südkorea ausgehandelt und in Kraft gesetzt, obwohl dieses Land bis heute vier der Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert hat, darunter die wichtigen beiden zur Vereinigungsfreiheit (ILO-Konvention 87) und zu Kollektivverhandlungen (ILO-Konvention 98). Ein Großteil der von Gewerkschaften und der ILO monierten arbeitsrechtsrechtlichen Verstöße Südkoreas bezieht sich aber gerade auf die beiden Konventionen, die Südkorea nicht ratifizierte.<sup>126</sup> Das Freihandelsabkommen indes sieht keine Verpflichtung vor, fehlende Kernarbeitsnormen zu ratifizieren. Stattdessen heißt es in Artikel 13.14(3) des Nachhaltigkeitskapitels lediglich, dass Bemühungen in diese Richtung fortgesetzt würden:

*“The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions as well as the other Conventions that are classified as ‘up-to-date’ by the ILO.”<sup>127</sup>*

Es gibt also keinerlei Gewissheit, ob der fortgesetzte zivilgesellschaftliche Druck im Rahmen der DAGs und der Civil Society Foren jemals zum Erfolg führen wird. Hinzu kommt, dass die EU-Kommission abermals die Einleitung offizieller Regierungskonsultationen blockiert – eine Erfahrung, die bereits im Zusammenhang mit der Menschenrechtsklausel und dem Allgemeinen Präferenzsystem gemacht werden musste. Durch die fehlende Sanktionierbarkeit kann zudem kein angemessener Druck auf Menschenrechtsverletzer wie die koreanische Regierung aufgebaut werden. Die Schwächen des bisherigen EU-Ansatzes reproduzieren sich also im Rahmen des Nachhaltigkeitskapitels unter noch ungünstigeren Bedingungen.

## Abschirmung: Die Grenzen der Partizipation

Unabhängig von den Implementierungsschwierigkeiten stellt sich auch die Frage, ob der EU-Ansatz angesichts der Flut an bilateralen Handelsabkommen nicht an strukturelle Grenzen stößt. Die Befürchtung, dass die Zunahme von Advisory Groups und Civil Society Foren einen Overkill der Partizipationsoptionen produziert, den Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen mangels Kapazitäten kaum bewältigen können, ist nicht von der Hand zu weisen.

Hinzu kommt, dass die finanziell besser aufgestellten Unternehmensverbände sich die Beteiligung an diesen Foren eher leisten können, oftmals aber nicht einmal darauf angewiesen sind. Denn ihre zahlreichen bilateralen Treffen mit der Generaldirektion Handel der EU-Kommission bieten ihnen ein wesentlich effektiveres Mittel der Interessendurchsetzung,

zumal sie oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden.<sup>128</sup>

Zu berücksichtigen ist auch, dass sich die EU-Kommission durch die mit den Nachhaltigkeitskapiteln geschaffenen zivilgesellschaftlichen Gremien eines Teils ihrer Monitoringaufgaben entledigt. Schon die Erfahrungen mit den erweiterten Monitoringanforderungen des APS+ (siehe oben) zeigten, dass die Kommission tendenziell überfordert ist, eine effektive Kontrolle der Einhaltung von Menschenrechtskonventionen in den Partnerländern zu gewährleisten. Diese Aufgaben werden nun zum Teil auf Domestic Advisory Groups und Civil Society Foren abgewälzt.

Zugleich aber behält sich die Kommission die Entscheidung darüber vor, wie sie mit den Informationen umgeht, die ihr die Zivilgesellschaft liefert. Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisati-

123 ETUC 2015: Brief von Luca Visentini, EGB-Generalsekretärin, an Cecilia Malmström vom 15. Dezember 2015: [http://ec.europa.eu/carol/index.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5a4a608e9&title=20151215\\_commissionertrademalmstrom2015.pdf](http://ec.europa.eu/carol/index.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5a4a608e9&title=20151215_commissionertrademalmstrom2015.pdf)

124 ILO 2016: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, International Labour Organization, Studies on Growth with Equity, Genf, S. 147

125 Siehe etwa den Bericht des vierten EU-Südkorea CTSD-Treffens: European Commission 2015: JOINT STATEMENT OF THE 4th MEETING OF THE COMMITTEE ON TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT UNDER THE KOREA-EU FTA SEOUL, KOREA, 9 SEPTEMBER 2015

126 International Trade Union Confederation, 2016: Update on Core Labour Standards in South Korea, EU Domestic Advisory Group of the EU-Korea FTA, ITUC, 5 October 2016

127 FREE TRADE AGREEMENT between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, Brussels, signed on 6 October 2010, Article 13.14(3)

128 Dieses Phänomen wurde besonders deutlich im Rahmen der TTIP-Verhandlungen. Siehe dazu: Corporate Europe Observatory, 2015: TTIP: a corporate lobbying paradise, 14 July 2015: <https://corporateeurope.org/international-trade/2015/07/ttip-corporate-lobbying-paradise>

onen werden auf diese Weise von der Kommission als „Augen und Ohren“ in Dienst genommen, ohne aber den geringsten Einfluss auf die Gestaltung der handelspolitischen Rahmenbedingungen ausüben zu können.<sup>129</sup> Bemerkenswerterweise macht eine Fußnote im Nachhaltigkeitskapitel des EU-Zentralamerika-Abkommens diese Grenze der zivilgesellschaftlichen Partizipation sogar explizit:

*“For greater certainty, policy making and other such typical government functions shall not be delegated to the Civil Society Dialogue Forum.”<sup>130</sup>*

Solange die Partizipationsmöglichkeiten auf ein solch eng umrissenes Terrain beschränkt und die realen Einflussmöglichkeiten so gering bleiben, wird der Vorwurf, all die zivilgesellschaftlichen Foren dienen in erster Linie der Legitimation der EU-Handelspolitik, nur schwerlich zu entkräften sein.

---

129 Orbie, Jan/Martens, Deborah/Van den Putte, Lore, 2016: Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation, TMC Asser Instituut, CLEAR Papers 2016/3, Den Haag, S. 32

130 Agreement establishing an Association between Central America, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other, signed 29/06/2012, Article 295: Civil Society Dialogue Forum



Je mehr bilaterale Abkommen die EU aushandelt, umso größer werden die Varianten bei der Ausgestaltung der Menschenrechts- und Sozialklauseln sowie die Inkonsistenzen bei deren Anwendung. (Foto: © Charles & Hudson BY-SA 2.0)

## 6 Schlussfolgerungen

Für zivilgesellschaftliche Akteure, die sich um einen fairen und nachhaltigen Handel bemühen – seien es Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen oder progressive Wirtschaftsverbände – stellt sich die Frage, wie sie sich gegenüber dem spezifischen EU-Ansatz zur Verankerung ökologischer, sozialer und menschenrechtlicher Verpflichtungen in Handelsabkommen verhalten sollen. Um diese Frage beantworten zu können, erscheint es zunächst ratsam, die zentrale strategische Orientierung der gegenwärtigen EU-Handelspolitik zu reflektieren.

Neben einer schon lange kritisierten Unausgewogenheit, die transnationale Konzerninteressen gegenüber menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Anliegen privilegiert, gehört es zu den hervorstechenden Charakteristika der aktuellen EU-Handelspolitik, die Exportinteressen der europäischen Wirtschaft seit dem Stillstand der WTO-Doha-Runde stärker durch bilaterale Han-

dels- und Investitionsabkommen durchzusetzen. Zwar verfolgen auch andere Industriestaaten, vor allem die USA, diese Strategie, doch im Unterschied zu den Vereinigten Staaten konterkariert die EU damit zunehmend ihr traditionelles Bekenntnis zum Multilateralismus.

Um diese strategische Kehrtwende zu legitimieren, ist die EU vor allem im Zusammenhang mit den TTIP- und CETA-Verhandlungen zu dem Narrativ übergegangen, dass nunmehr auch Umwelt- und Sozialstandards mittels bilateraler Handelsabkommen international durchgesetzt werden.<sup>131</sup> Wenn die EU nicht so verführe, heißt es, würden aufstrebende asiatische Länder eigene, niedrigere Standards setzen.<sup>132</sup>

Im Gegensatz zu dieser Behauptung führt der Bilateralismus jedoch zur Selektivität bei der Anwendung von Menschenrechts- und Sozialklauseln. Denn die großen Handelsblöcke EU und USA können auf diese Weise die Ausgestaltung

131 Vgl. Malmström, Cecilia, 2015: TTIP: What's in it for labour, environment and sustainable development?, Blog Post, 6 November 2015: [https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/ttip-whats-it-labour-environment-and-sustainable-development\\_en](https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/ttip-whats-it-labour-environment-and-sustainable-development_en)

132 Siehe etwa die Positionen des derzeitigen Vorsitzenden des EP-Handelsausschusses: Lange, Bernd, 2016: EU must claw back its trade powers to set global standards. Europe must push harder to explain the benefits of trade, Politico.eu, 21.11.2016, <http://www.politico.eu/article/opinion-eu-must-claw-back-its-trade-powers-to-set-global-standards/>

und Aktivierung solcher Klauseln ihren jeweiligen außenpolitischen Kalkülen unterwerfen, was immer wieder zu Ungleichbehandlungen ihrer Handelspartner führt.

Die Auswertung des EU-Ansatzes zeigt in diesem Zusammenhang deutlich: Je mehr bilaterale Abkommen die EU aushandelt, umso größer werden die Varianten bei der Ausgestaltung der Menschenrechts- und Sozialklauseln sowie die Inkonsistenzen bei deren Anwendung. Die Ungleichbehandlung der Vertragspartner nährt daher nicht zu Unrecht den Vorwurf, Doppelstandards anzuwenden. Unter dem Bilateralismus leiden Legitimität und Effektivität.

Die Verfechter dieser Strategie verdrängen außerdem die Erkenntnis, dass grundsätzlich „eine multilaterale Themenverknüpfung die beste Problemlösung bei Regulierungsdefiziten“ ermöglicht.<sup>133</sup> Es könnte folglich auf mittlere Sicht zielführender sein, eine Verknüpfung des Handels mit Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsnormen auf multilateraler Ebene wieder stärker herzustellen. Gewiss würde dies eine Reform der beteiligten Institutionen verlangen, etwa der WTO, der ILO und multilateraler Umweltabkommen. Und sicherlich wäre auch mit Widerständen zu rechnen. Gleichwohl ließe sich die inkohärente Anwendung von Nachhaltigkeitsklauseln durch multilaterale Kooperationen eher vermeiden.

Zu einer Reflektion der bilateralen EU-Strategie würde auch gehören, die eigenen Kapazitäten zur Wahrnehmung der steigenden Partizipationsangebote beim Monitoring der Handelsabkommen realistisch einzuschätzen. So lässt sich für europäische zivilgesellschaftliche Organisationen feststellen, dass sie vielfach bereits an Grenzen stoßen, wenn sie die vielen parallelen Handelsverhandlungen effektiv begleiten wollen. Dies macht sich beispielsweise bei den Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen bemerkbar. Viele afrikanische Staaten und deren Zivilgesellschaften versuchen zur Zeit, sich den Zumutungen der EU im Hinblick auf deren Marktöffnungsforderungen zu widersetzen, finden aber nur noch spärliche Unterstützung auf Seiten der europäischen Zivil-

gesellschaft, deren Kapazitäten sich zunehmend erschöpfen. Ein Monitoring der Abkommen nach deren Inkrafttreten käme als künftige Aufgabe dabei noch hinzu.

Es wäre insofern zu fragen, inwieweit sich die Zivilgesellschaft für eine EU-Strategie in den Dienst nehmen lassen kann und will, der sie perspektivisch womöglich nicht gewachsen ist. Hier deutet sich allerdings auch ein Dilemma an: Die Effektivität von Sozial- und Menschenrechtsklauseln steht und fällt mit der effektiven Partizipation der Zivilgesellschaft.<sup>134</sup>

Schließlich bliebe auch die konkrete Ausgestaltung von Menschenrechtsklauseln und Nachhaltigkeitskapiteln als ein Feld der zivilgesellschaftlichen Intervention. Für derartige Zwecke lässt sich auf einige Vorschläge für alternative Formulierungen dieser Instrumente zurückgreifen, die verschiedene Defizite des EU-Ansatzes beseitigen würden.

Für die Menschenrechtsklausel ist der Vorschlag eines modellhaften Textes von Lorand Bartels hervorzuheben.<sup>135</sup> Seine Modellklausel zeichnet sich dadurch aus, dass sie den Vertragsparteien unilaterale Schutzmaßnahmen gegen solche Menschenrechtsverletzungen erlaubt, die durch Liberalisierungsverpflichtungen des Abkommens selbst ausgelöst werden könnten. Der Modelltext beseitigt dabei die bisherige Voraussetzung der Suspensionsklausel, die „angemessene Maßnahmen“ nur dann erlaubt, wenn der jeweils andere Vertragspartner eine Menschenrechtsverletzung begeht. Ergänzend etabliert der Modelltext verbindliche Menschenrechtsausschüsse, einen Beschwerdemechanismus sowie eine Reviewklausel, die auf Grundlage menschenrechtlicher Folgeabschätzungen eine Änderung der Abkommen ermöglicht.

Karin Lukas und Astrid Steinkellner bieten Mustertexte spezifisch für das Kapitel zu Handel und Arbeit, das in den Nachhaltigkeitskapiteln der jüngeren EU-Handelsabkommen enthalten ist.<sup>136</sup> Sie schlagen dabei jeweils einen Entwurf für ein EU-Abkommen mit einem Entwicklungsland und mit einem Industrieland vor. Das Arbeitskapitel für Abkommen mit Industrieländern würde als Min-

133 Greven, Thomas, 2012: Anforderungen an Legitimität und Effektivität von Sozialkapiteln in Handelsverträgen, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hg.), 2012: Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden, S. 83–99

134 Van den Putte, Lore, et al., 2015: What social face of the new EU trade agreements? Beyond the 'soft' approach, ETUI Policy Brief, No. 13/15. Sowie: ILO 2016: Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, International Labour Organization, Studies on Growth with Equity, Genf

135 Bartels, Lorand, 2014: A Model Human Rights Clause for the EU's International Trade Agreements, German Institute for Human Rights/MISEREOR, Berlin/Aachen, Februar

136 Lukas, Karin/Steinhilber, Astrid, 2012: Mustertexte für Sozialkapitel, in: Scherrer, Christoph/Hänlein, Andreas (Hg.), 2012: Sozialkapitel in Handelsabkommen, Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht, Baden-Baden, S. 189–225

deststandards nicht nur die Kernarbeitsnormen, sondern auch die prioritären Konventionen der ILO verpflichtend vorschreiben. Entwicklungsländer hingegen hätten geringere Verpflichtungen bei der Ratifizierung der Konventionen und kämen zusätzlich in den Genuss eines Programms zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Für beide Ländergruppen sehen die Mustertexte sanktionsbewehrte Streitschlichtungsverfahren vor, die sowohl Strafzahlungen als auch die Aussetzung von Handelsvergünstigungen bei Zuwiderhandlungen erlauben.

Markus Krajewski und Rhea Tamara Hoffmann schließlich bieten ein Alternativmodell für die Nachhaltigkeitskapitel am Beispiel des TTIP-Abkommens.<sup>137</sup> Ihr alternatives Nachhaltigkeitskapitel enthält vier Elemente: 1.) bindende Verpflichtungen für die Implementierung der wichtigsten internationalen Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsverträge; 2.) das gesamte Nachhaltigkeitskapitel wird dem allgemeinen zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus der Handelsabkommen unterworfen; 3.) bindende Verpflichtungen für Investoren, die die OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte einhalten müssen; 4.) eine deutlich erweiterte und für das gesamte Handelsabkommen geltende allgemeine Ausnahmeklausel, die ein breites Spektrum von Menschen- und Arbeitsrechten sowie Umweltnormen abdeckt (darunter auch Kollektivverträge, das Vorsorgeprinzip und die kulturelle Vielfalt).

---

<sup>137</sup> Krajewski, Markus/Hoffmann, Rhea Tamara, 2016: Alternative Model for a Sustainable Development Chapter and related provisions in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Hrsg: The Greens/European Free Alliance in the European Parliament

# Ausführliche Zusammenfassung

Die Europäische Union hat das Instrumentarium, mit dem sie die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen in ihren Handelsabkommen umzusetzen versucht, über die Jahre fortentwickelt. Die wichtigsten Bausteine sind die Menschenrechtsklauseln, die Konditionalitäten des Allgemeinen Präferenzsystems sowie die in den vergangenen Jahren etablierten Nachhaltigkeitskapitel.

Die bisherigen Erfahrungen mit diesen Instrumenten sind allerdings ernüchternd. Hinreichende Erkenntnisse bieten dabei vor allem die schon langjährig genutzten Menschenrechtsklauseln und das Allgemeine Präferenzsystem. Hingegen kann sich die Bewertung der Nachhaltigkeitskapitel bisher nur auf vergleichsweise wenig Empirie

stützen, da dieses Instrument noch relativ neu ist. Gleichwohl lässt der hier realisierte Ansatz bereits vorläufige Schlussfolgerungen zu.

Die EU legte sich bereits Anfang der 1990er Jahre auf einen kooperativen Ansatz der Integration sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Standards in ihre Handelsverträge fest. Dieser gibt Anreize zur Umsetzung menschenrechtlicher Anforderungen systematisch den Vorzug vor Sanktionen. Er findet sich sowohl in den reziproken Handelsabkommen als auch in den unilateralen Verträgen wie dem Cotonou-Abkommen und dem Allgemeinen Präferenzsystem. Er ist sicherlich das überragende Charakteristikum des EU-Ansatzes zur Implementierung von Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsanforderungen in Handelsverträgen.

## Zur Menschenrechtsklausel

- Die Menschenrechtsklausel, die den Respekt vor demokratischen Prinzipien und Menschenrechten fordert, entwickelte sich zu einem „wesentlichen“ Bestandteil (essential element) der Verträge, was völkerrechtlich die grundsätzliche Möglichkeit zur Verhängung von Sanktionen bei Zuwiderhandlung schuf. Entsprechend wurde sie in den Verträgen durch eine Suspensionsklausel ergänzt, die bei Verstößen die einseitige Anwendung „angemessener Maßnahmen“ durch die jeweiligen Vertragspartner erlaubt.
  - Die „angemessenen Maßnahmen“, die bei Verstößen gegen die Menschenrechtsklausel ergriffen werden dürfen, umfassen ein breites Spektrum, das von der Verschiebung von Trefen bis zur Aussetzung von Handelspräferenzen reichen kann. Sie können sich dabei auch auf gänzlich andere Verträge beziehen als jene, unter denen ein Verstoß erfolgte, etwa bilaterale Abkommen zur technischen oder wissenschaftlichen Zusammenarbeit. Die Aussetzung von Präferenzen ist jedoch stets nur als „letztes Mittel“ (last resort) zulässig.
  - Die Menschenrechtsklausel wird auf eine sehr uneinheitliche, teils widersprüchliche Weise in die Handelsabkommen integriert. In Abkommen, die den Handel mit einzelnen Produkten betreffen (etwa Holz, Fisch, Wein, Stahl und Textilien) fehlt sie sogar gänzlich. Ebenso kommt es vor, dass bei der vorläufigen Anwendung von Handelsabkommen jene Vertragsteile fehlen, die die Menschenrechtsklausel enthalten.
- Dies ist etwa beim EU-Assoziationsabkommen mit Zentralamerika der Fall.
- Wesentliche Unterschiede gibt es auch beim Regelungsumfang der Menschenrechtsklausel. So können neben den „demokratischen Prinzipien“ und „Menschenrechten“ weitere Materien hinzutreten, etwa die „Rechtsstaatlichkeit“, gelegentlich auch ein Prinzip der „Marktwirtschaft“.
  - In einige jüngere Menschenrechtsklauseln integrierte die EU neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte außerdem einen Verweis auf „andere relevante internationale Menschenrechtsinstrumente“. Dies ist bedeutsam, da damit nicht nur potenzielle Verstöße gegen die Menschenrechtspakte sanktionierbar würden, sondern unter Umständen auch solche gegen die ILO-Kernarbeitsnormen, die nach breit geteilter Auffassung ebenfalls zu den Menschenrechten zählen.
  - Die Suspensionsklausel ist ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet. In manchen Verträgen fehlt sie gänzlich. Mitunter erlaubt die Klausel sofortige angemessene Maßnahmen bei Verstößen. Zumeist aber verlangt sie zunächst Konsultationen. Die Voraussetzungen ihrer Aktivierung sind jedoch sehr restriktiv. So muss eine „besonders schwere und substanzielle Verletzung“ der Menschenrechtsklausel vorliegen, um sie zu aktivieren.
  - Das Strategische Partnerschaftsabkommen zwischen EU und Kanada zum Beispiel reduziert die Aktivierung der Suspensionsklausel explizit auf außergewöhnliche Ereignisse wie Staats-

streiche oder Verbrechen, die die internationale Sicherheit beeinträchtigen. Tagtägliche Menschenrechtsverletzungen bleiben damit außerhalb ihrer Reichweite.

- Ebenfalls uneinheitlich erscheint die Anwendbarkeit der allgemeinen Streitschlichtungsmechanismen bei Verstößen gegen die Menschenrechtsklausel. In manchen Verträgen ist dies möglich, etwa in den Euro-Mediterranen-Assoziationsabkommen oder dem Cotonou-Abkommen. In anderen ist dies nicht zulässig, so in den EU-Assoziationsabkommen mit Mexiko, Chile, Syrien, Mazedonien und Zentralamerika.
- Die Menschenrechtsklausel ist bisher fast ausschließlich gegen Staaten der AKP-Gruppe aktiviert worden, das heißt gegen Unterzeichner des Cotonou-Abkommens. In den 23 Fällen ihrer Anwendung waren schwere Ereignisse wie Staatsstrieche und Wahlmanipulationen

die Auslöser; tagtägliche Menschenrechtsverletzungen blieben dagegen unberücksichtigt. Handelspräferenzen wurden niemals ausgesetzt. Hinzu kommt, dass die EU in mindestens 17 weiteren Fällen schwerer Verstöße die Menschenrechtsklausel nicht aktivierte und keine Maßnahmen ergriff.

- Die Wirksamkeit der Menschenrechtsklausel wird wesentlich eingeschränkt, weil es keine effektiven Monitoring- und Beschwerdeinstanzen gibt. Auch kann die Suspensionsklausel nicht zur Vermeidung solcher Menschenrechtsverletzungen aktiviert werden, die auf Liberalisierungsverpflichtungen der Handelsverträge selbst zurückgehen. Zudem verlangt sie den Nachweis einer staatlichen Verantwortung, so dass angemessene Maßnahmen bei Verstößen nichtstaatlicher Akteure wie transnationaler Konzerne unmöglich sind.



Viele Bürger/innen sind sich einig: Ein „Weiter so“ darf es in der Handelspolitik nicht geben: Wie denkt Brüssel darüber? (Foto: © European Parliament BY-NC-ND 2.0)

## Zum allgemeinen Präferenzsystem

- Seit Anfang der 1990er Jahre integriert die EG Konditionalität in Gestalt positiver und negativer Anreize auch in das Allgemeine Präferenzsystem. Die Unterzeichnung und Umsetzung internationaler Konventionen berechtigt zu erweiterten Präferenzen, während Verstöße zu Konsultationen und zur Aussetzung der Vergünstigungen führen können.
- Das System setzt sich aus den drei Varianten Standard-APS, APS+ und Everything but Arms (EBA) zusammen. Für alle drei Varianten gilt, dass die Präferenzen bei „ernsthaften und systematischen Verstößen“ gegen eine oder mehrere von 15 menschen- und arbeitsrechtliche

Konventionen ganz oder teilweise ausgesetzt werden können.

- Als Flaggschiff der Nachhaltigkeit gilt der EU-Kommission dabei das APS+, dessen derzeit nur noch neun begünstigte Staaten als Voraussetzung für weitere Zollerleichterungen zusätzlich zu den 15 menschen- und arbeitsrechtlichen Konventionen 12 internationale Abkommen zum Umweltschutz und zur guten Regierungsführung ratifizieren und umsetzen müssen.
- Die Kontrolle des APS obliegt der EU-Kommission, die darin durch einen spezifischen Ausschuss unterstützt wird. Gleichwohl findet ein Monitoring der Einhaltung der 27 internatio-

nalen Konventionen nur für den kleinen Kreis der APS+-Begünstigten statt. Der Großteil der übrigen APS-Begünstigten unterliegt keiner besonderen Kontrolle.

- Kennzeichnend für das Monitoring des APS ist vor allem der hohe Ermessensspielraum der Kommission. Sie genießt große Freiheit bei der Entscheidung, gegen welche Länder sie Untersuchungen anstrengt, welche Gründe für etwaige Sanktionen sie dabei zu Grunde legt und ob sie dem Rat letztlich die Aussetzung von Präferenzen empfiehlt.
- Nur in drei Fällen schwerwiegender Verstöße kam es bisher zur Aussetzung von Präferenzen unter dem APS (gegen Myanmar, Sri Lanka und Weißrussland). In einigen weiteren Fällen kam es zwar zu Untersuchungen, Sanktionen blieben aber aus. Viele Länder indes, die sich Menschen- und Arbeitsrechtsverletzungen zu-

schulden kommen lassen, blieben von Untersuchungen verschont und genießen seit vielen Jahren APS-Präferenzen.

- Praktische Erfahrungen zeigen, dass die EU-Kommission sehr hohe Hürden für die Initiierung offizieller Untersuchungen errichtet (etwa ILO-Untersuchungskommissionen als Voraussetzung) hat. Sie ignoriert dabei auch Aufforderungen des Europaparlaments und greift eher zu noch weicheeren Maßnahmen als zu offiziellen Untersuchungen mit der Sanktionsoption.
- Die Effizienz der APS-Sanktionen wird durch die Gesamtheit der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen der betreffenden Länder mit der EU bestimmt. Da eine Aussetzung von APS-Präferenzen nur einen Teil dieser Beziehungen betrifft, ist deren Wirksamkeit mitunter beschränkt, was das Beispiel der Sanktionen gegen Myanmar verdeutlicht.



Nachhaltigkeitskapitel in den Handelsabkommen enthalten kaum neue Verpflichtungen – sie bestätigen lediglich bereits eingegangene Verpflichtungen, z.B. aus multilateralen Umweltabkommen. (Foto: © Christof Krackhardt / Brot für die Welt)

## Zu den Nachhaltigkeitskapiteln

- Seit 2008 integriert die EU Nachhaltigkeitskapitel in ihre Handelsabkommen, die internationale Arbeits- und Umweltstandards betreffen, jedoch (mit einer Ausnahme) von den allgemeinen Streitschlichtungsmechanismen ausgeklammert sind. Von den elf Abkommen mit derartigen Kapiteln sind acht bisher vorläufig oder vollständig in Kraft getreten. Da sie meist erst wenige Jahre angewendet werden, sind die Erfahrungswerte noch begrenzt.
- Die Nachhaltigkeitskapitel sind zwar unterschiedlich strukturiert, enthalten aber einen großen Bestand gemeinsamer Regeln. Die wichtigsten sind Bekenntnisse zu nachhaltiger Entwicklung, internationalen Arbeitsnormen

und multilateralen Umweltabkommen. Hinzu kommen eine Nichtabsenkungsklausel, optionale Kooperationsprojekte, offizielle und zivilgesellschaftliche Monitoring-Instanzen sowie ein konsultatives Streitbearbeitungsverfahren anstelle des sanktionsbewehrten Streitschlichtungsmechanismus der Abkommen.

- Im Hinblick auf internationale Arbeits- und Umweltstandards enthalten die Nachhaltigkeitskapitel kaum neue Verpflichtungen für die Vertragsparteien. Stattdessen bestätigen sie lediglich die durch die Ratifizierung von ILO-Konventionen und multilateralen Umweltabkommen bereits eingegangenen Verpflichtungen.

- Manche AutorInnen sehen hierin ein Problem im Verhältnis zur Menschenrechtsklausel. Da die Kernarbeitsnormen nach mehrheitlicher Auffassung als Menschenrechte gelten, fallen sie nicht nur unter das Nachhaltigkeitskapitel, sondern auch unter die Menschenrechtsklausel, was konkurrierende Interpretationen über das Verfahren bei Verstößen ermöglicht. Würde ein Verstoß entsprechend der Menschenrechtsklausel behandelt, könnte er zu Sanktionen führen. Wird hingegen das Nachhaltigkeitskapitel zugrunde gelegt, wäre dies nicht möglich.
- Durch die Überschneidungen zwischen Nachhaltigkeitskapitel und Menschenrechtsklausel könnte ferner eine enge Interpretation der Menschenrechtsklausel begünstigt werden, die ihre Anwendung auf schwere Verstöße gegen politisch-bürgerliche Rechte beschränkt – auf Kosten der wirtschaftlich-sozialen Rechte. Zudem könnte die hier geschaffene Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen nach völlig unterschiedlichen Verfahren zu behandeln, einen Verstoß gegen die Unteilbarkeit der Menschenrechte darstellen.
- Manche Varianten der Nichtabsenkungsklausel verpflichten die Vertragsparteien dazu, ihr Arbeits- und Umweltrecht weder abzuschwächen noch zu umgehen, „um Handel und Investitionen anzuregen“. Eine Absenkung aus anderen Motiven jedoch, etwa der Zwang zur Haushaltsanierung, könnte mit der Klausel im Einklang stehen. Diese Formulierung öffnet mithin ein Schlupfloch, um eine Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards zu rechtfertigen.
- Die Nachhaltigkeitskapitel (etwa in CETA) bieten keinen hinreichenden Schutz für das Vorsorgeprinzip. Zum einen erlauben sie nur „kosteneffiziente“ Schutzmaßnahmen – ein Kriterium, das im Vorhinein kaum bestimmbar ist. Zum anderen importieren sie die restriktiven Regelungen des SPS- und TBT-Abkommens der WTO, die Schutzmaßnahmen nur erlauben, wenn sie den Handel nicht unnötig beeinträchtigen und, so die Anforderung des SPS, nur zeitlich befristet sind. Aufgrund der restriktiven SPS-Regeln verlor die EU bereits zwei WTO-Streitfälle, in denen sie das Vorsorgeprinzip geltend machte.
- Die zivilgesellschaftlichen Monitoring-Instanzen, vielfach als einzig substanzieller Fortschritt der Nachhaltigkeitskapitel betrachtet, vermögen die Defizite der Abkommen kaum zu kompensieren. Obgleich noch nicht sehr viele Treffen stattgefunden haben, deutet sich doch an, dass die Einflussmöglichkeiten der regionalen Domestic Advisory Groups sowie der biregionalen Civil Society Foren sehr beschränkt bleiben.
- Auseinandersetzungen finden statt unter anderem über die repräsentative Zusammensetzung der Beratungsgruppen, die mitunter selektive Einladungspolitik, den Mangel an verfügbaren Ressourcen für die Teilnahme (vor allem in den Partnerländern der EU) sowie die fehlenden Möglichkeiten zur Vorabstimmung zwischen nationalen Beratungsgruppen unter jenen Abkommen, die Ländergruppen betreffen (etwa Zentralamerika).
- Die Erfahrungen in der EU-Domestic Advisory Group (DAG) zum Südkorea-Abkommen sind bisher ernüchternd. Versuche der Gewerkschaften, die EU-Kommission angesichts der schweren Verletzungen der Arbeitsrechte in Südkorea zu Regierungskonsultationen zu bewegen, blieben erfolglos. Hinzu kommt, dass Südkorea vier der ILO-Kernarbeitsnormen nicht ratifiziert hat und das Abkommen keine bindende Verpflichtung enthält, dies nachzuholen. Es ist daher ungewiss, ob die DAG-Diskussionen jemals zum Erfolg führen werden.
- Es stellt sich zudem die Frage, ob der EU-Ansatz angesichts der Flut an bilateralen Handelsabkommen nicht an strukturelle Grenzen stößt. Die Teilnahme an der wachsenden Zahl von Beratungsgruppen dürfte die Kapazitäten von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen früher oder später übersteigen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die EU-Kommission faktisch Monitoring-Aufgaben auf die zivilgesellschaftlichen Gruppen abwälzt, sich selbst aber die Entscheidung vorbehält, wie sie mit den Informationen umgeht.



