



Stellungnahme
des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –
zum Non-Paper der Europäischen Kommission zu
„Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters
in EU Free Trade Agreements (FTAs)“

Wir begrüßen die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingeräumte Möglichkeit, zum Non-Paper der Europäischen Kommission zu „Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)“ [im Folgenden: Non-Paper] schriftlich Stellung zu nehmen. Angesichts des hierfür eingeräumten Zeitrahmens werden wir im Folgenden lediglich einige ausgewählte Aspekte des Non-Papers kommentieren und behalten uns vor, zu einem späteren Zeitpunkt hierzu Ergänzungen vorzunehmen.

A. Grundsätzliche Erwägungen / Zur Frage 1

Aus sozialetischer Perspektive ist grenzüberschreitender Handel immer danach zu beurteilen, ob und wie er unter Berücksichtigung von planetaren Grenzen und nachhaltigem Wirtschaften dazu beiträgt, den weltweiten Wohlstand zu mehren, die gesellschaftliche Teilnahme und Teilhabe aller zu steigern und insbesondere die Entwicklungschancen der Armen zu verbessern¹. Handelspolitik muss daher auf ethischen Kriterien gründen, die den Menschen in den Mittelpunkt stellen und das gemeinsame Wohl der Nationen und aller Menschen in der Welt zum Ziel haben.² Dieser Maßstab ist an bilaterale, wie auch an pluri- und multilaterale Freihandelsabkommen anzulegen.

Legt man diesen Maßstab zugrunde, besteht die Notwendigkeit, die klassische Konstruktion von Freihandelszonen zu ergänzen: ihre Zielsetzung darf nicht allein auf die fortschreitende Liberalisierung des Handels beschränkt sein, sondern muss auch die Förderung von Klima-, Arbeits- und Umweltschutz und - mehr noch - die Umsetzung der 17 SDGs der Agenda 2030 verfolgen. Diese „Nachhaltigkeits“-Vertragsziele sind ergänzend und gleichwertig zum Ziel der Handelsliberalisierung in Freihandelsabkommen zu verankern, so dass ihre Berücksichtigung bei der Auslegung des gesamten Abkommens sichergestellt ist.

Der Umsetzung des Weltklimavertrags von Paris und der Weltentwicklungsagenda 2030 gilt es darüber hinaus rechtlichen Vorrang einzuräumen: Freihandelsabkommen sind in Konformität mit ihnen auszugestalten. So sind bspw. Investitions- und Freihandelsabkommen unter Beachtung des Art. 2 Abs. 1 (c) des Weltklimavertrags von Paris so zu fassen, dass nur solche Investitionen geschützt werden, die „mit einem Weg hin zu einer hinsichtlich der Treibhausgase emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung“ vereinbar sind.

¹Vgl. „Gerechte Regeln für den freien Handel – sozialetische Orientierungen für eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP)“, Stellungnahme eines von der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz berufenen Expertenkreises, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2015, S. 13.

² USCCB und ComECE, Empfehlungen der EU- und US-amerikanischen Bischöfe zu den Verhandlungen der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), unter:
<http://www.comece.eu/site/en/ourwork/publications/article/10159.html>

B. Zu den Fragen 1 und 4

1. Der Versuch, die „Nachhaltigkeit“ von Freihandelsabkommen durch die Einfügung von ein oder zwei TSD-Kapiteln gewährleisten zu wollen, erscheint dabei schon im Ansatz mangelhaft. So verspricht bereits der Titel der „Trade and Sustainability“-Kapitel inhaltlich mehr, als ihr Gehalt einlöst: eine „nachhaltige“ Handelsvereinbarung berücksichtigt nicht nur Arbeits- und Umweltaspekte, sie hat die in der Agenda 2030 vereinbarten 17 SDGs umfassend im Blick und trägt zu ihrer Förderung bei. Zudem können Anforderungen an „nachhaltigen“ Handel in Freihandelszonen nicht in TSD-Kapiteln isoliert geregelt werden. Da bspw. speziell Klima-, Umwelt-, Boden- und Arbeitsschutz beim Handel mit landwirtschaftlichen Gütern eine große Rolle spielen, muss ein direkter regulatorischer Bezug zwischen diesen Bereichen hergestellt werden. Auch sind – um ein anderes Beispiel zu nennen – Nachhaltigkeits- (inkl. Klima-, Umwelt- und Arbeitsschutz-)Standards mit Blick auf den Investitionsschutz relevant: schließt man in Freihandelsabkommen der ‚neuen Generation‘ ein Investitionsschutzkapitel ein - ein Unterfangen, dessen ethische Bewertung, Sinnhaftigkeit und Erforderlichkeit an dieser Stelle nicht diskutiert werden soll -, ist jedenfalls direkt in diesem Investitionsschutzkapitel auszuschließen, dass Nachhaltigkeitsstandards als Rechtsgrund privater Investitionsschutzklagen herangezogen werden können.
2. Zwar hebt das Non-Paper der Europäischen Kommission insoweit bezeichnenderweise gleich zu Beginn hervor, dass „nicht alle Nachhaltigkeits-Angelegenheiten effektiv allein mit Handelsvereinbarungen angegangen“ (S.1) werden können. Dem ist insoweit zuzustimmen, als dass Handelspolitik „allein“ hierfür sicher nicht ausreicht. Dies entbindet die Europäische Union (und damit auch die Europäische Kommission) aber nicht von ihrer Verpflichtung zu einer kohärenten Politikgestaltung. Spezifisch mit Blick auf die entwicklungspolitischen Aspekte von Nachhaltigkeit ergibt sich dieses Kohärenzgebot explizit aus Art. 208 Abs. 1 Satz 4 AEUV. Nach dieser Bestimmung hat die Europäische Union „bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, (...) den Zielen der Entwicklungsarbeit Rechnung“ zu tragen. Freihandelsabkommen sind daher fortlaufend – sowohl während der Verhandlung, als auch bei der Umsetzung – auf ihre entwicklungspolitische Kohärenz hin zu prüfen und ggf. anzupassen. Hierfür sind insbesondere nicht nur die Auswirkungen dieser Abkommen zwischen den Vertragsstaaten, sondern auch mögliche Drittwirkungen auf nicht an diesen Abkommen beteiligte Staaten in den Blick zu nehmen. Politikkohärenz bedeutet hier im Mindestmaß, dass mit Agrar- und Handelspolitik nicht in Entwicklungsländern beschädigt werden darf, was die Entwicklungspolitik wiederaufbauen muss³.
3. Die Verpflichtungen der Europäischen Union in der Ausgestaltung ihrer Handelspolitik gehen aber weiter als eine Verpflichtung zur Herstellung einer entwicklungspolitischen Kohärenz: Sie muss die in Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV genannten Ziele und Grundsätze aktiv in die Durchführung ihrer Handelspolitik integrieren. Wie es der Europäische Gerichtshof in seinem Rechtsgutachten 2/15 zum sog. Singapur-Abkommen, einem EU-Freihandelsabkommen der ‚neuen Generation‘, dargelegt hat⁴, ergibt sich dies unmittelbar aus Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3 EUV und Art. 205 AEUV. Gemäß Art. 21 Abs. 2 (d), (f) EUV, auf die der vom Europäischen Gerichtshof zitierte Art. 21 Abs. 3 EUV verweist, hat die Europäische Union (und mit ihr die Europäische Kommission) damit die Pflicht, bei der Ausgestaltung von

³ Vgl. Stellungnahme des Kommissariats der deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin – zum Entwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, S. 4, unter:

<http://www.kath-buero.de/index.php/stellungnahmen.html?year=2016>

⁴ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 142 ff.

Freihandelsabkommen auch die nachhaltige Entwicklung von Entwicklungsländern zu fördern und zur Entwicklung von internationalen Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt und der nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten natürlichen Ressourcen beizutragen. „Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung“, so formuliert es der Europäische Gerichtshof, ist „nunmehr fester Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik“⁵. Ein EU-Freihandelskapitel zu „Handel und Nachhaltigkeit“, das diesen Namen verdient, hat diese Ziele und Grundsätze zu berücksichtigen.

4. Die Kirche richtet dabei ihr besonderes Augenmerk auf die Ausgestaltung einer europäischen Handelspolitik, um „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen“. Diese in Art. 21 Abs. 2 (d) EUV verankerte Zielsetzung auch europäischer Handelspolitik ist nicht nur bei der Gestaltung direkter Handelsbeziehungen mit Entwicklungsländern zu beachten, sondern muss gerade auch bei bilateralen Freihandelsabkommen zwischen wirtschaftlich starken Industriestaaten oder -staatenverbänden berücksichtigt werden. Denn diese Abkommen entfalten Drittwirkungen auf Entwicklungsländer, bspw. durch Handelsstromverschiebungen oder durch die Erosion ihrer aus anderen, insbesondere GSP-Handelsregimen bestehenden Vorteile. Wirtschaftliche Nachteile, die Entwicklungsländern - insbesondere den am wenigsten entwickelten unter ihnen – hierdurch erwachsen, müssen konsequent kompensiert werden. Denkbar wäre hier, in den betreffenden EU-Freihandelsabkommen direkt Ausgleichsmechanismen für Präferenzerosionen insbesondere der am wenigsten entwickelten Entwicklungsländer zu verankern oder in ihnen direkt ausgleichende entwicklungspolitische Maßnahmen zu vereinbaren.
5. Art. 207 Abs. 1 Satz 2 AEUV in Verbindung mit Art. 21 Abs. 3, Abs. 2 (b) EUV und Art. 205 AEUV verpflichtet die Europäische Union darüber hinaus dazu, in der europäischen Handelspolitik „Menschenrechte (...) zu festigen und zu fördern“. Demgemäß muss ein EU-Freihandelsabkommen – sei es in einem TSD-Kapitel oder anderswo im Vertragstext – eine robuste und verbindliche Menschenrechtsklausel enthalten, die eine teilweise oder vollständige Aussetzung von Vertragspflichten ermöglicht, wenn deren Befolgung innerhalb der Freihandelszone oder in Drittstaaten zu Menschenrechtsverletzungen führt.
6. Schließlich bleibt festzustellen, dass TSD-Kapitel wie die des kanadisch-europäischen Freihandelsabkommens CETA insgesamt an einem deutlichen Überwiegen schwacher, deklaratorischer und unverbindlicher Formulierungen kranken, in denen sich die Vertragsstaaten zu eher vage gehaltenen Zielsetzungen in den Bereichen Umwelt- und Arbeitsschutz bekennen, aus denen sich aber wenig Konkretes⁶ oder Verbindliches, das über bereits eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen hinausgeht, ableiten lässt. Mit Blick auf das TSD-Kapitel des Singapur-Abkommens stellt der Europäische Gerichtshof in seinem Rechtsgutachten 2/15 daher auch fest, dass sich die Vertragsparteien hier lediglich „im Wesentlichen dazu [verpflichten], zu gewährleisten, dass der Handelsverkehr zwischen ihnen unter Einhaltung der Verpflichtungen stattfindet, die sich aus den internationalen Übereinkünften zum sozialen Schutz von Arbeitnehmern und zum Umweltschutz, deren Vertragsparteien sie sind, ergeben.“⁷

⁵ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 147.

⁶ So heißt es bspw. in der CETA-TSD-Klausel zur „Aufrechterhaltung des Schutzlevels“ (Artikel 24.5 CETA), dass die Vertragsparteien die „Unangemessenheit“ der Absenkung von Schutzstandards zur Handelsbelebung „anerkennen“.

⁷ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 152.

C. Zu den Fragen 2 und 3

1. Die von der Europäischen Kommission in ihrem Non-Paper vorgeschlagenen zwei Optionen zur besseren Implementierung und Durchsetzung der TSD-Kapitel („Option 1: eine durchsetzungsfähige Partnerschaft bzgl. TSD“ und „Option 2: ein Modell mit Sanktionen“) sollten nicht als einander ausschließende Alternativen begriffen werden. Es ist vielmehr vorzugswürdig, jeweils Elemente der der einzelnen Optionen aufzugreifen, diese auszubauen und ggf. zu ergänzen und sie als Stufen eines Streitbeilegungssystems hintereinander zu schalten. So würden verbesserte Monitoring-, Konsultations- und Beschwerdemechanismen unter Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, der Zivilgesellschaft und internationaler Organisationen auf einer ersten Stufe mit Elementen eines sanktionsbewehrten Streitbeilegungs- und Durchsetzungsverfahrens auf der zweiten Stufe ergänzt.
2. Auf der hier angedachten ersten Stufe eines TSD-Streitbeilegungsmechanismus sind die für die Implementierung und Durchsetzung der TSD-Kapitel vorgesehenen Monitoring- und Beschwerdemechanismen zu verbessern, die Partizipationsstrukturen für gesellschaftliche Gruppen und die Zivilgesellschaft zu stärken und diese vor allem - wo erforderlich - auch institutionell und finanziell zu ertüchtigen, Beteiligungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Die in der Option 1 genannten Elemente können hierzu beitragen, sollten aber bspw. mit Blick auf den Ertüchtigungsaspekt ergänzt werden.
3. Auf der hier vorgestellten zweiten Stufe eines TSD-Streitbeilegungsmechanismus ist insbesondere auch einzelnen Gruppen und Personen aus der Zivilgesellschaft die Möglichkeit zu geben, Verletzungen der TSD-Bestimmungen geltend zu machen. Angedacht werden könnte hier die Aufnahme einer Rechtswegs- und Verfahrensgarantieklausel ähnlich dem Art. 24.6 CETA, die allerdings erweitert und präzisiert werden müsste. Eine solche Klausel dürfte sich nicht nur auf die Vermeidung einer handelsbedingten Absenkung von Nachhaltigkeitsstandards im eigenen Vertragsstaat beziehen, sondern müsste die Vertragsstaaten verpflichten, in ihren nationalen Rechtsordnungen die verwaltungsrechtliche und/oder gerichtliche Geltendmachung von Verletzungen der Bestimmungen der TSD-Kapitel insgesamt und durch alle Vertragspartner zu ermöglichen.
4. Denkbar erscheint im Übrigen auch, auf der hier angedachten zweiten Stufe eines TSD-Streitbeilegungsmechanismus die alternative Möglichkeit zu eröffnen, eine Verletzung von Bestimmungen der TSD-Kapitel im Rahmen des für das gesamte Freihandelsabkommen geltenden, allgemeinen zwischenstaatlichen Streitbeilegungsverfahrens klären zu lassen. Dieses ist als Verfahren bereits etabliert und ermöglicht Sanktionen wie die Aussetzung von Vertragsverpflichtungen oder Kompensationsansprüche.
5. Am Ende der zweiten Stufe des TSD-Streitbeilegungsmechanismus sollte dann, wie bereits oben ausgeführt und von der Europäischen Kommission im Rahmen der Option 2 des Non-Papers vorgeschlagen, die Möglichkeit zum Erlass von Sanktionen bei Nichtbefolgung bestehen. Zwar ist die im Non-Paper der Europäischen Kommission dargestellte Datenlage hinsichtlich der Effektivität von Sanktionen bei Verstößen gegen Arbeits- und Umweltschutzvereinbarungen in Freihandelsabkommen nicht zuletzt aufgrund mangelnder Anwendungsfälle uneindeutig. Allerdings halten die allgemeinen zwischenstaatlichen Streitbeilegungsmechanismen in Freihandelsabkommen solche Sanktionierungsmöglichkeiten durchaus vor. Diese Optionen gerade bei der Verletzung der Bestimmungen der TSD-Kapitel auszuschließen, ist nicht nachvollziehbar. Dies gilt umso mehr, als dass auch der Europäische Gerichtshof in seinem Rechtsgutachten 2/15

betont, dass dem Arbeits- und Umweltschutz-TSD-Kapitel eine „zentrale Stellung“⁸ in dem von ihm untersuchten Freihandelsabkommen der ‚neuen Generation‘ zukommt.

6. Aus dieser großen Bedeutung der TSD-Kapitel für das Freihandelsabkommen insgesamt schlussfolgert der Europäische Gerichtshof nämlich, dass ein „Verstoß gegen die Bestimmungen dieses Kapitels im Bereich des sozialen Schutzes von Arbeitnehmern und des Umweltschutzes es der anderen Vertragspartei gestattet, die in den übrigen Bestimmungen dieses Abkommens vorgesehene Liberalisierung dieses Handelsverkehrs zu beenden oder auszusetzen“⁹. Dies ergibt sich, so der Gerichtshof weiter, aus der völkergewohnheitsrechtlichen Regel, die in Art. 60 Abs. 1¹⁰ des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge kodifiziert ist¹¹. Damit kann schon jetzt der eine Vertragspartner des Freihandelsabkommens die Verletzung von Bestimmungen der TSD-Kapitel durch den anderen Vertragspartner einseitig nach Völkergewohnheitsrecht durch die Beendigung, gänzliche oder teilweise Suspendierung des Abkommens sanktionieren. Angesichts dieser völkergewohnheitsrechtlich eröffneten, einseitig aktivierbaren Sanktionierungsoptionen ist es noch weniger nachvollziehbar, warum man sich in einem Freihandelsabkommen mit TSD-Kapitel mit ‚weniger‘ zufriedengeben sollte. Auch erscheint es schon aus Gründen der Rechtssicherheit für alle Vertragspartner vorzugswürdig, die durch den Europäischen Gerichtshof aufgezeigten völkergewohnheitsrechtlichen Optionen inhaltlich und verfahrenstechnisch in dem jeweiligen Freihandelsabkommen zu konkretisieren. Die Aussicht auf wiederholte ‚wilde‘ Rückgriffe auf die in Art. 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge kodifizierte Völkergewohnheitsrechtsnorm dürfte für keinen Vertragspartner erstrebenswert sein. Bei der Konkretisierung der vom Europäischen Gerichtshof dargestellten Sanktionierungsmöglichkeiten innerhalb eines TSD-Streitbeilegungsmechanismus ist allerdings darauf zu achten, dass diese nicht unter den in Art. 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge enthaltenen Möglichkeiten zurückbleibt. Andernfalls könnte man dies als einen völkervertraglichen Verzicht auf völkergewohnheitsrechtlich begründete Rechte ansehen.

Berlin, 22. September 2017

⁸ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 162.

⁹ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 161.

¹⁰ Dieser Artikel lässt die Beendigung, gänzliche oder teilweise Suspendierung eines Völkerrechtsvertrages zu, wenn eine nach dem Wiener Übereinkommen nicht zulässige Ablehnung des Vertrags vorliegt oder eine „für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentliche Bestimmung“ verletzt wurde, Art. 60 Abs. 1 und 3 des Wiener Übereinkommens.

¹¹ Gutachten 2/15 des Europäischen Gerichtshofs (Plenum) vom 16. Mai 2017, Rz. 161.